



Título:

El conflicto con Siemens desde una perspectiva
argentina

Autor:

Silvina Cáceres

hnoscaceres@infovia.com.ar

Octubre de 2003



Introducción

En el trabajo desarrollado a continuación, se pretende analizar desde una perspectiva interna la decisión de Fernando De la Rúa de rescindir el contrato con la empresa Siemens, de nacionalidad alemana, que generó un conflicto comercial importante con el gobierno alemán.

Los fundamentos teóricos serán extraídos del Modelo de la Política Burocrática presentado por Graham Allison¹.

El objetivo consiste en identificar el rol desempeñado por los distintos actores gubernamentales involucrados en las negociaciones, identificar sus posturas frente al problema, y la influencia relativa de estos en su desarrollo.

El análisis de los hechos muestra dos etapas diferenciadas, las que se suceden durante el mandato del ex presidente Fernando De la Rúa.

La primera de ellas tiene lugar durante la gestión de Federico Storani a cargo de la Cartera del Interior, y encargado de llevar adelante las negociaciones con Siemens. Esta abarca hasta el 17 de marzo de 2001, año en el que asume en dicho ministerio Ramón Mestre. Esta distinción responde a los cambios de rumbo que han adoptado las negociaciones bajo una y otra titularidad, además de los objetivos que se priorizaron, señalando una ruptura importante.

Marco Teórico.

El enfoque correspondiente al tercer modelo propuesto por Allison para el análisis de las decisiones, denominado de Política Burocrática o Gubernamental, parte de considerar al gobierno no como un actor unitario y racional, sino como una constelación de actores o jugadores ubicados en distintas posiciones del gobierno, y que poseen intereses no homogéneos. A los líderes de la cúpula del aparato (jugadores centrales), se le suman los hombres que ocupan posiciones en las cúpulas de las principales organizaciones (jugadores que se suman mas tarde y que tienen cierta posición independiente). Los individuos se convierten en jugadores al ocupar una posición que tiene injerencia sobre los principales canales de producción de acciones relativas al mencionado juego². Los canales de acción estructuran el juego, determinando cuáles son los individuos que se convertirán en jugadores y las ventajas iniciales de los mismos. Establecen “quien acometerá la acción”.

¹ ALLISON, Graham. La Esencia de la Decisión. Cap. V. Buenos Aires, Ed GEL, 1998.

² ALLISON, Graham. La esencia de la decisión. Buenos Aires, Ed. GEL, 1998. Cap. V. Pag 245: “Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica.”



Estos hombres comparten poder: la distribución de responsabilidades entre distintos individuos estimula las diferencias respecto de lo que se ve y juzga importante.

Las posiciones de los jugadores pueden servir como una primer aproximación de sus prioridades o percepciones: para estos, tanto el problema como su posible solución serán distintos según la posición desde la cual se consideran.

En este contexto, las acciones o decisiones emanadas del gobierno, para este caso la anulación del contrato firmado con Siemens durante el menemismo, son necesariamente resultantes de un proceso político³. “Resultantes en el sentido que lo que ocurre surge” ... “como resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas; políticas porque es a través de la actividad política (entre jugadores situados en distintas posiciones de gobierno) de la que emergen las decisiones”⁴. La “política”, caracterizada por la existencia de pactos entre los miembros del gobierno, a través de los canales regulares, se convierte en la actividad esencial del proceso, donde lo fundamental es el poder y destreza de los que defienden y los que se oponen a la acción en cuestión.

Hay un gran número de factores que intervienen en las resultantes, constituyendo un juego gubernamental: las preferencias y posturas peculiares de los jugadores individuales; las ventajas y desventajas de cada jugador (que difieren sustancialmente de un canal de acción a otro); los agrupamientos de jugadores y las ventajas de cada jugador individual.

Allison sostiene que la postura de cada jugador está determinada por una serie de factores, tales como las percepciones y prioridades parroquiales (derivadas de su posición en el gobierno), por sus fines e intereses (organizacionales, domésticos y personales), por los plazos que exigen encarar una cuestión dentro de fechas prefijadas, y facetas de las cuestiones. La influencia de estos factores se ve claramente en las posturas asumidas por los Ministros de Economía (Cavallo) y del Interior (Mestre) en la segunda etapa señalada en la Introducción, que dieron lugar a duros enfrentamientos. Una frase mencionada por el autor resume lo dicho: “El lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado”⁵, lo que significa que la postura de un actor en particular puede predecirse con bastante confiabilidad apoyándose en la información existente acerca del lugar donde está sentado, es decir de su posición.

No obstante lo dicho hasta aquí, este trabajo pretende además dejar ver otro elemento señalado por la teoría, cuando señala que la posibilidad de resolver los conflictos, así como la postura adoptada por los jugadores no solo

³ Ibidem, pág. 237. La acción gubernamental como resultante política constituye la unidad básica de análisis del modelo.

⁴ Ibidem.

⁵ ALLISON, Graham. La esencia de la decisión, Buenos Aires, GEL, 1998. Cap. V, pág 252.

depende de la posición de los mismos en el gobierno, sino de la persona concreta que la ocupa en un momento determinado⁶. Esto queda demostrado en el cambio de postura asumido por Mestre como Ministro del Interior, quien pese a ocupar la misma posición que su antecesor, modifica sustancialmente su postura frente al problema analizado, llevando al desenlace del conflicto.

