



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

RÉGIMEN DE INTEGRIDAD, TRANSPARENCIA Y AUSTERIDAD EN LA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN EMPRESAS Y SOCIEDADES CON PARTICIPACIÓN ESTATAL

Artículo 1°.- Objeto. La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio de la representación del Estado Nacional en los órganos de administración, dirección, fiscalización y/o control de sociedades y entidades con participación estatal, estableciendo un régimen de integridad, transparencia, austeridad, publicidad y rendición de cuentas que asegure el ejercicio de dicha función con exclusiva sujeción al interés público.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable a toda persona designada por el Estado Nacional para ejercer funciones de representación en órganos de administración, dirección, fiscalización y/o control de sociedades o cualquier otra entidad en la que el Estado Nacional ejerza derechos societarios, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la entidad, el organismo que efectúe la designación o el porcentaje de participación estatal.

Artículo 3°.- Naturaleza de la función. La representación del Estado Nacional en las entidades comprendidas en la presente ley constituye una función pública ejercida exclusivamente en interés del Estado y de la comunidad. Las personas designadas para desempeñarla revisten el carácter de funcionarios públicos a todos los efectos previstos en la Ley 25.188 y demás normativa aplicable, con independencia de la naturaleza jurídica de la entidad en la que ejerzan sus funciones.

Artículo 4°.- Principio de gratuidad y prohibición de beneficios particulares. La representación del Estado Nacional no constituye fuente de beneficios económicos personales ni genera derecho a percepción retributiva alguna.

Artículo 5°.- Prohibición de percepción. Las personas designadas por el Estado Nacional para ejercer funciones de representación en órganos de administración, dirección, fiscalización y/o control de sociedades o entidades comprendidas en la presente ley no podrán percibir de dichas entidades, honorarios, dietas, utilidades, bonos, acciones, premios, incentivos, gratificaciones, suplementos, compensaciones, viáticos ni ningún otro concepto retributivo o beneficio económico derivado del ejercicio de dicha representación, cualquiera sea su denominación o modalidad de instrumentación.

La representación del Estado tendrá carácter ad honorem, salvo la excepción prevista en el artículo siguiente.

Artículo 6°.- Excepción. Régimen de remuneración. Sólo por excepción, cuando la persona designada no desempeñe simultáneamente ningún cargo, empleo o función remunerada en el Sector Público Nacional, podrá percibir una remuneración exclusivamente por el ejercicio de la representación prevista en la presente ley.

En ningún caso la remuneración mensual total podrá superar el equivalente a la remuneración correspondiente a un Secretario de Estado del Poder Ejecutivo Nacional. Queda prohibida toda percepción adicional, cualquiera sea su naturaleza o modalidad, que permita superar dicho límite.

Toda remuneración correspondiente a dicha función deberá canalizarse exclusivamente a través del Estado Nacional, por intermedio del organismo que ejerza los derechos societarios o del que determine la reglamentación, quedando prohibido cualquier pago directo por parte de la empresa, sociedad o entidad en la que ejerza la representación.

La reglamentación establecerá el procedimiento para la transferencia de los fondos y la liquidación de las remuneraciones, garantizando su trazabilidad, publicidad y control.

Artículo 7°.- Transparencia activa. Registro Nacional de Representantes del Estado. Créase el Registro Nacional de Representantes del Estado en Empresas y Sociedades con Participación Estatal, en el ámbito de la autoridad de aplicación.

El Registro tendrá por objeto garantizar la transparencia activa, la trazabilidad de las designaciones, el control del régimen previsto en la presente ley y el acceso público a la información relativa al ejercicio de la representación estatal.

Deberá contener, como mínimo:

- a) Identidad de la persona designada;
- b) Organismo o jurisdicción que propuso y efectuó la designación;
- c) Empresa, sociedad o entidad en la que ejerce la representación;
- d) Cargo, funciones y carácter de la representación;
- e) Acto de designación, fecha de inicio y, en su caso, de cese;
- f) Situación de revista en el Sector Público Nacional, indicando si ejerce simultáneamente otro cargo, empleo o función pública remunerada;
- g) Régimen remuneratorio aplicable y remuneración efectivamente percibida por la representación, indicando el organismo pagador;
- h) Declaraciones juradas patrimoniales y de intereses exigidas por la normativa vigente;
- i) Dictámenes, resoluciones o intervenciones de la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y demás organismos competentes vinculados al cumplimiento de la presente ley;
- j) Constancias relativas a incompatibilidades, conflictos de intereses, excusaciones, recusaciones o medidas adoptadas en su consecuencia;
- k) Toda otra información que la reglamentación considere necesaria para garantizar la transparencia, el control y la rendición de cuentas.

