El conflicto con Siemens desde una perspectiva argentina





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 Allison.¹

I 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 éstos en su desarrollo

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 éstos 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. Ésta abarca hasta el 17 de marzo de 2001, día 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 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 más 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 juego.²

Licenciada de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Miembro del CERPI -IRI- UNLP.

¹ Allison, Graham, (1998) La Esencia de la decisión, cap. V, Buenos Aires, Ed GEL.

² Idem, p. 245, "Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica."

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".

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 primera aproximación de sus prioridades o percepciones: para éstos, 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 político.3 "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.

I enfoque correspondiente al tercer modelo propuesto por Allison para el análisis de las decisiones. denominado 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.

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 senta-

³ Idem, p. 237, "La acción gubernamental como resultante política constituye la unidad básica de análisis del modelo".

⁴ Ibídem.

⁵ Idem, p. 252.

do", 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 sólo depende de la posición de los mismos en el gobierno, sino de la persona concreta que la ocupa en un momento determinado.6 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, modificó 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 sólo 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 mismo (de carácter normativo). 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 había planteado 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" 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 negocios. ⁸ (ver página siguiente)

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

 $^{\,}$ 6 ldem, p. 241-42, "En el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica".

⁷ Decreto 1340: "Proyecto DNI", agosto de 1994.

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 alemanes.9 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 SA (del Grupo Macri; lider de la UTE), SHL Systemhouse (canadiense), TRW Systems Ovearseas Inc. (norteamericana) y Malam Systems Ltd. (israelí). El otro grupo presentado en la licitación fue el conformado por Ivisa (de capitales franceses) y TTI, aunque con pocas chances.

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

- 11 Página/12, 3 de marzo de 2000.
- 12 Ibídem. Esto habría provocado, según la fuente señalada, el relevo de Luis Rodolfo Schirado como representante de la firma en Argentina.
- 13 Ibídem (cita extraída de la impugnación efectuada por Israel Loterztain).
- 14 La Nación, 13 de octubre de 2002. Se trataba de un precio dos veces mayor de lo que valía en 1997.
- 15 Nota SIGEN n° 2063/98-GAL, de fecha 24 de septiembre de 1998.
- 16 Página/12, 19 de mayo de 2001. Declaración de Fernando De la Rúa.

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 más tarde "vendió Itrón a Siemens a un precio que sería muy superior a su valor real".12

Luego de más 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 una valor de más 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 DNI.14

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 Nº 1779/2000 del Ministerio del Interior de fecha 6 de diciembre de 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 adecuaran a la realidad económica del país.

Primera etapa

La cuestión en esta primera etapa pasa por dos alternativas: "renegociar o rescindir". ¹⁷ En esta primera etapa, donde las negociaciones se hallaban en manos del ministro del Interior Federico Storani, observamos que el gobierno se inclinó por la primera ¹⁸.

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 de 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 2001 se entregarán un millón de DNI gratuitos, y en los posteriores se reduciría a 250 mil. El contrato original estipulaba la entrega de sólo 75 mil DNI gratuitos.
- Jubilados: se otorgarían 3.500.000
 DNI gratuitos en los siguientes dos años.
- Se revocó la cláusula de renovación de los mismos cada 6 años.¹⁹

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

1. Esta situación hubiera abierto paso a dos alternativas no deseadas por el gobierno: una de ellas, la apro-

uego de más 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"; el contrato se firmó en octubre, pero Siemens no comenzó su tarea porque Menem no firmó el decreto que la habilitaba a hacerlo

bación del contrato en sus términos originales, lo que hubiera expuesto al Estado y a los ciudadanos a efectuar importantes desembolsos en favor de la empresa; la otra, su rescisión, por no adecuarse a la realidad económica del país, medida considerada muy conflictiva por el gobierno, más predispuesto al diálogo y favorable a la conservación de la seguridad jurídica del país. En este punto, es importante señalar la diferencia entre ésta y la segunda etapa, donde la consideración de los costos políticos emergentes de la aprobación del contrato, aumentaron la importancia de esta opción.

- 2. La eventual "reacción de los mercados" ante este tipo de hazañas.
- 3. La evidente debilidad del gobier-

¹⁷ Página/12, 27 de febrero de 2000.

¹⁸ Declaración de De la Rúa, en La Nación, 13 de octubre de 2002 "Teníamos interés en llegar a un acuerdo, que siempre es mejor que un conflicto".