El “poder”, definido por Allison como la influencia de cada uno de los jugadores en los resultados del proceso político, va a estar dado por las ventajas para la concertación de pactos y por la voluntad para hacer uso de las mismas. El autor enumera como fuentes de dicho poder no solo la autoridad y la responsabilidad formales (sustentadas en posiciones) y el control efectivo sobre los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones, sino también la capacidad de persuasión y la influencia sobre jugadores en esferas más altas.

De aquí en más, el juego (que resulta en decisiones) se desarrolla de acuerdo a la distribución de ventajas y desventajas específicas de cada jugador, en gran medida “asignadas” por los canales de acción abiertos por el proceso y de acuerdo a las reglas del juego (de carácter normativa). En el contexto definido por el poder compartido y por los juicios separados, cada jugador presionará con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.

Análisis empírico.

En el caso del Proyecto DNI, los actores involucrados en el conflicto cubrieron con sus posiciones un abanico de posturas que iban desde la aprobación del contrato tal como se lo planteó en sus términos originales (lo cual habría implicado la adquisición de los DNI con un costo de \$30 con la obligación de la entrega domiciliaria), pasando por la renegociación, hasta darlo por terminado, llamando a una nueva licitación.

Los inicios del conflicto.

El conflicto tuvo sus orígenes en 1994, durante el gobierno menemista, con el llamado a licitación para la contratación de “un servicio integral para la implantación y operación de un sistema de control migratorio y de identificación de personas”⁷ a cargo del Ministerio del Interior, que se concretó en 1996. Ya para fines de ese año existieron denuncias penales de los frepasistas Darío Alessandro y Juan Pablo Cafiero, que cuestionaban los negocios⁸.

⁶ Ibidem, pág. 241 y 242: “En el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica”.

⁷ Decreto 1340: “Proyecto DNI”, agosto de 1994.

⁸ “La Nación”, 13 de octubre del 2002. Pidieron sin éxito a la justicia que suspendiera el proceso licitatorio. Sus denuncias se basaban en: la obligatoriedad que los DNI se entregaran



En 1997, durante la licitación, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) formuló reparos al proceso de adjudicación y a las empresas oferentes.

Cuando Siemens obtuvo la categoría de preadjudicataria, en 1998, el Ingeniero Israel Loterztain, representante de Malam Systems (Israel), presentó una nota de impugnación dirigida al entonces Ministro del Interior Carlos Corach, denunciando irregularidades en la adjudicación a Siemens, y acusaba al entonces director de Migraciones, Hugo Franco y al Director del Registro Nacional de las Personas (ReNaPer), Eduardo D'Amico de haber incluido modificaciones en el expediente a favor de los alemanes⁹. Dicho informe denuncia que las evaluaciones técnicas y jurídicas¹⁰ no eran favorables a Siemens, que resultó ganadora pese a no haber presentado la mejor oferta en términos cualitativos, y que las mejores calificaciones correspondieron a las empresas competidoras, agrupadas en la Unión Transitoria de Empresas (UTE), integrada por Itrón S.A (del Grupo Macri; líder de la UTE), SHL Systemhouse (canadiense), TRW Systems Ovearseas Inc. (norteamericana) y Malam Systems Ltd. (israelí). El otro grupo con presentado en la licitación fue el conformado por Ivisa (de capitales franceses) y TTI, aunque con pocas chances.

En esta oportunidad, el entonces Ministro del Interior (Corach) desestimó la impugnación, sosteniendo argumentos “de forma y no de fondo”¹¹: Malam no podía impugnar, porque era minoritaria dentro de la UTE.

Curiosamente, el Grupo “Macri no cuestionó la concesión que perjudicaba a una de sus empresas” y mas tarde “vendió Itrón a Siemens a un precio que sería muy superior a su valor real”¹².

Luego de mas de una docena de postergaciones, en febrero de 1998 Siemens ganó la licitación, siendo ignorados “todos los elementos de juicio elaborados por las distintas instituciones y técnicos convocados para la evaluación, y cuya tarea fue avalada por la SIGEN”¹³ ; el contrato tenía un valor de mas de mil millones de pesos, y el ex Presidente Menem y Carlos Corach, firmaron el decreto 1342/98 que establecía, entre otras cosas, un costo de \$30 por cada DNI¹⁴.

a domicilio (que encarecía el servicio); la orden compulsiva de renovación de los DNI a los 30 años; el Estado asumiría las erogaciones de las que no se hacía cargo la empresa.

⁹ “Página 12”, 1 de marzo del 2000.

¹⁰ “La Nación”, 26 de julio de 2000. Israel Loterztain, representante de Malam sostiene que “una cantidad impresionante de organismos del Estado, como la Policía Federal, la Casa de la Moneda, el Banco Central, y expertos especialmente contratados hicieron una evaluación de las ofertas y dijeron que Siemens era inadmisibles...”

¹¹ “Página 12”, 3 de marzo de 2000.

¹² Ibidem. Esto habría provocado, según la fuente señalada, el relevo de Luis Rodolfo Schirado como representante de la firma en Argentina.

¹³ Ibidem (cita extraída de la impugnación efectuada por Israel Loterztain).

¹⁴ “La Nación”, 13 de octubre del 2002. Se trataba de un precio dos veces mayor de lo que valía en 1997.

Ante las acusaciones remitidas, en septiembre de 1998 el gobierno menemista envió todo el expediente de la licitación a la SIGEN. En esta oportunidad, el organismo emitió una nota¹⁵ mediante la cual se advirtió que la ausencia de una estructura de costos no permitiría evaluar alteraciones en la ecuación económica financiera ... para el supuesto que se produjesen acontecimientos extraordinarios o imprevisibles.

Pese a estos reparos, el contrato se firmó en octubre, pero Siemens no comenzó su tarea porque Menem no firmó el decreto que la habilitaba a hacerlo. En 1999 se volvió a postergar el cambio de los DNI, por temor a producir una confusión ante las elecciones.

Este se convirtió en “uno de los temas difíciles”¹⁶ heredado por el gobierno de la Alianza, que asumió en 1999.

Por resolución N° 1779/2000 del Ministerio del Interior de fecha 6 de diciembre del 2000 se declaró al contrato sujeto al régimen de la Ley 25.344 de Emergencia Económica Financiera del Estado Nacional, que entre otras cosas, facultó al Estado a revisar aquellos contratos cuyas disposiciones no se adecuaban a la realidad económica del país.

Primer etapa.

La cuestión en esta primer etapa, pasa por dos alternativas: “renegociar o rescindir”¹⁷ En esta primer etapa, donde las negociaciones se hallan en manos del Ministro del Interior Federico Storani, observamos que el gobierno se inclina por la primera¹⁸.

De hecho se llegó a un principio de acuerdo que modificaba (aunque no en lo sustancial) el contrato original, cuya puesta en práctica se estipuló para febrero del 2001, y cuyos puntos fundamentales fueron:

- Precio: en la renegociación se acordó una reducción del mismo, de \$30 a \$25 (aunque no estaba incluida la entrega a domicilio).
- DNI gratuitos: en el 2001 se entregarán un millón de DNI gratuitos, y en los posteriores se reducirá a 250 mil. El contrato original estipulaba la entrega de solo 75 mil DNI gratuitos.
- Jubilados: se otorgarían 3.500.000 de DNI gratuitos en los próximos dos años
- Se revoca la cláusula de renovación de los mismos cada 6 años¹⁹

¹⁵ Nota SIGEN N° 2063/98-GAL, de fecha 24/09/98.

¹⁶ “Página 12”, 19 de mayo de 2001. Declaración de Fernando De la Rúa

¹⁷ “Página 12” 27 de febrero del 2000.

¹⁸ Declaración de De la Rúa [En “La Nación”, 13 de octubre del 2002]: “Teníamos interés en llegar a un acuerdo, que siempre es mejor que un conflicto”.

¹⁹ “La Nación” 21 de diciembre del 2000.

Es importante señalar los costos que el gobierno argentino debería asumir de no poder concretar el acuerdo en la renegociación (es decir de fracasar la renegociación).

1. Esta situación abriría paso a dos alternativas no deseadas por el gobierno:

1.1- una de ellas, la aprobación del contrato en sus términos originales, lo que expondría al Estado y a los ciudadanos a efectuar importantes desembolsos en favor de la empresa;

1.2- la otra, su rescisión por no adecuarse a la realidad económica del país, medida considerada muy conflictiva por el gobierno, mas predispuesto al diálogo y favorable a la conservación de la seguridad jurídica del país. En este punto, es importante señalar la diferencia entre esta y la segunda etapa, donde la consideración de los costos políticos emergentes de la aprobación del contrato, aumentan la importancia de esta opción.

2. la eventual “reacción de los mercados” ante este tipo de hazañas;

3. La evidente debilidad del gobierno para dar solución a aquellos conflictos que lo enfrentan con los centros económicos transnacionales y la relativa incapacidad del gobierno para hacer primar los intereses nacionales y de sus ciudadanos.

4. El débil compromiso o esfuerzo gubernamental por revertir las tendencias de pasados gobiernos, asociados con la escasa transparencia y las sospechas de corrupción, además de la evidente sumisión a los intereses económicos internacionales.

Según los postulados de la teoría elegida para analizar el caso, esta decisión (la de aceptar los términos del contrato en su versión modificada) sería el resultado de un proceso político, donde diversos jugadores adoptan posturas disímiles en virtud de sus fines e intereses, sus prioridades y perspectivas organizacionales, dando lugar a un proceso de negociación que resulta en la decisión o acción gubernamental.

Jugadores, posiciones y posturas.

En el Ministerio del Interior el objetivo fundamental es reducir los costos de los DNI 20 a no mas de \$20. Esto lo verifica las declaraciones de Cesar Martucci, Subsecretario del Interior, hombre de confianza y elegido por Storani para la negociación, “aquí no se trata de problemas políticos, sino de una cuestión estrictamente de números”²¹. Asimismo, Storani sostuvo una vez

²⁰ “La Nación”, 11 de julio del 2000

²¹ Ibidem



que abandonó el cargo de Ministro, que “la situación estaba planteada de tal manera que era imposible hacer lo que hubiéramos querido, que era anular el contrato y abrir una nueva licitación, porque corríamos el riesgo de afrontar un juicio con muchas posibilidades de perderlo”. Y agregó: “La única alternativa que nos quedaba era la de iniciar una renegociación ... donde, por los vicios de origen en la cuestión, traté de que intervengan todos los interesados”²² .

El Ministerio de Economía analiza también la dimensión monetaria del asunto, especialmente la dificultad derivada de la inexistencia de partidas presupuestarias para pagar los sueldos al personal del Estado abocado a las tareas operativas²³ estipuladas en el contrato. Además, el Estado se había comprometido a pagar anualmente, al mismo costo que cualquier ciudadano, los DNI de aquellas personas que no tenían dinero para hacerlo²⁴.

Podemos ver, que la finalidad de las negociaciones, tanto de parte de los funcionarios principales como de los empresarios es no comprometer la seguridad jurídica del país, y por ello “acelerar los tiempos para definir una situación que podría sentar un antecedente negativo”²⁵ en este terreno.

No obstante estas coincidencias en los criterios priorizados, podemos señalar que no todos los funcionarios de los mandos superiores del Ministerio del Interior están comprometidos con la “renegociación”, cuestión que se puede ver concretamente en los contactos y las propuestas del Viceministro del Interior, Carlos Becerra, a empresas que participaron del proceso licitatorio y que quedaron afuera: solicitó a Malam Ltd. la presentación de una cotización para la confección de los DNI²⁶, con la excusa de poner al día el millón de DNI atrasados que tiene el ReNaPer, pero que en el fondo albergaba la intención de encontrar “un elemento concreto para rescindir el contrato”²⁷.

Hasta aquí hemos analizado las prioridades de los “jugadores centrales”, que en la negociación política, y por el peso de sus posiciones llevaron a este principio de acuerdo. Sin embargo, los “canales de acción” abiertos por la renegociación del contrato incorporan también a otros jugadores, que en esta etapa pueden ser caratulados como secundarios, dado que no concentran la negociación. Aún quedaban pendientes, para la aprobación del acuerdo, una serie de pasos burocráticos²⁸; entre ellos, la obtención del visto bueno por parte de la Procuración General del Tesoro, a cargo de Ernesto Marcer, y la Sindicatura General de la Nación, dirigida

²² “Página 12”, 16 de mayo de 2001.

²³ Fue una de las condiciones fijadas por la administración menemista para evitar que empleados de una empresa privada tuvieran acceso a información privada de las personas.

²⁴ “La Nación”, 13 de octubre del 2002. Para esta fecha, Pablo Fiorentini (Coordinador Operativo de la Dirección Documentación del ReNaPer) sostiene que el número no es menor: más del 50% de los 300.000 trámites que están en la línea de producción son gratis para los ciudadanos.

²⁵ “La Nación”, 11 de julio del 2000.

²⁶ “La Nación”, 26 de julio del 2000.

²⁷ Ibidem.

²⁸ “La Nación”, 21 de diciembre del 2000.

entonces por Rafael Bielsa. “Frente a la posibilidad de aplicar, al referido contrato, los mecanismos de readecuación estipulados” en la Ley de Emergencia Económica, “se ha remitido, a consideración de la SIGEN, la Propuesta de Reformulación Contractual”²⁹, elaborada por la Comisión de Estudio y Seguimiento del Servicio Integral para la Implementación de un Sistema de Control Migratorio, de Identificación de Personas e Información Eleccionaria, conformada por el Ministerio del Interior. La SIGEN actuó a pedido del Ministerio del Interior, como órgano asesor del Poder Ejecutivo además de cómo auditoría interna.

Otro jugador importante, pero con una posición secundaria en el proceso de negociación en esta etapa es la figura de Gastón Ortiz Maldonado, interventor del ReNaPer desde el asenso de la Alianza al poder, y cuyo mandato fue renovado por Storani en julio de 2000. Si bien este Registro forma parte de la estructura organizacional del Ministerio del Interior, su posición se separa del mismo. Esto se verifica en el informe entregado personalmente por Ortiz Maldonado al Ministro en el cual hace referencia a la “incapacidad técnico-operativa de Siemens para ejecutar el contrato”³⁰. Además, el informe sostiene que “no se debería aceptar el desarrollo de un proyecto de alto significado político y de costos inéditos con profesionalidad reducida”³¹. La veracidad de estas acusaciones no tardaría en salir a la luz: la empresa alemana llegó a entregar 5000 DNI antes de que el Registro Nacional de las Personas denunciara fallas en su emisión (en vez de tener la huella digitopulgar derecha tenían la izquierda³²) y se suspendiera la elaboración de documentos a cargo de la contratista³³. En marzo del 2000, se registraba un atraso en la emisión del orden de 1.200.000 DNI. Un dato importante: hasta el momento de la concesión, el Registro se financiaba con la confección de los DNI. En adelante, esos fondos pasaban casi por completo a manos privadas. Una “cláusula escondida” en el contrato de concesión a Siemens, establecía que el Estado debía suplir esa pérdida con fondos del Tesoro, lo cual representaba un sobreprecio de 600 millones de pesos³⁴, según explicaron funcionarios del Ministerio del Interior. Esta cláusula se sumó a las denuncias que inundaron los departamentos ministeriales antes y después de la licitación.

Otro actor secundario en este proceso lo constituyó el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, cuya posición fue crítica respecto de los marcos legales de la licitación³⁵. Sugiere al Ministerio del Interior el

²⁹ Informe elevado por la SIGEN al Ministro del Interior, “revisión Reformulación Contrato Estado – Siemens IT Services S.A”, marzo 2001.

³⁰ “Página 12”, 27 de febrero del 2000.

³¹ Ibidem.

³² “La Nación”, 19 de mayo de 2001. El estado descargó culpas en la empresa privada, y Siemens apuntó a la falta de capacitación del personal estatal.

³³ Ibidem.

³⁴ “La Nación”, 20 de mayo del 2001.

³⁵ “La Nación”, 27 de julio del 2000. Consideró que “la licitación de los sistemas de identificación de las personas no goza del marco legal apropiado”



llamado a una nueva licitación nacional e internacional para la contratación del servicio a cargo de Siemens.

En el informe que se conoció el 26 de julio del 2000, sostiene que es fundamental “rescatar el papel del Estado como regulador y fiscalizador en una actividad que se orienta a satisfacer necesidades públicas y de interés comunitario”³⁶, afirmando que se ha privatizado una actividad que corresponde al Estado³⁷.

Cabe destacar asimismo, el papel desempeñado por Darío Alessandro (presidente del bloque de la Alianza) y Cafiero (Vicepresidente primero de la Cámara de Diputados), quienes en el pasado reciente denunciaron ante la justicia las irregularidades perpetradas en el proceso de adjudicación³⁸. Hacen hincapié en la “irrazonabilidad del precio”, que consideran “abusivo en beneficio de la empresa y confiscatorio para los ciudadanos”³⁹, lo cual transforma al contrato en un acto irregular cuya anulación no genera obligación indemnizatoria a cargo del Estado argentino.

Expuestas las posturas y los intereses de los jugadores involucrados en el proceso, podemos observar cómo juega, en esta primer etapa la prioridad asignada por el Ministerio del Interior y de Economía a los criterios económicos al momento de afrontar la situación. Estos orientaron el proceso hacia la renegociación, y la búsqueda del diálogo y el acuerdo con la empresa, buscando ante todo no vulnerar la seguridad jurídica del país. Esto, dejando de lado opciones más beneficiosas⁴⁰ para la realización del Proyecto DNI.

Con algunas modificaciones y reducciones en los costos (que algunos funcionarios caratularon de “mezquinas”), el principio de acuerdo al que se arribó en esta etapa no pudo apaciguar las denuncias y exigencias de quienes se oponían a él.

Se puede señalar también cómo los jugadores más influyentes en esta etapa, bien posicionados en los canales de acción abiertos por el proceso,

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem. “La contratación realizada es ni más ni menos que la privatización de una actividad propia del Estado”.

³⁸ Según ellos, se debió llamar a tres licitaciones distintas para cada una de las operaciones involucradas en el contrato, de manera tal de evitar los “negociados” y de hacer más transparente el proceso [En “Página 12”, 27 de febrero del 2000]. Además, afirmaban que la magnitud del proyecto hacía que solo unas pocas empresas pudieran competir [En “La Nación”, 13 de octubre del 2002].

³⁹ “Página 12”, 27 de febrero del 2000. El artículo agrega que si se recuerda el escándalo que se produjo a comienzos del menemismo con los DNI que iba a producir una firma francesa a 6 pesos (cuestión que en 1991 llevó al desplazamiento del entonces Ministro del Interior Julio Mera Figueroa), su reflexión no carece de pertinencia. Hay otra cifra que lo comprueba: en menos de 4 meses la empresa contratista podrá recuperar íntegramente la inversión inicial de \$37.414.700 que fija el acuerdo.

⁴⁰ Malam (empresa israelí) ofreció los mismos DNI a un precio de \$9, lo que implicaría un costo mucho menor del contrato, de 150 millones de pesos [En “La Nación”, 26 de julio del 2000]. Otra opción fue la presentada por la empresa francesa, que ofreció los DNI a 6 pesos [En “Página 12”, 27 de febrero del 2000]

hacen uso de las ventajas iniciales en la negociación, permitiéndoles abstraerse de las denuncias, recomendaciones e informes de jugadores ubicados en posiciones secundarias dentro del mismo (tales como los diputados Alessandro, Cafiero, el Síndico General de la Nación, el Defensor del Pueblo, etc. que ponen mayor énfasis en los costos políticos que la continuidad del contrato acarrearían para el país). Esto se hace evidente en las declaraciones de Storani, cuando sostiene que “de todos modos, el protagonismo mayor lo tuvimos nosotros, desde el Ministerio del Interior, y el Ministro de Economía”⁴¹.

No obstante estas declaraciones, que adjudican el papel protagónico a estos dos Ministerios, en la misma entrevista, Storani sostiene que “ante la falta de un dictamen absolutamente claro de la SIGEN (respecto de la propuesta de renegociación remitida) demoré la firma a pesar de que ya contaba con la aprobación” del presidente”. Lo que da a entender, que ante lo delicado del problema, la posición de la SIGEN al respecto era sumamente importante. En este punto, es conveniente señalar que si bien la posición de la SIGEN no es en principio vinculante, es pública⁴², hecho que le asigna una importancia fundamental y hasta decisiva en el proceso decisorio, y que por otro lado proporciona un elemento de poder “potencial” para este organismo.

Es interesante observar cómo en la segunda etapa de análisis, la situación se modifica, fundamentalmente como consecuencia de los cambios en la conducción del Ministerio del Interior, dando lugar a la consideración de alternativas que se dejaron de lado en esta primer instancia, donde la prioridad fue el diálogo y la moderación.

Segunda etapa

Esta se inicia en marzo del 2001, y nos pareció adecuado separarla de la anterior por dos hechos concretos que incidirán en el desarrollo del tema tratado: por un lado la renuncia de Federico Storani como Ministro y el nombramiento por el gobierno de Ramón Mestre como su sucesor; por otro lado, y casi simultáneamente, el retiro de Machinea del Ministerio de Economía, y la designación de Cavallo como Titular del mismo (luego de un breve período en el que el cargo fue ocupado por López Murphy).

Según la teoría que estamos aplicando al análisis de los hechos, esto supondría (y de hecho sucedió) alguna reacomodamiento en las posturas inicialmente adoptadas por los jugadores, dando lugar a nuevos agrupamientos entre jugadores, señalando un nuevo rumbo como tendencia del gobierno.

En los hechos, la consecuencia más evidente de los cambios de jefaturas en los Ministerios fue un distanciamiento del Ministro del Interior de su anterior postura, más cercana a los planteos sostenidos por Economía, y la

⁴¹ “Página 12”, 16 de mayo de 2001. Entrevista al ex Ministro del Interior Federico Storani.

⁴² “La Nación”, 13 de octubre del 2002.



adopción de una nueva, acorde a las posturas mas “críticas”, advirtiendo acerca de los costos políticos que acompañan a la aprobación del contrato, “que promete un futuro escándalo político y económico”⁴³ “comparable al escándalo IBM-Banco Nación”⁴⁴ o al de la venta de armas⁴⁵ de la época de Menem, ya que se trata de un contrato multimillonario.

Esto lo verifica la actitud del nuevo Ministro del Interior, Ramón Mestre, mucho más receptiva a los reclamos del Síndico, situación que le valió un duro enfrentamiento con Cavallo, defensor a capa y espada del polémico contrato⁴⁶.

Con lo dicho, hacemos referencia a que el cambio de postura se define en este caso mas por la persona concreta (Mestre) que por la posición que este ocupa en el gobierno, poniendo una limitación al alcance de la posición para predecir de manera lineal una determinada postura⁴⁷.

Hecha esta aclaración, y dadas las posturas del resto de los jugadores, que permanecieron básicamente inalteradas (aunque tal vez fueron defendidas con mayor énfasis), podemos sostener que la postura adoptada por el nuevo Ministro del Interior, sumado a su disposición a utilizar las ventajas derivadas de su posición de “poder”⁴⁸, fue fundamental a la hora de inclinar la balanza hacia la renegociación o la rescisión, señalando el inicio del fin.

Las negociaciones fueron intensas, alcanzando altos niveles de tensión y enfrentamiento entre los jugadores. Un dato importante a tener en cuenta es que la Ley de Emergencia Económica, dentro de cuyo contexto se inicia la renegociación, establece un plazo máximo para la misma de 180 días, venciendo éste el 21 de mayo del 2001. Los “plazos ... fuerzan a los jugadores a que adopten determinadas posturas”⁴⁹ frente a los acontecimientos: aceptar el contrato en los términos renegociados o rescindirlo, para evitar que el vencimiento de los tiempos establecidos dejen vigente el contrato original.

⁴³ “La Nación”, 18 de mayo del 2001.

⁴⁴ “Página 12”, 16 de mayo del 2001.

⁴⁵ “La Nación”, 19 de mayo del 2001. Este temor fue compartido por el presidente Fernando De la Rúa y por funcionarios de su entorno.

⁴⁶ “Página 12”, 16 de mayo del 2001.

⁴⁷ Vale la aclaración: Storani y Mestre responden a distintas tendencias o corrientes en el seno del Radicalismo. Mientras al primero lo define una actitud mas progresista y se lo puede ubicar mas a la izquierda del centro del partido, Mestre es mas bien conservador en su tendencia, en sintonía con la orientación del presidente. Sin embargo, la postura de ambos frente al conflicto con la empresa alemana se separa sustancialmente de sus “estilos” personales (Storani se muestra mas conservador y Mestre mas progresista, lo cual hace pensar que probablemente hayan influido en sus conductas otros factores. Allison da como ejemplos “los compromisos con diversos proyectos o las deudas contraídas con distintos grupos” [En ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión*. Buenos Aires, Ed. GEL, 1998, Pág. 242.]

⁴⁸ Siempre definido en los términos del autor como influencia efectiva en la resultante política. Recordemos que en este caso, la fuente principal de poder del Ministro es el control efectivo de los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones, lo cual le otorga una ventaja considerable respecto del resto de los actores.

⁴⁹ ALLISON, Graham. *La esencia de la decisión*. Buenos Aires, Ed. GEL, 1998.

La SIGEN aumenta su apuesta para atraer la atención del nuevo Ministro, con una actitud mucho más polémica hacia Siemens. Se opone al contrato renegociado, sugiriendo la rescisión del mismo⁵⁰, entre otras cosas, por la negativa de la empresa a abrir sus estructuras de costos para conocer cómo se llegó a los valores del contrato. Este requerimiento⁵¹, que la empresa advierte como “inadmisibles”⁵², dificulta la renegociación sobre la base de los “sacrificios compartidos” por las partes, tal como lo establece la Ley de Emergencia Económica. Por otra parte, sostiene que los “sacrificios” hechos por la empresa no son válidos⁵³, dado que en el caso de el costo de los DNI se han reducido como contrapartida a una reducción en la calidad del servicio (quedando excluida la entrega a domicilio)⁵⁴, e incluso Siemens no perdía un centavo porque el gobierno creaba una tasa aeroportuaria de tres pesos, cuya recaudación recibía Siemens y compensaba su “pérdida” por la rebaja. Estos “puntos flojos” de la renegociación iniciada por Storani, llevaron a Mestre a declarar, un día antes de la rescisión del contrato, que el mismo “no está ajustado a la legislación argentina: la empresa no ha aceptado las exigencias que hemos planteado”⁵⁵

El intercambio de informes entre la SIGEN (que a poco de haber asumido Ramón Mestre envió dos informes donde constaban sus argumentos contrarios al contrato renegociado) y el Ministro del Interior (que la semana anterior a la decisión de rescindir el contrato remitió a la SIGEN la contrapropuesta que pensaba enviar a la empresa y que recogía muchas de las observaciones del organismo) hacen pensar en la intención de establecer una postura concurrente para impedir la aprobación del contrato, en un momento donde los tiempos no dejan lugar a las vacilaciones. Asimismo, esto es útil para demostrar cómo la SIGEN aumenta y hace efectivo su “poder”, derivado de su “capacidad de persuasión” [y el] “acceso e influencia sobre los jugadores que poseen ventajas para la concertación en las esferas más altas”⁵⁶ (Mestre)

El Ministerio de Economía, donde la persona de Cavallo encarna la defensa de los intereses de la empresa, insistió en mantenerlo y recordó las presiones del gobierno alemán⁵⁷: la cuestión había llegado tan alto que el

⁵⁰ “La Nación”, 17 de mayo de 2001.

⁵¹ En el informe de Bielsa a Mestre de marzo de 2001 aparece como un punto fundamental.

⁵² “La Nación”, 18 de mayo de 2001. El argumento principal de la empresa es que de revelarse dicha estructura de costos, sería empleada posteriormente por la competencia.

⁵³ “La Nación”, 20 de mayo del 2001. Uno de dichos informes revelaba que la rebaja “era un engaño”.

⁵⁴ Ibidem. “... era un precio inferior para un servicio inferior”.

⁵⁵ “La Nación”, 18 de mayo de 2001.

⁵⁶ ALLISON, Graham. La esencia de la decisión. Buenos Aires, Ed. GEL, 1998. Cap V, pág. 244.

⁵⁷ Resulta importante apreciar que las afinidades ideológicas en el ámbito político, entre la socialdemocracia alemana y la Alianza gobernante en Argentina, no se reproducen en el ámbito económico cuando de negocios se trata, donde el gobierno alemán se erige en defensor de las compañías de su nacionalidad, basándose en la “convicción de que hacerles el bien a las grandes empresas es mejor que dejarlas caer. Según Schröder, la política industrial

propio Gerhard Schröder había pedido por Siemens a De la Rúa.⁵⁸ Además, esgrime los argumentos ya vistos de la continuidad jurídica del Estado, el apoyo de Siemens para nuevas inversiones y además evoca el compromiso que el gobierno argentino asumió con el Canciller alemán Schröder, durante la Cumbre del Milenio realizada en septiembre de 2001, ocasión en la que De la Rúa manifestó que los problemas con Siemens se resolverían. Lo mismo sostuvo en diciembre ante los directivos de Siemens que lo visitaron.

En este punto es interesante señalar que los directivos de la empresa, así como el gobierno alemán, realizaron sus descargos y manifestaron su preocupación a través del Ministro de Economía, el más acérrimo defensor del contrato, seguramente con el conocimiento de que los intereses que sustentaban su posición lo tornaban más vulnerable a las amenazas esgrimidas por la empresa⁵⁹. Los alemanes utilizaron este canal de acción para salvar el polémico contrato: Directivos de Siemens se reunieron dos veces con el Ministro y le recordaron que Schröder envió dos cartas a De la Rúa para acelerar una solución favorable para la empresa⁶⁰. También mantuvo reuniones con uno de los principales directivos mundiales de Siemens, Uriel Schafer⁶¹.

El 19 de mayo el gobierno anunció su decisión de rescindir el contrato, emitida por De la Rúa, quien se había alineado tras la posición del Ministro del Interior; también la Procuración del Tesoro aconsejó rescindir. Los principales negociadores (De la Rúa, Colombo, Cavallo y Mestre) concluyeron una larga reunión, convocada la noche anterior en la Quinta de Olivos de la cual, y a la vista del “tira y afloje” de los jugadores, se llegó a esta solución. Mestre había redactado un decreto de anulación del contrato, con fecha el 17 de mayo del 2001, con sus iniciales al pie⁶², pero las gestiones de Cavallo, quien se negó a poner sus iniciales en el texto,⁶³ y Colombo demoraron un día la decisión, que fue tomada al límite del plazo establecido por la Ley de Emergencia Económica.

forma parte de las prerrogativas de un gobierno moderno. En varias oportunidades Schröder se sentó en las mesas de negociaciones cuando hubo que salvar a empresas alemanas en dificultades”. [En www.lanacion.com.ar, 29 de septiembre del 2002, Suplemento Económico.]

En el Manifiesto que Blair y Schröder publican antes de las elecciones europeas de junio de 1999, esto se ve claramente cuando sostienen: “Es igualmente necesario que la política se aplique dentro de un nuevo marco económico [...] en el que el gobierno haga todo lo posible para mantener la empresa” o “en un mundo de cambios científicos y de una globalización cada vez más rápida, debemos crear las condiciones en las que las empresas existentes puedan prosperar”... [En Martín Jacques (ed) *¿Tercera vía o neoliberalismo?*. Barcelona, Ed. Icaria, 2000, cap. I, pág.25]

Esta importancia dada por el gobierno alemán a las empresas se aprecia mejor considerando que la desocupación (que en Alemania es de 4,1 millones de personas) es una de las principales preocupaciones del electorado.

⁵⁸ “La Nación”, 19 de mayo de 2001.

⁵⁹ Incluso algunas versiones amenazaron con el retiro de la empresa del país.

⁶⁰ “La Nación”, 13 de mayo de 2001.

⁶¹ “La Nación”, 17 de mayo de 2001.

⁶² “La Nación”, 19 de mayo de 2001.

⁶³ “Página 12”, 19 de mayo de 2001.



De la Rúa aceptó que la rescisión sea de mutuo acuerdo para evitar el desprestigio internacional de la empresa, que es uno de las preocupaciones fundamentales de los directivos de Siemens⁶⁴. Este temor es fundado, dado que un funcionario del Ministerio del Interior citó el antecedente, que el diario londinense Financial Times reportó en julio de 1999, de un escándalo público por irregularidades en la emisión de los pasaportes británicos. La compañía emisora era Siemens⁶⁵.

Horas antes de que se conociera la rescisión del contrato, funcionarios del Ministerio del Interior dijeron que técnicos del Registro Nacional de las Personas estaban montando desde hacía varios meses un circuito de informatización y modernización que permitiría la confección de un DNI seguro, y que sería mas barato que el ofrecido por Siemens⁶⁶. Es por ello que desde el Ministerio del Interior se sostiene que la rescisión del contrato con la alemana no tendría efectos prácticos sobre la gente.

Frente a la decisión, el Ministro de Defensa alemán, Rudolf Scharping, uno de los hombres importantes del gobierno, no tardó en declarar, en su breve paso por la Argentina, que la anulación “condicionará en cierto modo las decisiones de las compañías alemanas con intenciones de invertir”⁶⁷ en este país, justificando los temores del Ministro de Economía, Domingo Cavallo.

Por su parte, Alessandro y Cafiero no solo desmienten estos efectos de la decisión, sino que señalan que la misma “marca un nuevo camino, el de las inversiones con ganancias razonables y no con superrentas, detrás de las cuales se esconden actos de corrupción”⁶⁸. La postura del ReNaPer se orienta en el mismo sentido, dado que siendo partidario de la confección de los DNI por el Estado, sostuvo que el contrato hacía del Estado un “Estado bobo, indefenso, que tenía que estar si o si en manos de una empresa extranjera para documentar a los argentinos que caminaban por el país”⁶⁹. Asimismo se pronunció la SIGEN, cuyo Secretario General, Anibal Gutierrez, calificó tal decisión como “positiva”, al tiempo que descartó que la empresa tuviera derecho a realizar un juicio, dado que “la Ley de Emergencia Económica confería al Poder Ejecutivo el derecho de reformular o rescindir el contrato, desligando al estado del pago de indemnizaciones”⁷⁰.

De lo desarrollado en las páginas anteriores, podemos inferir que el rol desempeñado por el Ministro del Interior Ramón Mestre, fue muy importante en

⁶⁴ “La Nación”, 19 de mayo del 2001. Declaración de uno de los directivos de Siemens: “la rescisión unilateral sería muy grave. Siemens quedaría muy mal internacionalmente. Está en juego el prestigio de la compañía. Mas importante que conservar el contrato es que no quede flotando que hubo manejos raros”.

⁶⁵ “La Nación”, 20 de mayo de 2001.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ “La Nación”, 25 de mayo del 2001. “los empresarios verán con cuidado las inversiones que piensan hacer en la Argentina”.

⁶⁸ “La Nación”, 20 de mayo del 2001.

⁶⁹ “La Nación”, 22 de mayo del 2001.

⁷⁰ “La Nación”, 20 de mayo del 2001.

el viraje producido por el gobierno al momento de decidir acerca del contrato. Pero es esencial resaltar el papel desempeñado por la SIGEN en este sentido, cuyo titular, Rafael Bielsa, supo explotar su capacidad de persuasión, logrando atraer la atención del Ministro y haciendo que éste “haga lo correcto”. A esta capacidad de influencia de la SIGEN sobre el Ministro se le puede atribuir el mayor impacto sobre los resultados del proceso político.

Conclusión.

Del desarrollo del trabajo, podemos concluir que las decisiones llevadas adelante por un gobierno no son ni tan unitarias, ni tan racionales como usualmente se tiende a interpretar. Resulta muy importante visualizar al los gobiernos como una arena compleja, en la cual se desarrolla un juego competitivo en el que se encuentran involucrados distintos jugadores que visualizan las cuestiones sobre las que deben decidir de manera “retaceada” o “parcializada”.

Del conjunto de los “factores internos” que habitualmente se invocan como influyentes en la decisión, el modelo plantea como fundamental (para comprender de manera mas cabal una decisión gubernamental) identificar:

- cuáles son los jugadores involucrados, sus posiciones y posturas frente al problema;
- las ventajas de que pueden valerse para influir efectivamente en las decisiones y acciones gubernamentales (es decir, el poder relativo del que gozan, puesto que este es compartido)

Esperamos que el trabajo haya contribuido a proporcionar algún elemento adicional para comprender el accionar de los gobiernos.

Para finalizar, nos parece oportuno citar a James Forrestal, el primer Secretario de Defensa norteamericano, quien sostiene: “Siempre me han asombrado aquellos que afirman que van a estudiar cuestiones de gobierno pero que evitarán las cuestiones políticas. Considero que [...] no se puede divorciar el gobierno de la política”⁷¹

⁷¹ Walter Mills (ed), *Forrestal Diaries*, New York, 1951. [En ALLISON, Graham. La esencia de la decisión. Buenos Aires, ed. GEL, 1998, pág. 216]