El Registro será público, digital, gratuito, de acceso irrestricto y deberá mantenerse permanentemente actualizado. La información deberá publicarse en formatos abiertos, reutilizables e interoperables, conforme a los principios de transparencia activa previstos en la Ley 27.275.

Artículo 8°.- Autoridad de aplicación y funciones. La Oficina Anticorrupción será la autoridad de aplicación de la presente ley, sin perjuicio de las competencias propias de la Sindicatura General de la Nación, la Procuración del Tesoro de la Nación y demás organismos con funciones de control. Corresponderá especialmente a la autoridad de aplicación:

- a) Administrar y mantener actualizado el Registro Nacional creado por la presente ley;
- b) Verificar el cumplimiento del régimen de incompatibilidades y del principio general de no percepción de remuneraciones previsto en esta ley;
- c) Controlar el régimen excepcional de remuneraciones y su canalización a través del Estado Nacional;
- d) Auditar periódicamente las designaciones alcanzadas por la presente ley y requerir la información necesaria a los organismos y entidades involucradas;
- e) Registrar y publicar toda excepción al régimen general previsto en la presente ley, indicando su fundamento jurídico, el organismo que la autorizó y el monto efectivamente percibido;
- f) Emitir recomendaciones y dictar directrices para fortalecer la integridad, la prevención de

conflictos de intereses y la transparencia en la representación estatal;

g) Elaborar y publicar un informe anual sobre el cumplimiento del régimen establecido por la presente ley, incluyendo estadísticas, observaciones y recomendaciones;

h) Promover las actuaciones administrativas y efectuar las denuncias que correspondan cuando advierta incumplimientos de la presente ley.

Los organismos, empresas, sociedades y entidades comprendidas en la presente ley deberán suministrar a la autoridad de aplicación toda la información que ésta requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 9°.- Deróganse todas las normas que se opongan al régimen establecido en la presente ley.

Artículo 10.- Las disposiciones de la presente ley son de orden público y prevalecerán sobre toda disposición, norma estatutaria, reglamentaria, contractual o societaria que autorice percepciones incompatibles con el régimen aquí establecido.

Toda percepción efectuada en violación de lo dispuesto por esta ley será nula de pleno derecho y deberá ser reintegrada íntegramente al Tesoro Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, patrimoniales y penales que pudieran corresponder.

La autoridad de aplicación deberá promover las acciones administrativas y judiciales necesarias para obtener el recupero de las sumas indebidamente percibidas.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un régimen integral de integridad, transparencia, austeridad, publicidad y rendición de cuentas aplicable a las personas designadas por el Estado Nacional para representar sus intereses en los órganos de administración, dirección, fiscalización o control de empresas, sociedades y demás entidades con participación estatal.

La iniciativa parte de una premisa sencilla, pero fundamental para un Estado democrático: la representación del Estado constituye una función pública y no una fuente de beneficios económicos personales. Quien es designado para representar al Estado administra intereses que pertenecen a toda la comunidad y, por ello, debe desempeñar esa función con exclusiva sujeción al interés público, bajo estándares reforzados de integridad, austeridad y transparencia.

El origen inmediato de este proyecto se encuentra en un hecho que generó una profunda conmoción pública: la difusión de las extraordinarias remuneraciones percibidas por directores designados por el Estado Nacional en YPF S.A. Aquellas cifras —de una magnitud difícilmente conciliable con la realidad económica que atraviesa nuestro país— despertaron un legítimo debate social acerca de los límites éticos del ejercicio de la función pública y de la utilización de recursos vinculados al patrimonio estatal.

La obscenidad de esas remuneraciones no puede analizarse de manera aislada ni reducirse a un caso particular. Resulta todavía más inadmisibles cuando se produce en un contexto en el que el propio Estado exige a millones de argentinos un esfuerzo permanente, expresado en la pérdida del poder adquisitivo de salarios y jubilaciones, la reducción de políticas públicas esenciales, el ajuste sobre áreas sensibles y el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

La austeridad no puede ser un mandato dirigido únicamente hacia la ciudadanía. Debe comenzar por quienes ejercen responsabilidades públicas. Ninguna política que reclame sacrificios colectivos puede sostener su legitimidad si, al mismo tiempo, preserva o tolera espacios de privilegio para quienes administran intereses públicos.