¹⁹ La Nación, 21 de diciembre de 2000.

no para dar solución a aquellos conflictos que lo enfrentaban con los centros económicos transnacionales y su relativa incapacidad 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 adoptaron posturas disímiles en virtud de sus fines e intereses, sus prioridades y perspectivas organizacionales, dando lugar a un proceso de negociación que resultó en la decisión o acción gubernamental.

Jugadores, posiciones y posturas

En el Ministerio del Interior el objetivo fundamental era reducir los costos de los DNI 20 a no más de \$20. Esto lo verificaron las declaraciones de César Martucci, subsecretario de

20 La Nación, 11 de julio de 2000.

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 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 analizó 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 hacerlo.²⁴

Podemos ver que la finalidad de las negociaciones, tanto de parte de los funcionarios principales como de los empresarios, era 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 estaban 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 par-

²¹ Ibídem

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 de 2002. Para esta fecha, Pablo Fiorentini (coordinador operativo de la Dirección Documentación del ReNaPer) sostuvo que el número no es menor: más del 50% de los 300 mil trámites que estaban en la línea de producción eran gratis para los ciudadanos.

²⁵ La Nación, 11 de julio de 2000.

ticiparon del proceso licitatorio y que quedaron afuera: solicitó a Malam Ltd. la presentación de una cotización para la confección de los DNI,²⁶ con la excusa de poner al día el millón de documentos atrasados que tenía el ReNaPer, pero que en el fondo albergaba la intención de encontrar "un elemento concreto para rescindir el contrato".²⁷

Cegún los postulados de la **S**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 adoptaron posturas disímiles en virtud de sus fines e intereses, sus prioridades y perspectivas organizacionales, dando lugar a un proceso de negociación que resultó en la decisión o acción gubernamental.

Hasta aquí hemos analizado las prioridades de los "jugadores centrales", que en la negociación política, y por el peso de sus posiciones llegaron a este principio de acuerdo. Sin embargo, los "canales de acción" abiertos por la renegociación del contrato incorporaron también a otros jugadores, que en esta etapa pueden ser caratulados como secundarios, dado que no concentraron la negociación. Aún quedaban pendientes, para la aprobación del acuerdo, una serie de pasos burocráticos;28 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 entonces por Rafael Bielsa. "Frente a la posibilidad de aplicar, al referido contrato, los mecanismos 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 como auditoría interna.

Otro jugador importante, pero con una posición secundaria en el proceso de negociación en esta etapa fue Gastón Ortiz Maldonado, interventor del ReNaPer desde el ascenso 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 separó 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

²⁶ La Nación, 26 de julio de 2000.

²⁷ Ibídem.

²⁸ La Nación, 21 de diciembre de 2000.

²⁹ Informe elevado por la SIGEN al ministro del Interior, "revisión Reformulación Contrato Estado-Siemens IT Services SA", marzo 2001.

³⁰ Página/12, 27 de febrero de 2000.

o obstante estas coincidencias en los criterios priorizados, podemos señalar que no todos los funcionarios de los mandos superiores del Ministerio del Interior estaban comprometidos con la "renegociación", los "canales de acción" abiertos por la renegociación del contrato incorporaron también a otros jugadores, que en esta etapa pueden ser caratulados como secundarios, dado que no concentraron la negociación

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 5mil DNI antes de que el Registro Nacional de las Personas

31 Ibídem.

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 Ibídem.

34 La Nación, 20 de mayo de 2001.

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

36 Ibídem.

37 Ibídem. "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 mas transparente el proceso. En Página/12, 27 de febrero de 2000. Además, afirmaban que la magnitud del proyecto hacía que sólo una pocas empresas pudieran competir. En La Nación, 13 de octubre de 2002.

denunciara fallas en su emisión (en vez de tener la huella dígitopulgar derecha tenían la izquierda)32 y se suspendiera la elaboración de documentos a cargo de la contratista.³³ En marzo de 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 pesos,34 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 licitación.³⁵ Sugirió al Ministerio del Interior el Ilamado 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 de 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 Estado. 37

Cabe destacar asimismo el papel desempeñado por Darío Alessandro (presidente del bloque de la Alianza) y Juan Pablo Cafiero (vicepresidente primero de la Cámara de Diputados), quienes en el pasado reciente habían denunciado ante la justicia las irregularidades perpetradas en el proceso de adjudicación.³⁸

Hicieron hincapié en la "irrazonabilidad del precio", que consideraban "abusivo en beneficio de la empresa y confiscatorio para los ciudadanos", ³⁹ lo cual transforma al contrato en un acto irregular cuya anulación no generaba obligación indemnizatoria a cargo del Estado argentino.

Expuestas las posturas y los intereses de los jugadores involucrados en el proceso, podemos observar cómo jugó, en esta primera etapa, la prioridad asignada por el Ministerio del Interior y de Economía a los criterios económicos al momento de afrontar la situación. Éstos orientaron el proceso hacia la renegociación y la búsqueda del diálogo y el acuerdo con la empresa, tratando ante todo de 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, hicieron uso de las ventajas iniciales en la negociación, que les permitieron 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 pusieron 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 sostuvo 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 sostuvo 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 pública,42 hecho que le asigna una importancia fundamental en el proceso decisorio, y que por otro lado le proporciona un elemento de poder "potencial".

Es interesante observar cómo en la segunda etapa de análisis, la situación se modificó, 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.

.

³⁹ Página/12, 27 de febrero de 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 cuatro 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 implicaba un costo mucho menor del contrato, de 150 millones de pesos. En La Nación, 26 de julio de 2000. Otra opción fue la presentada por la empresa francesa, que ofreció los DNI a 6 pesos. En Página/12, 27 de febrero de 2000.

⁴¹ Página/12, 16 de mayo de 2001. Entrevista al ex ministro del Interior Federico Storani.

⁴² La Nación, 13 de octubre de 2002.

Segunda etapa

Ésta se inició en marzo de 2001, y nos pareció adecuado separarla de la anterior por dos hechos concretos que incidieron en el desarrollo del tema tratado: por un lado la renuncia de Federico Storani como ministro y el nombramiento por parte del 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) algún reacomodamiento en las posturas inicialmente adoptadas por los jugadores, dando lugar a nuevos agrupamientos entre ellos, señalando un nuevo rumbo como tendencia del gobierno.

43 La Nación, 18 de mayo de 2001.

44 Página/12, 16 de mayo de 2001.

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

46 Página/12, 16 de mayo de 2001.

47 Vale la aclaración: Storani y Mestre respondían a distintas tendencias o corrientes en el seno del radicalismo. Mientras al primero lo define una actitud más progresista y se lo puede ubicar más a la izquierda del centro del partido, Mestre era más bien conservador en su tendencia, en sintonía con la orientación del presidente De la Rúa. Sin embargo, la postura de ambos frente al conflicto con la empresa alemana se separó sustancialmente de sus "estilos" personales (Storani se mostró más conservador y Mestre más 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 La esencia de..., obra citada, p. 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.

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 adopción de una nueva, acorde a las más "críticas", advirtiendo acerca de los costos políticos que acompañaban 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 trataba 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 contrato.⁴⁶

Con lo dicho, hacemos referencia a que el cambio de postura se definió en este caso más por la persona concreta (Mestre) que por la posición que éste ocupaba en el gobierno, poniendo una limitación al alcance de la posición para predecir de manera lineal una determinada postura.⁴⁷

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, sumada 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 EcoLa 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 adopción de una nueva, acorde a las más "críticas", advirtiendo acerca de los costos políticos que acompañaban a la aprobación del contrato, "que promete un futuro escándalo político y económico" "comparable al escándalo IBM-Banco Nación" o al de la venta de armas de la época de Menem, ya que se trataba de un contrato multimillonario

nómica, dentro de cuyo contexto se inició la renegociación, establecía un plazo máximo para la misma de 180 días, venciendo éste el 21 de mayo de 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.

La SIGEN aumentó su apuesta para atraer la atención del nuevo ministro, con una actitud mucho más polémica hacia Siemens. Se opuso al contrato renegociado, sugiriendo la rescisión del mismo,⁵⁰ 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 requerimiento,⁵¹ que la empresa advirtió como "inadmisi-

ble", 52 dificultó la renegociación sobre la base de los "sacrificios compartidos" por las partes, tal como lo establece la Ley de Emergencia Económica. Por otra parte, sostuvo que los "sacrificios" hechos por la empresa no eran válidos,53 dado que en el caso del costo de los DNI se redujeron como contrapartida de una baja en la calidad del servicio (quedando excluida la entrega a domicilio),⁵⁴ y que incluso Siemens no perdía un centavo porque el gobierno creaba una tasa aeroportuaria de tres pesos, cuya recaudación recibía la empresa 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

⁴⁹ La esencia de..., obra citada.

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 era que de revelarse dicha estructura de costos, sería empleada posteriormente por la competencia.

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

⁵⁴ Ibídem. "era un precio inferior para un servicio inferior".

⁵⁵ La Nación, 18 de mayo de 2001.

I intercambio de informes entre la SIGEN y el ministro del Interior hacen pensar en la intención de establecer una postura concurrente para impedir la aprobación del contrato, en un momento donde los tiempos no dejaban lugar a las vacilaciones.

en la intención de establecer una postura concurrente para impedir la aprobación del contrato, en un momento donde los tiempos no dejaban lugar a las vacilaciones. Asimismo, esto es útil para demostrar cómo la SIGEN aumentó e hizo efectivo su "poder", derivado de su "capacidad de persuasión" y del "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 encarnaba la defensa de los intereses de la empresa, insistió en mantener el contrato y recordó las presiones del gobierno alemán:⁵⁷ la cuestión había llegado tan alto que el propio Gerhard Schröder había pedido por Siemens a De la Rúa. 58 Además, esgrimió los argumentos ya vistos de la continuidad jurídica del Estado y el apoyo de Siemens para nuevas inversiones, y además evocó 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 había manifestado que los problemas con Siemens se resolverían. Lo mismo sostuvo en diciembre ante los directivos de la empresa 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 empresa.59 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 había enviado dos cartas a De la Rúa para acelerar una solución favorable para la empresa. 60 Caballo también man-

56 La esencia de...., obra citada, p. 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 reproducían en el ámbito económico cuando de negocios se trataba, donde el gobierno alemán se erigía 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 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 de 2002, Suplemento Económico.

En el Manifiesto que Blair y Schröder publicaron 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 mas rápida, debemos crear las condiciones en las que las empresas existentes puedan prosperar". En Martín Jacques (ed), (2000) ¿Tercera vía o neoliberalismo?, Barcelona, Ed. Icaria, cap. I, p. 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.

tuvo reuniones con uno de los principales directivos mundiales de Siemens, Uriel Schafer.⁶¹

El 19 de mayo de 2001 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 había aconsejado 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 del 17 de mayo de 2001, con sus iniciales al pie,62 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.

De la Rúa aceptó que la rescisión fuera de mutuo acuerdo para evitar el desprestigio internacional de la empresa, que era una de las preocupaciones fundamentales de los directivos de Siemens⁶⁴. Este temor era fundado, dado que un funcionario del Ministerio del Interior había citado 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 Siemens.⁶⁵

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 más barato que el ofrecido por Siemens.⁶⁶ os 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 empresa

Fue por ello que desde el Ministerio del Interior se sostuvo 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.

61 La Nación, 17 de mayo de 2001.

62 La Nación, 19 de mayo de 2001.

63 Página/12, 19 de mayo de 2001.

64 La Nación, 19 de mayo de 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. Más importante que conservar el contrato es que no quede flotando que hubo manejos raros".

65 La Nación, 20 de mayo de 2001.

66 Ibídem.

67 La Nación, 25 de mayo de 2001. "Los empresarios verán con cuidado las inversiones que piensan hacer en la Argentina".

Por su parte, Alessandro y Cafiero no sólo desmintieron estos efectos de la decisión, sino que señalaron 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 orientó en el mismo sentido, dado que siendo partidario de la confección de los DNI por el Estado, sostuvo que el contrato hacía de él un "Estado bobo, indefenso, que tenía que estar sí o sí 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, Aníbal Gutiérrez, 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 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 "hiciera 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 ver los gobiernos como escenarios complejos, en los cuales 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 más 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 éste 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 gobier-

no pero que evitarán las cuestiones políticas. Considero que [...] no se puede divorciar el gobierno de la política".⁷¹

⁶⁸ La Nación, 20 de mayo de 2001

⁶⁹ La Nación, 22 de mayo de 2001.

⁷⁰ La Nación, 20 de mayo de 2001.

⁷¹ Mills, Walter (ed), (1951), "Forrestal Diaries, New York",en La esencia..., obra citada, p. 216.