

SESIONES ORDINARIAS

2015

ORDEN DEL DÍA N° 2373

Impreso el día 22 de septiembre de 2015

Término del artículo 113: 1° de octubre de 2015

COMISIONES DE PRESUPUESTO Y HACIENDA
Y DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

SUMARIO: **Agencia** Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE). **Creación.** (92-S.-2015.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**
- VI. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

Roberto J. Feletti. – Juan C. Díaz Roig. – Eric Calcagno y Maillmann. – María L. Alonso. – Josué Gagliardi. – Andrés R. Arregui. – Luis E. Basterra. – Nora E. Bedano. – Jorge A. Cejas. – José A. Ciampini. – Luis F. J. Cigogna. – Marcos Cleri. – Edgardo F. Depetri. – Eduardo A. Fabiani. – Andrea F. García. – Lautaro Gervasoni. – Leonardo Grosso. – Gastón Harispe. – Carlos S. Heller. – Evita N. Isa. – Manuel H. Juárez. – Pablo F. J. Kosiner. – Carlos M. Kunkel. – Oscar Anselmo Martínez. – Mayra S. Mendoza. – Mario

A. Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli. – Mirta A. Pastoriza. – Juan M. Pedrini. – Martín Pérez. – Liliana M. Ríos. – Carlos G. Rubin. – Walter M. Santillán. – José R. Uñac.

En disidencia total:

Federico A. Sturzenegger.

Buenos Aires, 16 de septiembre de 2015.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley, que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados, ...

TÍTULO I

Disposiciones generales

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1° – *Objeto.* Declárase de interés público la protección de las participaciones sociales del Estado nacional que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), creado por el decreto 897 del 12 de julio de 2007, y de las participaciones accionarias o de capital de empresas donde el Estado nacional sea socio minoritario o donde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas posea tenencias accionarias o de capital, encontrándose prohibida su transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique su destino, titularidad,

dominio o naturaleza, o sus frutos o el destino de estos últimos, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 2° – *Finalidad*. Las disposiciones de la presente ley tienen como finalidad garantizar y preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), y promover el rol del Estado en la coordinación de la gestión de los directores que representan al accionista Estado nacional y/o FGS para que la realización del interés societario se lleve a cabo resguardando el interés público comprometido en dichas participaciones societarias que posea el Estado nacional en las empresas mencionadas en el artículo 1°.

TÍTULO II

Autoridades

CAPÍTULO I

Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE)

Art. 3° – *Autoridad de aplicación*. Créase la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) como organismo descentralizado en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.

Art. 4° – *Funciones*. La Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) tendrá a su cargo entender en la ejecución de las políticas y acciones que hacen al ejercicio de los derechos societarios de las participaciones accionarias o de capital de las empresas comprendidas en el artículo 1° de la presente ley, e instruir a los respectivos representantes del Estado nacional y/o del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) o propuestos por ellos en tales sociedades o empresas.

Asimismo, la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) tendrá a su cargo ejercer los derechos políticos inherentes a las acciones que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), creado por el decreto 897/07, e instruir a los representantes del Estado nacional en tales sociedades o empresas.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) continuará percibiendo los dividendos que generen sus tenencias accionarias y ejerciendo los demás derechos patrimoniales y económicos derivados de las referidas acciones.

Art. 5° – *Continuación*. La Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) creada por la presente ley será continuadora, a todos los fines y de conformidad con lo fijado en la presente ley, de la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado de la Secretaría de Política Económica y Pla-

nificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Art. 6° – *Directorio*. La conducción y administración de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) será ejercida por un (1) directorio integrado por cinco (5) miembros.

El directorio estará conformado por un (1) presidente, cuyo cargo será ejercido por el director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el ministro de Economía y Finanzas Públicas, quien ocupará el cargo de un (1) director; un (1) director designado por el Poder Ejecutivo nacional, y dos (2) directores propuestos por la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo un (1) director a la mayoría o primera minoría y un (1) director a la primera minoría o segunda minoría parlamentaria, respectivamente, según corresponda.

El director designado por el Poder Ejecutivo nacional y los directores de la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas durarán en sus cargos cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un periodo. Son funcionarios públicos y estarán equiparados en cuanto a régimen salarial y rango al nivel de subsecretario del Poder Ejecutivo nacional. Dichos directores sólo podrán ser removidos de sus cargos por delito cometido en el ejercicio de sus funciones, por estar incursos en las incompatibilidades previstas por la ley 25.188, o por incumplimiento o mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. En este último supuesto, la remoción deberá ser aprobada por las dos terceras partes (2/3) de los miembros integrantes de la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas, mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopte estar debidamente fundada en las causales antes mencionadas.

Art. 7° – *Presidencia del directorio*. El presidente del directorio es el representante legal de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE), estando a su cargo presidir y convocar las reuniones de directorio, según el reglamento que dicte dicha agencia.

Art. 8° – *Quórum y mayorías*. El directorio sesionará con la mitad más uno de sus miembros, y sus decisiones serán adoptadas por mayoría simple de los mismos.

El directorio podrá sesionar con representantes de ministerios u otros organismos cuando la materia o la naturaleza de las decisiones a adoptarse lo justificaren. Dichos representantes podrán participar con voz, pero sin derecho a voto en las cuestiones a decidirse.

Art. 9° – *Competencias*. Serán atribuciones del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE):

- a) Coordinar planes de acción conjuntos de sectores en particular, conforme la política económica nacional;
- b) Dictar el reglamento interno;
- c) Elaborar y administrar el presupuesto anual de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE);
- d) Designar a los representantes de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) en las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales de las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley;
- e) Efectuar la comunicación de asistencia a las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales de las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley y toda otra comunicación que fuera necesaria;
- f) Impartir las instrucciones a las que deberán ajustar su actuación en las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales, o en reuniones de socios, los representantes designados por la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) a tales fines. La manda deberá incluir la orden de proponer y votar a los directores o administradores y síndicos que actuarán por las acciones o participaciones societarias que representen estos últimos, con arreglo a la nómina que deberá solicitarse al efecto a la Sindicatura General de la Nación, con la antelación suficiente. En el caso de los directores o administradores por las acciones que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), la propuesta deberá contar con el previo conocimiento del director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES);
- g) Ejercer el derecho de información que otorgan las participaciones societarias y efectuar las solicitudes que correspondan a los órganos sociales para el acceso y/o copia de los libros y documentación de la empresa;
- h) Implementar un sistema de información que permita el monitoreo del desempeño de las sociedades o entidades alcanzadas por la presente;
- i) Impartir directivas, instrucciones y recomendaciones a los directores o administradores designados a propuesta del Estado nacional o del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), a fin de que la administración de los negocios sociales resguarde el interés público comprometido en la actuación de la sociedad;
- j) Informar semestralmente a la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en

Empresas sobre el avance de los resultados y estados financieros de las sociedades bajo su órbita;

- k) Ejercer todos los derechos políticos atinentes a la condición de accionista en las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley;
- l) Llevar a cabo todas las acciones que fueran necesarias para el cumplimiento del objeto de la presente.

Art. 10. – *Recursos*. Los recursos de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) estarán conformados por:

- a) Las partidas presupuestarias asignadas por ley;
- b) Los fondos que provengan de servicios prestados a terceros;
- c) Los recursos provenientes del cobro de honorarios de los directores que representan al Estado nacional en las sociedades bajo la órbita de la agencia. Los recursos excedentes, provenientes del cobro de honorarios, de un ejercicio pasarán al siguiente;
- d) Las donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte;
- e) Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de los fondos propios y activos;
- f) Cualquier otro ingreso y/o recurso que previe- ren las leyes o normas especiales.

Art. 11. – *Control interno y externo*. La Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) será objeto de control por parte de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación. Es obligación permanente e inexcusable del directorio dar a sus actos publicidad y transparencia en materia de recursos, gastos, nombramientos de personal y contrataciones.

CAPÍTULO II

Directores en empresas

Art. 12. – *Régimen legal*. Los directores designados por la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) en las empresas bajo su órbita son funcionarios públicos, con los deberes y atribuciones que establecen las leyes 19.550, 25.188, 26.425 y 26.831, juntamente con los deberes que establezca la reglamentación a la presente ley.

Los directores no están alcanzados por el artículo 264, inciso 4, de la ley 19.550 y quedan exceptuados de las incompatibilidades remunerativas previstas en el régimen sobre acumulación de cargos, funciones y/o pasividades para la administración pública nacional, aprobado por el decreto 8.566 del 22 de septiembre de 1961, sus modificatorios y complementarios.

Art. 13. – *Indemnidad*. La Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) garan-

tizará la indemnidad de los directores y representantes en asambleas cuando la actuación en virtud de la cual se pretendiese hacer valer su responsabilidad se base en el cumplimiento de las directivas, instrucciones y recomendaciones que hubieran sido emitidas por la agencia. Ello, con asistencia de la Procuración del Tesoro de la Nación, quien atenderá y proveerá con la urgencia requerida lo necesario para asegurar su defensa, representación, patrocinio legal o asistencia especializada en la materia.

Art. 14. – *Honorarios*. Los honorarios fijados en asambleas de accionistas a los directores designados por el Estado nacional o por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) por las acciones cuyos derechos políticos ejerza la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) y que se devenguen por su labor como tales serán solventados por las empresas y sociedades en las que cumplan dichas funciones, debiendo ser depositados a favor del Tesoro nacional y con afectación específica al presupuesto de la agencia, según lo determine la reglamentación. Los recursos excedentes, provenientes del cobro de honorarios, de un ejercicio pasarán al siguiente.

Los directores percibirán del Estado nacional, por su función de director, una retribución mensual, según lo determine la reglamentación.

CAPÍTULO III

Consejo consultivo

Art. 15. – *Consejo consultivo*. Créase el Consejo Consultivo de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE), el cual tendrá las siguientes misiones y funciones:

- a) Ser ámbito de consulta no vinculante del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE). A tales efectos, considerará los problemas, las propuestas e iniciativas que le transmita el directorio, y elevará a éste toda sugerencia que estime conveniente para el cumplimiento de los fines que esta ley le asigna;
- b) Convocar anualmente a los integrantes del directorio a efectos de recibir un informe pormenorizado de gestión;
- c) Dictar su reglamento interno.

Art. 16. – *Composición*. Los integrantes del consejo consultivo serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, en el número que a continuación se detalla:

- a) Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas;
- b) Un (1) representante del Ministerio de Industria;
- c) Un (1) representante de la Central de Trabajadores que cuente con personería gremial

en los términos del artículo 32 de la Ley de Asociaciones Sindicales, 23.551;

- d) Un (1) representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Los representantes designados durarán dos (2) años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 17. – *Reuniones*. El consejo consultivo se reunirá, como mínimo, cada seis (6) meses o, extraordinariamente, a solicitud de al menos dos (2) de sus miembros.

El consejo consultivo podrá sesionar con representantes de otros ministerios u organismos cuando la materia o la naturaleza de las decisiones a adoptarse lo justificaren. Dichos representantes podrán participar con voz, pero sin derecho a voto, en las cuestiones a decidirse.

CAPÍTULO IV

Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas

Art. 18. – *Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas*. Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas. La comisión bicameral se integrará por ocho (8) senadores nacionales y ocho (8) diputados nacionales, según resolución de cada Cámara.

De entre sus miembros elegirán un (1) presidente, un (1) vicepresidente y un (1) secretario; cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara.

Art. 19. – *Competencias*. La Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas tendrá las siguientes competencias:

- a) Dictar su propio reglamento interno;
- b) Proponer al Poder Ejecutivo nacional los candidatos para la designación de dos (2) miembros del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas;
- c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

TÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 20. – *Mayoría especial*. La autorización exigida por el artículo 1° requerirá del voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 21. – *Integración del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE)*. Deberá integrarse dentro del plazo de treinta (30) días de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley, según lo establecido en el artículo 6°.

Art. 22. – *Transferencia*. Transfiérese la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE), con sus respectivas competencias, cargos, personal y créditos presupuestarios.

Art. 23. – *Vigencia. Reglamentación*. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

El Poder Ejecutivo nacional, en el término de treinta (30) días a partir de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley, dictará su reglamentación.

Art. 24. – *Adecuación presupuestaria*. Los recursos que demande la implementación de la presente ley serán asignados por el Poder Ejecutivo nacional a través de las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Art. 25. – *Exclusión*. Las participaciones accionarias del Estado nacional en YPF S.A. por la clase “D” de acciones, y en YPF GAS S.A. por la clase “A” de acciones y la actuación de los directores de dichas empresas designados a propuesta del Estado nacional en ejercicio de los derechos correspondientes a tales acciones, no se encuentran comprendidas en la presente ley y se rigen en un todo por lo previsto en la ley 26.741.

Art. 26. – *Derogación*. Derógase el decreto 1.278, del 25 de julio de 2012, el que se mantendrá vigente hasta la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente ley, en los aspectos que no se opongan a las previsiones de la presente ley.

Art. 27. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan H. Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social, al analizar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, han aprobado el mismo; y, por las razones expuestas, estiman que corresponde su sanción.

Roberto J. Feletti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe

que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

Miguel Á. Basse. – Luis M. Pastori. – Ricardo Buryaile. – Patricia V. Giménez. – Julio C. Martínez. – Luis F. Sacca.

INFORME

Honorable Cámara:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted y a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a los efectos de fundar el rechazo aconsejado al proyecto de ley en revisión de creación de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas en orden a las siguientes consideraciones.

El proyecto de ley en tratamiento establece como objeto principal la protección de las participaciones sociales del Estado nacional que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, impidiendo la transferencia o cualquier otro tipo de acción que modifique la titularidad o dominio de las tenencias accionarias sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, la que deberá darse, de acuerdo al artículo 20, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

El objeto principal, sin embargo, de acuerdo a lo establecido por el decreto 897/2007, debería ser el resguardo de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y no de la tenencia de acciones que pueda poseer en distintas empresas privadas, toda vez que las mismas pueden tener importantes variaciones de valor vinculadas a la realidad empresarial, por lo que en determinadas circunstancias puede resultar conveniente su transferencia en defensa de los activos del fondo.

Considerando que las inversiones realizadas, que hoy constituyen la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, no fueron decididas por el gobierno nacional sino por las AFJP que, en plena vigencia del sistema de capitalización, seleccionaron las empresas privadas en las que se realizaron las inversiones a través de la compra de acciones, se puede afirmar con responsabilidad que no existen datos objetivos que indiquen que la tenencia de las mismas garantice los mejores resultados, por lo que establecer límites a la posibilidad de su comercialización podría resultar en detrimento de los recursos del Estado.

Es importante considerar que la preservación del valor de los activos del fondo es, desde nuestro punto de vista, un objetivo principal y debe ser responsabilidad del Poder Ejecutivo. Sin embargo a tal efecto consideramos que una limitación como la que incorpora la ley estableciendo como condición la aprobación del Congreso con mayoría agravada, no contribuye al desempeño virtuoso del Estado en un mercado con la dinámica que caracteriza al mercado de capitales.

El resguardo en cuanto a la posibilidad de comercializar las acciones por parte del Poder Ejecutivo, exigiendo la aprobación del Parlamento con los dos tercios del Congreso, podría justificarse si se tratara de inversiones decididas con algún valor estratégico para el Estado, pero está claro que éste no es el caso, dado que como queda dicho las mismas fueron seleccionadas por las AFJP al momento de decidir sus inversiones y no por el gobierno en representación del interés nacional.

Ésta es, desde nuestro punto de vista, una diferencia sustancial al momento de considerar la necesidad de preservar el dominio de empresas que son parte del patrimonio estatal o fueron recuperadas para el mismo a partir de decisiones vinculadas con importantes intereses de la Nación. En ese caso la participación del Congreso representa una mayor garantía en el sentido de resguardar los intereses del país, pero en el caso en tratamiento resulta una condición innecesaria, toda vez que el Poder Ejecutivo cumpla con los objetivos instituidos por el decreto 897/07.

La mayoría agravada establecida por una ley que se aprueba por simple mayoría y que puede ser modificada también por simple mayoría, es desde el punto de vista legislativo un instrumento muy poco consistente. En realidad las mayorías agravadas están establecidas en la Constitución y no deben establecerse por normas del mismo rango; esta situación podría generar, a partir del cuestionamiento de su constitucionalidad situaciones de conflicto que en nada contribuirían a preservar los fondos destinados a preservar el ingreso de los jubilados.

El proyecto del Poder Ejecutivo propone la creación de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas atribuyéndole funciones que hasta hoy ha desempeñado la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Ministerio de Economía y Finanzas, que a nuestro juicio puede seguir desarrollándolas sin necesidad de incrementar la cantidad de organismos burocráticos, que provocan mayores costos al Estado nacional.

El proyecto propone además la creación de una comisión bicameral para cumplir funciones absolutamente similares a las que cumple la Comisión Bicameral del Sistema Unificado Previsional creada por ley 26.425, destinada a controlar los recursos del Fondo de Garantía, por lo que desde nuestro punto de vista no se justifica su creación.

Por lo expuesto y por las razones que dará el miembro informante aconsejamos el rechazo del proyecto en tratamiento.

Miguel Á. Bazze.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto

de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

*Martín Lousteau. – Fernando Sánchez. –
Alicia Terada.*

INFORME

Honorable Cámara:

Los proyectos se analizan en el marco temporal en el cual se inscriben. En este caso, en medio de un escenario electoral de inminente cambio de gobierno, el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley que modifica sustancialmente la forma en la que se toman decisiones sobre el manejo de las tenencias accionarias y de capital del Estado en numerosas empresas: de aprobarse este proyecto se necesitaría la autorización de dos terceras partes de los miembros del Congreso para tomar decisiones sobre el destino de tenencias accionarias del Estado que actualmente realiza el Comité Ejecutivo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el Poder Ejecutivo, o el Congreso por mayoría simple. Además, crea una institucionalidad burocrática totalmente nueva, crea cargos y designa autoridades que trascenderán los límites temporales del mandato del gobierno, ya que tres de los cinco miembros del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas que se crea (en adelante ANPEE) solo podrían ser removidos por dos tercios de los miembros de una comisión bicameral parlamentaria que también se crea por medio de este proyecto de ley.

Es legítimo –y deseable para un país que se piensa a sí mismo en el largo plazo– que un gobierno saliente pretenda que las decisiones políticas que estima son positivas se sostengan y continúen en el tiempo. Pero ello debe realizarse a través de herramientas razonables, pertinentes y consensuadas; principios que creemos que el proyecto bajo análisis no cumple.

Éste introduce el mismo requisito de mayoría parlamentaria agravada para vender las tenencias accionarias del Estado de un universo de empresas muy disímiles entre sí, propone congelar en el tiempo una situación accionaria que dista de ser óptima en términos de rentabilidad para la sostenibilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y no obtuvo el consenso de los bloques parlamentarios; además de ser tratado con celeridad, sin contar con instancias reales de debate y de evacuación de inquietudes. Tampoco fue trabajado en reuniones de comisión previas a la citación del plenario conjunto.

Este breve dictamen de rechazo pone el foco en las confusiones en las que incurre este proyecto de ley, para luego marcar algunos puntos que muestran cómo las decisiones que se toman y los mecanismos que se

crean, atentan contra las propias finalidades explicitadas en el mismo: preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y promover el rol del Estado en la coordinación de la gestión de los directores que representan al accionista Estado nacional y/o Fondo de Garantía de Sustentabilidad para que actúen en pos del interés social.

1. *El tratamiento igualitario de distintos tipos de acciones a través de un mecanismo de dudosa constitucionalidad*

El proyecto no ofrece razones para la definición que adopta respecto de las acciones estatales que quedan incluidas, y cuáles permanecen excluidas, de su objeto.

En su artículo 1º, el proyecto opta por incluir tres tipos de acciones estatales: las que provienen de las AFJP y que integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, las de empresas en las cuales el Estado es accionista minoritario, y las que están en posesión del Ministerio de Economía y Finanzas. De aprobarse este proyecto, la administración de todas ellas caería bajo la órbita de competencia de la ANPEE y su venta quedaría librada a la autorización de una mayoría parlamentaria calificada.

Los criterios utilizados para dar un mismo tratamiento a estas tres categorías de acciones son difíciles de discernir: se trata de tres tipos accionarios muy disímiles, con distintos orígenes y objetivos, y cuya gestión se enmarca en contextos institucionales y normativos variados. Las acciones estatales que integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad provienen de una selección hecha por las ex AFJP y su administración tiene una afectación específica. Su administración se enmarca en las normas que regulan el Fondo y el sistema de previsión social, y en la actualidad las decisiones sobre el destino de las acciones las toma el Comité del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. En contraste, algunas de las tenencias accionarias del Ministerio de Economía y Finanzas como el Correo Argentino S.A. se originan en decisiones estratégicas tomadas por el Estado, y la venta de acciones, en este caso, debe ser tratada por el Congreso.

En consecuencia, el recorte definido por el proyecto produciría situaciones confusas y poco razonables. Si el proyecto se aprobara se requeriría que dos tercios del Congreso autorice la venta de un porcentaje de las acciones de Quickfood S.A (empresa que integra la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad) pero la enajenación de acciones de Aerolíneas Argentinas, que queda fuera de los alcances del proyecto, se seguiría definiendo por mayoría simple. La administración de las acciones de Alto Palermo recaería bajo la órbita de la agencia especializada que se crea para coordinar la gestión de los directores, pero no lo haría la de las acciones de Nucleoeléctrica S.A, por estar bajo la órbita del Ministerio de Planificación y Servicios Públicos y no del Ministerio de Economía.

Las mismas inconsistencias se advierten cuando se analizan los alcances de la Comisión Bicameral que el proyecto crea: ¿resulta lógico que reciba información de los directores de Consultatio, Molinos o Banco Patagonia y no del desempeño de AySA o Ferrocarriles Argentinos S.E.? Ni hablar del caso de YPF S.A, que el proyecto excluye expresamente por tener un régimen específico consagrado en la ley 26.741 y que se encuentra incluso fuera del control externo de la Auditoría General de la Nación.

Para sumar a la confusión, los representantes del gobierno que presentaron el proyecto de ley,¹ contrapusieron una y otra vez la decisión de la actual administración de no vender las acciones de las empresas privadas que componen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (decisión que analizaremos en los puntos que siguen) con las privatizaciones de las empresas del Estado en la década de los noventa; entre las que explícitamente referenciaron los casos de “Aerolíneas Argentinas, YPF, Obras Sanitarias de la Nación, ENTEL” en tanto “compañías de servicios públicos o estratégicas para la Nación argentina”. Sin embargo, dichas empresas, supuestamente estratégicas, están excluidas de los alcances del proyecto.

Además de establecer un recorte incomprensible e igualar situaciones accionarias disímiles, el proyecto incorpora la exigencia de una mayoría especial del Congreso de la Nación para establecer modificaciones al régimen de propiedad estatal, lo que es por lo menos de dudosa constitucionalidad, ya que la mayoría calificada de dos tercios partes de la totalidad de los miembros se aplica sólo para casos específicos contemplados en la Constitución, con el objeto de elevar el piso de consenso para la toma de decisiones de máxima trascendencia institucional (como el acuerdo a la designación de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la remoción de magistrados judiciales y otros altos funcionarios o la incorporación de tratados de derechos humanos a la propia Constitución Nacional).

Ahora bien, aún si estas cuestiones fuesen saldadas, creemos que el proyecto no es pertinente para la consecución de uno de los principales fines que se propone: preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

2. *Los problemas actuales de sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad*

El proyecto busca congelar la estructura accionaria actual a través de la incorporación del requisito de una mayoría calificada para autorizar la venta de acciones. Ello denota que para el Poder Ejecutivo nacional, la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabili-

¹ Versión taquigráfica de la Cámara de Senadores de la Nación de la reunión plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, 25 de agosto de 2015.

dad –en su dimensión accionaria– está intrínsecamente ligada a la conservación intacta del paquete accionario.

Ello incurre en dos problemas: uno de índole teórica y el otro más observable. El primero es que para que sea eficiente, la administración de una cartera requiere flexibilidad y capacidad de maniobra –ello no implica exclusión de controles o reglas–. La segunda cuestión es que el análisis de la evolución del rendimiento del componente accionario del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en particular, y de la administración del fondo en general –desde su creación a la fecha–, no arroja resultados positivos. Es decir, se quiere restringir la capacidad de maniobra de quienes administrarán el fondo congelando un estado de situación que no es bueno y que denota un manejo deficiente del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Recordemos que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue creado en el año 2007 a través del decreto 897. Los incisos que estipulan su finalidad, lo perfilan como una herramienta para atenuar el impacto de una potencial evolución negativa de la economía sobre el sistema previsional público, para canalizar una efectiva inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público, y así contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del mismo. En los considerandos del decreto puede leerse que su “fin prioritario” es “asegurar que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo”. Asimismo, las normas que lo regulan establecen que las decisiones de inversión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad se regirán por los criterios de sostenibilidad, seguridad, y rentabilidad.

El primer indicio que denota problemas es la reducción en términos de cobertura. A finales del año 2008 el Fondo de Garantía de Sustentabilidad alcanzaba para cubrir el pago de un año y medio de jubilaciones, mientras que la cobertura actual se redujo a poco más de un año. Incluso, si se descontaran de las erogaciones por el pago de jubilaciones las diferentes moratorias realizadas por la ANSES,² que implicaron más de 2,8 millones de beneficios, la cobertura del Fondo de Garantía de Sustentabilidad se reduciría de 22 meses a fines de 2008 a 17 meses de pagos de jubilaciones a mediados de 2015.

La caída de la cobertura se explica por la baja rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Dicho fondo creció únicamente 25 % en términos reales desde que se nacionalizó el sistema de jubilaciones. Actualmente, el FGS alcanza los \$ 530.000 millones y en diciembre de 2008, a precios actuales, el fondo

era de \$ 427.000 millones, lo que representa una rentabilidad anualizada de 3,4 %. Y ello a pesar de que la ANSES tuvo un superávit operativo, neto de las rentas obtenidas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, de más de \$ 115.000 millones a precios actuales (22 % del FGS) que fueron capitalizados, lo que implica una rentabilidad real igual a cero.

Pero el análisis del retorno “real” del Fondo de Garantía de Sustentabilidad se debe realizar considerando los precios de los activos al momento inmediato anterior a la nacionalización del sistema de capitalización ya que, luego de esta decisión, los precios de los activos sufrieron una profunda caída. Previo a la estatización de las AFJP, el FGS contaba con \$ 22.000 millones (\$ 94.000 millones a precios actuales) producto de los superávits operativos que fue generando la ANSES en los años previos. Y el fondo de las AFJP era de \$ 98.000 millones (\$ 416.000 millones a precios actuales). Es decir que si tomamos como punto de partida el momento previo a la nacionalización de las AFJP el fondo representaba \$ 120.000 millones y no los \$ 100.000 millones que suele mostrar el oficialismo como punto de partida. A precios actuales la suma de las tenencias de la ANSES y las AFJP previa a la estatización del sistema de capitalización representaba \$ 510.000 millones, igualando prácticamente al valor que alcanza el Fondo de Garantía de Sustentabilidad en la actualidad (\$ 530.000 millones). Esto representa una rentabilidad real anualizada de sólo 0,6 %. Peor aun si se considerara que desde 2008 ANSES tuvo un resultado operativo de \$ 115.000 millones a precios actuales, que fue capitalizado en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Descontando estos aportes, la rentabilidad anual en términos reales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad es 3,1 % negativa.

La menor rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad no se explica únicamente por las “inversiones productivas”, que apenas representan una décima parte del total de activos y cuya participación se ha mantenido estable en los últimos años. Además, afecta la sistemática colocación de títulos públicos por parte del Tesoro, muchos de ellos denominados en pesos y sin cotización en el mercado secundario, para captar el superávit operativo de la ANSES y el cobro de las rentas obtenidas por las tenencias de activos del gobierno nacional. Y, finalmente, afectan la rentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad las decisiones estratégicas de inversión, como ha sido el caso de mantener la misma estructura de la cartera de acciones heredada de las AFJP o desprenderse de los bonos en dólares para bajar el contado con liquidación. Esta situación se puede ver reflejada en que en los últimos 2 años el Fondo de Garantía de Sustentabilidad creció por debajo de la evolución de una canasta de bonos y acciones, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

² Ley 25.994 (diciembre-04) y ley 26.970 (septiembre-04).

Gráfico 2-4 Comparación de la Evolución del FGS vs. Principales Índices (en \$)



Fuente: ANSES.

El tercer punto que muestra problemas en la administración de las acciones es que desde que la ANSES posee las acciones de las ex AFJP esta cartera creció menos que el promedio del índice Merval. Esto implica que las acciones que más subieron no fueron las que la ANSES poseía en mayor proporción y viceversa. Mantener intacta la estrategia de inversión de las AFJP, como se ha hecho hasta el momento, por ejemplo, implicó que la ANSES no haya podido apropiarse de la mayor rentabilidad que ha gozado un sector como el bancario.

A pesar de todo ello, y aun cuando el ministro de Economía afirme que las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en empresas provienen de un negocio ruin y especulativo de las AFJP,³ el gobierno pretende blindar a través del envío de este proyecto el 11 % del FGS, constituido por acciones de empresas privadas, cuya transferencia o venta quedaría bloqueada por requerir una mayoría agravada. Ello no tiene sentido desde el punto de vista de la rentabilidad y la administración de riesgos, que son fundamentales para alcanzar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

La rigidización de los mecanismos de toma de decisión en la administración de carteras va en contra de la norma habitual y el sentido común que regula el manejo eficiente de un fondo. No es coherente que, aun cuando quien administrase un fondo soberano de estas características, supiese que a un sector le va a ir mal, no

pueda vender ni una acción. Ello no ocurre en el caso de los dos fondos que existen en Chile, por ejemplo, ni tampoco en el caso autóctono del manejo de los activos financieros del BCRA.

La experiencia chilena resulta relevante, no sólo por la cercanía, sino también por la incorporación de los fondos soberanos a un esquema de responsabilidad fiscal amplio. En el caso chileno existen dos fondos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado en 2006 para asegurar un financiamiento sostenible para el gasto futuro en pensiones, y un Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado a principios de 2007, para estabilizar los ciclos fiscales y garantizar la sostenibilidad del gasto público. Al cierre de 2014 los recursos acumulados en ambos fondos alcanzaban a u\$s 22.633 M, de los cuales u\$s 14.689 M corresponden al FEES y u\$s 7.944 M al FRP.

La política de inversión es definida por el Ministerio de Hacienda en base a las recomendaciones del Comité Financiero. Este comité es de carácter externo y autónomo y está integrado por profesionales chilenos de trayectoria en las finanzas internacionales.⁴

⁴ El criterio de inversión busca maximizar el retorno esperado de los fondos, sujeto a una tolerancia al riesgo definida como la probabilidad de que el fondo no sufra, en un año, pérdidas superiores al 10 % de su valor en dólares; debe ser mayor que un 95 %.

La actual política de inversión fue acordada en diciembre de 2010 y se implementó a partir de 2012, la conformación se revisa en un tiempo prudencial. Actualmente la composición consta de una cartera con el 48 % en bonos soberanos, 17 % en bonos ajustados por inflación, 15% en acciones y 20 %

³ Para ahondar en las críticas a las AFJP ver: Lousteau, M. (2003): *Hacia un federalismo solidario*, Ed. Temas.

Por último, el proyecto limita la venta de acciones, pero, ¿no regula la venta de bonos –en un mal momento– para bajar el contado con liquidación? Entonces, según el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo nacional, liquidar los bonos en dólares en un mal momento está bien y no merece la intervención del Congreso.

En esta misma línea, resulta inconsistente que se proponga una mayoría parlamentaria calificada y que se cree una comisión bicameral⁵ específica para controlar el componente accionario del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que representa un undécimo del mismo. El resto del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, compuesto por títulos públicos, obligaciones negociables, plazos fijos, proyectos de inversión productiva, etcétera, queda exento de todo lo que regula este proyecto de ley.

3. *El proyecto tampoco es pertinente para resguardar el interés público frente a intereses privados*

La primera pregunta que surge se vincula con la necesidad de crear una nueva estructura burocrática específica para resguardar el interés público comprometido en las participaciones societarias que posea el Estado nacional que se incluyen en este proyecto. ¿Este objetivo no debería llevarse a cabo eficazmente por medio de todos los organismos de control del Estado que tienen este objetivo y sus correspondientes atribuciones, deberes y facultades: la AFIP, la CNV, la UIF, la PROCELAC, entre otros?

Además, la preocupación de que la administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y las participaciones societales del Estado en las empresas privadas estén guiados por parámetros acordes al bien colectivo, ¿no debería incentivar un buen funcionamiento de los mecanismos de control específicos que operan sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad: el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, la Gerencia de Control del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, la SIGEN, la AGN y la Defensoría del Pueblo?

El funcionamiento de estas instancias de control en muchos casos es deficiente: faltan proyecciones actuariales que permiten la realización efectiva del trabajo de

en bonos corporativos. Los portafolios de bonos soberanos y los ajustados por inflación son administrados directamente por el Banco de Chile. Mientras los portafolios de acciones y bonos corporativos son gestionados por administradores externos contratados por el Banco de Chile mediante un proceso de licitación.

El fondo no permite el apalancamiento, mientras que sí se permiten derivados. Aunque dependen del portafolio, los que son administrados por el Banco de Chile sólo pueden utilizar *forwards* o *swaps* para cobertura cambiaria, mientras los bonos corporativos de los agentes externos no pueden superar el 10 % del portafolio que cada uno administre.

5 Es interesante resaltar que ésta es la décima comisión bicameral que se crea desde 2007. Así, de las 27 vigentes, más de un tercio se creó bajo la actual gestión de gobierno.

auditoría por parte de la AGN,⁶ la Comisión Bicameral de Control de Fondos no es proactiva, sólo recibe al director de la ANSES algunas veces en el año y hay una treintena de pedidos de informe sobre el funcionamiento del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que nunca fueron tratados en comisiones; mucho menos se contestaron.

También es válido preguntar si es necesario tener acciones en todas las empresas, por qué el Estado no vende el excedente que tiene por sobre la potestad de tener un director y así logra tener un director en todas las empresas. ¿Cuál es el criterio para mantener la estructura actual intacta? ¿No va ello contra el interés público también en este sentido?

Otro problema es que el proyecto crea una agencia específica dirigida por un directorio interpoderes (con mayoría del Poder Ejecutivo nacional) para mejorar la coordinación y gestión de los directores del Estado en las empresas correspondientes, pero no establece estándares de idoneidad, ni para la selección de los miembros del directorio ni para los directores. No se establecen criterios de transparencia ni se regula la selección de los funcionarios. Tal como fuera señalado en esta nota⁷ a raíz de la eliminación del tope existente para el derecho de voto correspondiente a las acciones que originalmente estuvieron en manos de las AFJP y que estaba fijado en 5 %, resulta lógico que el Estado nombre directores que lo representen –pero ellos deben ser idóneos–.

Por último, señalamos en este punto que la agencia que se crea por medio de esta ley es muy diferente a las experiencias internacionales que se citan en el mensaje de elevación del proyecto de ley.

Tanto en el mensaje del proyecto, como en la presentación que hizo el ministro de Economía, se hace mención a regulaciones similares en distintos países del mundo. El mensaje cita la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Reino de España); el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas (Estado Plurinacional de Bolivia); el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (República de Perú) y el Ownership Steering Department (República de Finlandia). Sin embargo, como se verá, estos ejemplos no tienen ninguna similitud con el proyecto que aquí se presenta.

En el mundo, los sistemas de administración y control de empresas del Estado, ya sea a través de agencias específicas, direcciones ministeriales o carteras competentes, suelen organizarse por sectores estratégicos

6 En 2014, en el marco de la discusión del proyecto enviado por Poder Ejecutivo nacional por una nueva moratoria previsional, le preguntamos al director de la ANSES si existían estimaciones actuariales de cuál era la tasa de rentabilidad del sistema previsional argentino. El funcionario pidió que le enviáramos el pedido de informe por escrito. El mismo fue presentado en agosto de 2014, pero aún no fue contestado con información sustantiva.

7 <http://www.lanacion.com.ar/1365183-el-gobierno-aumentara-su-injerencia-en-32-empresas>

como la energía, el transporte, la banca pública y las telecomunicaciones.

El caso de Perú que el gobierno cita, lo ilustra. Allí se creó, en el año 1999, una empresa de derecho público con el objeto de concentrar la propiedad y gestión de las empresas del Estado peruano. La corporación FONAFE es una unidad de control de la propiedad que permite ejercer de forma profesional la propiedad de estas empresas contribuyendo a la creación de valor corporativo. Son cerca de 70 las empresas que integran este *holding* en los siguientes sectores: electricidad, infraestructura y transporte, hidrocarburos, financieras, empresas en liquidación, empresa con participación minoritaria, entre otros. Bajo el ámbito de FONAFE se encuentran únicamente las empresas que cuentan con participación mayoritaria del Estado, sea que dichas empresas se encuentren activas o en proceso de liquidación. Asimismo, se encuentran bajo su ámbito las empresas que le han sido entregadas por encargo, entre las que existen empresas con participación minoritaria. Se trata de un modelo de agencia que tiene como misión gestionar corporativamente la actividad empresarial del Estado con transparencia y eficiencia para crear valor y contribuir al desarrollo sostenible del país.

El modelo que presenta el proyecto bajo análisis no guarda ninguna similitud con el peruano, ni por el tipo de empresas que incluye, ni por el objetivo que lo guía.

Por otra parte, la conformación del directorio de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales no cumple con los parámetros del buen gobierno corporativo, que señala que debe ser independiente, estar protegido de presiones políticas y contar con un adecuado balance de habilidades y experiencia.

La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales de España (SEPI), otro ejemplo mencionado en el mensaje de la presidenta, tiene el 100 % del capital accionario en 192 de las 262 empresas que administra, y en total controla con más del 50 % 261 empresas. Es decir, todas excepto una.

La Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas en cambio, por las peculiaridades expuestas en el primer apartado de este dictamen, tendrá bajo su órbita empresas muy disímiles, en la mayor parte de ellas el Estado es socio minoritario y su origen estatal proviene de una decisión de las ex AFJP.

Al presentar este proyecto de ley, la presidenta expresó que su objetivo era “que nadie más pueda disponer de la plata de los argentinos”. Creemos que más que discutir si se debe disponer o restringir la capacidad de maniobra del gobierno, el debate debe girar en torno a cómo mejorar la productividad del Estado en términos de cómo administra los recursos que son de todos. Tenemos 2,6 veces más recursos por habitante que en el año 2000 y hay el doble de empleados que en ese mismo año. Ello no se observa en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que recibimos como ciudadanos.

Martín Lousteau.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

Alicia Ciciliani. – Margarita R. Stolbizer.

INFORME

Honorable Cámara:

Se expondrán a continuación las diferentes razones por las cuales nuestro bloque tiene una posición contraria al proyecto de creación de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE).

Y no va de suyo que tales cuestionamientos impliquen necesariamente sostener una posición no intervencionista del Estado en determinadas cuestiones del mercado, muy por el contrario. Sostenemos enfáticamente la necesidad de un Estado activo y presente que regule, fiscalice, controle y sancione todas las desviaciones a las normas establecidas, así como también que ponga un freno a todos los excesos del denominado mercado, con el fin de proteger y acrecentar el bien común de nuestra sociedad.

El proyecto de ley en debate, contrariamente a cuanto se sostiene desde el oficialismo, no es para regular la participación del Estado en la economía. Podemos debatir –y sería un interesante tema sobre el cual ponernos de acuerdo– cuál debiera ser el rol del Estado en esta economía que sólo tiene como meta el consumo y que produce las profundas asimetrías que vemos diariamente en un país que genera alimentos para cientos de millones de seres humanos pero que no puede alimentar a todos sus niños.

Contrariamente, lo que el oficialismo propone debatir es la utilización del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para preservar espacios de poder en alguna de las principales empresas del país durante los próximos años. Ésta es la discusión que propone el oficialismo y el principal objetivo del proyecto presentado. Esto es lo central, espacios de poder, cargos y nada más.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue una herencia inesperada y nunca discutida ni pensada de la estatización de las AFJP. Durante los últimos años, el oficialismo ha utilizado al Fondo de Garantía de Sustentabilidad como una caja para los más diversos fines, que abarcaron desde intervenir en el mercado de

cambio para bajar el dólar *blue* (a través de la venta de bonos dolarizados) hasta financiar obra pública.

Desde nuestra perspectiva, el objetivo central del Fondo de Garantía de Sustentabilidad es darle sustentabilidad al sistema previsional. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad es una herramienta central para suavizar el impacto del ciclo económico sobre las jubilaciones. Para nosotros, discutir el rol del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y su programación financiera significa discutir “políticas de Estado”. Si queremos tener un Fondo de Garantía de Sustentabilidad que garantice cierta estabilidad en las prestaciones jubilatorias, este fondo por su magnitud debiera pensarse en un marco más amplio vinculado a la estrategia de desarrollo y el tipo de inserción en el mundo. ¿Queremos un Fondo de Garantía de Sustentabilidad con activos extranjeros? ¿Queremos un Fondo de Garantía de Sustentabilidad que impulse el financiamiento de determinadas actividades? ¿Cuáles? ¿Qué invierta sólo en empresas argentinas? ¿Que invierta en instrumentos que promuevan el consumo o la inversión? ¿Queremos que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad financie al gobierno nacional? ¿Queremos un Fondo de Garantía de Sustentabilidad que tenga rentabilidad? ¿Qué nivel de rentabilidad? ¿Qué subsidie al sector productivo? Todas preguntas que exceden lo previsional pero que son centrales para determinar en qué activos debiera invertirse el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, sobre todo, si queremos que esos activos generen renta y tenga buenos precios en los momentos que el ciclo económico de nuestro país cambie y necesitemos de esos fondos para evitar ajustar sobre las jubilaciones. Todas preguntas que requieren una definición previa respecto de cuál es la estrategia en relación con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y que requieren una discusión más amplia. Se defiende al Fondo de Garantía de Sustentabilidad y sus activos consensuando su importancia. Lamentablemente, el oficialismo piensa diferente y propone utilizar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad para garantizarse cargos los próximos años, una agencia de colocaciones apenas.

La necesidad de garantizar y preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía del SIPA no se deriva necesariamente de la inalterabilidad de la actual composición de la cartera de inversiones. De hecho, y tal como se muestra muy claramente en el Tercer Informe Bimestral de 2015 del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Gráfico 2-7) entre el año 2008 y el 2015 cada tipo de instrumento financiero sufrió una variación en su participación porcentual, pasando por ejemplo los depósitos de un 9,3 a menos de 2 %, específicamente de lo que estamos tratando aquí un aumento de la inversión en acciones pasando de 8,3 a 11,6 %. No disponemos de la información acerca de aquello que motivó tal variación pero caben dos posibilidades, que el gobierno haya invertido en nuevas acciones o que, de manera indirecta, la inversión relativa en ellas haya aumentado porque haya dejado de invertir en algún otro tipo de instrumentos o se haya desprendido de ellos.

Lo cierto es que si durante este gobierno el porcentual accionario ha aumentado en términos relativos, ésta es una decisión política que ha seguido la misma lógica de inversión que tenían las mismas AFJP. La inalterabilidad del paquete de inversiones de la cual se jacta el ministro, explicando que el gobierno no vendió ni una sola de esas acciones, no implica concluir necesariamente que ello ha sido una buena gestión. Si bien es verdad que la participación en sociedades anónimas no implica responsabilidad en el quebranto de una empresa, tener invertido parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en acciones que durante años quizás no hayan arrojado resultados positivos tampoco es una buena noticia. Y claramente no estamos hablando aquí de inversiones de corto plazo ni de inversión especulativa.

Ahora bien, con respecto a la posibilidad fáctica de la venta de acciones invertidas en empresas privadas, poniendo como condición que la misma se someta a una aprobación parlamentaria de una mayoría especial (2/3 partes de los miembros del Congreso Nacional), debemos advertir que, de haber mediado un verdadero propósito de “evitar futuras privatizaciones” –como se sostiene– o al menos blindar la posibilidad de cesión a manos privadas al someterla al filtro de una mayoría agravada del Congreso, dicha garantía no se limitaría a las empresas en las que el Estado tiene una participación minoritaria sino también a aquellas sociedades anónimas en las que es accionista mayoritario o que hoy son de capital netamente estatal pero transferible y que podrían ser fundamentales en áreas estratégicas del Estado nacional (transportes, por ejemplo).

A su vez, la engañosa alusión a una privatización merece una consideración aparte. Estamos hablando de empresas privadas en las que el Estado tiene participación minoritaria y que se corresponden con una decisión de inversión adoptada oportunamente por las AFJP para ganar dividendos, que luego pasaron a manos estatales.

Cabe señalar que esta idea no está vertida en el proyecto bajo análisis, pero fue el principal punto de fundamentación que empleó el gobierno en la presentación del proyecto ante los señores senadores. Argumentar que vendiendo acciones compradas por las AFJP y ahora parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, se está privatizando una empresa pública podría constituir el caso de una falacia lógica. El tipo de falacia es la conocida como falacia no formal y del tipo *ad populum* y que se define como un “razonamiento o discurso en el que se omiten las razones adecuadas y se exponen razones no vinculadas con la conclusión pero que se sabe serán aceptadas por el auditorio, despertando sentimientos y emociones”. Es una argumentación que podría calificarse como demagógica o seductora. En el caso particular que se está tratando y en primer lugar, el Estado no compró esas acciones sino que se transformó en poseedor de las mismas a partir de la reestatización del sistema previsional, que en los noventa había pasado a manos privadas. Por ello decir que su venta sería

una nueva privatización constituye una simplificación extrema e inadecuada, y por qué no incorrecta, del concepto de privatización y del proceso histórico en el que las mismas se dieron. Este concepto, debe ser cuidadosamente enmarcado en un contexto de época pero además debe entenderse por tal, y fundamentalmente, la enajenación de un bien público del Estado y su paso a manos privadas. Privatizar no es sinónimo de vender patrimonio público o bienes públicos. Porque en verdad cuando AySA vende agua también enajena en manos privadas un bien público común a todos los argentinos. Por eso privatizar no es simplemente vender. Privatizar es un concepto jurídico-económico que alude al traspaso de ciertas actividades empresariales de manos del Estado al mercado, entendiendo por tales aquellas que son básicamente monopolios públicos o bien servicios de interés público, que por ser tales deben quedar sujetos a regulación estatal. La participación del Estado en actividades empresariales en producción de bienes o servicios no considerados como de interés público es un punto sobre el cual puede haber diversidad de opiniones en cuanto al rol de Estado, habrá quienes estén de acuerdo y quienes no. Pero está claro que cuando hablamos de privatizar, estamos aludiendo al hecho de pasar a manos privadas asuntos que estratégicamente debieran permanecer en manos públicas estatales a riesgo de perder el control sobre bienes o servicios que hacen a la protección y conservación del bien común. Privatizar no alude tanto al régimen de propiedad como a la pérdida de control de parte del Estado de aspectos vinculados al bien común de los cuales debe ser garante. Por eso descontextualizar el concepto constituye una falacia argumentativa. Si bien toda privatización es una venta no puede argumentarse o concluirse de ello que toda venta es una privatización sin caer en un grosero error lógico.

Por otra parte, un aspecto jurídico a considerar es la definición de mayorías especiales, que la Constitución reserva también para casos muy especiales como la remoción de un presidente, sea tomada en cuenta para una ley vinculada al tema jubilatorio merece cierto análisis más profundo acerca de su pertinencia jurídica. También el hecho de que se toma la decisión de imponer una mayoría especial a través de una ley que se vota por mayoría simple. Unos pocos definirían que para ciertas cuestiones hace falta el apoyo de muchos.

En realidad lo que se intenta conformar con esta ley es una agencia estatal, en manos de la actual administración, para seguir manejando una cartera de más de 500.000 millones (mayor que el presupuesto de varias provincias) y que cuenta con información privilegiada sobre el manejo y desarrollo de la economía.

Hoy, el gobierno propone crear un organismo con directores nombrados por la actual administración que elijan a directores en varias de las principales empresas del país durante los próximos cuatro años. Frente al próximo cambio gubernamental, el oficialismo propone utilizar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad para garantizarse cargos. Apenas esto.

Mientras tanto seguimos con los jubilados haciendo juicios para que se les reconozcan sus derechos, para que el gobierno no siga apelando las sentencias a pesar de los compromisos internacionalmente asumidos, para que la ANSES pueda ser auditada por la AGN, la que reiteradamente viene manifestando que no puede opinar sobre sus cuentas por la inconsistencia técnica de su información.

Por todo lo expuesto, aconsejamos el rechazo del proyecto aquí en tratamiento.

Alicia Ciciliani.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

TÍTULO I

Disposiciones generales

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1° – *Objeto.* Declárase de interés público la protección de las participaciones sociales del Estado nacional que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), creado por el decreto 897, del 12 de julio de 2007, y de las participaciones accionarias o de capital de empresas donde el Estado nacional sea socio minoritario o donde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas posea tenencias accionarias o de capital, encontrándose prohibida su transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique su destino, titularidad, dominio o naturaleza, o sus frutos o el destino de estos últimos, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 2° – *Finalidad.* Las disposiciones de la presente ley tienen como finalidad garantizar y preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), y promover el rol del Estado en la coordinación de la gestión de los directores que representan al accionista Estado nacional para que la realización del interés societario se lleve a cabo resguardando el interés público comprometido en dichas participaciones societarias que

posea el Estado nacional en las empresas mencionadas en el artículo 1°.

TÍTULO II

Autoridades

CAPÍTULO I

Autoridades de aplicación

Art. 3° – *Autoridad de aplicación.* El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por intermedio de la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, será la autoridad de aplicación de las disposiciones de la presente ley en lo relativo a las participaciones accionarias o de capital que no sean administradas por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), y este último será autoridad de aplicación en lo relativo a las que formen parte de su cartera.

Art. 4° – *Funciones.* La autoridad de aplicación que corresponda tendrá a su cargo entender en la ejecución de las políticas y acciones que hacen el ejercicio de los derechos societarios de las participaciones accionarias o de capital de las empresas comprendidas en el artículo 1° de la presente ley, e instruir a los respectivos representantes del Estado nacional y/o del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), según corresponda o propuestos por ellos en tales sociedades o empresas.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas por intermedio de la Dirección Nacional de Empresas con Participación del Estado de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo tendrá a su cargo ejercer los derechos políticos inherentes a las acciones que integran la cartera de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), e instruir a los representantes del Estado nacional en tales sociedades o empresas.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) tendrá a su cargo ejercer los derechos políticos inherentes a las acciones o participaciones de capital que integren su cartera de inversiones; continuará percibiendo los dividendos que generen sus tenencias accionarias y ejerciendo los demás derechos patrimoniales y económicos derivados de las referidas acciones.

Por razones fundadas, la autoridad de aplicación que corresponda en cada caso elevará al Poder Ejecutivo nacional el proyecto de ley destinado a obtener la autorización prevista en el artículo 1° de la presente.

Art. 5° – *Competencias.* Sin perjuicio de las demás atribuciones que les confieren las normas vigentes, serán atribuciones de la autoridad de aplicación correspondiente, con relación a las respectivas tenencias de acciones y de participaciones de capital:

- a) Coordinar planes de acción conjuntos de sectores en particular, conforme la política económica nacional;
- b) Proponer a los representantes del Estado en las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales de las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley;
- c) Efectuar la comunicación de asistencia a las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales de las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley y toda otra comunicación que fuera necesaria;
- d) Impartir las instrucciones a las que deberán ajustar su actuación en las asambleas ordinarias, extraordinarias y especiales o en reuniones de socios, los representantes del Estado nacional designados a tales fines. La manda deberá incluir la orden de proponer y votar a los directores o administradores y síndicos que actuarán por las acciones o participaciones societarias que representen, estos últimos, con arreglo a la nómina que deberá solicitarse al efecto a la Sindicatura General de la Nación, con la antelación suficiente;
- e) Ejercer el derecho de información que otorgan las participaciones societarias y efectuar las solicitudes que correspondan a los órganos sociales para el acceso y/o copia de los libros y documentación de la empresa;
- f) Implementar un sistema de información que permita el monitoreo del desempeño de las sociedades o entidades alcanzadas por la presente;
- g) Impartir directivas, instrucciones y recomendaciones a los directores o administradores designados a propuesta del Estado nacional o del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), a fin de que la administración de los negocios sociales resguarde el interés público comprometido en la actuación de la sociedad;
- h) Informar semestralmente a la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas sobre el avance de los resultados y estados financieros de las sociedades bajo su órbita;
- i) Ejercer todos los derechos políticos atinentes a la condición de accionista en las sociedades comprendidas en el artículo 1° de la presente ley;
- l) Llevar a cabo todas las acciones que fueran necesarias para el cumplimiento del objeto de la presente.

CAPÍTULO II

Directores en empresas

Art. 6° – *Régimen legal.* Los directores designados por la autoridad de aplicación de la presente ley en las empresas bajo su órbita son funcionarios públicos, con los deberes y atribuciones que establecen las leyes

19.550, 25.188, 26.425 y 26.831, juntamente con los deberes que establezca la reglamentación a la presente ley.

Art. 7° – *Indemnidad*. La autoridad de aplicación garantizará la indemnidad de los directores y representantes en asambleas cuando la actuación en virtud de la cual se pretendiese hacer valer su responsabilidad se basase en el cumplimiento de las directivas, instrucciones y recomendaciones que hubieran sido emitidas por la agencia. Ello, con asistencia de la Procuración del Tesoro de la Nación, quien atenderá y proveerá con la urgencia requerida lo necesario para asegurar su defensa, representación, patrocinio legal o asistencia especializada en la materia.

Art. 8° – *Honorarios*. Los honorarios fijados en asambleas de accionistas a los directores designados por el Estado nacional o por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) por las acciones cuyos derechos políticos ejerza la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) y que se devenguen por su labor como tales serán solventados por las empresas y sociedades en las que cumplan dichas funciones, debiendo ser depositados a favor del Tesoro nacional y con afectación específica al presupuesto de la agencia, según lo determine la reglamentación. Los recursos excedentes, provenientes del cobro de honorarios, de un ejercicio pasarán al siguiente.

Los directores percibirán del Estado nacional, por su función de director, una retribución mensual, según lo determine la reglamentación.

CAPÍTULO III

Consejo Consultivo de la Dirección Nacional de Empresas con Participación Estatal

Art. 9° – *Consejo consultivo*. Créase el Consejo Consultivo de la Dirección Nacional de Empresas con Participación Estatal de la Secretaría de Política Económica y Planificación de Desarrollo, el cual tendrá las siguientes misiones y funciones:

- a) Ser ámbito de consulta no vinculante de la autoridad de aplicación. A tales efectos, considerará los problemas, las propuestas e iniciativas que le transmita el directorio, y elevará a éste toda sugerencia que estime conveniente para el cumplimiento de los fines que esta ley le asigna;
- b) Convocar anualmente a los integrantes del directorio a efectos de recibir un informe pormenorizado de gestión;
- c) Dictar su reglamento interno.

Art. 10. – *Composición*. Los integrantes del consejo consultivo serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, en el número que a continuación se detalla:

- a) Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas;

- b) Un (1) representante del Ministerio de Industria;
- c) Un (1) representante de los trabajadores, elegido por el voto directo y secreto de los afiliados a las centrales de trabajadores con inscripción gremial simple.

Los representantes designados durarán dos (2) años en su función, se desempeñarán en forma honoraria y podrán ser sustituidos o removidos por el Poder Ejecutivo nacional, salvo en el caso del representante de los trabajadores.

Art. 11. – *Reuniones*. El consejo consultivo se reunirá, como mínimo, cada seis (6) meses o, extraordinariamente, a solicitud de al menos dos (2) de sus miembros.

El consejo consultivo podrá sesionar con representantes de otros ministerios u organismos cuando la materia o la naturaleza de las decisiones a adoptarse lo justificaren. Dichos representantes podrán participar con voz, pero sin derecho a voto, en las cuestiones a decidirse.

CAPÍTULO IV

Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas

Art. 12. – *Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas*. Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas. La comisión bicameral se integrará por ocho (8) senadores nacionales y ocho (8) diputados nacionales, según resolución de cada Cámara.

De entre sus miembros elegirán un (1) presidente, un (1) vicepresidente y un (1) secretario; cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara.

Art. 13. – *Competencias*. La Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas tendrá las siguientes competencias:

- a) Dictar su propio reglamento interno;
- b) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

TÍTULO III

Democratización de la ANSES

Art. 14. – A partir de la sanción de la presente ley, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se constituye en el carácter de persona pública no estatal, administrada por los interesados con participación del Estado nacional. El organismo previsional gozará de autonomía económica y financiera, administrado por un directorio ejecutivo de siete miembros, dos en representación de los trabajadores activos, dos en representación de los trabajadores jubilados y tres en representación del Estado nacional.

El presidente del directorio será nombrado por el Poder Ejecutivo nacional, entre los representantes del Estado, con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.

Los representantes de los trabajadores activos y jubilados serán elegidos mediante el voto directo y secreto de sus pares afiliados y beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

TÍTULO IV

Disposiciones finales

Art. 15. – *Mayoría especial.* La autorización exigida por el artículo 1° requerirá del voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Honorable Congreso de la Nación. Cuando la iniciativa provenga del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), el Tesoro nacional resarcirá económicamente al fondo por el perjuicio patrimonial que pudiera generarse entre la fecha de la solicitud de la autorización y la fecha de concreción de las transacciones correspondientes.

Art. 16. – *Vigencia. Reglamentación.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

El Poder Ejecutivo nacional, en el término de treinta (30) días a partir de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley, dictará su reglamentación, incluyendo la modificación del decreto 897/2007, en cuanto a la administración del FGS, a efectos de adecuarla a las disposiciones del artículo 14 de la presente.

Art. 17. – *Adecuación presupuestaria.* Los recursos que demande la implementación de la presente ley serán asignados por el Poder Ejecutivo nacional a través de las adecuaciones presupuestarias pertinentes.

Art. 18. – *Exclusión.* Las participaciones accionarias del Estado nacional en YPF S.A. por la clase “D” de acciones, y en YPF GAS S.A. por la clase “A” de acciones y la actuación de los directores de dichas empresas designados a propuesta del Estado nacional, en ejercicio de los derechos correspondientes a tales acciones, no se encuentran comprendidas en la presente ley y se rigen en un todo por lo previsto en la ley 26.741.

Art. 19. – *Derogación.* Derógase el decreto 1.278, del 25 de julio de 2012, el que se mantendrá vigente hasta la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente ley, en los aspectos que no se opongan a las previsiones de la presente ley.

Art. 20. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

Claudio R. Lozano. – Víctor N. De Gennaro.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo nacional mediante su mensaje 1.726/15, y que cuenta con

la media sanción de la Honorable Cámara de Senadores, promueve dos decisiones independientes entre sí.

Cada una de estas dos decisiones guarda relación con una de las dos finalidades que la misma ley consagra: por una parte garantizar y preservar la sustentabilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), y por otra parte promover el rol del Estado en la coordinación de la gestión de los directores que representan al accionista Estado nacional y/o FGS para que la realización del interés societario se lleve a cabo resguardando el interés público.

Las dos decisiones a las que nos referimos son:

1) La protección de las tenencias accionarias del Estado nacional en empresas, tanto las que corresponden a los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), como las de las empresas “donde el Estado nacional sea socio minoritario o donde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas posea tenencias accionarias o de capital”, y

2) La creación de la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE) como organismo descentralizado en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado, para ejercer las funciones de autoridad de aplicación de las disposiciones de la ley.

La protección de las tenencias accionarias

Para proteger las tenencias accionarias del Estado nacional en empresas, la ley prohíbe “su transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique su destino, titularidad, dominio o naturaleza, o sus frutos o el destino de estos últimos, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación”.

Además, la citada autorización expresa sólo puede otorgarse con una mayoría de 2/3 de los miembros del Congreso.

Consideramos que esta decisión es consistente con la finalidad expresada, pero que, en lo que se refiere a las participaciones que forman parte de la cartera del FGS, se requiere de una mejora en la redacción del articulado, para proteger el valor del patrimonio del FGS frente a ciertas eventualidades, tal como se verá a continuación.

La idea de la prohibición de la transferencia de las acciones, salvo autorización expresa de una mayoría cualificada del Congreso, no impide tal suceso, pero lo dificulta notablemente, y coloca la responsabilidad de la decisión en manos de los representantes del pueblo, y no de los administradores. Este criterio nos parece válido, pero incompleto.

Los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad no se constituyeron como fruto de las decisiones de

sus legítimos propietarios, los trabajadores activos y pasivos, sino de las decisiones de inversión de las AFJP, amparadas por las normas vigentes en su momento.

En consecuencia, no puede desconocerse que los legítimos propietarios de esos activos, de acuerdo con modalidades de decisión que la misma ley debe consagrar, consideren la posibilidad de que la evolución de los precios de mercado de tales acciones tornen aconsejable su enajenación y su reemplazo por otros activos cuya evolución pueda estimarse como más favorable.

Tampoco puede desconocerse que, para el cumplimiento de los fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, puede ser necesario que se deban realizar (convertir en disponibles) los valores de una parte de su cartera de participaciones sociales.

La ley, en su actual redacción, no contempla la posibilidad de que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, titular de las participaciones, promueva la autorización del Congreso, a pesar de ser la autoridad con mayor responsabilidad por velar por que el valor del patrimonio invertido resulte suficiente para el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la finalidad de la ley (y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad) es preservar la sustentabilidad del SIPA, la imposibilidad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de disponer de su patrimonio, una vez advertida la conveniencia o la necesidad de hacerlo, hasta tanto se obtenga la autorización y se realicen las transacciones correspondientes, debe ser compensada por el Tesoro Nacional.

Con estos dos agregados, que aparecen en los artículos 4, último párrafo, y en el artículo 15°, parte final, entendemos que quedará mejor logrado el objetivo previsto por el Ejecutivo en este sentido.

Sobre la creación de la ANPEE

Por su parte, para instrumentar legalmente la finalidad de coordinar la gestión de los directores que representan al accionista Estado nacional y/o Fondo de Garantía de Sustentabilidad, a fin de lograr que la realización del interés societario se lleve a cabo resguardando el interés público, el proyecto de ley propone la creación de un organismo descentralizado en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional.

Esta agencia se constituiría en única autoridad de aplicación de las disposiciones de la ley, incorporando en una misma esfera de decisiones, en las que la formación de la voluntad está volcada mayoritariamente a favor de los funcionarios del Poder Ejecutivo, a los derechos políticos y económicos derivados del patrimonio del Estado, pero también a los derechos políticos y económicos derivados del patrimonio de los trabajadores activos y pasivos.

Por otra parte, dicho organismo, en caso de ser creado según el proyecto de ley que cuenta con media sanción, tendrá como órgano de gobierno un directorio integrado por cinco miembros que percibirán una

remuneración equivalente a la de un subsecretario del Poder Ejecutivo nacional, para hacerse cargo de la estructura y de las competencias que hoy ejerce un simple director nacional.

Rechazamos de plano la idea de que el patrimonio de los trabajadores activos y pasivos sea administrado por funcionarios del Poder Ejecutivo nacional sin la participación protagónica de los interesados; y más aún, que los derechos políticos emanados de ese patrimonio sean transferidos a una superestructura en la cual sean simplemente miembros minoritarios de un órgano consultivo.

Pero a la vez entendemos que este problema no puede resolverse comenzando por el último eslabón de la cadena de decisiones, sino que debe hacerse por el primero: la ANSES.

Proponemos la transformación de la ANSES en persona pública no estatal, organismo público que no es parte del Estado nacional. A partir de eso conformar un directorio que responda a los parámetros fijados por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, es decir, administrado por los interesados, con participación del Estado. Interesados implica que la responsabilidad de la conducción política, la gestión del organismo previsional, debe integrarse con representantes elegidos democráticamente (elección directa) por los trabajadores activos y los trabajadores jubilados, con participación del Estado. Una seguridad social, organizada y financiada sobre criterios de reparto y solidaridad debe atender con los recursos, fundamentalmente, al pago de las prestaciones previsionales, garantizando beneficios definidos, colocando los excedentes, si los hubiera, en inversiones decididas por los interesados, que deben gozar del ejercicio de todos los derechos inherentes.

Lo expuesto configura un cambio sustancial de la naturaleza de la ANSES y su adecuación a la Constitución. De actual organismo estatal, administrado por el Estado, sin participación de los interesados, o sólo a los efectos decorativos, que dispone discrecionalmente de los recursos, como si fuera un régimen de capitalización, a un instituto público, pero no estatal, democratizado, administrado por los trabajadores con la participación del Estado. La participación en el directorio tanto del Estado nacional como de los beneficiarios (trabajadores y jubilados) se justifica, además, en el aporte de recursos que cada uno de ellos realiza al financiamiento del sistema de seguridad social.

Entendemos que la ANPEE no se ajusta al fin declarado, que no respeta disposiciones constitucionales, y que, en su actual redacción, este proyecto no le otorga al nuevo órgano más estructuras, más personal ni más competencias que las que ya tiene la Dirección Nacional de Empresas con Participación Estatal de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

Por tal motivo proponemos, en el proyecto que se adjunta, que no sea creada una superestructura cuya única finalidad parece ser la de consagrar una superes-

estructura burocrática y colegiada, mucho más cara que la vigente pero sin instrumentos alternativos; y que continúen ejerciendo sus competencias los órganos de la administración central del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en lo relativo a las participaciones que no administra el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y que lo haga éste para las participaciones que forman parte de su propio patrimonio.

En cambio, mantenemos en el proyecto que elevamos a consideración de la Cámara las competencias previstas en la redacción original, la Comisión Bicameral Permanente de Participación Estatal en Empresas, y el Consejo Consultivo.

Por todo lo expuesto solicitamos la sanción del proyecto de ley que se acompaña.

Claudio Lozano.

VI

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el que se crea la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 22 de septiembre de 2015.

Nicolás del Caño.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo y venido en revisión que estamos considerando y que vamos a rechazar parte de postular una pretendida intención de dar mayor protección a las participaciones del Estado en algunas de las empresas privadas más grandes del país. Pero en los hechos las que se aseguran una protección son las empresas en las que el Estado tiene acciones.

Lo que se plantea con esta ley es reforzar el interés creado para el Estado en la prosperidad de las empresas, situación que se registra desde que existe el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS) que se conformó con la expropiación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Para que la parte del FGS volcada en acciones mantenga su valor, las empresas deben mostrar números positivos. Sin ganancias no se sostiene el valor bursátil. Entonces, existe una enorme presión para tomar medidas que aseguren la rentabilidad. ¿Sorprende entonces que las leyes que permiten la existencia de contratos basura que son ampliamente utilizados por las grandes firmas siguen vigentes? ¿O que el Ministerio de Trabajo im-

pulse y homologue convenios por rama y por empresa que extienden la flexibilización laboral para que las empresas logren mayor rentabilidad profundizando la explotación de los trabajadores? ¿A quién se le ocurre que el Estado, que por sus tenencias accionarias refuerza la solidaridad con la ganancia capitalista que ya de por sí lo caracteriza, va a hacer otra cosa que mantener los recortes de impuestos que benefician a las grandes empresas y que representan un 15 por ciento del presupuesto? Lo mismo podemos esperar de los controles sobre daños ambientales. Estamos en contra de medidas que profundizan esta compenetración del Estado con los intereses empresarios.

Lejos de la pretendida salvaguarda contra futuras “privatizaciones” que declaman los funcionarios del Poder Ejecutivo para defender esta ley, con los requisitos de una mayoría de dos tercios para cualquier cambio en la tenencia accionaria del Estado se asegura a las firmas que el valor de sus acciones no se verá amenazado de forma intempestiva por una decisión gubernamental de liquidar acciones. Por otra parte, en caso de que cualquier crisis bursátil o una mala decisión de las firmas llevara a una caída abrupta de las acciones de una firma o de varias en simultáneo, esta reglamentación asegura a las firmas que las tenencias estatales actuarán como contratendencia a los movimientos del mercado, ya que los plazos para tomar una decisión de liquidación de acciones se alargan. Así, al contrario de lo que plantean, puede caer sobre el Estado el peso de sostener a las empresas, siendo el FGS el que afronte los peores costos de cualquier caída en el valor de las firmas.

Jubilaciones miserables, fondos millonarios

Lo que se encuentra en discusión con este proyecto, una vez más, es la orientación social que se dará a los recursos de los jubilados. Y, una vez más, los beneficiarios de las políticas planteadas no serán sus legítimos dueños.

El Fondo de Garantía y Sustentabilidad que se constituyó con los recursos tomados de las AFJP con la estatización del sistema previsional administraba, en el tercer bimestre del corriente año, más de 532.838 millones de pesos. Si esos fondos se distribuyeran en mano, a cada uno de los 8 millones de jubilados le tocaría un equivalente a 66.604 pesos. Pero no van a las manos de los jubilados.

Mientras el Fondo de Garantía y Sustentabilidad se utiliza para financiar negocios privados, la jubilación mínima es de 4.299 pesos, contando el último incremento de septiembre. Algo más del 70 por ciento de los 8 millones de jubilados y pensionados recibe ese haber mínimo. Por otro lado, el haber promedio quedó en 7.661 pesos. En mayo de 2015, la Defensoría del Pueblo de la Tercera Edad de la Ciudad de Buenos Aires estimaba en 7.608 pesos el ingreso necesario para que un jubilado pueda llegar a fin de mes. Actualizado por inflación, hoy ese monto no baja de 8.200 pesos.

Como denuncian organizaciones de jubilados, el 80 por ciento de ellos cobran por debajo de ese ingreso mínimo necesario para llegar a fin de mes.

La estatización de los fondos de los jubilados sirvió para extender la cobertura al 97 % de los que están en condiciones de jubilarse, pero el histórico reclamo del 82 % móvil está lejos de cumplirse para la gran mayoría. Como se ve, jubilarse no es ningún lujo.

Debemos agregar también, a fin de ilustrar la presunta política de defensa de los intereses de los actuales y futuros jubilados por parte del gobierno, que en el segundo trimestre de 2015, el empleo no registrado alcanzó al 33,1 % de los trabajadores según las cifras oficiales. Ni que decir que el trabajo precario afecta a más de la mitad de los trabajadores y que el Estado es un “ejemplo” de fraude laboral. El “modelo” sigue produciendo a quienes en el futuro no podrán jubilarse.

El kirchnerismo rechaza otorgar el 82 % móvil a los jubilados porque, dice, desfinanciaría el sistema previsional. Este argumento presupone que no se puede hablar de la restitución de las contribuciones patronales a, como mínimo, al nivel que tenían hasta comienzos de los ‘90, cuando alcanzaban el 33 %. Hoy están en 23,7 % por ciento, pero con los regímenes especiales y programas que benefician a empresarios para incentivar el registro de empleados, la contribución patronal efectiva es mucho menor, promediando apenas el 13,3 % de la masa total de los salarios.

La restitución de las contribuciones patronales y la eliminación de las múltiples desgravaciones destinadas a “promoción” de sectores empresarios, permitiría pagar el 82 % móvil. Pero eso sería afectar las ganancias empresarias. Incluso así se podría tener un FGS muy superior. ¿Está dispuesto el Frente para la Victoria a dar esta discusión?

Fondos para la deuda y los negocios privados

Como decíamos, lejos de ir a los verdaderos destinatarios que deberían tener los fondos millonarios del FGS, van a otra “clase” de inversiones. A fines de junio de este año, el FGS poseía acciones por \$ 61.809 millones correspondientes a 46 empresas. Son esas acciones las que están puestas en discusión con este proyecto de conformar la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE). Se trata sólo del 11,6 % del total de los recursos administrados por el FGS.

Pero el grueso de los recursos del FGS está “invertido” en títulos y obligaciones negociables. Se trata de 350.074 millones de pesos (65,7 % del total del FGS) que se destinan principalmente a bonos de la deuda argentina. Eso que el oficialismo llama desendeudamiento lo pagan en gran parte los jubilados resignando recursos que podrían ir al 82 % móvil. Son fondos que se dilapidan en deuda para, por otro lado, poder hacer frente a los pagos a los especuladores.

Ese volumen enorme de recursos que se dilapidan en pagar la deuda externa no estará en discusión. Seguirá al arbitrio del director de la ANSES y del Poder Ejecu-

tivo rendir pleitesía al altar de los mercados financieros. La ANPEE no participará de esas decisiones.

En términos relativos, el FGS tiene otras inversiones menores, como el plan Pro.Cre.Ar al que destinó 27.227 millones de pesos. Esto significa que los fondos para viviendas representan menos de la mitad de lo destinado a inversiones en las “corpos” y el 7,7 % de lo colocado en títulos y obligaciones negociables (que, como dijimos, se van principalmente a cancelar deuda).

Si el oficialismo quisiera resolver el déficit habitacional que afecta a 3 millones de hogares en la Argentina y realizar un verdadero plan de obras públicas para llevar adelante las infraestructuras necesarias para que no haya inundaciones, extender las redes cloacales y de agua, entre otras carencias del pueblo trabajador, ¿por qué no discutimos que el FGS se dedique íntegramente para estas necesidades sociales y no para beneficiar negocios privados y a los especuladores de la deuda?

Una farsa de control estatal

Rechazamos la propuesta del oficialismo porque se trata de una farsa de intervención del Estado sobre los negocios privados. En los considerandos del proyecto se señala la “importancia que reviste la política económica en las empresas con participación minoritaria estatal”. Pero ¿qué ha sido esa política fuera de acompañar lo que deciden los directorios de las firmas? ¿Cuándo se vio que un director estatal impulsara algo distinto a lo que decide la mayoría de las firmas? ¿Acaso la participación de directores representantes del Estado sirvió para frenar decisiones de despidos y suspensiones? ¿Permitió que haya directores públicos asegurar que alguna de las empresas elevara los desembolsos en nuevos proyectos productivos, contrarrestando los bajos niveles de inversión que caracterizan a las firmas más grandes del país? ¿La presencia de directores representantes del Estado permitió poner en evidencia las maniobras con las cuales algunas de las más grandes firmas sacan provecho de la inflación para ajustar sus márgenes? La respuesta a todas estas preguntas, es obvio, es negativa.

Ni siquiera se puede acceder a la información más elemental sobre la marcha de estas firmas, aunque se supone que los directores nombrados por el Estado disponen de ella. Se pretende ahora que la comisión bicameral tendrá acceso a los números de las firmas en las que el Estado tiene participación estatal. ¿Va a funcionar como otras comisiones que no se reúnen nunca, por lo tanto, transformando este supuesto acceso en una formalidad?

¿Qué límite le va a poner, por ejemplo, a Consultatio S.A., la empresa de Constantini que lleva adelante las construcciones en Nordelta, para que siga construyendo para los ricos sin ninguna planificación, generando inundaciones en los barrios más pobres como Las Tunas, si le interesa que esta empresa continúe haciendo ganancias? ¿Plantearon los directores estatales que el Grupo Irsa en vez de destinar fondos a *shoppings*,

hoteles de lujo y barrios privados construya viviendas populares?

Cresud dice manejar un millón de hectáreas en Sudamérica. ¿Necesita de los 17 millones de pesos que le aporta el FGS?

El FGS tiene acciones de empresas que proveen insumos difundidos como acero, aluminio o cemento, cuyos precios afectan a muchos otros sectores productivos. Es el caso de Siderar donde el FGS tiene el 26 %, Holcim, el 11 % o Aluar, el 9 %. ¿Podieron detener los directores del Estado la presión que ejercen estas empresas sobre la inflación a través de las subas de sus precios? Nótese que se trata de empresas oligopólicas o directamente monopólicas, como el caso de Aluar. ¿Por qué no discutir la estatización en tanto conglomerados estratégicos para la evolución de la economía?

Servicios públicos y bancos

Muchas de las empresas en las que el Estado tiene participación minoritaria, son prestatarias de servicios públicos básicos que fueron privatizadas en los años noventa. En varias de ellas el Estado transfiere ingentes fondos a través de subsidios, y tiene a cargo las inversiones más sensibles, mientras las firmas se dedican a recaudar, sostener algunos gastos operativos y repartir ganancias. ¿Por qué en vez de seguir financiando a Edenor, donde el Estado tiene una de las participaciones más importantes con el 27 % del capital social, no se plantea directamente la estatización de la empresa? El gobierno ha denunciado correctamente a esta compañía por la crisis en el suministro de electricidad que no se detiene, ya sea verano o invierno ¿Cuál fue la incidencia de los directores estatales para cambiar el rumbo de desinversión? Edenor no es el único caso. El FGS también tiene el 27 % de Gas Natural BAN, el 26 % de Distribuidora de Gas Cuyana, el 23% de Pampa Energía, el 23 % de Transportadora de Gas del Sur, el 21 % de Edesa, el 21 % de Eggsa Holding, el 21 % de Edesal Holding, el 21 % de Emdersa; y la lista sigue con Metrogas, entre otras tantas, incluyendo incluso a empresas de transporte como Metrovías o de teléfonos como Telecom. En estos casos debe pasarse de la falsa discusión de sostener la participación estatal minoritaria a discutir cómo vamos a hacer para asegurar la prestación adecuada de esos servicios esenciales que las empresas llevan a cabo tan negligentemente, lo

cual no es posible sin plantear la estatización sin pago de estas empresas para que sean gestionadas por las organizaciones de los trabajadores con participación de los usuarios.

El caso de los bancos es muy ilustrativo de la farsa de control estatal que propone el oficialismo. La mayor participación estatal se da en el Banco Macro con el 31 %; pero el FGS también posee acciones del Grupo Financiero Galicia (20 %), Banco Patagonia (15 %), Banco Francés (8 %) y Banco Hipotecario (5 %) ¿Advirtieron los directores estatales las presiones devaluacionistas de enero de 2014 cuando los bancos se ganaron 10.000 millones de pesos en cuestión de días gracias a la tenencia de dólares? ¿Incidieron en que el crédito se abarate y se oriente para que el pueblo trabajador pueda acceder a la vivienda? El planteo del Frente de Izquierda y los Trabajadores no promueve una farsa, sino un verdadero control conformando una banca estatal única a partir de la expropiación de estos bancos que son la herramienta central de la fuga de dólares, como se demostró en este Congreso con el caso HSBC, que es sólo un botón de muestra de lo que hacen los bancos cotidianamente. Una banca estatal única tendría que estar, obviamente, bajo gestión de los propios trabajadores.

Como señalamos al comienzo, lo que pone en discusión este proyecto es una orientación social de los recursos de los jubilados. El gobierno propone poner parte del FGS para asociarse a los negocios privados. Es decir, encadena la "sustentabilidad" al rigor de la ganancia empresaria. El Frente de Izquierda y los Trabajadores plantea tomar medidas de fondo para que los jubilados tengan el 82 % móvil con la restitución contribuciones patronales y la eliminación de las desgravaciones impositivas, lo que incluso permitiría fortalecer el FGS, que junto con la ANSES debería estar bajo control de los trabajadores y jubilados y no del régimen político patronal del PJ y la UCR, que llevaron a la quiebra de las cajas jubilatorias en varias oportunidades, o del PRO que no dudaría en privatizar nuevamente las jubilaciones. No planteamos una farsa de control estatal, sino la expropiación y nacionalización de los principales resortes estratégicos de la economía. Somos conscientes de que sólo un gobierno de los trabajadores, mediante la movilización en las calles, podrá llevar adelante este planteo.

Nicolás del Caño.