Sin embargo, este proyecto no pretende legislar sobre un caso determinado ni responder coyunturalmente a una controversia pública. Por el contrario, parte de la convicción de que el episodio de YPF puso en evidencia una problemática mucho más profunda: la existencia de un régimen fragmentado, opaco y excepcional que regula la representación estatal en empresas y sociedades con participación pública.

Con el propósito de conocer el verdadero alcance de esa situación, hemos promovido diversas solicitudes de acceso a la información pública al amparo de la Ley 27.275; las que revelaron un problema institucional de considerable gravedad.

Las respuestas recibidas por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Economía y de otros organismos competentes pusieron de manifiesto que el propio Estado Nacional carece de un registro consolidado de las personas que ejercen la representación estatal en empresas y sociedades; no dispone de información centralizada sobre las designaciones efectuadas, los regímenes jurídicos aplicables, las excepciones vigentes, las remuneraciones correspondientes, los mecanismos de control existentes ni los organismos responsables de supervisar dichas funciones.

Lejos de brindar esa información, los organismos consultados remitieron a una multiplicidad de fuentes dispersas, sugiriendo consultar en abstracto: publicaciones del Boletín Oficial, actas societarias, registros de la Inspección General de Justicia, páginas institucionales, estatutos particulares, el denominado "Mapa del Estado" y diversa documentación distribuida entre numerosos organismos; un andamiaje inabordable, sin el mínimo nivel de individualización o precisión.

En otras palabras, luego de agotar íntegramente los plazos previstos por la Ley 27.275, el Estado respondió que esa información únicamente podía reconstruirse mediante un complejo trabajo de recopilación realizado por quien la solicitara.

Lo verdaderamente preocupante no es solamente la dificultad para acceder a esos datos. Lo más grave es que el propio Estado carezca de herramientas institucionales que le permitan conocer de manera completa quiénes representan sus intereses, bajo qué condiciones fueron designados, qué régimen jurídico les resulta aplicable, qué excepciones han sido autorizadas, cómo se instrumentan las eventuales remuneraciones y qué controles se ejercen sobre esas funciones.

La transparencia no consiste únicamente en que determinada información exista formalmente en expedientes dispersos. Requiere información organizada, sistematizada, accesible, comparable y permanentemente actualizada. Solo así resulta posible el control ciudadano, parlamentario e institucional.

Pero la investigación permitió advertir, además, un segundo problema estructural: la extrema dispersión normativa que gobierna actualmente esta materia.

El régimen vigente aparece conformado por una superposición de leyes, decretos, reglamentos internos, estatutos societarios, excepciones particulares y disposiciones especiales dictadas en distintos momentos y con finalidades diversas. Entre ellas pueden mencionarse el Decreto 1278/2012 y sus modificaciones; el régimen especial correspondiente a las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad; las previsiones específicas contenidas en el artículo 15 de la Ley 26.741 respecto de YPF S.A.; normas societarias particulares y numerosos criterios administrativos emanados de distintos organismos.

El resultado es un sistema caracterizado por la proliferación de excepciones, la ausencia de criterios uniformes y una complejidad normativa que dificulta seriamente la identificación del régimen jurídico aplicable en cada situación.

Paradójicamente, cuanto más complejo y fragmentado es el sistema, menor resulta su transparencia. Y cuanto menor es la transparencia, mayores son las posibilidades de que subsistan situaciones incompatibles con los principios republicanos de publicidad, igualdad y control de la gestión pública.

Frente a este panorama, el presente proyecto procura establecer reglas generales, uniformes y permanentes que restituyan racionalidad al sistema.

La primera de ellas consiste en reafirmar un principio que el ordenamiento jurídico ya reconoce, pero cuya aplicación práctica ha quedado desdibujada por la multiplicidad de excepciones existentes: quienes representan al Estado Nacional en empresas y sociedades con participación estatal ejercen una función pública y, como tales, se encuentran plenamente alcanzados por la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

No se trata de simples directores societarios. Ejercen una función estatal, administran intereses públicos y actúan en representación de toda la comunidad. Precisamente por ello, la representación estatal no puede ser concebida como una oportunidad de obtener beneficios económicos derivados de la propia designación.

En esa inteligencia, el proyecto establece como principio general que el ejercicio de la representación del Estado no genera derecho a percepción retributiva alguna. La representación constituye un deber funcional y no un beneficio patrimonial.

Sólo de manera excepcional, cuando la persona designada no desempeñe simultáneamente otro cargo, empleo o función remunerada en el Sector Público Nacional, podrá percibir una remuneración, la que además estará estrictamente limitada por un tope equivalente a la remuneración de un Secretario de Estado.

No se desconoce la responsabilidad que supone integrar órganos de conducción de empresas estratégicas. Lo que se afirma es que ninguna responsabilidad pública justifica remuneraciones desproporcionadas respecto del contexto económico y social del país ni tratamientos privilegiados incompatibles con el principio republicano de igualdad.

Asimismo, el proyecto dispone que toda remuneración excepcionalmente autorizada deberá canalizarse exclusivamente a través del Estado Nacional, prohibiendo cualquier pago directo por parte de las empresas o sociedades. Este mecanismo procura asegurar la trazabilidad de los recursos, la uniformidad del régimen remuneratorio, el efectivo control del cumplimiento de los límites legales y la plena publicidad de las erogaciones vinculadas a la representación estatal.

Como garantía adicional de integridad, la iniciativa establece la nulidad de toda percepción realizada en infracción al régimen previsto, el reintegro de las sumas indebidamente percibidas y la promoción de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieran corresponder. La eficacia de un régimen de transparencia depende también de la existencia de consecuencias jurídicas claras frente a su incumplimiento.

La iniciativa crea además un Registro Nacional de Representantes del Estado en Empresas y Sociedades con Participación Estatal, concebido como una herramienta permanente de transparencia activa.

La experiencia obtenida a partir de las solicitudes de acceso a la información demuestra que el principal problema no radica únicamente en la existencia de determinados regímenes remuneratorios, sino también en la ausencia de información pública consolidada que permita conocer integralmente el funcionamiento del sistema.

El Registro permitirá concentrar en un único ámbito las designaciones, los organismos proponentes, las funciones ejercidas, el régimen jurídico aplicable, las situaciones de incompatibilidad, las excepciones autorizadas, el organismo pagador cuando corresponda, las remuneraciones efectivamente percibidas, las declaraciones juradas, las intervenciones de los organismos de control y toda otra información necesaria para garantizar la trazabilidad, la transparencia activa y el efectivo control ciudadano y parlamentario.

Del mismo modo, el proyecto fortalece las competencias de la Oficina Anticorrupción como autoridad de aplicación, asignándole funciones específicas de administración del Registro, verificación del cumplimiento del régimen de integridad previsto por la ley, control del régimen

excepcional de remuneraciones, auditoría periódica de las designaciones y promoción de las actuaciones correspondientes frente a eventuales incumplimientos.

La iniciativa se inscribe, asimismo, en los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina en materia de prevención de la corrupción, integridad pública y transparencia, particularmente los derivados de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los estándares desarrollados por la OCDE y el GAFI; todos ellos orientados a fortalecer mecanismos preventivos de gestión de conflictos de intereses, publicidad de los actos de gobierno y rendición de cuentas.

Pero existe una razón adicional, quizás la más importante. La legitimidad del Estado no depende únicamente de la legalidad formal de sus decisiones. También se construye a partir de la confianza ciudadana en que quienes ejercen funciones públicas lo hacen bajo reglas iguales para todos, sin privilegios, sin beneficios extraordinarios y con plena sujeción al interés colectivo.

Desde una perspectiva comprometida con la igualdad y la justicia social, no resulta aceptable naturalizar mecanismos que permitan convertir la representación del Estado en un ámbito de privilegios o de acumulación de beneficios personales, mientras se exige al conjunto de la sociedad un esfuerzo permanente. Tampoco puede admitirse que la dispersión normativa y la falta de información pública dificulten el control democrático sobre quienes administran recursos que pertenecen a toda la comunidad.

Este Congreso tiene la responsabilidad de corregir esas distorsiones.

Debe señalarse, finalmente, que la presente iniciativa no agota el debate sobre el régimen de incompatibilidades entre el ejercicio de la función pública y el desempeño simultáneo de cargos en órganos de administración, dirección o fiscalización de empresas con participación estatal.

Este bloque parlamentario comparte y ha acompañado iniciativas orientadas a establecer un régimen más amplio de incompatibilidades, que impida la simultaneidad misma entre ambas funciones como herramienta para prevenir conflictos de intereses estructurales y reforzar la imparcialidad en el ejercicio de la función pública.

El presente proyecto constituye un piso mínimo e indispensable de integridad, transparencia y austeridad republicana. Ambas líneas de trabajo son plenamente compatibles y responden a una misma convicción: el Estado no puede convertirse en un ámbito de privilegios. Debe ser una herramienta al servicio del interés general, sometida a reglas claras, controles efectivos y estándares éticos acordes con las responsabilidades que la sociedad deposita en quienes ejercen funciones públicas.

Por las razones expuestas, solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN