



Maestría en Administración y Políticas Públicas

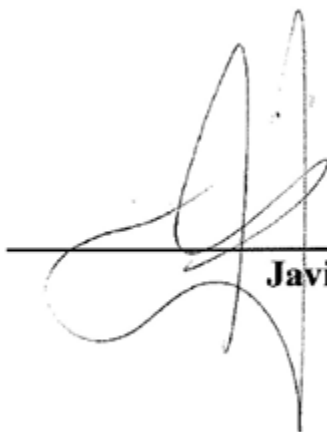
Tesis de Maestría

Octava Promoción

Toma de decisiones estratégicas y políticas públicas en contextos de crisis generalizadas: un análisis de la crisis argentina 2001-2002

Héctor Santiago Mazzei
N° de legajo: 16197404

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 31 de julio de 2019



Javier Auyero



Universidad de
San Andrés

Resumen

La investigación se propone analizar la forma en que se toman decisiones durante las crisis generalizadas, determinando los factores que actúan como condicionantes, la amplitud de la agenda, la conformación del núcleo estratégico de toma de decisión y su relación con las organizaciones que componen el aparato del Estado de acuerdo a sus capacidades institucionales construidas previamente. El estudio se concentra en la crisis argentina de 2001-2002 por la magnitud de las decisiones adoptadas y las políticas públicas implementadas. La hipótesis central es que, en la historia argentina reciente, las crisis generalizadas son las verdaderas parteras de las políticas públicas.

El análisis de los mecanismos internos de toma de decisión y las opciones disponibles en situaciones críticas tiene un sentido dual: por un lado, arribar a las fuentes estructurales de las mismas y, en consecuencia, contar con instrumentos para el diseño e implementación rápida de medidas para salir de dichas crisis. Por el otro, aportar una herramienta analítica para los diseñadores de políticas públicas en situaciones de equilibrio dado que, como se desarrolla en esta tesis, la toma de decisiones en contextos de crisis deja *variables ancladas* que permanecen a lo largo del tiempo y generan desequilibrios latentes que son fuentes de nuevas crisis.

Palabras claves

Crisis generalizadas - Toma de decisiones - Variables ancladas - Capacidades estatales - Conflicto interpoderes

Abstract

The research analyzes the way in which decisions are made during generalized crises, determining the factors that act as conditions, the breadth of the public agenda, the conformation of the strategic decision-making nucleus regarding the organizations that make up the apparatus of the State according to its previously built institutional capacities. The study focuses on the Argentine crisis of 2001-2002 due to the magnitude of the decisions taken and the public policies implemented. The central hypothesis is that, in recent Argentine history, generalized crises are the true makers of public policies.

The analysis of the internal decision-making mechanisms and the options available in critical situations has a dual sense: on the one hand, arrive at their structural sources and, consequently, have instruments for a rapid design and implementation of measures to get out of these crises. On the other hand, provide an analytical tool for public policy designers in situations of equilibrium since, as developed in this thesis, decision making during generalized crises develops *anchored variables* that remain over time and generate latent imbalance which are the cause of new crises.

Key words

Generalized crises – Decision-making – Anchored variables – State capacities -



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

Dedicado a Sandra Gallegos. Por cada una de las horas

Son muchas las personas e instituciones que han colaborado directa o indirectamente para que esta tesis fuera posible.

Javier Auyero como Director me ha alentado desde un primer momento a seguir adelante. Pero lo más importante es que realizó aquellas preguntas que permiten abrir nuevas visiones sobre los temas tratados. Más allá de nuestra larga amistad y de la distancia que nos separa, ha dedicado tiempo a debatir las ideas que aquí se expresan. Serán inolvidables los encuentros en la oficina de la Universidad de Texas, Austin donde trabajamos sobre esta tesis. Por eso mi agradecimiento.

También al Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) que es mi lugar de trabajo desde hace muchos años y que me permitió realizar experiencias en doce organismos estatales siempre en posiciones de responsabilidad ejecutiva. El CAG es el espacio donde a la vez que aprendí enfrentando problemas reales, adquirí ese amor por lo que hago y por la gente con la que me ha tocado interactuar.

Un agradecimiento especial a la Universidad de San Andrés y a mis compañeros de la 8va Promoción de la Maestría en Administración y Políticas Públicas. Destaco mi gratitud al Director de la Maestría, Carlos Acuña, y al coordinador, Antonio Camou, así como a los profesores Aldo Isuani, Oscar Oszlak, Roberto Martínez Nogueira, Mercedes Iaccoviello y José María Fanelli. Mi experiencia como Administrador Gubernamental ha sido enriquecida con una mejor capacidad de reflexión y análisis a partir de sus enseñanzas. Con respecto a mis compañeros de promoción, su amistad perdura hasta hoy y han sido siempre un motor para que culmine el presente trabajo.

Hacer una tesis mientras se ocupan puestos de responsabilidad es realmente difícil si no fuera por colaboradoras como Lorena Hernández, Adriana Campos y Nadia Arza en las tareas administrativas de desgrabar audios de entrevistas, hacer llamadas insistentes a los entrevistados, realizar fotocopias, etc. También a mi actual equipo de colaboradores en la Universidad de San Martín: Juan Prieto, Pablo Palmaz, Pablo Fraser, Pablo Fiore, Gonzalo Alemis y Andrea Molteni porque eficientemente cubrieron mis ausencias.

Un agradecimiento especial a la Mg. Geraldina Brid por haber leído este trabajo y hacerme comentarios valiosos sobre el mismo y sobre aspectos metodológicos. También un agradecimiento especial a la Mg. Rocío Moris que en los últimos meses me ayudó con la búsqueda de bibliografía, las cuestiones metodológicas y sus siempre pertinentes comentarios.

Siempre estaré agradecido con mis padres José Mazzei por la enorme biblioteca que tuvimos en mi casa de la niñez y a Rosa Raimundo por inculcarme el amor al estudio, la lectura y el trabajo. También a Jorge Gallegos, que permanentemente me ha brindado sus consejos de vida.

Por último, lo más importante, el agradecimiento a mi familia: Sandra, Natalia, Emilia y Eugenia para quienes son dedicados todos mis esfuerzos. Los años, días y horas de la Maestría de Administración y Políticas Públicas de UDESA hasta la culminación de la tesis fueron alentados e inspirados por ellas en forma permanente.

A todos ellos, gracias.

INTRODUCCIÓN	8
Hipótesis.....	10
Objetivos	12
Metodología y estructura.....	13
CAPITULO I: marco teórico.....	16
Variables ancladas y bloqueos institucionales	20
La definición de la agenda en las crisis generalizadas	26
Elección racional: el marco de análisis y desarrollo institucional de Ostrom.....	31
Enfoque de las corrientes múltiples: formulación de políticas en contextos de ambigüedad	34
Teoría del equilibrio interrumpido: entre el estancamiento y los estallidos de cambio	39
El marco de las coaliciones promotoras: juego de alianzas políticas.....	41
CAPITULO II: estadios temporales de la toma de decisiones en la crisis 2001-2002	47
Incubación de la Crisis	47
Antecedentes: Convertibilidad y Bloque de Legalidad.....	47
Democracia y Capitalismo en Argentina	49
La Alianza llega al gobierno	52
Desarrollo de la crisis	61
El Hecho Social, la lucha social y la revuelta	61
Represión, saqueos, Estado de sitio	64
Revolución y revuelta.....	66
Los cambios de época y percepción de los actores sociales	68
Una salida Institucional: ley de acefalía.....	70
Crisis, caos y emergencia	72
Salida de la crisis.....	73
Decisión en la excepción.....	73
Dos momentos en la toma de decisiones en la emergencia.....	75
El momento Schmittiano	77
La pesificación asimétrica.....	79
La influencia de la negociación externa frente al FMI.....	83
CAPITULO III: conflicto interpoderes, el rol de la Corte Suprema de Justicia	87
Los primeros días de la pesificación: el Fallo Smith, en defensa propia	88
Peralta regresa a la escena.....	91

El Poder Judicial ante la crisis: ¿la fábula del pastor mentiroso?	96
La tardía interpretación: los Fallos Bustos y Massa.....	99
El saco de instituciones que se agitan	100
El Fallo Massa: quien depositó dólares, recibirá el equivalente en dólares	101
CAPITULO IV: las capacidades construidas previamente	103
La crisis financiera, la salida de la convertibilidad y la pesificación	105
El BCRA en el esquema de la Convertibilidad	106
Toma de decisiones y sistema bancario durante la crisis	112
CAPITULO V: el caso de las retenciones a las exportaciones como parte de las políticas de construcción de estatalidad en situación de emergencia	120
Formación de políticas públicas en crisis.....	121
Diferencias entre las dos crisis argentinas: del neoliberalismo al proteccionismo	121
El proceso organizacional	128
El juego burocrático	129
La formulación	132
CAPITULO VI: la toma decisiones en contextos de crisis graves	135
Acuerdo Político y redes de políticas.....	137
El manejo del tiempo: soluciones y problemas.....	139
Concentración de actores y equipos de gobiernos	140
La concentración de la agenda	142
Objetivos e instrumentos.....	144
Microfísica y microfundamentos del poder	146
Percepciones e intuiciones	147
CONCLUSIONES	152
Tres Reflexiones Finales	155
Grados de influencia de los actores.....	155
Aspectos normativos	157
Pensando el Estado de excepción.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	161
Textos académicos	161
Normativa.....	166
Fallos de la CSJN	167

INTRODUCCIÓN

*Allí donde un sastre remendaría su tela, donde un calculista hábil
Corregiría sus errores, donde el artista retocaría su obra maestra
todavía imperfecta, la naturaleza prefiere volver a empezar desde
la arcilla, desde el caos, y ese derroche es lo que llamamos el orden
de las cosas.*

“Memorias de Adriano” (Yourcenar, 1999, p. 113)

A lo largo de su historia reciente, Argentina ha vivido crisis profundas que han alterado el clima institucional y galvanizado una estructura social injusta y desigual. Esas crisis han sido motivadas por diversos factores y explicadas a través de múltiples causas, en especial a partir de factores económicos (Amado, Cerro y Meloni, 2008)¹. El presente trabajo se propone una visión que integre la política en general, la política pública en particular y los aspectos administrativos/organizacionales; tanto como factores de explicación de las crisis como de la forma en que se toman decisiones en emergencias generalizadas. El ejercicio de desentrañar el proceso de toma de decisión en contextos de crisis severas tiene varias ventajas.

Como se verá en la hipótesis propuesta más adelante, dado que las crisis generalizadas son las verdaderas parteras de las políticas públicas en Argentina, estudiando cómo se toman decisiones en estos escenarios se podrá arribar a las fuentes estructurales de las mismas.

Por otro lado, la dinámica de los cambios institucionales y organizacionales ha sido poco desarrollada en la literatura sobre los procesos de políticas públicas en ambientes de crisis severas. Hacia el futuro, puede ser una herramienta fundamental para los diseñadores de políticas públicas en situaciones de equilibrio dado que, como se desarrollará en esta tesis, la toma de decisiones en contextos de crisis deja lo que aquí se denominan *variables ancladas*. Se trata de variables

¹ Los autores analizan las causas de las crisis en monetarias en Argentina clasificándolas de acuerdo a las teorías sobre esta problemática. Por su parte, Cerro y Meloni (2004) analizan las crisis Argentinas desde 1885 hasta 2003.

estructurales que permanecen inamovibles a lo largo del tiempo y generan desequilibrios latentes que son fuentes de nuevas crisis.

A la vez, si bien las situaciones de crisis han sido analizadas suficientemente en sus causas, no se ha avanzado en el análisis de los mecanismos internos de toma de decisión y de las opciones disponibles en medio de las crisis generalizadas. Analizar ese mecanismo permitirá contar con herramientas para el diseño e implementación rápida de medidas para salir de la crisis.

Por último, conocer e identificar con antelación las *variables ancladas* permitirá diseñar políticas públicas que atenúen las crisis futuras que inevitablemente sucederán por la naturaleza del capitalismo. Sin embargo, podría ser posible mitigar la profundidad de las mismas con las herramientas adecuadas. Esto ha sido estudiado cabalmente por las ciencias económicas, pero es deficiente en el estudio de las políticas públicas.

Se eligió como contexto de análisis la toma de decisiones estratégicas durante la crisis de 2001-2002 en Argentina. Dicha crisis tiene como nota determinante que se trató de una situación donde la misma existencia del Estado estuvo en peligro, configurando la nota principal del denominado *Estado de excepción*. A partir de allí se analizará la toma de decisiones principal —la pesificación asimétrica— y un conjunto de decisiones y políticas públicas que permitirá reconstruir el esquema para la toma de decisiones en contextos de crisis generalizadas. En la mayor parte de los casos están vinculadas directa o indirectamente con uno de los efectores institucionales de esas políticas: el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

El interés por la toma de decisiones en situaciones difíciles parte de una pregunta que décadas atrás formuló Albert Hirschman para determinados países latinoamericanos y que se

reformula de la siguiente forma: ¿existe un estilo o estrategia de resolver problemas en Argentina?²

A partir de allí, plantear los vectores que orientan las políticas públicas estratégicas, que son las que impactarán en el régimen político y condicionarán hacia futuro las propuestas de gobierno y las características de las medidas que se vayan a adoptar, hasta que otra crisis altere el equilibrio.

Hipótesis

La hipótesis principal de esta tesis es que la Argentina entra en crisis recurrentemente debido a que su sistema institucional carece de elementos institucionales e instrumentos de políticas que le permitan estructurar plenamente su estatalidad, en los términos de Oszlak (1982), como el desarrollo de una estructura capaz de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Dichas falencias son suplidas por reglas rígidas, que aquí denominaremos *variables ancladas* (ej. convertibilidad, seguros de cambio, controles de oferta y de precios claves de la economía), que al volverse insostenibles o extremadamente costosas para la sociedad, acumulan tensiones hasta que un hecho social, económico o político las hace ingresar en una etapa de excepción que originará la emergencia.

La situación anterior no se verifica en el vacío, sino en torno a las capacidades e instituciones constituidas previamente y en la forma en que los sectores que ejercen los liderazgos emergentes toman las decisiones. De allí, la importancia de seleccionar dichas instituciones y analizarlas.

² Hirschman se preguntaba “¿existe un *estilo o estrategia* típicamente brasileños, colombianos, chilenos o latinoamericanos de resolver problemas? En Hirschman, A. O., y Aguilar González, M. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina: (en ruta hacia el progreso)*.

De esta forma, el diseño de las políticas públicas y su ejecución en la emergencia estará en función de: (1) las visiones y marco ideológico del líder y del equipo gobernante; (2) la influencia de los sectores sociales estratégicos y de los nuevos actores que surgen por la crisis; (3) la acción e influencia de los poderes del Estado que denominamos aquí conflicto interinstitucional; (4) las capacidades adquiridas previamente; (5) las alternativas estratégicas disponibles como ventanas de oportunidad para la salida de la crisis. Por último, (6) la organización de la agenda alrededor de la atención sobre una agenda acotada de temas prioritarios, de pocos actores, que conforman la alianza política y social que se hace cargo de la crisis. Y de un conjunto también acotado de organismos públicos con capacidad para actuar en la agenda (March y Olsen, 1976).

Mientras esto sucede, el resto de los organismos que componen el aparato estatal refuerzan sus rutinas, estructuran sus propias agendas y presionan por más recursos, facultades y márgenes de autonomía.

Hay un conjunto de teorías sobre la formulación de políticas públicas que han contribuido en forma decisiva a nuestra disciplina. El aporte que se pretende hacer con este estudio es demostrar que dichas teorías son insuficientes y difíciles de verificar en la realidad de países como Argentina donde, por las características del régimen político, los niveles de desigualdad socioeconómica, condicionamientos en su desarrollo o deficiencias en la capacidad estatal los episodios de crisis se repiten y recurrentemente ponen en desequilibrio el sistema de convivencia. Si bien excede los límites de análisis de este trabajo, dicha situación también puede verificarse en otros países latinoamericanos. Lo mismo sucede con otras crisis profundas del capitalismo, como la de 2008, cuyo análisis detallado se dejará pendiente para futuras investigaciones y que ya he tratado en un trabajo comparativo sobre los instrumentos de políticas empleados en EEUU y Argentina para superar dicha crisis financiera de carácter global (Mazzei, 2010).

Objetivos

La propuesta del trabajo tiene como objetivo general analizar la forma en que se toman decisiones durante las crisis generalizadas, determinando los factores que actúan como condicionantes de esas decisiones, la amplitud de la agenda de las mismas, la conformación del núcleo estratégico de toma de decisiones y su relación con las organizaciones que componen el aparato del Estado y de sus capacidades institucionales construidas previamente.

Para ello, se concentrará el estudio de la crisis argentina de los años 2001-2002, por la magnitud de las decisiones adoptadas y por las diferentes políticas públicas que se implementaron en esa oportunidad. Solamente se analizarán crisis anteriores en lo que fuera pertinente para fines comparativos o por cuestiones de dependencia del pasado (*path dependence*).

Del objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el papel de las emergencias sobre la construcción de nuevas agendas.
2. Describir la importancia de las ideas predominantes o mapas cognitivos en el grupo decisor y su líder como filtros para la toma de decisiones.
3. Describir el juego de los actores relevantes antes, durante y posteriormente a la crisis, sus alianzas y su influencia en el rediseño de las políticas públicas.
4. Analizar la influencia de las capacidades institucionales construidas previamente sobre la toma de decisiones en tiempos difíciles. Para ello se tomará como caso testigo la estructura y funcionamiento del BCRA.

Metodología y estructura

La investigación emplea una estrategia de investigación cualitativa en base a entrevistas (fuentes primarias) y legislaciones (fuentes secundarias) para el análisis de políticas públicas.

A fin de acercarse a la cuestión de la toma de decisiones, se realizaron largas entrevistas semiestructuradas a actores políticos y sociales que participaron activamente en el período estudiado. También funcionarios de carrera en los organismos que serán objeto de mayor tratamiento: el BCRA y el Ministerio de Economía. Fueron entrevistados Oscar Lamberto, actual Presidente de la Auditoría General de la Nación, mientras fue senador estuvo a cargo de la Presidencia de la Comisión de Economía (2001-2003) y de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (2001-2003); Jorge Remes Lenicov, Secretario de Hacienda desde el 3 de enero de 2002 al 27 de abril de 2002; José Ignacio de Mendiguren, ejerció como Ministro de Producción durante la presidencia de Eduardo Duhalde, entre 2002 y 2003, actualmente es Diputado Nacional.

Además de las entrevistas, se mantuvieron conversaciones con Eduardo Ratti, Secretario Legal y Administrativo de Ministerio de Economía a partir de enero de 2002; Guillermo Alejandro Zuccolo, Subgerente General de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del BCRA y Subsecretario de Servicios Financieros del 2003 al 2006; José Barbero, Coordinador de la renegociación de contratos de infraestructura del Ministerio de Economía de 2001 a 2003.

La entrevista cualitativa es una herramienta extendida en la investigación en ciencias sociales. Es una técnica de construcción del conocimiento a través de la interacción entre entrevistador y entrevistado, que explora las formas en que los segundos experimentan o interpretan su propio mundo. En otras palabras, se trata de “obtener descripciones del mundo de la vida del entrevistado con respecto a la interpretación del significado de los fenómenos descriptos” (Kvale,

2011, pp. 30). No es un intercambio espontáneo de ideas, como podría ser una conversación entre pares, sino un acercamiento basado en la escucha y una interrogación cuidadosa. Los informantes clave funcionan como interlocutores de su propio trabajo, “actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo” (Taylor y Bogdan, 1987, pp. 103).

El método comparativo aplicado a los sistemas políticos y administrativos permite según Almond y Powell verificar las capacidades de conversión, mantenimiento y adaptación de los diferentes sistemas (Alarcón Olguín, 2000).

El trabajo se estructura en seis capítulos. En la presente introducción se plantean el problema de investigación, las hipótesis, los objetivos y la metodología.

En el capítulo uno se desarrolla el marco teórico compuesto principalmente por tres conceptos que guían el recorrido de toda la investigación: las variables ancladas, el bloque de legalidad y los bloqueos organizacionales e institucionales. También se relevan las teorías sobre políticas públicas consideradas relevantes para la toma de decisiones.

En el segundo capítulo el análisis se divide en tres partes: a) antecedentes e incubación de la crisis, b) crisis generalizada y c) salida de la crisis. Esta división temporal permitirá, en primer lugar, verificar las características propias de la toma de decisión en los diferentes contextos y, en segundo lugar, verificar lo que en el epígrafe de Gourevitch (1993) define como los hechos que hacen presión sobre los sistemas, permitiendo ver las relaciones de fuerza, la atomización del poder y las nuevas alianzas.

En el tercer capítulo se analiza la influencia en la toma de decisiones en el juego entre los poderes interinstitucionales, con énfasis en el papel de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) durante la crisis del 2001.

En el capítulo cuarto se aborda la influencia de la toma de decisiones de las capacidades estatales construidas previamente a las crisis. Para ello se toma como caso de estudio las reformas

a la Ley de Entidades Financieras tras las crisis financieras de los años 90 (Tequila, Rusia y Brasil) y cómo influyeron en la salida de la crisis del 2002.

En el capítulo quinto se analiza el caso de las retenciones a las exportaciones como parte de las políticas de construcción de estatalidad en situación de emergencia.

En el capítulo sexto se repasa la teoría prospectiva (Kahneman y Tversky, 1979; Kahneman, 2012) y la influencia del efecto certidumbre y de las preferencias en la toma de decisiones bajo riesgo. Además, se propone un marco conceptual de elaboración propia aplicable a contextos de crisis generalizadas que toma elementos de las teorías repasadas a lo largo de la investigación. Por último, se elaboran las reflexiones finales.



Universidad de
San Andrés

CAPITULO I: marco teórico

“Pero, más obviamente, son los años de crisis los que hacen presión sobre los sistemas. Los tiempos difíciles exponen fuerzas y flaquezas al escrutinio de todos, permitiendo a los observadores ver unas relaciones que a menudo eran confusas en los periodos de prosperidad”
(Gourevitch, 1993, p. 17).

El análisis de los diferentes casos y del contexto general estará enmarcado en los enfoques del neo institucionalismo y en el análisis estratégico. Cuando se analicen normativas y reglamentaciones, serán aplicados los conceptos surgidos tanto de la doctrina jurídica constitucional, como de las categorías derivadas del denominado análisis económico del derecho (en inglés, law & economics) como forma de analizar los efectos e incentivos de las medidas y sentencias sobre la economía.

Desde el punto de vista institucional, vale aclarar que desde 1983 hasta la actualidad, el país ha vivido más tiempo bajo leyes de emergencia nacional o provincial, que bajo la plena vigencia del Estado de derecho. Mediante este tipo de normativas se han alterado los frenos y contrapesos de los poderes públicos y, en consecuencia, se han modificado tanto el esquema de acumulación de poder como los mecanismos de rendición de cuentas. En Argentina, la emergencia genera alteraciones en el sistema jurídico y en la dinámica del poder que se potencian durante lo que en este trabajo se denominan como *crisis generalizadas*. Como se verá, no se trata de una situación meramente amplificada de la emergencia, sino que tiene dinámicas y lógicas propias que este trabajo se propone estudiar e interpretar utilizando las herramientas del marco teórico propuesto.

Con respecto a las visiones institucionales, según sostiene Vergara (1997), no hay un solo neo institucionalismo, sino que existe lo que denomina tres tradiciones: la sociológica, la política y la económica, las cuales se distinguen por su concepción de la racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos. Las tres etapas que serán analizadas requerirán, por la velocidad

de los cambios y contexto en que se adoptan políticas públicas, de la aplicación de categorías de análisis pertenecientes a cada una de ellas como factores explicativos. Las crisis dejan huellas que se expresan en la redefinición de valores en la sociedad y en la identidad de sus actores.

En el capítulo dos, en el apartado correspondiente a la incubación de la crisis, se realizará un relevamiento de autores que hayan abordado esta problemática desde diferentes ángulos, privilegiando la perspectiva de las políticas públicas. En primer lugar, se empelan las categorías derivadas de la sociología religiosa de Durkheim en el sentido que le adjudica Alexander (2000), como teoría específica de determinados procesos sociales. Estas herramientas ofrecen una visión global de la situación de crisis generalizadas y sus desenlaces. También para esta primera parte, y a fin de analizar el comportamiento de los actores durante la crisis, se utilizarán los conceptos de Gourevitch (1993) sobre las *opciones de políticas* y las *explicaciones*. Esta visión sociológica permite un análisis de la estructura social y de las fuerzas involucradas que visualiza el contexto del Estado en forma dinámica. En lo que el autor denomina “sociología política de la economía política” (Gourevitch, 1993, p. 19). Las *opciones* son los paquetes de políticas que los actores tendrán a su disposición en un momento histórico dado para hacer frente a las crisis. Mientras que las *explicaciones* son los elementos que permitirán comprender el sistema de apoyos en que se sustenta la aplicación del paquete de medidas.

Para el apartado dos del segundo capítulo, donde se describe la crisis generalizada, primero se hará foco en el Estado en forma global, para lo que se apelará a conceptos que permitan explicar el cambio institucional ligados a la corriente neo institucionalista (March y Olsen, 1997) y a aquellas concepciones que analizan la autonomía del Estado (Evans, 1996; Sckocpol y Weir, 1985) atento a que la idea es concentrarse en la capacidad de adaptación y reacción de éste frente a los diferentes cambios.

Finalmente, en la tercera parte de dicho capítulo, el momento de salida de la crisis, se realizará un seguimiento de la evolución temporal de las políticas analizadas, verificando los cambios de tendencia y los “desenlaces de los juegos de negociación” (Alexander, 2000).

La estructura del trabajo se basará en la descripción de las matrices políticas resultantes en cada una de las etapas. Según Acuña (1995), una matriz política es un sistema de variables estructurales, político institucionales e ideológicas que:

- a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcances de objetivos políticos; b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; y c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses (Acuña, 1995, p. 15-16).

Además, se emplea la definición de instituciones como reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distribucionales (Acuña y Repetto, 2000). En otras palabras, un conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Según estos autores, además de caracterizarse por determinados intereses y poseer determinados recursos, los actores intervinientes diseñan e implementan sus estrategias guiadas por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibiliza sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar las relaciones sociales. De esta forma, las políticas están condicionadas en este sentido por las ideologías de los líderes políticos y por el sentido común predominante en la sociedad, en un momento histórico determinado.

Analizar las crisis sistémicas y generalizadas desde el análisis estratégico involucra hacerse cargo del problema de inestabilidad de preferencias de los actores y el cambio en las expectativas durante el período bajo análisis. Como sostiene Acuña (1995) para el caso de los procesos

transicionales, durante las crisis pueden cambiar sustancialmente los recursos que tienen a disposición los diferentes actores, las reglas de coordinación y en especial las de resolución de conflictos distributivos. Dado que, como sostiene este mismo autor basándose en Przeworski, las transiciones no constituyen juegos de forma extendida, el proceso será analizado como coyunturas estratégicas encadenadas o micro transiciones. El desarrollo cronológico de las leyes, decretos, resoluciones y comunicaciones que se realizan a través del presente trabajo es una forma de desentrañar ese encadenamiento de estrategias.

Por otro lado, el trabajo se propone establecer los nexos micro y macro de la crisis a partir de la dinámica de la misma desde que se desatan los saqueos a comercios, las medidas de emergencia y las diferentes sucesiones presidenciales de diciembre de 2001. El análisis de esas “microfundaciones” como las denomina Acuña, es de particular relevancia para entender el surgimiento de nuevos actores, la pérdida de peso relativa de otros y el fortalecimiento de determinados sectores.

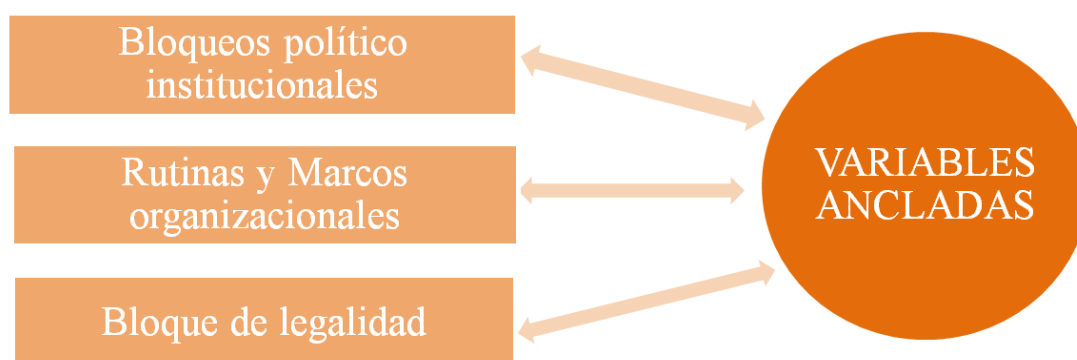
El momento de crisis es de fundamental importancia porque se generan cambios en los diferentes niveles de reglas institucionales. Pero principalmente porque los actores, a la vez que varían en su peso relativo, re definen sus estrategias y producen cambios en su perspectiva, en las posiciones ideológicas e identidades. Surgen estrategias que pueden resultar confusas y es difícil discernir si se trata de cambios de fondo o de juegos anidados tácticos (Mugar, 1993) a la espera de volver sobre las posiciones. Como se verá más adelante, esto se hace evidente en uno de los casos de estudio sobre la política de retenciones a las exportaciones.

Variables ancladas y bloqueos institucionales

Dos conceptos clave para el desarrollo de esta tesis son las *variables ancladas* y los *bloqueos institucionales*. Las variables ancladas hacen referencia a toda medida, situación o norma jurídica que comúnmente se toma como una variable instrumental dentro del sistema de poder, en la estructura económica o en el complejo jurídico pero que, por imposibilidad de acuerdo de los actores relevantes y estratégicos, queda anclada como garantía de un nuevo orden o equilibrio inestable. Son ejemplos de estas determinados impuestos o sistemas impositivos, el dólar en una economía con tipo de cambio fijo o dolarizada, precios de referencia de la economía, etc. En situaciones de economías de mercado comparado, como de países desarrollados y emergentes, son variables flexibles que con una norma de segundo nivel como una resolución ministerial pueden ser modificadas. Sin embargo, en situaciones particulares de determinados países como Argentina, se anclan porque pueden ser motivo de pérdida de equilibrios inestables.

El término propuesto es un aparente oxímoron, una contradicción en sí misma. Sin embargo, aquello que en la mayoría de las experiencias adquiere una forma flexible, para el caso aquí analizado la decisión de la autoridad fue mantenerla fija o con escasa flexibilidad. El tipo de cambio fijo por ley en el esquema de la convertibilidad argentina es elocuente en este sentido. Tres son las razones que llevan a la persistencia de las variables ancladas en el tiempo y que se refuerzan mutuamente: a) los bloqueos político institucionales, b) las rutinas y marcos organizacionales, y c) la idea de bloque de legalidad (**gráfico I**).

Gráfico I. Variables ancladas.



Fuente: elaboración propia.

Los *bloqueos político-institucionales* se definen como toda situación de rango constitucional o de desacuerdo de actores estratégicos que impidan el cambio de una variable y la anclen, profundizando en consecuencia el statu quo. Un ejemplo puede ser el sistema de coparticipación federal en federalismo argentino que mantiene el statu quo desde 1988. A falta de acuerdos políticos que desempaten la situación, los bloqueos institucionales parecen destrabarse a partir de situaciones límite seguidas por hechos de violencia colectiva (Auyero, 2007). Se trata de acciones colectivas, en principio efímeras, pero con efectos perdurables, no sólo en lo que a las instituciones se refiere sino también en la identidad colectiva.

Más adelante serán resaltadas las vinculaciones entre dos episodios que, si bien se confunden por la secuencia de los acontecimientos, en esta tesis tendrán diferentes motivaciones y efectos: se trata de los episodios de violencia colectiva focalizada en los saqueos que se produjeron en determinados puntos del país durante 2001, junto a las manifestaciones de la clase media urbana que, con centro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se manifestaron a partir de cacerolazos y marchas. Aquí se reivindica el carácter institucionalista de este movimiento conjunto

el 19 de diciembre 2001 —rechazo al estado de sitio— y las huellas que en la identidad y memoria colectiva han dejado.

En el esquema metodológico propuesto por Spiller y Tommasi (2003; 2007) las instituciones de base son las que, al ponerse en funcionamiento, generan interacciones en equilibrio general que son la base para la formulación de políticas como variable dependiente. El proceso de formulación de políticas (PFP) engloba las acciones de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. Actores o jugadores actuando en escenarios formales e informales donde despliegan sus estrategias. Según los mismos autores, el PFP puede ser visualizado como un proceso de negociaciones o intercambios que se manifiestan en el tiempo dinámicamente como transacciones intertemporales y que estarán influidos por el medio institucional.

Sin embargo, esta situación raramente se verifica en países como Argentina. En el caso del PFP, si esos actores son jugadores de un juego estable y duradero, tendrá resultados que pueden ser adelantados o intuidos, pero si, en cambio, se trata de un juego que se verifica en medio de una dinámica de profunda inestabilidad y cambio en la identidad de los actores, los resultados serán otros: inestables y orientados por la maximización rápida de los beneficios hasta que se construya una nueva credibilidad y confianza entre los mismos. North (1993) sostiene que ante escenarios de información faltante sobre el resto de los jugadores o bien ante la presencia de grandes cantidades de jugadores, resulta difícil sostener la cooperación cuando el juego no se repite o cuando se trata del juego final. Esta es, en principio, la situación en medio de crisis generalizadas donde el medio institucional está en emergencia y las instituciones de base, como las históricas, en tela de juicio.

En los procesos de crisis generalizadas se verifica que la credibilidad de las políticas es baja y que la cooperación es inexistente hasta que se alcanza un nuevo equilibrio sociopolítico. Esto deja huellas en los actores dado que los horizontes intertemporales son cortos y se requiere de nuevos juegos sucesivos para lograr nuevamente conductas cooperativas.

Siguiendo a Tsebelis “la lógica de los procesos de toma de decisiones políticas es tal que, para que ocurra un cambio en el *statu quo* en particular, un número de actores de veto deben estar de acuerdo con él” (Tsebelis, 1998, p. 302). Según esta perspectiva, sólo importan tres características de los actores de veto: la cantidad, su congruencia y su cohesión, definiendo al actor de veto como un “actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política” (Tsebelis, 1998, p. 293). Para este autor, si tomamos como variable dependiente el potencial para introducir cambios en la política bajo diferentes escenarios institucionales, la estabilidad en las políticas causa la inestabilidad del gobierno o la del régimen. Esto está vinculado a la posibilidad de procesar y enfrentar shocks exógenos.

Son actores de veto, según la definición de Tsebelis, el Congreso, el Presidente, las mayorías especiales o agravadas requeridas para determinadas decisiones, la Justicia (problema de la inconstitucionalidad con control difuso como es el sistema institucional argentino). El número de actores de veto varía según el tema o la agenda.

En los países en desarrollo, como Argentina, las graves desigualdades generan un conjunto creciente de demandas. La necesidad de cambios en las políticas públicas exige un esquema que genere la posibilidad de cambios en las políticas de tal manera que no paralice el gobierno afectándolo y que una acumulación de demandas no termine en un cambio de régimen. Muchas veces los bloqueos institucionales están estructurados de manera perversa: mayorías agravadas y multiplicidad de actores de veto para cuestiones que requieren cambios urgentes, conjuntamente con una gran laxitud para el cambio de políticas que requieren largo plazo y estabilidad para consolidarse.

Las rutinas y marcos organizacionales son elaboradas a partir de las ideas de Simon y March sobre capacidad limitada de atención organizacional como la destreza para seleccionar y tomar decisiones sobre los procesos de las distintas unidades de la organización que actúan

simultáneamente. Una estrategia de simplificación consiste en crear rutinas organizacionales definidas como “cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se dispara automáticamente”. (March y Olsen, 1997, p. 13). De esta manera se libera para las autoridades estratégicas capacidad de atención organizacional.

En la reciente obra de sociología del conocimiento organizacional de Eden (2004), la autora analiza la situación de la organización encargada de determinar los daños de las bombas atómicas lanzadas por Estados Unidos, tanto por el efecto de la explosión como por los incendios generalizados producto de esos lanzamientos y que abarcaron zonas geográficas y urbanas muy superiores a los primeros. Recogiendo estudios de expertos y el funcionamiento de la organización, detecta que los efectos incendiarios no son evaluados con precisión, lo que lleva a mayores daños y costos tanto para la zona atacada como para la planificación sobre el gasto en armas de las fuerzas armadas estadounidenses. A fin de entender las razones define dos conceptos: las rutinas organizacionales y los marcos organizacionales.

Las rutinas organizacionales vinculadas al conocimiento son los procesos por los cuales los miembros de la organización utilizan manuales o software para predecir daño estructural como una rutina vinculada al conocimiento, como un conjunto de rutinas ordinarias ejecutadas de manera repetida –lo que hace al día a día de la organización. Está vinculada al conocimiento porque conlleva comprensión y predicciones expertas, muy costosamente adquiridas. En este caso, las actividades diarias de la organización involucran el desarrollo de la planificación de la guerra nuclear y la experta comprensión y predicción del daño causado por las armas nucleares (Eden, 2004, p. 3).

Con respecto al segundo elemento, la autora define como marco organizacional al:

Enfoque empleado por los miembros de la organización para la resolución de problemas –la forma de identificar y representar los problemas, y la manera de aplicar limitaciones y requisitos a las posibles soluciones. Los marcos organizacionales lidian con el presente y miran al futuro. Al mismo tiempo representan el pasado: el entendimiento fundacional de la misión de la organización; las presunciones colectivas de larga data y conocimiento del mundo; y patrones tempranos de atención a los problemas y sus soluciones. Esto determina la forma en la cual se identificarán los problemas y de desarrollarán las soluciones en el futuro. Una vez que las soluciones se afianzan como rutinas vinculadas al conocimiento habilitan a los actores dentro de la organización a emprender nuevas acciones mientras que al mismo tiempo limitan dichas acciones. (Eden, 2004, p. 4).

Ambos conceptos permiten comprender la situación de aquellos organismos técnicos especializados —en nuestro caso el BCRA y el Ministerio de Economía— que una vez aprobada por ley la convertibilidad y establecido el bloque de legalidad comenzaron a estructurar rutinas, manuales de procedimiento, capacitación experta a los funcionarios, formas de mirar e interpretar la realidad que afianzaron la idea defensiva de las variables ancladas e impidieron ver soluciones alternativas a los problemas planteados en el futuro.

La autora concluye que este mecanismo se realimenta y se torna autorreferencial consolidando el *statu quo*:

Hemos completado el círculo: la comprensión de los problemas y sus posibles soluciones le dan forma a las acciones de la organización, incluyendo a sus rutinas; la actividad de resolución continua de problemas le da forma a las capacidades organizacionales; las capacidades organizacionales (en términos de experiencia disponible, estructura de investigación, y rutinas vinculadas al conocimiento) le dan forma a la comprensión organizacional de los problemas y sus posibles soluciones. Los marcos les dan forma a las acciones, que a la vez les dan forma a las capacidades organizacionales, que a su vez les dan forma a los marcos (Eden, 2004, p. 56).

Como se verá en el capítulo tres, luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a través de una construcción jurisprudencial de discutida razonabilidad, creó el concepto de *Bloque de Legalidad* para definir a un conjunto de leyes y normativas asociadas a la salida de aquella crisis. Este concepto se ha repetido sucesivamente en crisis posteriores como una forma de afirmar el programa de gobierno en el marco del derecho de emergencia. Nos remitimos entonces a esa parte del trabajo para el desarrollo del concepto.

Es en estos períodos de emergencia donde en medio del caos es posible verificar con nitidez cómo el Estado “se manifiesta como un actor social diferenciado y complejo” (Oszlak, 1982, p. 20), las unidades aparecen sin coordinación y en el interior de cada una se desata, como un espejo de la puja verificada en la sociedad, una lucha por imponer la agenda, las soluciones y el sentido de las mismas. Como sostiene Oszlak (1984), también aquí el elemento homogeneizante es la invocación al interés general como modo de sostener la autoridad pública. También es en estos

momentos de crisis generalizada donde se puede distinguir más claramente cómo la burocracia pone en acción sus tres roles diferenciados: a) sectorial, representando sus propios intereses; b) mediador, por el cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominantes; c) infraestructural, promoviendo conocimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de “fines de interés general expresados en los objetivos formales del Estado” (Oszlak, 1984, p. 4).

Estos roles, separados analíticamente, en la práctica se configuran en forma concomitantes y conflictivas siendo el Estado la arena donde se dirimen las cuestiones socialmente vigentes. En esa puja interna juegan, por una parte, la cultura organizacional, la procedencia de las autoridades de los mandos medios, los proyectos internos de la línea burocrática y, por el otro, la voluntad política de las autoridades que están al frente de la crisis.

Por último, se abordará la toma de decisiones enfocados en las preferencias de quienes tienen a cargo la decisión principal y en especial al líder, bajo los conceptos de la teoría prospectiva de Kahneman y Tversky (1979) y Kahneman (2012) y la influencia del efecto certidumbre y de las preferencias en la toma de decisiones bajo riesgo. A fin de una mejor aplicación y explicación causal, el desarrollo de estas ideas las presentaremos en el último capítulo junto a la propuesta de un marco de análisis y las conclusiones.

La definición de la agenda en las crisis generalizadas

Torre (1998) sostiene que, así como “la reorientación de las agendas públicas en Latinoamérica hacia políticas de cuño neoliberal fue impulsada, de un lado por los *impasses* conceptuales y prácticos de la estrategia de desarrollo preexistente y del otro, por el despliegue efectivo de poderes de presión” (Torre, 1998, p. 33). La implementación de medidas de emergencia

en la última crisis del 2001-2002 no provienen de una simple visión especular de experiencias previas, sino de una serie de situaciones que enmarcaron un cambio en las alianzas sociales que rompió el equilibrio preexistente.

También el autor señala la vinculación entre la naturaleza de las políticas y las formas en que éstas son procesadas socialmente. En este sentido, sintetiza las mismas en dos tipos principales: a) aquellas que propician reacomodamientos distributivos, donde existe una fuerte interacción entre los actores involucrados y el Estado; y b) aquellas que redefinen el sistema de reglas que al implicar cambios institucionales y redistribución de poder son elaborados en ámbitos cerrados concentrados en la cima y donde se intenta preservar de las presiones de los intereses particulares, que en el caso de Argentina, se vio facilitada por la coyuntura de emergencia general.

Otro de los antecedentes destacables de la crisis es la forma de intervención para la adopción de reformas estructurales. En este punto se ha destacado cómo afectó y condicionó, tanto la toma de decisiones como la incubación de la crisis, la adopción de una estrategia de choque y quema de puentes (Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1998) a principios de la década de los 90, verificando si esto afectó o no la posibilidad de contar con un rango más o menos amplio de estrategias de salida, anclando la variable del tipo de cambio con el dólar a un peso a lo largo de un prolongado período de tiempo (un caso de lo que aquí se denominó variable anclada), mientras el resto de los países con los que Argentina comercia, adoptó un tipo de cambio flexible.

Como sostiene Torre, “las graves emergencias económicas —como las precipitadas por el *shock* de la deuda externa — son fuentes de fragilidad y de amenaza que condicionan fuertemente el cálculo de supervivencia de las elites gubernamentales” (Torre, 1998, p. 26), que va marcando la agenda prioritaria teniendo como eje la estabilidad precaria del orden institucional. Este autor hace notar cambios en las respuestas iniciales a estas emergencias que fueron hacia el comienzo de la década del 80 de medidas que, pese a su severidad, tuvieron un alcance limitado y que, a

mediados de esa década, a partir de una interpretación heterodoxa de la crisis, se implementaron políticas de estabilización de shock.

El fracaso de dichas formulas luego del Plan Austral y el Cruzado —los dos planes de estabilización de Argentina y Brasil respectivamente en la década de los 80— dieron cabida a la interpretación neoliberal que hacía foco en las cuestiones endógenas que el Estado podía reformar como salida a la inestabilidad económica. Así, el debate sobre las funciones del Estado y la necesidad de achicamiento, la apertura externa y las reformas orientadas al mercado.

Hirschman y Aguilar (1964), al describir los rasgos comunes en la política pública Latinoamericana, plantean la influencia de la amenaza de violencia como componente de la reforma, recogiendo el clima de una época donde la revolución en Cuba hacía renacer la esperanza de una revolución social por la vía armada. La sucesión de dictaduras militares que a la par de reprimir todo tipo de protesta social implementaron planes económicos que consolidaron las relaciones de poder en favor de las élites tradicionales, llevaron la convicción a las nacientes democracias en transición de respetar los mandatos y las formas constitucionales. Cuando las crisis arreciaron, otro tipo de violencia comenzó a condicionar las reformas: la violencia social de los estallidos, saqueos, cacerolazos, etc. Hirschman y Aguilar, citando a Laswell, definen a la crisis como “una situación en la que se ejerce una poderosa presión para tomar acción, para resolver un conflicto (...) para resolver problemas” (Hirschman y Aguilar, 1964, p. 294).

A pesar de sus resultados en términos de política en cuanto a la adopción de medidas que aparecen como radicalmente opuestas a las adoptadas en la década del 90, la naturaleza de la política pública, la experiencia pasada para enfrentar la crisis hiperinflacionaria y el tipo de medidas que tienden a cambiar las reglas, los ganadores y perdedores, dieron por resultado una confirmación de la centralidad en el Poder Ejecutivo, un acompañamiento por el Legislativo y

medidas elaboradas en ámbitos cerrados, presuntamente aislados de los intereses de los actores, pero en conflicto con la CSJN.

Algunas teorías han puesto el foco en los estilos de selección de agenda y toma de decisión. En un trabajo de 1958, Simon y March comienzan a estudiar la cuestión de la toma de decisiones como soluciones de problemas en contextos de racionalidad limitada y de satisfacción. Ven a la toma de decisiones como una negociación al interior de las organizaciones. Si las soluciones presentadas son de un nivel aceptable o satisfactorio, se dejan de buscar alternativas de mejoras. Se observa allí un factor político donde juegan las ideas y percepciones, los intereses y se pone en juego la autoridad de los mandos medios. Esto sucede así en condiciones de incertidumbre e información incompleta en situaciones normales. En momentos de crisis graves, la situación se profundiza: la atención se centra en una agenda extremadamente acotada, los grupos de decisión se limitan en su número, así como también los debates internos y hay una suspensión de los intereses particulares. Con respecto a las ideas y preferencias, son las del líder y su equipo las que importan y se ponen implícita o explícitamente sobre la mesa.

Richardson y Jordan (1979) desarrollaron un esquema (**gráfico II**) a partir de la idea de que cada país tiene un estilo propio en la formulación y decisión. Dicho esquema se establece a partir de dos dimensiones, una horizontal y otra vertical: “a) el estilo de decisión consensuado o impuesto y b) la formulación de políticas que prevén problemas o que reaccionan a los problemas” (Parsons, 2007, p. 216). A partir de allí, establecen cuatro cuadrantes donde se combinan las dimensiones.

Gráfico II. Dimensiones del estilo de las políticas públicas



Fuente: Parsons (2007).

En Argentina, los formuladores reaccionan a los problemas e intentan imponer las políticas. En contextos de crisis, las mesas de negociación se tornan por necesidad más acotadas y en la etapa inicial todo es reacción e imposición de soluciones. Sin embargo, como se ha visto en la división de etapas presentada con anterioridad, paulatinamente, por necesidad o por virtud, el gobierno de Duhalde intentó ampliar su base de sustentación y a escuchar a los diferentes actores buscando consensuar determinadas políticas.

Existe una construcción teórica muy rica sobre formas de abordar y ordenar la toma de decisiones en el marco del diseño de políticas públicas y en la selección de las agendas.

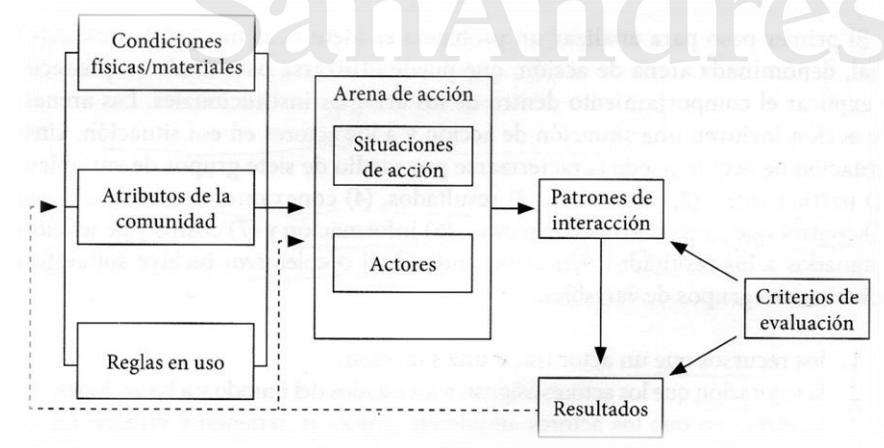
A continuación, se hará un repaso por un conjunto de modelos, teorías y marcos que son de utilidad para analizar la toma de decisiones en situaciones difíciles. Los marcos a revisar son el modelo de la elección racional en la versión de Ostrom (2010); el marco de las corrientes múltiples de Kingdon a partir de un trabajo de Zahariadis (2010); el marco de las coaliciones promotoras de

Sabatier y Weible (2010) y la denominada teoría del equilibrio interrumpido de True, Jones y Baumgartner (2010). Todos basados en una compilación de Sabatier (2010).

Elección racional: el marco de análisis y desarrollo institucional de Ostrom

Ostrom presenta una versión actualizada del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) a la luz de los avances alcanzados luego de 1982. Esta nueva versión del IAD se define como “un lenguaje general sobre cómo las reglas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que los individuos enfrentan y los resultados obtenidos” (Ostrom, 2010, p. 50). En el **gráfico III** figuran los elementos que componen el IAD: las arenas de acción, los patrones resultantes de las interacciones, los resultados, los criterios de evaluación de resultados, las condiciones físicas y materiales, los atributos de la comunidad y las reglas en uso.

Grafico III. Elementos constitutivos del IAD



Fuente: Ostrom (2010).

Una arena de acción es un “espacio social en que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean” (Ostrom, 2010, p. 28). Su estructura se ve afectada por las reglas usadas por los participantes para ordenar sus relaciones, la estructura general de la comunidad y los atributos del mundo sobre los que se actúa. Las decisiones de políticas afectan las estructuras de las arenas en la que los individuos toman decisiones operacionales que a la vez impactan en el mundo material. Cada arena posee dos elementos: las situaciones de acción y los actores.

Una situación de acción permite explicar regularidades en las acciones humanas y en los resultados, con el objetivo potencial de modificarlos. Los actores, que pueden ser individuos o un colectivo, incluyen supuestos sobre cuatro variables: recursos con los que cuentan, valoración que le asignan a los estados del mundo y a las acciones (creencias), formas en que adquieren, procesan y usan las contingencias del conocimiento y la información y los mecanismos a través de los cuales eligen un curso de acción específico.

Según la visión clásica de la economía política, los actores tienen preferencias ordenadas y cabales, cuentan con información completa y tienden a maximizar el valor de los rendimientos esperados para ellos mismos. Sin embargo, el supuesto de la información perfecta y maximización de las utilidades aquí es sustituido por el supuesto de la racionalidad limitada, esto es, que las personas tienen intención de ser racionales, pero lo son en forma limitada.

A la vez, los individuos no suelen tomar decisiones completamente autónomas debido a que están insertos en comunidades con normas, reglas, creencias e instituciones, al mismo que conservan en su memoria cierto conocimiento sobre los resultados de sus acciones pasadas. Todo ello lleva a los individuos a adoptar estrategias amplias y variadas, que incluso pueden cambiar a lo largo del tiempo.

Lo que sucede al interior de las arenas de acción se ve afectado por las condiciones físicas y materiales del mundo, los atributos de la comunidad y las reglas.

Los recursos de uso común, esto es, bienes y servicios que producen beneficios para quienes los utilizan, se caracterizan por ser escasos, ergo, costosos. Por este motivo, deben proveerse de manera pública. A partir de ese momento, ese bien pasa a caracterizarse por problemas relativos a la exclusión: problema del polizón (*free rider*) o de acción colectiva. El primero es un problema porque existe un gran incentivo individual a actuar de forma oportunista. El segundo, porque en grupos grandes las decisiones sobre la infraestructura tienden a tomarse mediante mecanismos como la votación o la delegación de autoridad a funcionarios públicos, lo cual hace difícil traducir las preferencias individuales en elecciones colectivas que reflejen adecuadamente las primeras.

A la vez, existen los problemas derivados de la rivalidad del flujo:

Cuando el uso de un flujo de servicios por parte de un individuo disminuye la cantidad disponible para los demás, y cuando el flujo es escaso en relación a la demanda, los usuarios estarán tentados de obtener el mayor flujo posible por temor a que no esté disponible más adelante (Ostrom, 2010, p. 45).

Por otro lado, están los atributos de la comunidad, también llamadas variables culturales. Son normas de comportamiento aceptadas por una comunidad y en un momento histórico particulares.

Por su parte, las reglas son prescripciones que se hacen cumplir con el objetivo de dar orden y previsibilidad a las acciones humanas. Existen reglas de forma y reglas en uso. Las reglas de forma son aquellas que emanan las fuentes en un Estado de derecho: legislación y reglamentación nacional, regional, local, especiales. Las reglas en uso son aquellas que no están escritas ni conceptualizadas por los participantes como tales. Se confeccionan, por ejemplo, por los integrantes de un equipo de trabajo (aplicable a equipos de gobierno). En una sociedad democrática los individuos capaces de resolver problemas lo hacen constantemente. En ocasiones las reglas de

forma coinciden con las reglas en uso. Pero no siempre es así. Esto conlleva una serie de dificultades a la hora de analizar este conjunto de reglas. En primer lugar, porque la capacidad de los seres humanos de utilizar sistemas cognitivos complejos para ordenar su propio comportamiento muchas veces es realizada en un nivel relativamente subconsciente (no son conceptualizadas). En segundo lugar, porque las reglas se formulan en lenguaje humano, ergo, son poco claras, están sujetas a interpretación y varían a lo largo del tiempo.

Con todo, la realidad social se compone de varias arenas de acción conectadas entre sí de forma secuencial o simultánea. En este contexto, cuando los individuos desean guiar o controlar a los participantes hacia resultados divergentes, lo hacen cambiando la estructura de incentivos y elementos disuasivos que enfrentan dichos participantes. En otras palabras, lo que hacen es cambiar las reglas que los participantes usan para ordenar sus interacciones dentro de tipos particulares de arenas de acción.

La utilidad de este marco institucional de Ostrom es indudable. Al plantear diversas arenas de acción con sus actores y reglas permite un análisis de las situaciones en varios planos. Sin embargo, en contextos de crisis generalizadas, la entrada de nuevos actores y los cambios de reglas a partir de las leyes de emergencia y sus reglamentaciones, el inicio de un nuevo juego entre los actores que alteran las normas de uso, hacen que requieran de un significativo ajuste para explicar la toma de decisiones, la selección de agendas y los resultados posibles.

Enfoque de las corrientes múltiples: formulación de políticas en contextos de ambigüedad

El enfoque de las corrientes múltiples intenta explicar cómo los gobiernos nacionales diseñan políticas públicas en condiciones de ambigüedad, específicamente lo que se vincula a la

definición de la agenda y la toma de decisiones. La ambigüedad es definida como un hecho propio de la vida política que,

Hace que la formulación de políticas sea desordenada, compleja y menos comprensible (...) Pero la ambigüedad también fomenta la innovación y difunde el conflicto político (...) El enfoque de las corrientes múltiples ofrece una forma fructífera de explicar el modo en que las organizaciones y los sistemas políticos dan sentido a un mundo ambiguo (Zahariadis, 2010, p. 94).

Según el enfoque, a través del sistema político fluyen tres corrientes: los problemas, las políticas públicas y la política. Los emprendedores de políticas, figura clave de la teoría, son quienes conectan dichas corrientes. En la medida en que todas ellas logren ser combinadas en un mismo paquete, aumentan las posibilidades de que los formuladores de políticas adopten una política específica.

El esquema básico del enfoque fue presentado dentro de la tradición del modelo de cesto de basura de la elección organizacional (Cohen, March y Olsen, 1972) que el autor adapta a los resultados de las políticas del gobierno federal de Estados Unidos. Aquí, la elección colectiva no es caracterizada por ser una simple sumatoria de esfuerzos individuales agrupados, sino “el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto” (Zahariadis, 2010, p. 70).

Un concepto central del marco es el de ambigüedad, definido por la vaguedad, la confusión y la tensión; por múltiples y variadas formas de pensar circunstancias y fenómenos similares. Se diferencia de la incertidumbre, que hace referencia a la incapacidad de predecir un acontecimiento en forma precisa. Cuanta más información se tenga, más probable es reducir la incertidumbre. Sin embargo, mayor información no necesariamente reduce la ambigüedad. Un contexto de crisis, como el que es analizado en esta investigación, podría incorporar ambos supuestos al mismo tiempo.

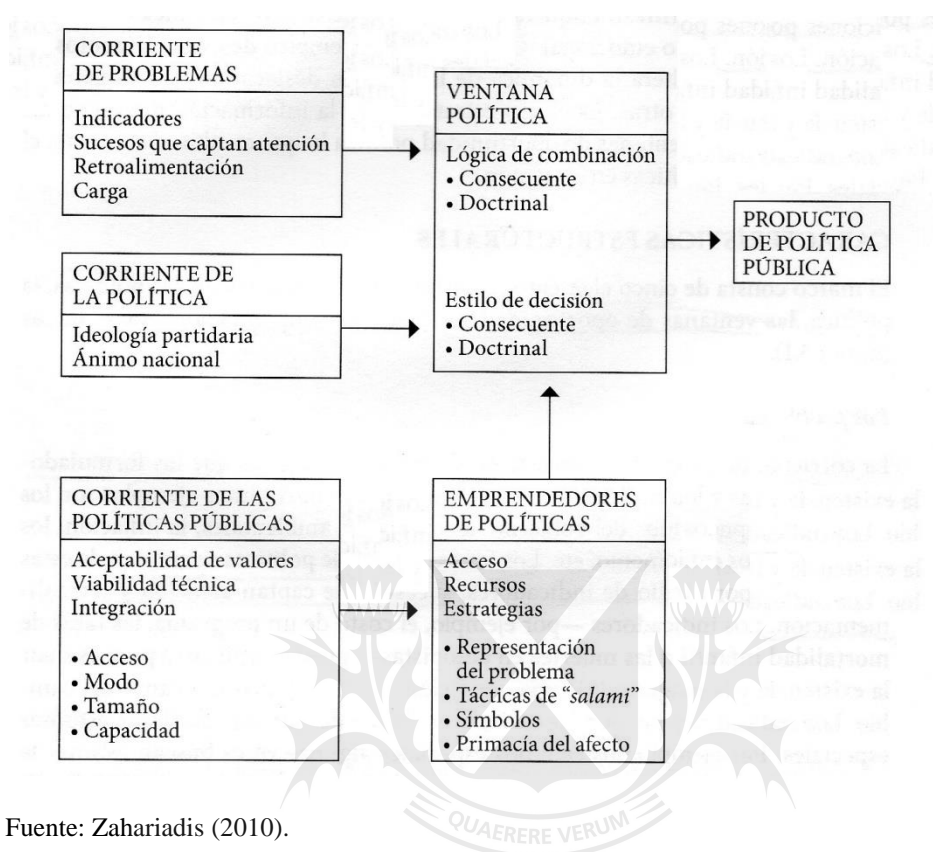
El marco está guiado por tres supuestos (Zahariadis, 2010, pp. 72-73):

- La atención o procesamiento individual es serial. La atención o procesamiento sistémico es paralelo.
- Los formuladores de políticas lo hacen bajo importantes restricciones de tiempo: si bien no todas las decisiones constituyen una crisis, sí existe cierta urgencia al tomarlas.
- Las corrientes que fluyen en el sistema son independientes: cada corriente (problema, políticas públicas y política) tiene vida propia.

Ahora bien, ¿cuál sería el mecanismo a través del cual es posible controlar la ambigüedad inherente a la vida política? La respuesta es la manipulación política: “una lucha política para crear ganadores y perdedores, proveer significado e identidad y buscar el interés personal” (Zahariadis, 2010, p. 73). Apunta a brindar significado, claridad e identidad a los formuladores de políticas. Según este enfoque, quienes formulan políticas tienen preferencias problemáticas y, por ende, están sujetos a manipulación. Los emprendedores de políticas, son manipuladores que persiguen objetivos claros.

El enfoque posee cinco características estructurales detalladas en el **gráfico IV**: (1) los problemas, (2) las políticas, (3) la política, (4) las ventanas de oportunidad política y (5) los emprendedores de políticas.

Gráfico IV. Diagrama del modelo de corrientes múltiples



Fuente: Zahariadis (2010).

La corriente de problemas son condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten. Los primeros toman conciencia de los problemas a través de indicadores, sucesos que captan atención y retroalimentación. Los medios masivos de comunicación y los emprendedores de políticas fijan la atención.

La corriente de las políticas se refiere a una cantidad de ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas. Son generadas a través de foros, audiencias, artículos, conversaciones por especialistas, miembros del congreso, académicos, investigadores, grupos de expertos, etc. Los criterios de selección se basan en viabilidad técnica y congruencia con los valores de la comunidad.

La corriente de la política se compone de tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa. El primero se refiere a un número elevado de individuos de un país determinado que piensa siguiendo ciertas líneas comunes y solo cambia de vez en cuando. El segundo, el apoyo o la oposición de grupos de interés, son considerados indicadores de consenso o disenso. En el caso de puntos de vista contradictorios, cuestión muy frecuente, los políticos formulan una imagen de equilibrio entre el apoyo y la oposición. Por último, la renovación del personal administrativo clave posee una influencia significativa. Este y el primer elemento son los que más ejercen efecto en las agendas.

Las ventanas de oportunidad son los momentos críticos en los que las tres corrientes anteriores se acoplan. Suelen habilitarse por problemas o acontecimientos en la corriente política, son de corta duración y suelen ser impredecibles.

Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes, “son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras. Cuando las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores de políticas deben aprovechar inmediatamente la oportunidad para iniciar la acción” (Zahariadis, 2010, p. 79). Su éxito dependerá del acceso que tengan a los formuladores de políticas y de recursos tales como el tiempo, dinero y energía para invertir en impulsar sus propuestas a través de la manipulación.

En este marco de análisis existen varias herramientas que son de gran utilidad para los casos de crisis graves: a) la consideración de la importancia en el uso del tiempo; b) que tiene en cuenta los casos de gobiernos multinivel como los problemas que se presentan en el federalismo —en especial en Argentina— siempre presente en las crisis; c) la combinación de políticas y políticas públicas, típico problema en casos de crisis severas.

Sin embargo, se trata de una teoría que expresa sus virtudes en casos de políticas públicas sectoriales donde hay emprendedores con gran especialización. En el caso de las crisis los problemas son globales o de unas pocas cuestiones que ingresan en la agenda, precisamente los problemas que causaron la crisis o que son consecuencia directa e impostergable de ellas. La posibilidad de ingresar en el grupo de decisión en estos casos por parte de los emprendedores, se reduce significativamente. La política es la que manda y quienes están en mejores condiciones de ingresar a la acotada mesa de decisiones son quienes van a decidir y los funcionarios de carrera que se encuentran en los organismos claves. La manipulación y en especial la técnica de segmentación son prácticamente imposibles dada la magnitud de la crisis. Se impone en esos casos las formas de “ensayo-error” o el “incrementalismo”, saliendo del paso y ajustando ante cada resistencia.

Teoría del equilibrio interrumpido: entre el estancamiento y los estallidos de cambio

En este modelo, True, Jones y Baumgartner (2010) parten de la premisa que los sistemas de políticas públicas, sobre todo el caso de EEUU que es el analizado, poseen una naturaleza conservadora, tendiente a favorecer el statu quo. A pesar de esta tendencia hacia el estancamiento, el proceso de formulación de políticas puede sufrir interrupciones.

A menudo se requiere de movilizaciones para superar intereses arraigados, pero una vez en ejecución, algunas veces engendran cambios importantes en las políticas. La razón es que una vez que la movilización está en marcha, los límites jurisdiccionales difusos que separan diversas instituciones superpuestas de gobierno permiten que muchos actores gubernamentales se involucren en una nueva área de políticas públicas (True, Jones y Baumgartner, 2010, p. 169).

La teoría del equilibrio interrumpido ubica el proceso de cambio en un fundamento doble de instituciones políticas y de toma de decisiones con racionalidad limitada. Resalta dos elementos: definición del problema y definición de la agenda.

La idea central sería la existencia de una cantidad de subsistemas de políticas, nichos de problemas o triángulos de hierro que se orientan a partir de determinados temas. Dichos subsistemas, compuestos por comunidades de especialistas que trabajan fuera del foco directo de atención política, pueden estar dominados por un solo interés, por competencia entre ellos o algunos de ellos, pueden estar desintegrándose en el tiempo o construyendo su independencia de otros. En ciertos momentos, dentro del foco de atención de la macro política, algunos temas cobran dinamismo, dominan la agenda y producen cambios en uno o más subsistemas.

A continuación, algunas características generales de la teoría.

- Procesamiento serial y paralelo: a diferencia de los individuos que pueden prestar atención a un tema por vez, las organizaciones y sus estructuras de decisión pueden manejar varios temas de manera simultánea. Otras lo hacen en serie, es decir, un tema o algunos a la vez, pero en cantidad.
- Retroalimentación positiva y negativa: la teoría de equilibrio interrumpido incluye periodos de estancamiento o equilibrio cuando un subsistema capta un tema, y periodos de desequilibrio cuando un tema se introduce por la fuerza en la agenda pública. Cuando la estabilidad se mantiene de manera constante se está ante un escenario de retroalimentación negativa. Cuando se dan cambios en las circunstancias objetivas a partir del ingreso de nuevos temas en agenda, se producen cambios importantes en las políticas, en cuyos casos, se está ante un escenario de retroalimentación positiva. Las interrupciones pueden darse a partir de hechos imposible de ser ignorados o bien hechos menores que se suman a lo largo de periodos extensos.

Ahora bien, ¿qué determina si un tema cobra o no dinamismo con la retroalimentación positiva o no? La interacción de imágenes cambiantes y los escenarios de las políticas públicas.

Con todo, cuanto menos capaz sea de ajustarse a circunstancias cambiantes, un sistema de formulación de políticas será más propenso a interrupciones.

Se ha incorporado al análisis este marco precisamente porque da cuenta de las “interrupciones” y de la entrada en agenda de nuevos temas y los mecanismos por los cuales esto se produce. Sin embargo, como el marco anterior, su utilidad está centrada en políticas públicas sectoriales, por un tema en particular o por pocos problemas. En el caso de las crisis generalizadas, es todo el sistema previo que entra en desequilibrio, la cúpula de la conducción gubernamental debe enfrentar una situación donde el sistema institucional mismo está en juego. En ese caso el foco de análisis está en detectar el problema principal, centrar la agenda y el diseño de políticas en atacar ese problema y reestablecer un nuevo orden. Lo secuencial se impone sobre lo paralelo y la atención se concentra sobre un puñado de asuntos. En lo organizacional, se recurrirá a aquellas instituciones gubernamentales que sean pertinentes para atacar el foco principal y que posean las capacidades institucionales adquiridas para atender la crisis (en este trabajo, el BCRA, el Ministerio de Economía y las áreas estratégicas de Presidencia).

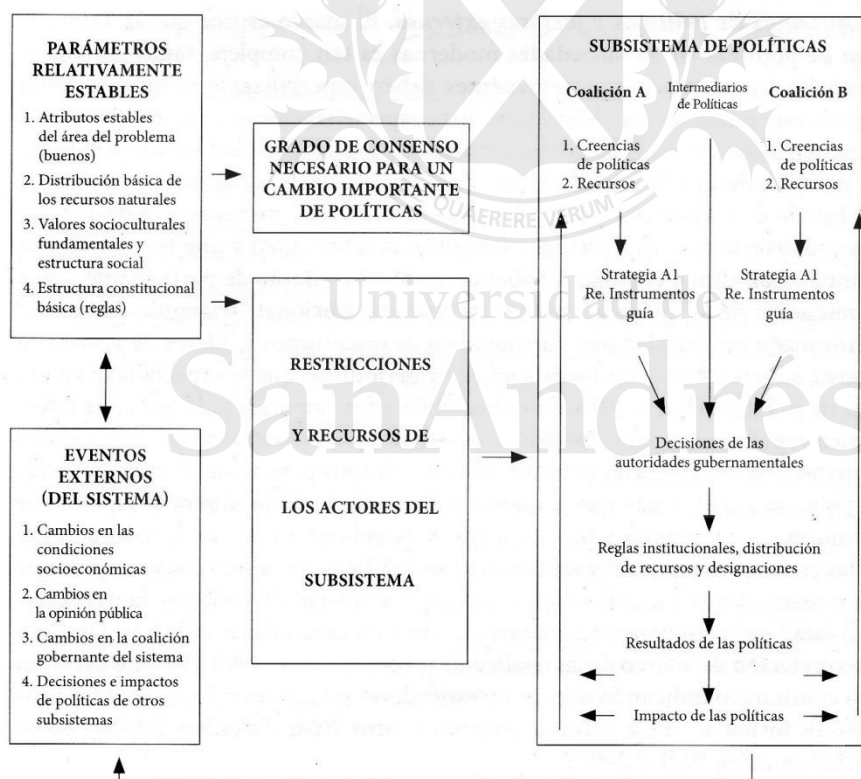
El marco de las coaliciones promotoras: juego de alianzas políticas

El marco de coaliciones promotoras fue aplicado a la política energética y ambiental de EEUU con el objetivo es resolver problemas insolubles, esto es, aquellos que “involucran grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno” (Sabatier y Weible, 2010, p. 203).

El artículo se divide en dos partes. La primera es un repaso abreviado de las características principales del marco editado en 1999 (**gráfico V**). La segunda, de 2005, presenta tres revisiones al marco inicial (**gráfico VI**).

El esquema del marco de 1999 incluye tres piedras angulares (variables independientes): 1) supuesto de que son los especialistas los principales formuladores de políticas y que el comportamiento de estos está atravesado por factores del sistema político y socioeconómico macro; 2) en el nivel micro, opera un modelo de individuo; 3) en el nivel medio, la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores de un subsistema es juntarlos en coaliciones promotoras. Los tres fundamentos anteriores tienen un efecto sobre las creencias y cambios de políticas (variables dependientes) de dos maneras: el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas.

Gráfico V. Marco de coaliciones promotoras de 1999.



Fuente: Sabatier y Weible (2010).

1) *Subsistemas de políticas y factores externos.* Para ser influyentes, los participantes deben especializarse. Dicha especialización ocurre dentro de un subsistema, caracterizado por una

dimensión funcional/sustantiva y una territorial. El marco supone que los participantes que influyen en la formulación de políticas pertenecen al triángulo de hierro (legisladores, funcionarios de organismos públicos, líderes de grupos de interés, investigadores, periodistas especializados) que “poseen creencias firmes y están motivados para traducir esas creencias en políticas reales” (Sabatier y Weible, 2010, p. 206). Por lo tanto, la información técnica y científica juega un rol importante.

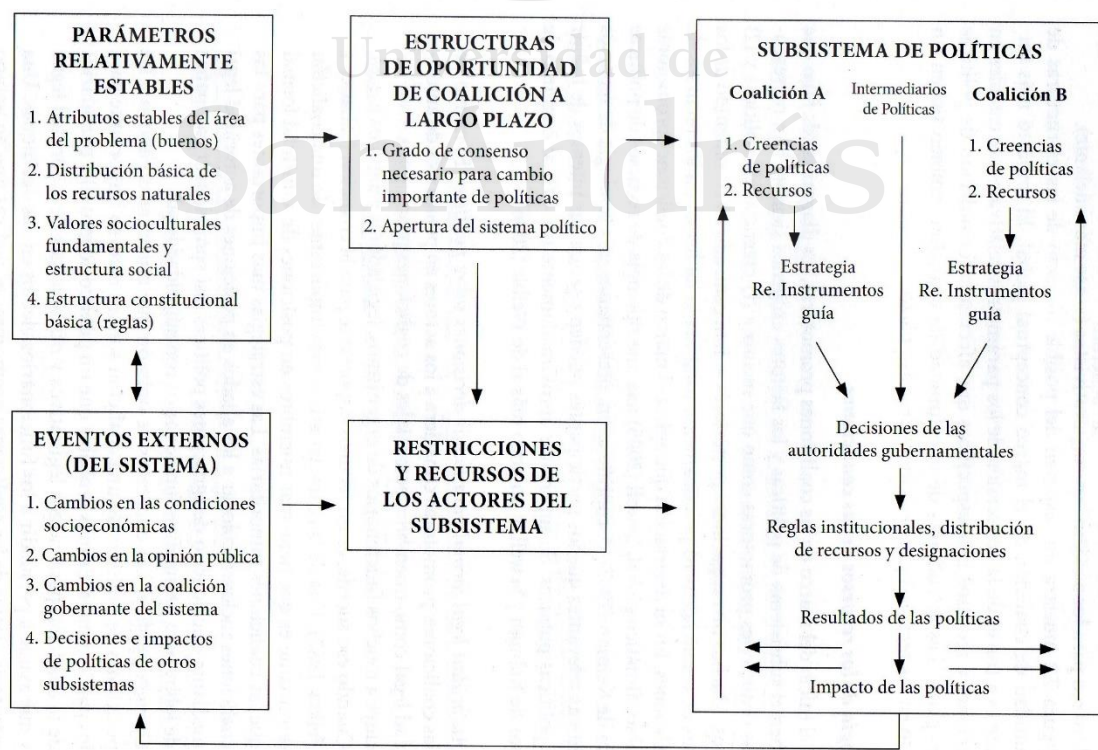
2) *El modelo de individuo y los sistemas de creencias.* El marco se diferencia de otros (elección racional) porque postula un modelo de individuo que no excluye a priori la posibilidad de un comportamiento altruista. Las creencias normativas deben determinarse empíricamente. Reconoce dos sistemas: la *lógica del apropiado*, donde el comportamiento correcto implica acatar las reglas; y la *lógica de las consecuencias*, en el cual el comportamiento correcto implica maximizar las consecuencias buenas. Otro supuesto es que los actores recuerdan, y por lo tanto valoran, las pérdidas más que las ganancias. Esto lleva a los actores a ver a sus adversarios como menos dignos de confianza, más malvados y más poderosos de lo que probablemente sean. Se denomina a este mecanismo *recurso del diablo*.

En cuanto al sistema de creencias, se estructura en tres niveles, no necesariamente correspondientes unos con los otros. El primero, las creencias fundamentales. Son muy difíciles de modificar porque son producto de socialización en la infancia. En el segundo nivel, están las creencias sobre las políticas públicas las cuales proyectan una imagen de cómo debe ser un subsistema de políticas, brindan una visión que guía el comportamiento estratégico de coalición y ayudan a unir aliados y dividir opositores. En el tercero, las creencias instrumentales. Tratan las reglas y aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico, la gravedad y las causas de los problemas en un escenario específico, las pautas de la participación pública dentro de una ley determinada, por poner algunos ejemplos.

3) *Las coaliciones promotoras.* Son grupos de participantes (triángulo de hierro ampliado) que trabajan de manera coordinada, cuya alianza está fundada en una base similar de creencias sobre las políticas. Los actores están motivados a aliarse, compartir recursos y trabajar de manera coordinada para evitar que sus opositores tengan éxito (influidos por el *recurso del diablo*) en traducir sus propios sistemas de creencias en políticas concretas. Cuando la coordinación dentro de una alianza es fuerte, se reduce la amenaza del problema del polizón. En primer lugar, porque los niveles de confianza y voluntad de distribuir costos justamente dados por los sistemas de creencias compartidos, dan como resultado costos de transacción bajos. En segundo lugar, porque los beneficios son exagerados, especialmente bajo la influencia del recurso del diablo.

En la segunda parte del trabajo, los autores introducen modificaciones al marco original como se observa en el **gráfico VI**.

Gráfico VI. Marco de coaliciones promotoras de 2005



Fuente: Sabatier y Weible (2010).

Por empezar, crean una nueva categoría de variables que denominan “estructuras de oportunidad de coalición”, tomadas de Lijphart (1999): el grado de consenso requerido para un cambio de políticas (cuanto más alto el consenso, mayores incentivos para que las coaliciones sean inclusivas y compartan información con los opositores. Reduce el recurso del diablo); y la apertura del sistema político, que dependerá de la cantidad de escenarios para la toma de decisiones por la que requiere pasar cada propuesta de políticas, y la accesibilidad de cada escenario.

En segundo lugar, introducen una tipología de recursos de políticas relevantes que pueden ser usados por los participantes a fines de influir en las políticas: a) autoridad legal formal, b) opinión pública, c) información, d) grupos movilizables, e) recursos financieros y f) liderazgo hábil.

En tercer lugar, reconocen la existencia de shocks internos a los subsistemas de coaliciones que pueden provocar cambios tanto como los externos.

Por último, elaboran una síntesis entre su propia teoría y la literatura sobre la resolución alternativa de disputas que contempla la posibilidad de una situación de “acuerdo negociado”, la cual resulta en una modificación del statu quo. Ambas teorías establecen formulas similares relativas al diseño de instituciones para negociar e implementar acuerdos, a saber: 1) incentivo para negociar seriamente a través de una situación de empate forzado; 2) la composición plural del grupo, siempre y cuando haya partes interesadas; 3) liderazgo neutral y respetable (cuerpo de científicos); 4) reglas de decisión de consenso (poder de veto, por ejemplo); 5) financiamiento proveniente de miembros de diferentes coaliciones; 6) duración y compromiso para que exista continuidad; 7) importancia de temas empíricos; 8) importancia de construir confianza; 9) existencia de pocos escenarios alternativos o bien no atractivos.

El marco de las coaliciones promotoras tiene enormes virtudes si nos enfocamos en la etapa de salida de las crisis. Por otra parte, incorpora al marco de análisis el tema de los shocks externos

e internos, tan característicos en estos tiempos en los países emergentes y en especial en los países Latinoamericanos. Incorpora también el tema de los empates políticos que refuerzan el statu quo, pero a la vez incentivan los espacios de negociación. Sin embargo, en la experiencia de las crisis generalizadas, precisamente el problema es que ante la falta de acuerdos lo suficientemente amplios como para cambiar las situaciones de desigualdad e injusticia que impera en determinados países emergentes o directamente subdesarrollados, las tensiones llegan hasta el extremo de que una circunstancia externa al sistema institucional —lo que hemos denominado hecho político o social (saqueos, estallido social)— o un shock externo o interno son los que impulsan una nueva etapa de políticas públicas. Como se pretende demostrar en el presente trabajo, las crisis generalizadas no solo producen políticas públicas, sino que son las verdaderas parteras de un conjunto de políticas que se consolidará y condicionará hasta la próxima crisis el diseño institucional venidero.

Ante estas limitaciones teórico-conceptuales, un nuevo marco será propuesto hacia el final de esta tesis, a partir de elementos que se recuperarán de los modelos repasados en este capítulo.

CAPITULO II: estadios temporales de la toma de decisiones en la crisis 2001-2002

Incubación de la Crisis

Antecedentes: Convertibilidad y Bloque de Legalidad

La salida del régimen militar luego de la derrota en las Islas Malvinas en 1982 y el cuestionamiento nacional e internacional a causa de las masivas violaciones a los Derechos Humanos, generó que la asunción de las nuevas autoridades en 1983 estuviera enmarcada por una gran autonomía política frente a los militares, pero gravemente condicionada por la crisis económica heredada. El creciente endeudamiento a altas tasas de interés internacionales configuró una democracia institucionalmente fuerte con dos partidos principales disputando el poder (UCR y PJ) pero sin recursos para resolver los problemas económicos. Esto derivó en la salida anticipada y acordada del poder de Raúl Alfonsín (UCR) en medio de la hiperinflación del año 1989.

La llegada a la presidencia de Carlos Saúl Menem (PJ) generó inesperadamente una salida neoliberal luego de dos años de crisis económica con dos oleadas hiperinflacionarias. Fue dos años después de su asunción que Menem adopta una serie de medidas que la CSJN denominó “Bloque de Legalidad” (Caso Jorge Daniel Cocchia), integradas por un conjunto de leyes que significaron la salida de la profunda crisis hiperinflacionaria, derivando en la constitución de un nuevo equilibrio que configuró un esquema muy desigual e inequitativo en Argentina.

Esas leyes fueron: a) reforma del Estado, b) emergencia económica; c) convertibilidad, d) acuerdo federal, e) todas las normas y reglamentos que autorizaron la privatización de empresas públicas. Para Corti (2007), la CSJN consagró una suerte de “subsistema dentro del sistema jurídico

nacional, —de un denominado *Bloque de legalidad* —, en cuyo núcleo se disponen reglas de emergencia, pero que tienen vocación de perdurabilidad” (Corti, 2007, p. 365).

En este marco, es significativo que en el Fallo Cocchia de 1993 la CSJN, con su voto mayoritario, va a fundamentar la existencia de Decretos Delegados como una tarea conjunta de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Esas leyes y decretos van a estructurar un bloque de legalidad a fin de cumplir con un programa de gobierno, en este caso la construcción de un nuevo Estado a partir de la ley de reforma del Estado. El objetivo era insertar a la Argentina en el mundo, llevando adelante un conjunto de privatizaciones y afianzando el rol subsidiario del Estado en la economía. Tres votos fueron en contra en minoría: Fayt, Belluscio y Petracchi. Este último —crítico de la decisión — afirmó en dicho fallo que ninguna norma debía ceder ante los programas de gobiernos, sino ante otras leyes y, en primer lugar, ante la Constitución.

Con respecto a la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y reglamentos delegados, Corti sostiene que

La utilización de mecanismos de excepción durante los años noventa, lejos entonces de ser una anomalía política de un gobierno, revela una práctica de ejercicio del poder enraizada firmemente en la historia nacional. O dicho en términos enfáticos, pero no errados: el estado de excepción ha sido la regla en la historia política y social argentina (Corti, 2007, p. 342).

La CSJN, en algunas de sus conformaciones, ha afianzado esta característica con fallos que encontraron justificación a estas anomalías constitucionales.

Todo esto se llevó a cabo sin alterar el orden constitucional ni el régimen político. Justo es decir que también se llevó adelante a través de un mecanismo cada vez más usado en el sistema político nacional: las denominadas leyes de emergencia política, social, cambiaria, financiera etc. Estas normas siempre implican una restricción severa de derechos ya sea en lo concerniente a la propiedad, la organización sindical, la disponibilidad de ahorros e inversiones, etc.

La idea de la constitución de un nuevo “Bloque de Legalidad” va a retornar con el complejo legislativo post-devaluación estructurando una red jurídica que afianzará las variables ancladas del modelo de la primera década del siglo a partir de las normas sobre pesificación asimétrica, congelamiento y pesificación de tarifas y devolución de los fondos que quedaron atrapados en el *corralito*. Se volverá más adelante sobre esta definición.

Democracia y Capitalismo en Argentina

Llegado este punto, se analizarán las particularidades del capitalismo argentino y su vinculación con la democracia y sus instituciones. Si bien es un tema que abarca no sólo a Argentina, es claro que las configuraciones son diferentes de acuerdo a las regiones y experiencias internacionales. Isuani (2015) estructura una tipología (**gráfico VII**) a fin de ser utilizada en los sistemas comparados utilizando dos variables: a) impulso a la igualdad (bajo o alto) definido como una dimensión propia de la democracia en búsqueda de niveles de igualdad socioeconómica cada vez mayores; y b) potencia capitalista (alta o débil) que define no a partir del desarrollo económico sino en la capacidad del sistema para generar crecimiento económico significativo.

Gráfico VII. Tipología de Isuani

Impulso igualitario	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
Potencia capitalista	<u>TIPO I</u> EEUU China Brasil Chile	<u>TIPO II</u> Alemania Francia Países Escandinavos
	<u>TIPO III</u> Paraguay Honduras	<u>TIPO IV</u> Argentina
<i>Alta</i>		
<i>Débil</i>		

Fuente: elaboración propia en base a Isuani (2015).

En esta tipología, Argentina estaría situada en el tipo IV, cuadrante que da una potencia capitalista débil y un impulso a la igualdad socioeconómica alta. Las tensiones de una tipología así son enormes tanto como las frustraciones que genera. Esta característica también da cuenta del grado de consensos a alcanzar para poner en marcha políticas públicas que destraben el empate. Cada actor se comporta como un actor de veto ya sea institucional o a partir de la protesta social y de prácticas institucionalizadas como el clientelismo, las presiones sectoriales y neocorporativas.

El modelo neoliberal que se profundiza a partir del gobierno de Menem produjo un verdadero cambio estructural en la sociedad que podemos sintetizar en las siguientes características siguiendo a Monza (1996): a) el nulo crecimiento del empleo productivo, b) el ensanchamiento de la desocupación abierta y c) fuerte crecimiento de la subocupación horaria. Precisamente esas políticas configuraron una matriz que Svampa (2005) describe de la siguiente forma:

❖ Patrimonialismo como pérdida relativa de autonomía del Estado con las privatizaciones, una nueva ley de inversiones extranjeras y la prórroga de la jurisdicción nacional para definir las controversias.

❖ Asistencialismo como forma de contener la creciente pobreza pero a la vez como forma de consolidar un vínculo geográfico y político que se desplazó de la fábrica al barrio a partir de políticas sociales focalizadas y vinculadas a organizaciones sociales.

❖ Reforzamiento del sistema represivo institucional en los barrios pobres y la criminalización del conflicto social.

A partir de esta matriz, los resultados a lo largo de la década dejaron como resultado un incesante crecimiento de la desocupación abierta y de la subocupación en el plano del mercado laboral, acompañado por alarmantes niveles de indigencia y pobreza. Sólo en 1996 el 29% de habitantes eran pobres igual que en 1991 cuando apenas el país había salido de la crisis de la hiperinflación. La tasa de desocupación, por su parte, fue de 9% en mayo de 1991 y de 15 % en octubre de 1998. Según sostienen Damill, Frenkel y Mauricio (2003) la apertura comercial y la apreciación cambiaria jugaron un papel importante en los cambios tecnológicos y en los modelos de producción que afectaron la demanda de empleo y la tasa de ocupación por tiempo completo.

Como describe Svampa (2005), existió un verdadero proceso de “pasaje de la fábrica al barrio que se convirtió en el nuevo locus del conflicto” (Svampa, 2005, p. 78), afectando el modelo de ciudadanía vigente durante el denominado Estado de bienestar, donde el trabajo era un organizador tanto económico como social. El nuevo tipo de ciudadanía surgido de la etapa neoliberal es excluyente y sus notas principales son la mercantilización de los bienes básicos (salud, educación y seguridad) con tendencia a la separación geográfica y la homogeneización social; la expansión del ciudadano consumidor, donde el consumo hace las veces también de disciplinador político, y la auto organización comunitaria, que si bien en un sentido deja a los ciudadanos a cargo

de sus formas de defensa, posibilitó la articulación de novedosos mecanismos de autoprotección social con los movimientos sociales como protagonistas.

Sin embargo, los cambios en la estructura social han dejado huellas más profundas y difíciles de enfrentar. Una de ellas es la relacionada con el delito y la juventud donde la ruptura del vínculo social dejó como resultado un cambio en lo que Kessler, Cerrutti y Grimson (2004) denominan la lógica del trabajador a la lógica del proveedor, donde la legitimidad del ingreso no se establece por su origen sino con relación a la satisfacción de algún tipo de necesidad. De esta forma los límites entre delito y trabajo se desdibujan. Otro de los rasgos que se consolidan en la estructura social tiene que ver con que la fragmentación social también tiene su correlato en la apropiación diferencial de los espacios por parte de los distintos sectores sociales, generando una creciente segmentación socio-espacial.

En grandes líneas, la situación argentina no es diferente a la ocurrida en otros países de Latinoamérica respecto a la forma en que impactó la globalización en los últimos veinte años. Lo distintivo fue la velocidad de las transformaciones neoliberales y la indolencia de la dirigencia política, social y empresarial para llevarlas adelante ante el espectáculo perverso de la desigualdad y la pobreza crecientes.

La Alianza llega al gobierno

Apenas asumido el nuevo gobierno de la Alianza (UCR y FREPASO), con Fernando De La Rúa como presidente electo, se vislumbra la magnitud de la crisis y la estructura social descripta heredada. La situación financiera estaba muy comprometida por la acumulación de vencimientos de la deuda en un contexto de estancamiento que ya llevaba varios trimestres. Así, el 18 de diciembre de 1999, ocho días después de asumir el gobierno, se firma el denominado “Blindaje”

por un monto global de 39.700 millones de dólares aportados por diversas fuentes: 13.700 del Fondo Monetario Internacional (FMI); 2.500 del Banco Mundial (BM), 1000 del Gobierno de España, con importantes inversiones a partir de principios de los 90; 10.000 millones provenientes de bancos locales. Esto se complementaba con un mecanismo de Canje de Deuda por 7000 millones.

Sin embargo, los vencimientos de ese año eran de gran magnitud por lo que se realizaron colocaciones de deuda nacionales por casi 11.000 millones cuyo 30% lo suscribieron a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y alrededor de 6000 millones en el mercado externo en euros y yenes al 12% anual, muy por encima de las colocaciones habituales. Los jubilados italianos, alemanes y japoneses fueron las principales víctimas de estos bonos inducidos por los codiciosos colocadores agentes de los bancos asesores.

El año 2001 se inicia con la continuidad del estancamiento y la renuncia del primer ministro de economía de la Alianza, José Luis Machinea. Su reemplazante fue el economista Ricardo López Murphy, de origen radical, pero de pensamiento liberal económico, quien se desempeñaba como Ministro de Defensa. Tras doce días de encierro, anuncia un plan de reforzamiento de la apertura comercial argentina y de ajuste fiscal con el fin de salvar la convertibilidad. Mientras el sector financiero apoyó entusiasta al plan, las movilizaciones de sector universitario —base de sustentación electoral y política del radicalismo—, el rechazo de la Unión Industrial Argentina (UIA) a la apertura indiscriminada y la renuncia de parte del gabinete marcaron el breve paso de López Murphy por esa cartera. Los integrantes del FREPASO en el gabinete también presentaron su renuncia, lo que marcó la profundización de la ruptura también en la Cámara de Diputados y Senadores con el principal aliado. De esta forma, la mitad de los legisladores del FREPASO engrosaron la fuga de aliados que había comenzado con la renuncia del Vicepresidente Carlos

“Chacho” Álvarez y con otro grupo de legisladores que se vincularon con la dirigente de origen radical, Elisa Carrió. Así, la base política de sustentación quedó herida gravemente.

Se perfiló un nuevo acuerdo con la convocatoria a ocupar el Ministerio de Economía por parte del creador de la convertibilidad, Domingo Cavallo. Su llegada fue acompañada por una aprobación del 70% de la opinión pública según encuestas de esos días. En las negociaciones previas hubo un intento por reconstruir ese bloque político dada las buenas relaciones de éste con el ex vicepresidente. Se pensó en el regreso de Álvarez como Jefe de Gabinete y de esa manera la vuelta del FREPASO al mismo. Este esquema se cumplió parcialmente. De La Rúa no aceptaba este tipo de regresos de aliados ni de su ex compañero de fórmula.

La gestión de Cavallo comenzó con una nueva Ley de Emergencia Económica con delegación de facultades al Poder Ejecutivo. También debuta un nuevo impuesto que quedará para siempre: el impuesto a los débitos y créditos bancarios llamado popularmente Ley del Cheque, junto con un conjunto de mecanismos de incentivos a la producción denominados Planes de Competitividad. Dos medidas antagónicas: con una mano se aumentaban los tipos de impuestos y, por el otro, se establecían beneficios e incentivos a cambio de determinados comportamientos de los empresarios que resultaban beneficiarios.

También se aumentaron los derechos de importación de bienes de consumo desde la zona extra Mercosur y se redujeron a cero los de importación de bienes de capital. Esto reorientó el comercio con Brasil. El sistema se complementó con quizás la medida más original para salir parcialmente de la convertibilidad. Se trató del denominado *Factor de Convergencia*, haciendo jugar una canasta de monedas entre el peso, el dólar y el euro, gravando importaciones y reduciendo los derechos a las exportaciones.

El plan se complementó con una marginal reforma impositiva y la denominada Regla del Déficit Cero, que consistía en manejar desde la tesorería el gasto público limitándolo a los Ingresos

Fiscales efectivamente percibidos, lo que llevó a una caída del gasto agregado que profundizó la recesión.

La falta de resultados generaba desconfianza en los principales inversores lo que profundizó la fuga de depósitos. Cada remesa del FMI se iba por ese canal rápidamente. A fin de consolidar la alicaída fe de los ahorristas y grandes depositantes se aprobó en agosto la Ley de Intangibilidad de los depósitos. Esta ley, a la que se hará referencia más adelante en el capítulo correspondiente al papel de la CSJN en la toma de decisiones, no tuvo los efectos deseados, en especial en los grandes jugadores del mercado financiero y la salida de depósitos que siguió en aumento. El resultado lógico se tradujo en caída de los préstamos del sector bancario y de la liquidez general del sistema. Con un BCRA acotado en sus funciones para aportar esa liquidez, se estructuró un sistema de Letras a partir de un Fideicomiso derivado de las deudas provinciales denominado LECOP. Estas letras se sumaron a otras cuasi monedas provinciales con las cuales se intentaba morigerar la iliquidez que provocaba a la Convertibilidad. Poco tiempo después se convertirán estas letras en un elemento esencial para los primeros momentos de la crisis.

Con los mercados de crédito cerrados, se iniciaron dos canjes globales de deuda uno interno y otro externo. El primero se llegó a cerrar hacia octubre del 2002 y el externo comenzaba a negociarse en los días finales de diciembre de 2001.

Si partimos del momento en que se sanciona la Ley de Intangibilidad de los depósitos hasta la asunción de Eduardo Duhalde, notamos que las características en la toma de decisiones están gobernadas por la idea de recuperar y acumular poder a través de iniciativas centradas en las fuentes de la crisis, es decir, medidas económicas. Durante todo ese período, la institución presidencial no cesó de perder poder y alianzas políticas, refugiándose en una idea tecnocrática de solucionar los problemas: expertos racionales lanzando medidas cada vez más aislados de la política conformada

por legisladores, gobernadores y líderes partidarios y sociales, que desde afuera del poder intentaban imponer soluciones a la vez que se organizaban en nuevas y posibles futuras alianzas.

Así vemos en este período medidas contradictorias que por un lado buscaban conjurar los déficits fiscal y externo a través de planes como el Déficit Cero, Ley de Responsabilidad Fiscal, deducción de sueldos públicos y jubilaciones, etc. Y por otro lado de medidas como los denominados Planes de Competitividad Sectoriales con rebajas de impuestos y la Ley de Convergencia entre el Euro y el Dólar.

Mientras las primeras buscaban afianzar el acuerdo con el FMI para garantizar los desembolsos, las segundas buscaban ampliar la alianza social y política para reconstruir el poder.

La falta de resultados de este conjunto contradictorio de políticas públicas generó tres hechos destacables que precipitaron la licuación del poder en pocos días:

- 1) La catastrófica derrota en las elecciones de medio término del 2001 produjo una pérdida considerable de legisladores en ambas cámaras del Congreso acentuando la imagen de ingobernabilidad dentro y fuera del país. Esto se profundizó con la ruptura de los bloques que apoyaban al gobierno, básicamente el bloque de FREPASO y el sector que respondía a Elisa Carrió (UCR).

- 2) El establecimiento del denominado corralito bancario que inmovilizó de diversas maneras los fondos ahorrados de la población.

- 3) La suspensión de los fondos que debían ser enviados por el FMI.

Todo esto se produjo en el plazo de un mes. Días después comienzan las jornadas del 19 y 20 de diciembre que precipitó la caída del gobierno.

Antes de esto, la derrota electoral del 14 de octubre de ese año no hizo más que debilitar la gobernabilidad. El PJ triunfó en 17 de los 24 distritos. Consolidó el control del Senado y le quitó al oficialismo la condición de primera minoría. Esos funcionarios ingresarían en las Cámaras el 10

de diciembre y alterarían significativamente las relaciones de poder. A tal punto que una regla no escrita de la política parlamentaria indicaba que el Presidente Provisional del Senado le correspondía al partido del Poder Ejecutivo por ser tercero en la línea sucesoria. Esta regla no escrita se alteró para designar a un miembro del PJ. Toda una señal de debilidad en un gobierno que no tenía vicepresidente, lo que convertía al presidente del Senado en el siguiente en la línea sucesoria.

La hiperactividad en la cartera económica representaba una lucha contra el tiempo que devoraba las medidas una tras otra. Así, en contraposición con el objetivo del Déficit Cero, pero con el objeto de animar el consumo, se adoptaron medidas como la rebaja del IVA a las compraventas con tarjetas, rebaja en los aportes previsionales y una nueva moratoria impositiva para la repatriación de capitales.

Pero la medida más trascendental vino el 1 de diciembre de 2001 con el congelamiento de los depósitos bancarios como último recurso para frenar el dramático drenaje de los depósitos. Dicha medida fue bautizada popularmente como *corralito* y representó simbólicamente la ruptura definitiva de la clase media con el gobierno. Conviene detenerse en los detalles de esta medida por los efectos posteriores y por los remedios que se debieron imponer para la salida de la crisis generalizada que sobrevendría:

- Congelamiento de los depósitos en cuenta corriente.
- Extracciones semanales de hasta 250 pesos por cuenta corriente.
- Conversión de los depósitos a Plazo Fijo (PF) en cuentas a la vista a su vencimiento.
- Posibilidad de utilizar el dinero inmovilizado en operaciones con cheques y tarjetas de crédito.

Toda medida de esa naturaleza configura conductas patológicas determinadas en la población. Dado que en la práctica obligaban a una bancarización compulsiva y veloz, la carrera fue por abrir la mayor cantidad de cuentas bancarias a fin de poder aumentar sustancialmente el retiro de 250 pesos semanales. Los bancos fueron invadidos por personas que buscaban, por un lado, abrir nuevas cuentas y, por el otro, generar retiros. En la primera quincena de diciembre se habían abierto 600 mil nuevas cuentas bancarias. Si bien el retiro de fondos aplacó, nunca se detuvo. A ese fenómeno se lo denominó *goteo*. Lo importante es que todos sacaban y nadie reponía en un sistema bancario cuyas relaciones técnicas y prudenciales crujían.

Desde julio, el BCRA había comenzado a asistir a los bancos por problemas de liquidez producto del retiro de depósitos por medio de pases y redescuentos. Estos últimos eran la antesala de la implementación del sistema de rescate bancario que se describirá en el capítulo cinco.

Por supuesto que la corriente era pasarse de argendólares a billetes de dólar, por lo cual más allá del control de cambios que se intentaba imponer, pocos creían que un peso valía un dólar. El golpe de gracia lo daría en esos días el FMI quien suspendió sus desembolsos inmediatamente después de la implementación del Corralito. Una gran irresponsabilidad que agregó sufrimiento a la crisis generalizada y la precipitó.

A pesar de esta combinación de crisis bancaria y financiera, serios problemas de gobernabilidad y aislamiento internacional, el sistema institucional de la Convertibilidad estaba vivo y su apoyo en la opinión pública era incommovible, llegando al 79% según la encuesta de Gallup para fines de octubre de 2001³. La pregunta desde la política era ¿cuándo terminará esto? ¿Quién le pone límite a la situación para detener la caída? ¿Desde dónde saldrá el liderazgo para comenzar el cambio?

³ “Sin embargo, la percepción social no había cambiado: la mencionada encuesta de Gallup reportaba que un 79% de la población rechazaba una eventual devaluación” (Levy Yeyati, y Valenzuela, 2007, p. 67).

Una salida podía ser la búsqueda de consenso. Desde la Iglesia Católica se comenzó a trabajar en el denominado *Diálogo Social* con la participación de sectores sociales, políticos, empresariales. La UIA, con el liderazgo de su presidente José Ignacio De Mendiguren, había comenzado a estructurar un armado político empresarial y social con las dos vertientes de la CGT, los bancos nacionales y empresas grandes como Techint. En principio se constituyó como grupo productivo y actuaba cercano a la Pastoral Social de la Iglesia y a sectores del PJ no menemista. Este conjunto de dirigentes planteaba la necesidad de diseñar un plan económico integral con eje en la producción y no en el sector financiero. Su discurso era claramente pesificador por oposición a los sectores ligados a las empresas privatizadas y a los Bancos Extranjeros que lideraban la Asociación de Bancos Argentinos (ABA), quienes veían la salida en la profundización de las tendencias neoliberales a partir de la dolarización de la economía. Este grupo se nucleaba en la recientemente creada Asociación de Empresarios Argentinos (AEA). De Mendiguren había comenzado a tejer lazos con organismos financieros internacionales como el BM y el Programa de las Naciones Unidas del Desarrollo (PNUD) cuyo representante en Argentina, Carmelo Angulo Barturén, participaba activamente en reuniones con el Diálogo Argentino. Este grupo empresarial hizo una gira en septiembre a Washington con un plan económico alternativo. Allí debe verse un germen de estructuración de la coalición social y económica que se hizo cargo del gobierno a partir de enero del 2002, lo que permitió armar el primer equipo con conocimientos previos de los actores para el primer gabinete de Eduardo Duhalde.

Ambos espacios empresariales y sociales (UIA y AEA) mantenían fluidos diálogos con el gobierno a fin de encontrar y eventualmente imponer sus propios proyectos. Ese diálogo se cortó abruptamente con la UIA a partir del corralito y de las versiones sobre la incorporación al gabinete de Emilio Cárdenas como representante del grupo partidario de la dolarización y la estructura de alianzas con las empresas de servicios privatizadas y los bancos extranjeros. De Mendiguren

recuerda que el mismo día del anuncio del corralito llegó una misión del FMI encabezada por Manfred Richter. Ante la sorpresa por el anuncio regresa a Washington y deja a Storton al mando, quien pide una reunión con la UIA para el lunes siguiente. En la entrevista realizada, De Mendiguren lo relata de la siguiente forma:

Invité a Moyano, Daer (las dos CGT), el presidente de la cámara de la construcción, el Gitano Cavallieri, Enrique Olivera. Le propusimos un plan para mejorar la competitividad ponderando el Real Brasileño. Pero el representante del fondo nos dijo “ustedes tienen un problema de competitividad que con retoques ya no alcanza. O tocan el tipo de cambio no hay salida”. Cavallieri le dice que si se refería a devaluar que salga y se lo diga a los periodistas que cortaban la Avenida de Mayo⁴ con los móviles y nos tiraban la puerta abajo. Storton contesta que ese era un problema que se debía decidir internamente, y que la remesa que faltaba del FMI no iba a servir para arreglar la situación. Moyano dice “muchachos esta concertación que estamos intentando ya no tiene sentido”. Salió y convocó a un paro el 13 de diciembre.

Así, la CGT y los grupos sociales aliados, entre ellos las organizaciones sociales y piqueteras, convocan a un paro nacional para el 13 de diciembre. Este suceso sería la antesala de las jornadas del 19 y 20 de diciembre por la metodología de lucha y por las acciones llevadas adelante: desde cortes masivos de calles y rutas, hasta los primeros saqueos.

Si bien en el sector de los partidos políticos las acciones se desarrollaban en torno a la constitución de las nuevas coaliciones parlamentarias que asumirían el 10 de diciembre, el clima era de espera a los acontecimientos. Recuerdo haber participado como Diputado Nacional (MC) poco tiempo antes del desenlace en una reunión de legisladores y economistas. Estos dieron un sombrío diagnóstico, coincidentes en la gravedad de los temas desde distintos ángulos según los infinitos matices de las ciencias económicas. Todos también coincidían en el agotamiento del sistema de Convertibilidad y en la falta de decisión política para adoptar un cambio. Ni siquiera aventuraron medidas particulares para ello, sólo la devaluación y eliminación de la Ley de Convertibilidad. Ante la absorta mirada de los presentes un diputado les preguntó: “¿Cuánto puede

⁴ La sede de la UIA se ubica en Avenida de Mayo 1246, CABA.

durar esta situación?” y el economista experto en tributación, Hugo Gaggero, habló tímidamente ante el vacío de un largo silencio y dijo: “hasta el momento en que se produzca un hecho social”⁵.

Esta frase encierra dos elementos: por un lado, la impotencia de la clase política por tomar decisiones aun sabiendo que existe un diagnóstico y salidas disponibles. Por otra parte, queda claro que un gobierno sin poder político, más allá de los ensayos intentados por cambiar la situación — no le faltaron medidas ni su problema fue la parálisis, como comúnmente se habla del gobierno de De La Rúa—, le faltó estrategia y el fracaso en cada decisión profundizaba su debilidad y falta de credibilidad. La imposibilidad de estructurar alianzas políticas y sociales frente a la creencia de que ganar una elección presidencial significa un cheque en blanco por cuatro años, es una situación que se ha repetido en el sistema político argentino. Es también un rasgo repetido buscar el apoyo exclusivamente en el sector financiero interno y externo en forma prioritaria. Esto ha demostrado ser insuficiente en reiteradas oportunidades.

El “empate político y social” paraliza a los gobiernos a la hora de atender las variables ancladas o las cuestiones estructurales más condicionantes para encarar un proceso de desarrollo sostenido. Aún en situaciones críticas como las relatadas, la clase política esperaba un “hecho social” que desempate.

Desarrollo de la crisis

El Hecho Social, la lucha social y la revuelta

Finalmente, en la mañana del 19 de diciembre comienza a producirse el denominado hecho social, con la participación activa de varios actores y estrategias de lucha:

⁵ Reunión del Bloque del FREPASO con sus economistas el 15 de diciembre de 2001.

- La agitación previa frente a supermercados de sectores de base del PJ.
- La presencia de militantes de base cuyo método de lucha eran los piquetes.
- Los medios de comunicación transmitiendo en tiempo real y sin edición los episodios de saqueos y violencia social y policial.

- Las fuerzas policiales autonomizadas y sin conducción política y operativa.
- Asambleas Barriales.
- Juventudes sindicales —como la judicial— y movimientos de DDHH que sostuvieron el conflicto en los más duro de la represión el día 20 de diciembre.

Con todo, se podría afirmar que existieron tres momentos: el inicio del conflicto, básicamente expresados en los saqueos a camiones, pequeños mercados y movilizaciones masivas frente a Centros Comerciales de las ciudades principales del Gran Buenos Aires y del interior. También fueron decisivas las movilizaciones a hipermercados que estaban con gran presencia policial y seguridad privada, fuertemente armados. Esto originó negociaciones y entregas masivas de alimentos. Todo transmitido por los medios en directo. La famosa “chispa en la pradera” se encendió en el Gran Buenos Aires y se extendió como efecto contagio a todo el país. El recuerdo del fin del primer gobierno democrático en medio de la hiperinflación y los saqueos volvió con fuerza. De alguna forma fue el primer desafío claro a los valores más íntimos de la sociedad: en el granero del mundo, el hambre había sacado a la población a las calles. Como consecuencia, resultó herido cualquier pensamiento de progreso y de futuro.

El segundo momento es el discurso del presidente a las 20.30 horas. Se esperaba la renuncia del Ministro de Economía. La clase media —base de sustentación electoral del gobierno— se sentía también saqueada en sus ahorros al ser imposibilitada de disponer de ellos. La convertibilidad, cuyas consecuencias más duras fueron la privatización de empresas públicas, los despidos masivos

a trabajadores del sector público, los alarmantes índices de pobreza, indigencia, desocupación y subocupación, todo en pos de sostener el 1 a 1, resultó en diez años de sacrificio para un futuro que nunca había llegado. Y las imágenes televisivas marcaban que claramente los beneficios se alejaban. Sorpresivamente el discurso ratificó el rumbo económico, la continuidad del gabinete y concluyó con el anuncio del Estado de Sitio. Inmediatamente de terminado el mensaje, cientos de miles de argentinos salieron a las calles ocupando las principales plazas y en CABA y el Gran Buenos Aires comenzó el peregrinaje a pie hacia la Plaza de Mayo. En su paso se prendían fogones en el medio de las calles. Parecía una Ciudad en guerra. El ruido de las cacerolas era ensordecedor y conmovedor. La multitud ingresó en los espacios gubernamentales como el Congreso Nacional produciendo destrozos e incendios. Lo mismo sucedió en las puertas de la casa de Gobierno.

Producto de la espontaneidad clásica en los eventos litúrgicos sociales y deportivos en Argentina, se lanzó un cántico unificador: “piquete y cacerola/la lucha es una sola”, recuperado por diversos medios de comunicación locales e internacionales que cubrieron los eventos de esos días. Una sociedad a la que le había costado 30 mil detenidos desaparecidos, expropiación de niños y niñas, la derrota en una guerra contra el Reino Unido, miles de exiliados políticos y la destrucción de la industria nacional, todo bajo un régimen militar con Estado de sitio por siete años, sintió que esta decisión tocaba un hilo muy sensible de la estabilidad democrática.

Un testigo privilegiado de esas horas fue Víctor Bugge, fotógrafo de la Casa Rosada desde 1978 quien ocupaba una oficina en la torre sobre la avenida Rivadavia dentro del palacio de gobierno. En un reciente reportaje dijo que ese lugar era su “contacto con la Plaza de Mayo. La reacción al discurso de De La Rúa cuando anuncia el Estado de sitio la percibí. No bien terminó de

hablar, abrí la ventana y me quedé atento, porque el discurso se gravó a las 19 y se dio a las 20. Y la ventanita enseguida me tiró: *acá se pudrió todo*”.⁶

El tercer momento se verificó dramáticamente el día 20. Ese día, las protestas en la zona de Plaza de Mayo tuvieron otro perfil: se trató de grupos más formalizados como el sindicato de los judiciales, los mensajeros de motos, trabajadores de la zona céntrica que eran repelidos por las fuerzas de seguridad que se encontraban descontroladas, autonomizadas y sin dirección política. Francotiradores asesinaron manifestantes y fueron reprimidas las Madres de Plaza de Mayo. Por la mañana, el Ministro de Economía había renunciado, pero era tarde: grupos sindicales, asambleas populares, motoqueros organizados y juventudes de partidos políticos se hicieron presentes en la Plaza de Mayo y eran desalojados una y otra vez por la policía, pero retornaban al lugar.

La policía reprimía con mayor violencia, con personal no identificado y francotiradores desde puntos altos de Avenida de Mayo dispararon contra manifestantes ocasionando muertos y heridos de gravedad. Finalmente, el Presidente renunció por la tarde.

Represión, saqueos, Estado de sitio

Tilly (2011) distingue tres fenómenos a ser estudiados a la hora de mensurar lo que denomina “la lucha”: (1) la protesta, identificada como la política callejera manifestada en la “expresión de la conciencia popular, que de vez en cuando motiva acciones disruptivas” (Tilly, 2011, p. 14); (2) la acción colectiva, que asigna “cierto interés compartido, aunque mínimo a una población y plantea la pregunta de Mancur Olson: ¿Bajo qué condiciones y cómo, las poblaciones coordinan sus acciones en nombre de tal interés?” (Ibídem, p. 14); y (3) la contienda, en la que el

⁶ Reportaje a Víctor Bugge realizado por Diego Sehinkman. Publicado en Diario La Nación el 12 de mayo de 2019.

autor desplaza su mirada hacia “la formulación interactiva de demandas, en las cuales por lo menos una parte reclama acciones que afectarían los intereses de la otra parte de forma negativa y positiva” (Ibídem, p. 16).

Durante las jornadas del 19 y del 20 de diciembre de 2001 se encadenaron todos estos tipos de lucha social que no se aplacaron con la renuncia del presidente De La Rúa, sino que se sostuvieron hasta que asumió dos semanas después el senador Eduardo Duhalde como presidente interino con la aplicación de la denominada Ley de acefalia. Sin embargo, en la búsqueda de elementos que permitan comprender la vinculación entre actores y participantes de la medianoche del 19 al 20 de diciembre, la distinción de Tilly y los trabajos de Auyero (2007) sobre los saqueos son fundamentales. Auyero analizó 261 eventos de saqueos. Entre sus conclusiones destaca que la mayor parte de estos se produjeron en los pequeños supermercados, los más vulnerables. Los grandes supermercados de cadenas nacionales e internacionales contaron con protección policial.

En las áreas de los saqueos hubo intensa agitación de dirigentes de base del Partido Justicialista opositor, evidenciado a partir de testimonios, fotografías y panfletos donde se incitaba a dirigirse hacia los puntos de saqueo. Los agentes de control como la policía y los guardias negociaron en algunos casos la entrega de mercadería y la entrada a los negocios (Auyero, 2007, p. 43).

Es necesario reiterar que unos quince días antes, la clase media había sido expropiada de sus ahorros a través del denominado “corralito financiero” y que sus expresiones se manifestaban en el sector bancario de cada ciudad y de la denominada *City Porteña* donde se encuentran las casas matrices. La protesta, a veces muy violenta, estaba encapsulada en ese sector social bancarizado y en zonas determinadas. El temor a la salida de la Convertibilidad —con apoyo y consenso social amplios aún en esos momentos— hacían pensar en la transitoriedad de las medidas y en la flexibilización futura de las mismas. La noche del 19 al 20 de diciembre de 2001 esas expresiones salieron a la calle y se unieron a las masivas protestas que venían de los barrios del Gran Buenos Aires. Las protestas ya se habían generalizado en todas las grandes urbes del país.

Ahora bien, la lectura de estos acontecimientos sólo a partir de hechos económicos o estructurales es un error. La creciente desocupación y marginalidad y la aplicación del corralito son factores sin duda determinantes para la dinámica de la crisis. Sin embargo, no explican el cambio de régimen económico, ni la crisis de los partidos políticos posterior.

Explicar las causas y la dinámica no sólo permite conocer más sobre esos hechos históricos que aún golpean sino también abre un espacio de análisis sobre el diseño e implementación de las políticas públicas en países de desarrollo medio como Argentina. En la génesis de esos episodios están las políticas públicas futuras y sus condicionantes. Y nos permitirá analizar el cambio en las políticas públicas y en las instituciones desde una lectura latinoamericana.

No han sido los actores estratégicos quienes diseñaron nuestras políticas públicas: fueron las crisis las que empujaron y empujan a los actores a tomar decisiones de políticas públicas que de otra forma no hubieran sido adoptadas. A partir de estos sucesos, se comprueba que las crisis son parteras de las políticas al alterar las percepciones y la identidad de los actores estratégicos y de la población. Esto representa un drama, pero también una estructura de oportunidad política para avanzar con cambios en el *statu quo*, que serían muy dificultosos en medio de empates sociales e indefinición de políticas. Poder analizar en un caso concreto su dinámica y sus condicionantes permitiría evitar o amortiguar nuevas crisis, tomar decisiones con menor margen de error, atender las variables claves y acortar el tiempo de salida hacia un nuevo equilibrio.

Revolución y revuelta

Jesi (2014) distingue entre “revolución” y “revuelta”. La diferencia no está en los fines, dado que ambas pueden tener por objetivo relevar a quienes detentan el poder. La diferencia está en el tiempo. Mientras que la revolución implica estrategias de largo y corto plazo donde existe

una organización de los actores involucrados para alcanzar los objetivos de cambio de régimen y/o estructura en un tiempo histórico determinado, en la revuelta hay una diferente experiencia del tiempo: hay un repentino foco de insurrección que “suspende el tiempo histórico e instauro de golpe un tiempo en el cual todo lo que se cumple vale por sí mismo” (Jesi, 2014, p. 11). Lo acontecido instantáneamente parece suceder para siempre, en especial para los que pierden la vida y sus allegados. Pero para los que permanecen será una experiencia indeleble que cambiará sus vidas:

La mayor parte de los que participan en una revuelta eligen comprometer su propia individualidad en una acción cuyas consecuencias no conocen ni pueden prever... el instante de la revuelta determina la fulmínea autorealización y objetivación de sí como parte de una comunidad (Jesi, 2014, p. 70).

La ciudad donde se vive la vida cotidiana en el tiempo *normal* pasa a ser el lugar de un enfrentamiento. Es la ciudad amada y conocida, pero donde se lucha con otros. Es interesante ver en las filmaciones periodísticas la avanzada de los manifestantes, la defensa de la policía repeliendo esas acciones y luego la vuelta de los manifestantes organizados el día 20 de diciembre. Muchos años antes de eso, el autor sostuvo: “Nos apropiamos de la Ciudad huyendo o avanzando en la alternancia de los ataques, mucho más que jugando, de niños en sus calles o paseando luego por los mismos lugares con una muchacha. A la hora de la revuelta, dejamos de estar solos en la Ciudad” (Jesi, 2014, p. 72).

¿Cuál es la relación con las estructuras organizativas como sindicatos o partidos políticos que pueden o pudieron agitar o producir la revuelta? El autor va a decir que desde el momento en que ésta comienza, “las estructuras se vuelven meros instrumentos para garantizar la reafirmación operativa” (Jesi, 2014, p. 74); pasan a un segundo plano porque desde su propio interior, la revuelta se vuelve autónoma hasta su desenlace. En la entrevista, Remes Lenicov relata que un destacado dirigente gremial justicialista le había contado que el día 19 acompañó desde Moreno a una columna de manifestantes, pero que su idea era que no llegaran a CABA, por lo que solicitó ante

las autoridades nacionales que implementaran alguna ayuda rápida que detuviera la marcha de los manifestantes: “al cruzar la Capital y llegar a la Plaza de Mayo perdió todo el control sobre la gente que se autonomizó”, afirmó Remes Lenicov.

En los sucesos de diciembre de 2001, se produjo una verdadera cacería humana en las inmediaciones de la Avenida 9 de julio y Avenida de Mayo. Los francotiradores disparaban desde lo alto cobrando víctimas entre los manifestantes que aún hoy se recuerdan con placas en las veredas y en los puntos exactos en que cayeron sin vida. Todo eso sucedió en esas jornadas y sus efectos sobre las identidades, no sólo de los que participaron activamente sino también en los que lo hacían remotamente desde los medios de comunicación, transformaron su identidad para siempre, aportaron nuevas perspectivas que son las que, según se intenta demostrar, operan en la toma de decisiones en estos contextos, aceptando situaciones que hubieran sido inaceptables o inimaginables en los tiempos inmediatos anteriores, aportando creatividad y abriendo nuevas ventanas de oportunidad para adoptar medidas y diseñar políticas públicas. Para bien o para mal.

Los cambios de época y percepción de los actores sociales

Producto del desarrollo de los hechos en el espacio público en esos días, se verificó un cambio en la perspectiva de los actores frente a la Convertibilidad. Según Alexander (2000), para que la sociedad en su conjunto participara activamente frente a un proceso de crisis generalizada se deben verificar las siguientes situaciones:

- a) Que exista un consenso social suficiente respecto a que determinadas medidas o acciones gubernamentales tocan hondos “fundamentos” sociales y que por ello se transforman en “indignantes e inaceptables” para esa sociedad.
- b) Que esos sucesos toquen el “centro” de los fundamentos de esa sociedad.

- c) Que se torne imperioso poner en marcha los controles sociales institucionales de esa comunidad.
- d) Que lo anterior debe ser acompañado por la movilización social.

Este autor basa sus ideas en los estudios de Durkheim (2012), fuente de inspiración de varias corrientes sociológicas hasta el presente. Entendemos que es clave para la elaboración del presente trabajo dado que nos proponemos comprender el cambio institucional en el contexto de esas crisis y conocer los mecanismos de ese cambio. Sostiene Durkheim que,

Para que una sociedad pueda tomar conciencia de sí y mantener en un grado de intensidad necesaria el sentimiento que tiene de sí misma tiene que juntarse y concentrarse. Y esa concentración ocasiona una exaltación de la vida moral que se expresa mediante un conjunto de concepciones ideales en la que se dibuja la vida nueva que se suscitó. Esas concepciones corresponden a ese aflujo de fuerzas psíquicas que se sobreañaden entonces a aquellas de que disponemos para las tareas cotidianas de la existencia". (...) Porque una sociedad no está simplemente constituida por la masa de los individuos que la componen, por el suelo que ocupan, por las cosas que utilizan, por los movimientos que efectúan, sino antes que nada por la idea que se hacen de sí mismas (Durkheim, 2012, p. 468).

Para este autor, es en el seno de la sociedad donde se crean y realimentan las ideas fundantes sobre lo que una persona es dentro de esa sociedad. La existencia real convive y se superpone con lo que esa sociedad cree que es en su imagen ideal. Esas visiones ideales se contrastan con la realidad cotidiana, pero en algún momento entran en contradicción generando conflictos entre esa tradición que hace a la imagen de lo que se es como sociedad y lo que la realidad muestra. Son los momentos de crisis profundas donde esas imágenes son contrastantes y generan conflictos entre ideas: las que vienen del pasado y las que se buscan como superadoras de esa realidad. El autor analiza la estructura de las religiones como fuente de análisis de la sociedad. Y aún en ese concepto generalizado de la religión como algo introspectivo, Durkheim va a decir que,

Bien puede elaborarse una filosofía en el silencio de la meditación interior, mas no así una fe. Porque una fe es ante todo calor, vida, entusiasmo, exaltación de toda la actividad mental, arrebato del individuo por encima de sí mismo. ¿Y cómo podrá añadir algo a las energías que posee, sin salir de sí mismo? (...) El manantial vivo de que se alimenta está en la sociedad. (Durkheim, 2012, p. 470).

Ante las crisis profundas la conflictividad, la lucha por esas visiones son libradas en todas las arenas de poder, entre ellas en la calle:

No puede haber sociedad que no sienta la necesidad de mantener y de fortalecer a intervalos regulares los sentimientos colectivos, las ideas colectivas que configuran su unidad y su personalidad. Pues bien, esta reconstrucción moral sólo puede obtenerse mediante reuniones, asambleas, congregaciones en las que los individuos en estrecha cercanía reafirman sus sentimientos comunes (Durkheim, 2012, p. 472).

Una salida Institucional: ley de acefalía

En las elecciones de medio término el gobierno fue duramente derrotado. Al mismo tiempo dos figuras ingresaron al Senado revalidando títulos: Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde. Este último, triunfó en la Provincia de Buenos Aires luego de su derrota en las presidenciales de sólo dos años atrás y Raúl Alfonsín obtuvo el escaño por la minoría del mismo territorio. El diálogo entre ambos líderes va a ser fundamental para acordar la base de la transición y la estructuración del gabinete de crisis.

En los días siguientes al 20 de diciembre, la clase política buscó denodadamente reconstruir el poder presidencial saliendo a buscar las fuentes posibles de ese poder: la Liga de los Gobernadores Justicialistas, el sector financiero externo básicamente con el FMI, el Diálogo Social convocado por la Iglesia Católica, la CGT, los Movimientos de DDHH. El debate entre los decisores políticos estaba centrado entre una convocatoria pronta a elecciones que permitiera legitimar y fortalecer el poder presidencial y la formación de un gobierno que culmine el mandato de la Alianza y sirva como transición. Prevaleció la primera idea, en principio impulsada por aquellos gobernadores con aspiraciones a presentarse a elecciones pero que no estaban dispuestos a desgastarse en un gobierno provisional.

La semana donde Adolfo Rodríguez Saá presidió fue una combinación de todo esto, pero cayó en la tentación de la legitimidad material: sin apoyo político real lanzó un conjunto de medidas de largo plazo para un presidente provisional que sólo había sido nominado para convocar a elecciones en tres meses. La más audaz de esas medidas fue anunciar una tercera moneda denominada el *Argentino*, con flotación controlada y cuya circulación partía de pagos a acreedores del Estado y de parte del salario del sector público (se hablaba de un 30% del total de la base monetaria). Esta medida complementaba al *default unilateral* declarado en la Asamblea Legislativa (pero nunca legislado) y a un severo plan de austeridad. Ambas medidas sobrevivieron a su salida del poder días después. El estilo desplegado por Rodríguez Saá demostraba su intención de permanecer en el poder y desoír la decisión de la Asamblea Legislativa de convocatoria a elecciones en marzo. A los fines de este trabajo, el error en concentrar y elegir la agenda adecuada y los objetivos de corto plazo le hicieron perder consenso político rápidamente. Su renuncia - rodeada de hechos y versiones dignas de una novela de intrigas- condujo al máximo momento de incertidumbre de todo este proceso. La idea de convocar a elecciones en dos meses fue dejada de lado y prevaleció la opción de completar el mandato que De La Rúa había dejado vacante.

La Ley de Acefalia establece que la sucesión presidencial ante la ausencia, fallecimiento, remoción del Presidente y vice recaerá en el Presidente provisional del Senado. Si este no pudiera hacerse cargo del Poder Ejecutivo, será el Presidente de la Cámara de Diputados, y ante su imposibilidad, el Presidente de la CSJN. A las 48 horas deberá reunirse la Asamblea Nacional constituida por la totalidad de los diputados y senadores y presidida por quien ejerza la Presidencia del Senado a fin de elegir a quien ejercerá hasta la próxima elección el Poder Ejecutivo. La nominación podrá recrear en un funcionario de naturaleza electiva: Diputado o Senador Nacional o Gobernador de Provincia. En este último caso ingresa Adolfo Rodríguez Saá y en el segundo, Eduardo Duhalde.

El hecho de que hayan asumido cinco presidentes en dos semanas y que es visualizado como un episodio bochornoso y caótico de nuestra historia, esconde el cuidado que se tuvo en seguir las vías institucionales en forma escrupulosa. Esto debe ser visto como un hecho positivo que evitó situaciones que podrían haber sido irreversibles para el sistema democrático de gobierno. La clase política se movió bajo la amenaza de la consigna “que se vayan todos”, vociferada por manifestantes enfurecidos en las puertas de los edificios donde residían los tres poderes del Estado. Botana (2006) sostiene que mientras tanto, “en el seno de la clase política podía detectarse el rumor de un trájín más silencioso y los pasos sucesivos orientados a recuperar el poder. Ya lo sabemos, la política resiente el vacío, y eso la dirigencia lo sabe” (Botana, 2006, p. 38). Lo que no se logró para evitar la generalización de la crisis, se consiguió una vez desatada la misma. Todo un patrón de conducta.

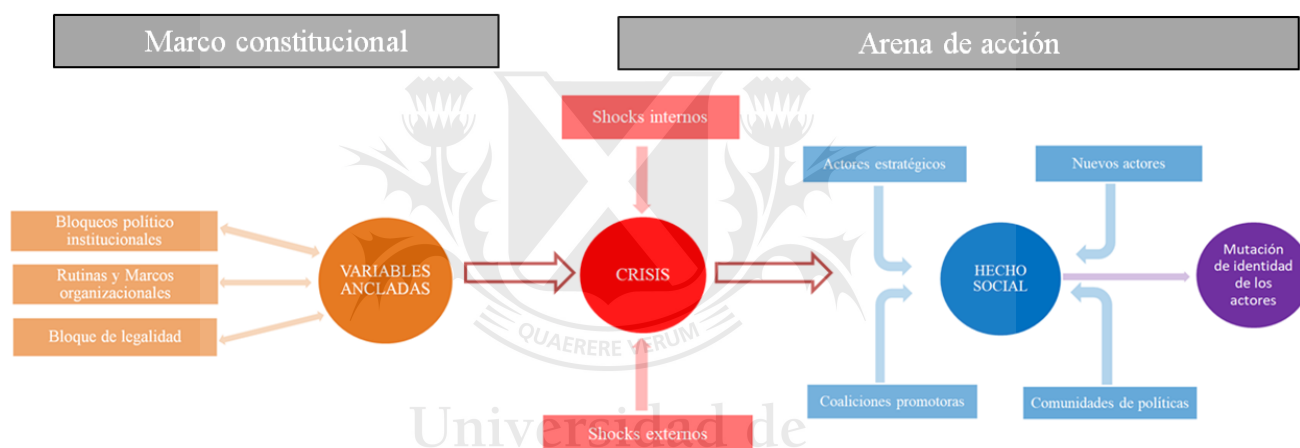
Crisis, caos y emergencia

Las situaciones de crisis generalizadas parecen no tener vector ni dirección. Se analizan las causas una vez sucedidas pero la bibliografía no desagrega lo que sucede durante su desarrollo y posterior salida salvo como una sucesión de medidas y decisiones que finalmente desembocan en un nuevo equilibrio. Aquí la propuesta es analizar los posibles vectores y los condicionantes de políticas públicas disponibles a partir de los conceptos de excepción, emergencia, necesidad y urgencia (Jurídica, Económica, social, cambiaria, financiera, etc.). Por otra parte, se buscará clasificar a fin de comprender los fenómenos de acción colectiva que se precipitan en medio de este tipo de crisis (**gráfico VIII**).

Como sostiene Gerchunoff (2009), no se puede hablar de crisis antes de que los hechos ocurran, la crisis como hecho social se analiza *ex post*. “Si una crisis no es una sorpresa para los

contemporáneos, entonces no hay crisis” (Gerchunoff, 2009, p.14). Para este autor, las burbujas financieras son producto de un capitalismo que se asienta en el *animal spirit* y en la idea democrática del progreso social, por lo que son inevitables en ese sistema económico. Lo que se puede hacer a partir de políticas públicas es atenuar su magnitud y, una vez producidas, acortar su duración y disminuir sus efectos negativos.

Gráfico VIII. Composición del marco constitucional y la arena de acción



Fuente: elaboración propia.

Salida de la crisis

Decisión en la excepción

Cuando se habla de “excepción”, es insoslayable el estudio de la concepción de la misma por parte de Schmitt (2005) y sus comentaristas y críticos, tanto por el concepto en sí como por la toma de decisiones que es el objeto del presente trabajo.

Schmitt parte de la crítica a Kelsen (1960) sobre el positivismo jurídico, donde el autor busca los orígenes del Estado de excepción tanto en las instituciones del derecho canónico como en el Derecho Romano. Kelsen identificaba al Estado con el Derecho, dado que todo el derecho emanaba de una norma originaria fundamental. De esta manera separa al Derecho del elemento personal de la decisión, siendo la norma un juicio hipotético del deber ser. La idea de soberanía del Estado aparece así limitada al imperio de la norma. Es precisamente ese formalismo de Kelsen el que va a atacar Schmitt para quien el Estado es una forma constituida por la decisión, mientras que la materia es el sistema jurídico. Pero dice algo más: el Estado es una forma configuradora de vida. En la forma y la materia se apoya la idea de soberanía. ¿Quién pone en acto la norma? Un sujeto jurídico con autoridad. No hay norma fundamental keynesiana para Schmitt. Detrás de la norma está la soberanía y si hay soberanía, hay soberano.

Así llegamos a la definición schmittiana de soberano: en última instancia quien decide es el soberano y éste es quien decide sobre el Estado de excepción. A partir de aquí las precisiones del propio autor. En primer lugar, la analogía con lo teológico: la excepción produce una decisión fuera de lo común, *extra ordinem*. Así, como el milagro es lo extraordinario en la religión, la decisión en la excepción, es lo extraordinario en el derecho, produciéndose una secularización de los conceptos teológicos en el sistema político y jurídico. En segundo lugar, para Schmitt, no cualquier circunstancia es excepcional. Define tal situación como “la que no está prevista por el orden jurídico vigente, puede tal vez ser calificado como caso de extrema necesidad, de peligro para el Estado o de otra manera análoga, pero no se puede delimitar rigurosamente” (Schmitt, 2005, p. 24). En tercer lugar, detrás de la norma jurídica no se encuentra el caos de la guerra del hombre contra el hombre sino la decisión. Es así que el principio del orden se convierte en una norma producto de una decisión que tiene por objeto restablecer el orden jurídico del estado. Es el soberano tomando esa decisión.

En numerosos fallos, la CSJN asimila la excepción con la emergencia. Eso es incorrecto: la excepción es un concepto extra jurídico, que se verifica en momentos en que el mismo Estado o una comunidad pelagra en su misma existencia. La emergencia no suspende los derechos, sino que los acota razonablemente, debe ser declarada por un poder autorizado constitucionalmente y contiene una serie de condiciones que se detallan en el próximo capítulo. Pero claramente el producto de un estado de excepción es un conjunto de normas de emergencia para atender y salir de esa situación de necesidad que requiere una actuación urgente por parte del Estado. Esa urgencia puede relevar al poder ejecutivo de la necesidad de recurrir a los órganos legislativos o deliberativos para adoptar las decisiones.

Dos momentos en la toma de decisiones en la emergencia

Se distinguirán dos etapas en la toma de decisiones a partir del máximo momento de incertidumbre situado entre el 1 de enero del 2002 y el 3 de febrero cuando, tras el Fallo Smith, el gobierno emite el Decreto 214 de 2002 con las líneas definitivas de la pesificación asimétrica. El segundo momento será desde ahí hasta la renuncia del Ministro Remes Lenicov y del acuerdo con los Gobernadores denominado “Acuerdo de los 14 puntos”.

El fracaso de la experiencia de Rodríguez Saá que renuncia por fax desde su provincia por temor a un atentado, demuestra a la clase política, a la sociedad y a la dirigencia económica que la profundidad de la crisis es económica pero fundamentalmente política. Las masas enfurecidas llegaron a las puertas de la Casa de Gobierno nuevamente, las calles estaban cortadas y atravesadas por los fogones que incrementaban el calor veraniego reinante. Eduardo Duhalde asume en virtud de la Ley de Acefalía siendo Senador de la Nación y estructura un gabinete básicamente en un acuerdo con Raúl Alfonsín, centrado en la política de Capital y Gran Buenos Aires con dirigentes

del PJ pero también de la UCR. El apoyo de la Liga Federal de gobernadores fue explícito en los votos, pero no en la participación decidida en los cargos de gobierno. En la entrevista realizada, Lamberto sostiene: “hubo un retaceo en prestar gente en el gobierno. Eduardo (Duhalde) lo que quería era que los ministros fueran los gobernadores y el único que aceptó fue Ruckauf. Quería que el jefe de Gabinete fuera Kirchner, pero lo dejaron en bolas. El único que bancó todo fue el Congreso”.

Con este núcleo se toma la decisión principal que es la salida de la Convertibilidad y las primeras y sustanciales decisiones que complementaban y daban forma a ella:

- La pesificación asimétrica, primero restringida y luego amplia.
- La ampliación del corralito (denominado Corralón).
- El establecimiento de Retenciones a las Exportaciones.
- La estructuración del Mercado Único y libre de Cambios (MULC).
- Reforma a la Carta Orgánica del BCRA por la que se le confiere nuevamente el rol de prestamista de última instancia.

Todas estas medidas se llevaron adelante durante el primer mes de gestión y dentro del período que denominamos “Momento Schmitt”, de máximo poder decisorio del equipo gobernante y del Presidente.

Es necesario resaltar lo siguiente: la decisión primero fue política a partir de la estructuración de una coalición para alcanzar el poder y otra más restringida para gobernar. Y la materia a decidir fue enfocada a las cuestiones económicas dado que eran éstas las que configuraban el centro de la crisis. De esta forma, la crisis delineó la agenda prioritaria y la centralización de la atención en ella. Sólo así puede interpretarse el sendero de las decisiones que se tomaron luego y que en los estudios posteriores se presentan como un camino sinuoso y

contradictorio: lo que se buscó en todo momento fue ampliar las bases de sustentación del gobierno a través de la ampliación de alianzas para luego dar fundamentos sólidos al apoyo de las políticas que se iban implementando.

Esto generó tensiones entre el gobierno y una de las principales fuentes de poder en un Estado federal (la Liga Federal de Gobernadores) que una vez pasado lo peor de la crisis buscó una mayor participación y control de la situación.

Lo mismo sucedió con los sectores económicos más poderosos como el sector financiero, el FMI y con la CSJN que con su presión lograron condicionar significativamente los primeros meses del nuevo gobierno.

El segundo momento es precisamente con la firma de los “Catorce Puntos” de los gobernadores justicialistas cuando la Liga de Gobernadores se involucra en una salida electoral rápida y condicionada.

Si bien la emergencia en ambos momentos fue de diferente intensidad, está claro que tanto a partir del 1 de enero del 2002 como luego de los “Catorce Puntos”, se observan elementos que contribuyen a explicar la forma de toma de decisiones en situaciones difíciles.

El momento Schmittiano

La primera decisión fue asumir el gobierno a través del armado de la coalición parlamentaria en la Asamblea Legislativa. Duhalde logró articular un amplio espectro que aglutinó a radicales, FREPASO, PJ de la Provincia de Buenos Aires (con los tres primeros armó el primer Gabinete donde siete de ellos sobre once eran bonaerenses) y del interior. Así, tuvo el apoyo de 93 votos más que los obtenidos por Rodríguez Saá. A ello se sumó la extensión del mandato hasta completar el de De La Rúa. Esto da la idea sobre el cambio en la percepción de la profundidad de

la crisis por parte de la clase política en solo una semana. Duhalde va a plantear en el futuro la definición de este gobierno como una experiencia cercana al Parlamentarismo y al consenso.

Lo primero fue la declaración de Emergencia a partir de la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada el 6 de enero de 2002. Durante el período, iniciado el 1 de enero, se mantuvo un tenso feriado cambiario con gran agitación social y marchas a la Plaza de Mayo si bien el clima social se iba atemperando. En esos cinco días decisivos se tomaron las decisiones fundamentales para la salida de la crisis, aunque la cuestión cambiaria mantuvo la volatilidad hasta dos meses más allá de la asunción de Roberto Lavagna el 27 de abril del 2002.

La ley abarca múltiples aristas que se anuncian desde el inicio. El artículo primero declara con fundamento en el artículo 76 de la Constitución Nacional (Delegación Legislativa) “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el PEN las facultades contenidas en la presente ley”, hasta el 31 de diciembre de 2004. Sucesivas normas fueron prorrogando su vigencia hasta 2017, lo que pone de manifiesto el abuso del instituto de emergencia en períodos democráticos y la falta de discriminación de situaciones que hacen a la racionalidad de su aplicación.

La ley de Emergencia va a atender un conjunto heterogéneo de cuestiones, pero fijará su atención sobre la derogación parcial de algunas leyes que liberen al Estado de la variable anclada principal que era la fijación del tipo de cambio a partir de la ley de Convertibilidad, derogada luego parcialmente en los artículos correspondientes si bien mantuvo las cláusulas que impedían la indexación con el fin de desalentar las expectativas inflacionarias. Es fundamental comprender que la ley de Convertibilidad no sólo fijaba el tipo de cambio, sino que establecía cómo hacerlo: manteniendo un nivel de reservas igual a la base monetaria, fijando restricciones a la política

monetaria y cambiaria del BCRA, además de establecer la imposibilidad de indexar deudas. La ley de Emergencia remueve todos esos condicionamientos menos la imposibilidad de indexar.

La pesificación asimétrica

Por el artículo segundo de la ley se delega en el Poder Ejecutivo el “sistema que determinará la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias”. Esta medida y sus sucesivas reglamentaciones corresponden a la “decisión madre” (Duhalde, 2007, p. 267), según la denominación del propio presidente.

La reglamentación de esta norma conteniendo la definición esperada por todos apareció el 9 de enero de 2002, con el Decreto 71/2002 estableciendo que el BCRA realizaría operaciones de compra venta de dólares estadounidenses a la relación de 1,40 pesos, fijando de entrada una devaluación del 40%. Por el lado de las deudas con el sistema financiero, estableció un conjunto de casos y límites de montos —todos apuntaban a deudas de familias y de pymes— la conversión sería de 1 peso por cada dólar de deuda, en aquellos casos que estas no superaran los 100 mil dólares. Para los casos que excedieran los montos establecidos, delegaba en el BCRA la tarea de reglamentar el recálculo “reduciendo la tasa de interés y extendiendo el plazo de la cancelación del crédito”.

El decreto fue puesto a prueba en cuatro frentes:

- En el mercado de cambios donde la cotización llegó a 1,70 pesos por dólar el primer día.
- En el plano de las grandes empresas endeudadas en dólares que quedaban fuera de la reprogramación
- En el sector bancario que debía devolver depósitos a 1,40 y rescatar deudas a 1 peso.

- En el judicial con la proliferación de amparos contra el corralito.
- En la calle por el nivel de protestas y movilizaciones de diferentes actores sociales.

Luego de la “decisión madre” que muestra el máximo poder de decisión en este caso particular, las medidas fueron alterándose y amoldándose a partir de mecanismos de “ensayo-error” o “tanteo” como lo denomina Tinbergen (1956), y la presión de los sectores que revivían en su lucha por demandas sectoriales. Pero lo que es importante, una vez adoptada la medida principal, todas las demás se ajustarían al nuevo modelo, creando una *dependencia del camino* (en inglés, *path dependence*), y arrastrando tras de sí los aciertos, los errores y las futuras variables ancladas, siendo la más significativa, la desdolarización y congelamiento de las tarifas de servicios públicos que impactarán años después.

Hay coincidencia en la literatura de esos días y en las entrevistas realizadas que la decisión contenida en el Decreto 240/2002 del 3 de febrero y que consagró los rasgos de la pesificación asimétrica fue adoptada en Olivos en una reunión entre Duhalde, Remes, Lamberto y De Mendiguren (también participó un representante del denominado Grupo Productivo llamado Roberto Arano). A fin de fundamentar y reconstruir el proceso decisorio, se realizaron entrevistas a cada uno de los participantes de esa reunión. Muchas fueron las interpretaciones sobre las presiones de determinados sectores sobre la decisión principal. Por ejemplo, Basualdo, Lozano y Schoor (2002) y Cobe (2009) ponen el acento en una supuesta alianza entre la UIA y ABA para presionar al Presidente por esta solución de pesificación amplia de las deudas, generando transferencia de recursos de la sociedad hacia los grandes deudores. De la reconstrucción de los momentos críticos de la decisión surge que esa alianza previa no existió. Primó la decisión política de Duhalde de excluir de la mesa a los grandes banqueros, discutir con sus asesores políticos y económicos y con los representantes de la industria. Y luego decidir.

La reunión se llevó a cabo un sábado bajo el shock del fallo de la CSJN Smith del 1 de febrero. Ahí se escucharon los argumentos de los dos sectores principales: el de los industriales y el de los representantes del Ministerio de Economía y del BCRA. Lamberto sostiene que De Mendiguren, luego de reconocer el acierto de proteger a los ahorristas el 1,40 por dólar más el CER y una tasa de interés mensual del 7%, abogó que:

Para poner en marcha el aparato productivo, verdadera razón de ser del programa, las deudas en el mercado interno debían mantenerse en pesos en una relación 1 a 1...y que era necesario quitar el agobio a las empresas argentinas (...) La clásica y reiterada licuación de deudas era centro del debate. (Lamberto, 2003, p.85).

Claramente los funcionarios de Economía no compartían esta decisión dado que los bancos pretenderían una compensación, lo que finalmente ocurrió. Durante la entrevista, De Mendiguren relata así ese momento:

Lo que dije fue que el peor costo fiscal es un país que no arranca, el costo ahí es infinito. Cuando en una computadora se ve que se deben 100 mil dólares al Banco de Galicia, lo que no se ve es que es un torno, un bien de capital, y que con suerte vale la mitad. Si lo rematan judicialmente vale aún menos y queda dentro de un expediente con telarañas. El banco le saca el torno a un empresario que sabe para qué sirve y cómo se usa y recupera unos pocos dólares del remate. En las circunstancias en que vivíamos ese torno era *patrimonio nacional, no es del empresario, nosotros en esa crisis necesitábamos que arranque mañana. Teníamos que ir a ver a ese empresario y preguntarle ¿Qué necesitas para que ese torno arranque?* (el resaltado es propio).

Fueron consultados en ese momento el Presidente y Vice del BCRA, Mario Blejer y Aldo Pignanelli, respectivamente. Ambos coincidían en que la mora en caso de mantener las deudas en 1,40 o 1,20 pesos era indistinta y llevarían a un porcentaje cercano al 85% mientras que si se pesificaban 1 a 1 la mora sería de aproximadamente 15%. (Son coincidentes las entrevistas de Remes Lenicov, De Mendiguren y Lamberto en este sentido).

Los funcionarios del Ministerio de Economía, estaban preocupados por el costo fiscal y la posibilidad de caer en una hiperinflación. Pero no desconocían que si el dólar libre subía excesivamente la incertidumbre sería enorme para la economía:

Cuando salimos, iniciamos con un dólar de 1,40 y pensamos que eso se podía sostener a pesar de las pocas reservas porque estaba el corralito y había controles de cambio con lo cual era difícil que

hubiera presión sobre el dólar. Con el Fallo Smith se abre el corralito y la presión sobre el tipo de cambio fue infinita. Con 1,40 era posible una negociación entre partes, pero una vez en 3,50 ¿qué valor tiene el dólar para una negociación? Éramos conscientes de que no se podía aumentar las deudas en términos reales porque había como siete millones de deudores de todas las categorías. Teníamos que resolver rápidamente eso porque teníamos que cambiar las expectativas. Abrir una discusión sobre las deudas entre los particulares y los bancos generaba una incertidumbre terrible. Gracias a la pesificación asimétrica en marzo-abril empezamos a salir. Eso fue impresionante (De Mendiguren).

La medida tuvo entonces dos pasos: el decreto del 9 de enero que contemplaba la pesificación asimétrica acotada en determinados casos y el del 3 de febrero que atacó el problema en forma integral (Decreto 240/2002) y que extiende la pesificación asimétrica a todas las deudas, pesificando 1 a 1 y aplicando la actualización del CER. Como este índice al comienzo iba por encima de la actualización salarial, una norma posterior del Congreso creó un índice para los deudores por la vivienda familiar ajustándose por la variación de los salarios (CVS).

El Presidente Duhalde se toma una noche para reflexionar y finalmente decide el camino.

De Mendiguren reflexiona sobre ese momento:

Duhalde escuchó a los técnicos como un empresario llama a su contador, y nosotros necesitábamos crecer y producir. Duhalde es un tipo de la producción, lo lleva adentro como Alfonsín ese tema. A los dos minutos entendió todo. Cuando decidís, ahí sos realmente Presidente.

Una vez decidida la pesificación asimétrica la comunica a su Ministro de Economía quien convoca a una reunión ampliada en su despacho donde participan los sectores industriales, rurales, -ahora si- las cámaras representantes de los bancos y de la CGT. En esa reunión se comunica la decisión y el sector de ABA (los bancos grandes extranjeros), al ver que el proyecto de dolarización resultaba imposible, decide apoyar la medida y solicitar compensaciones. La idea del Ministerio de Economía era hacer una rápida negociación por la cual, a cambio de las compensaciones con bonos por la diferencia entre las acreencias y las deudas de los bancos, se pesificaran los Préstamos Garantizados que estaban en dólares y que representaban una cuantiosa deuda para la Nación. En la entrevista realizada, Remes Lenicov planteó:

Nos reunimos el primer domingo de febrero luego de que Duhalde me comunicara la decisión. Mi tarea era convencer a los bancos de que aceptaran la pesificación de los bonos en préstamos garantizados que compensaran el mayor costo del estado por los bonos de la pesificación asimétrica.

Según él, de la diferencia entre las compensaciones en bonos y la pesificación de los Préstamos Garantizados, surge una ganancia para el estado de 11 mil millones de pesos.

En el mercado de cambios, la divisa comenzó a subir hasta que alcanzó los 3 pesos a fines de abril y a 4 en los primeros meses de Roberto Lavagna. Ese fue el valor del denominado *overshooting*, que se planchó en junio y comenzó a bajar hasta 3,5 en la segunda mitad del año y a 3 pesos en mayo del 2003. A partir de allí, la reversión de déficit externo y la obtención del superávit llevaron a que el BCRA comenzara a comprar dólares para evitar una caída. De esta forma se comenzó a recuperar todo lo que el BCRA había vendido de reservas para abastecer al mercado cambiario y atemperar la brusca suba.

La influencia de la negociación externa frente al FMI

A pesar del default, que fue con los bonistas pero no con los organismos internacionales, la presencia del FMI fue constante y la intención del gobierno fue mantener una línea de negociación permanente. El FMI cuestionó la existencia de un mercado de cambios oficial a 1,4 + CER y otro libre del primer decreto de Duhalde. En virtud de estas presiones se liberó totalmente el mercado cambiario con el denominado Mercado Único y Libre de Cambios (MULC).

Según Todesca (2006), el primer encuentro informal con el Directorio del FMI fue tempranamente el 11 de enero y pese al pesimismo reinante con respecto a Argentina, el organismo postergó por un año un vencimiento de 900 millones de dólares que vencían el 17 de enero. El organismo creó una Oficina de Operaciones Especiales donde se derivó el caso argentino. Los

funcionarios del FMI lanzaron una larga lista de condicionalidades en el corto plazo que generaron severas tensiones entre el gobierno y el Congreso. El autor hace un listado de las mismas:

Con este marco de referencia, la lista de condicionalidades que los funcionarios del FMI planteaban para un acuerdo, se ampliaban hasta el infinito: importante superávit presupuestario, disciplina fiscal de las provincias, resolución del corralito, acuerdo con las empresas privatizadas, inicio de negociaciones con los acreedores externos, reestructuración del sistema bancario, eventual privatización de los bancos públicos, reforma de la ley de quiebras, derogación de la ley de subversión económica, libertad para el intercambio de divisas (Todesca, 2006, p. 222)

Con respecto al último punto, el FMI era partidario de la libre flotación y fue parte del entramado que moldeó la toma de decisiones en la emergencia: en un artículo de Morales Solá para la Nación estructurado en base a un reportaje al presidente Duhalde, esas presiones se hacen presente. Ante la pregunta sobre las razones que llevaron al gobierno a adoptar una flotación tan libre, el Presidente responde: “yo no quería la flotación libre, veníamos de diez años de cambio fijo y no teníamos bancos. Pero el Fondo puso como precondition para negociar que dejáramos flotar el tipo de cambio. Esa es la verdadera historia”.⁷

Las reformas a la Ley de Quiebras y de Subversión Económica fueron objetos de duros debates internos y externos —inesperados por cierto en un gobierno de transición— pero que dan cuenta de que el “momento schmittiano” se estaba consumiendo y que los actores relevantes revivían y comenzaban a actuar intentando influenciar en su favor. Claramente fueron temas incorporados por el FMI como condicionalidades pero que surgían a partir de dos hechos diferentes.

Con respecto a la Ley de Quiebras, fue un claro enfrentamiento entre sectores internos de poder económico: por presión del sector productivo se ampliaron los alcances primero de la pesificación de deudas y luego de los plazos de gracia para los mismos que habían sido pensados para las familias deudoras principalmente hipotecarias. Dicha ampliación se llevó a todo tipo de

⁷ Morales Solá, Joaquín. *El Presidente en su Laberinto*. Artículo publicado en La Nación el 21 de abril 2002.

deudas y alcanzó al régimen de quiebras en cuanto a los plazos a fin de proteger de la quiebra a las empresas nacionales. El sector financiero acreedor creyó ver aquí un riesgo alto de incobrabilidad de sus créditos lo que lo situaba en un nuevo frente de crisis bancaria. Para ello encontraron la solidaridad del FMI siempre más preocupado por los aspectos financieros. Esto se tradujo en una fuerte presión sobre el gobierno argentino por hacer una nueva modificación a la Ley de Quiebras. Las tensiones en el Congreso fueron muy graves. Sin embargo, la ley fue nuevamente modificada en mayo.

Otro foco de conflicto inesperado se vivió con la vieja Ley de Subversión Económica del 1974. En su articulado se ampliaba el concepto de subversión a operaciones desde empresas. Esta parte de la ley que no había tenido aplicación salvo en la dictadura fue invocada por algunos jueces para procesar directivos del sector bancario como subversivos económicos, lo que da una imagen del grado de excentricidad alcanzado por el poder judicial por esos días y los problemas de gobernabilidad que esto suscitaba. La ley se derogó a fines de mayo con gran desgaste para el poder ejecutivo.

Ya con Lavagna en el Ministerio de Economía, el FMI concedió otra prórroga de mil millones de dólares que debían ser depositados a mediados de año. Sin embargo, en el 2002 por otro tipo de vencimientos con el mismo organismo y con el mismo FMI, el Estado argentino fue pagador neto de divisas por 4.100 millones de dólares sin que recibiera préstamos en lo peor de su crisis.

La relación con el FMI, a pesar de los escasos resultados obtenidos y que resultó una transferencia neta negativa a lo largo del 2002, fue el punto de inflexión con la Liga de Gobernadores que era partidario de mantener la negociación y evitar la ruptura. La reunión de los 14 Puntos fue tan importante que se sitúa como una segunda fase en la toma de decisiones por el grado de condicionamiento que esto significó para el Ejecutivo.

Otro aspecto que hace a la toma de decisiones en la emergencia que hay que tener en cuenta fue el rol del FMI en tanto actor que incorporó permanentemente temas a la agenda pública, actuando por sí mismo o a través de la denominada línea del Ministerio de Economía constituida por los funcionarios de carrera que mantenían la relación con los ejecutivos del Fondo. A nivel organizacional esto significaba una constante presión sobre el ala política de la conducción que restaba concentración sobre los temas importantes. Sin embargo, les servía a los funcionarios políticos como medio de información privilegiado en el armado de la agenda y como primer testeo sobre las reacciones posibles, tanto del FMI como de otros actores externos.

Por último, las relaciones con el Poder Judicial fueron decisivas por esos días en dos planos: a) el activismo de los juzgados de primera instancia con los amparos, y b) el conflicto político con los miembros de la CSJN. De este tema, en el próximo capítulo se verá la importancia del impacto de un poder constitucional sobre las medidas y el condicionamiento de la acción de gobierno.

CAPITULO III: conflicto interpoderes, el rol de la Corte Suprema de Justicia

A partir de las sucesivas crisis que ha padecido el país, una importante creación doctrinaria y jurisprudencial enriqueció el debate en busca de la correcta interpretación jurídica de la problemática de la emergencia desde diferentes aristas. Dichos fallos no fueron sólo el producto del estudio y debate de los miembros del Tribunal, sino que estuvieron influenciados en el caso concreto y en la posición de fuerza relativa de la CSJN con respecto a los otros poderes del Estado, donde el factor político jugó un papel fundamental.

Durante los días decisivos de la crisis, y posteriormente en sus diferentes conformaciones, la CSJN se comportó como un actor principal y estratégico, ejerciendo su poder de veto y bloqueando importantes medidas, tanto del Poder Ejecutivo como influyendo en el debate del Poder Legislativo. En el presente capítulo se reflexionará sobre los variados papeles que tuvo la Corte manifestados en los siguientes puntos:

- a) La influencia de un poder constitucional sobre la decisión madre de un gobierno en situación de crisis grave y su comportamiento como actor político determinante.
- b) El seguimiento de la línea argumental jurisprudencial que podríamos denominar “De Peralta a Massa”, y cómo enfrentó la CSJN las cuestiones vinculadas a la Emergencia (en especial la emergencia financiera).
- c) La interpretación sobre los diversos estadios de emergencia pública que justifiquen la aplicación de medidas restrictivas de derechos.
- d) Las respuestas organizacionales desde los actores en conflicto: Estado (Poder Judicial, PEN, BCRA, etc.), ahorristas, mercado, a través de las entidades bancarias y los recursos que se debieron utilizar para hacer frente a la crisis.

e) Las cuestiones de gobernabilidad democrática ligadas a los conflictos inter poderes, en este caso el Judicial, Ejecutivo y Legislativo e intra poder judicial, esto es, la rebelión de las instancias inferiores frente al fallo Bustos de la CSJN.

Los primeros días de la pesificación: el Fallo Smith, en defensa propia

Pocos días después de haberse decidido la pesificación, la CSJN dictaminó la inconstitucionalidad del Decreto 1570/2001 que instauró el denominado corralito bancario en diciembre del 2001. El Sr. Carlos Smith accionó contra el Banco de Galicia por sus depósitos retenidos. El fallo de febrero de 2002 (325:28) contó con seis votos contra tres, declarando la inconstitucionalidad. Si bien se trató de un Fallo contra una medida del gobierno anterior, para los actores significó un golpe político y la declaración de guerra al nuevo gobierno de Duhalde por parte de la CSJN. En los días previos y ante las versiones de un juicio político a la totalidad de sus miembros, de los testimonios surge que la Corte había reaccionado advirtiendo sobre la posibilidad de emitir este fallo. Remes Lenicov relata así el momento:

El Presidente de la Corte Julio Nazareno me recibe en su despacho fumando un habano y me dice: “¿Qué desea señor Ministro?”. Vengo a hablar del corralito, porque me dicen que ustedes lo piensan abrir con el Caso Smith. Pita el habano y me contesta: “No tengo tiempo para pensar en eso porque ahora estoy ocupándome de mi propia defensa” (...) Mire, los vamos a destrozarnos, si ustedes piensan que nos caemos solos están equivocados, nos caemos todos. (Remes Lenicov, 2012, p. 65)

En dicho fallo, la CSJN reconoce el estado de emergencia, pero si bien no juzga sobre ese particular, (en línea con su tradicional jurisprudencia), analiza la “razonabilidad” de las medidas para conjurar la misma. El punto 9 cuestiona la “profusión de normas sobre el tema que, en algunos casos, más que propender a la fijación de pautas claras sobre la disponibilidad de las sumas depositadas en las instituciones bancarias y financieras por los particulares, ha generado un inédito y prolongado estado de excepción”.

Dicho punto se refiere a la sucesión de Decretos surgidos en virtud de la Ley de Emergencia: el 71/2002, que reglamentaba el régimen cambiario y que luego fue modificado por el 141/2002 de devolución de saldos en dólares. También los Decretos de reprogramación de depósitos 18 y 21 de 2002, este último del 21 de enero. Las fechas son importantes porque permite ver la dinámica de la producción normativa así como también la rápida reacción de la CSJN, afianzando el rasgo político del gesto.

En el fallo Smith lo relevante es la opinión de la CSJN sobre las medidas adoptadas ya que, siguiendo el punto 10, “muestran un ejercicio carente de razonabilidad de la facultad normativa tendiente a conjurar el trance”. Las ataca en virtud de los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional que habla del derecho de propiedad y de las garantías constitucionales, y lanza la acusación de que se ha excedido, por parte del Poder Ejecutivo, el margen de la delegación.

De los seis votos que acompañaron este fallo, cinco correspondían a la denominada “mayoría automática” que acompañó el gobierno del Presidente Carlos Menem en la década anterior y que se encontraba en medio de un gran desprestigio público. En el voto del Dr. Fayt, se profundiza la cuestión de la razonabilidad comparándolo con el Fallo Peralta (313:1513) de 1990 donde se declara la constitucionalidad de la conversión a bonos obligatorios y compulsivos de los depósitos. Este fallo será de vital importancia en las medidas adoptadas posteriormente y en las negociaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo con la CSJN sobre las alternativas de salida de la crisis, su marco de referencia y su influencia en la toma de decisiones.

Claramente el Fallo Smith marcó el campo de juego institucional y todas las medidas posteriores tuvieron a la CSJN como actor estratégico para evitar un nuevo veto. Para la CSJN, el Caso Peralta era el modelo a adoptar y donde no tenían límite para declarar una nueva inconstitucionalidad.

En una interpretación desde la historia económica, Levy Yeyati y Valenzuela (2007) dicen sin ambigüedades: “en febrero de 2002 llega el fallo Smith, ya con el corralón en marcha, donde la corte le pone la pistola en la cabeza a Duhalde, declarando la inconstitucionalidad del congelamiento de depósitos bancarios” (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007, p.183).

De los artículos periodísticos y jurídicos doctrinarios de la convulsionada época surge la presión sobre la Corte y su desmesurada acción. En un durísimo artículo de Federico Pinedo publicado en La Nación, al analizar el Caso Smith sostiene que

El Fallo se produjo inmediatamente después de haberse habilitado el análisis del juicio político para destituir a parte o a todos los ministros de la Corte (...) Este fallo, a mi criterio, ratifica de modo concluyente que las decisiones del Poder Judicial argentino están signadas por intereses ajenos a los de las partes del juicio y al respeto a las garantías constitucionales (...) Si los jueces resuelven sobre temas que las partes no les han planteado (...) entonces la sociedad estaría a merced de la política de los jueces o ante una dictadura judicial”⁸.

Si Schmitt (2010) sostiene que detrás del estado de excepción y de la emergencia no está el caos sino la decisión, podría decirse que ésta fue fuertemente cuestionada y limitada por la Corte con este caso. La decisión fue tomada, marcó un rumbo —la pesificación— pero sus alcances fueron moderados por los actores estratégicos que luego volvieron a la lucha política. El primer actor que se presentó fue precisamente la CSJN con el caso paradójicamente llamado Smith.

¿Cuánto duró el momento Schmittiano en el caso de Duhalde? Del 1° de enero al 1° de febrero del 2002. El regreso de los actores estratégicos a escena fue decisivo para la segunda parte de este momento de decisión en la emergencia que marcó el tipo de salida del gobierno de Duhalde y que corresponde a la particularidad del momento: *la pesificación asimétrica*.

⁸ Pinedo, Federico. *Golpe de Estado Judicial*. Artículo publicado en Diario La Nación, el 7 de febrero de 2002.

Peralta regresa a la escena

Estos límites también marcarán las trayectorias e influirán sobre los escenarios posibles. Once años antes, la CSJN había emitido un fallo en situación de emergencia con una conformación similar en sus miembros. Se trata del Fallo Peralta, que inaugura en varios sentidos la etapa moderna de la emergencia —dado que hasta ese momento el concepto de emergencia se daba a partir de contratos particulares como congelamiento de alquileres o de cuotas hipotecarias— y su estudio de razonabilidad. Repasar ese fallo es importante para ver el margen de maniobra que le quedaba, tanto al poder legislativo como al ejecutivo, para atender la situación que se agravaba día a día, pero además permitirá analizar el concepto de emergencia vigente para la CSJN.

Luis Peralta y otros actores (313:1513) interpusieron un recurso de amparo contra la decisión de la autoridad por la cual se fijó un límite al retiro de depósitos y compulsivamente se les entregó un bono a diez años. La norma tomó la forma del Decreto 36/1990.

La emergencia se constituye tras la declaración de tal situación por parte de los legisladores en uso de sus facultades, al advertir que una situación originada en cuestiones físicas, económicas y sociales requiere de medidas anómalas para ser conjurada. A lo largo de la historia, la jurisprudencia se ha encargado de armar la construcción doctrinaria de esta situación. Así, en el fallo Peralta —y luego en Bustos (327:4495) y Massa (329:5913) — los miembros del Máximo Tribunal citan un antiguo dictamen de la década del 30 del entonces Procurador General, Dr. Horacio Larreta, quien en su dictamen del 6 de septiembre de 1934 y abrevando en el voto del Chief Justice Hughes en el caso *Home Building v. Blaisdell* sostuvo que los cuatro requisitos que debe cumplir una ley de emergencia para que su sanción esté justificada son:

1. Que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad.

2. Que la ley tenga una finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos.

3. Que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias.

4. Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

El caso Peralta ahonda en estas cuestiones y amplía la aplicación, dado que mientras el caso que da origen a la interpretación sobre emergencia había nacido de un conflicto entre particulares por el cobro de intereses (Caso Avico contra De la Pesa), en Peralta la situación de emergencia era generalizada —la imposición de un bono compulsivo a toda una gama de depositantes— y se trataba de una medida que afectaba al bienestar general. Por lo tanto, la doctrina del Peralta se profundizó en varios aspectos, a saber:

a) Una de las cuestiones sometidas a debate era que una medida restrictiva de derechos aplicable solo a los depositantes violaba el principio de igualdad. En el punto 77 del Fallo Peralta, la CSJN precisa este principio diciendo que

En la devaluación toda la sociedad resulta afectada, mientras que con medidas como la del decreto 36/90 sólo resulta afectado un sector de ella (...). La garantía de la igualdad ante la ley del art 16 CN, radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias (...) mientras que las distinciones no se formulen con criterios arbitrarios.

b) Las medidas fueron adoptadas en defensa de la subsistencia de las instituciones en su conjunto, que al no poder hacer frente a determinadas obligaciones ponía en juego su misma existencia. Esto demuestra la gravedad de la situación y el fundamento para restringir derechos en la emergencia.

c) La limitación a los derechos es razonable porque no habría menoscabo a la propiedad, sino que limita solamente en forma temporal esos derechos, dado que la reprogramación

no era una quita y que hubiera sido peor si se continuaba con el proceso inflacionario que esta medida pretendió enmendar, controlando la presión sobre el dólar, recuperando el poder adquisitivo de la moneda a través de la entrega de un título llamado Bonex 89. Esto da una idea del tiempo de la reprogramación que fue de 10 años.

d) En los puntos 18 y 19, establece que la división de poderes no debe interpretarse como “desmembramiento del Estado”, debiendo éste actuar en forma coordinada, garantizando que se desenvuelvan en forma armoniosa la acción de los poderes nacionales en sentido de la unidad nacional.

e) En el punto 20, la interpretación de la Corte es actualizada en el tiempo, realizando una creación viva “impregnada de realidad argentina”. Esa realidad perfecciona el espíritu de las instituciones de cada país, otorgándole flexibilidad a un instrumento —las Constituciones— que son rígidas, en especial frente a “peligros de efectos catastróficos”, permitiéndoles “ser un instrumento de ordenación política y moral de la Nación”.

f) El Decreto 36/90 condiciona su vigencia a dos condiciones, según el punto 24: 1) que el Congreso no adopte decisiones diferentes en las cuestiones de política económica del caso, 2) que se verifique la situación de grave riesgo social que dieron origen a la necesidad de medidas súbitas por parte del poder ejecutivo.

g) Hay una relación entre la transparencia de la medida que surge de la forma republicana de gobierno y los casos en que se confronta con la “necesidad de preservación de la vida misma de la Nación y del Estado”. Frente a estas situaciones, en los puntos 27 y 29 la CSJN acepta la posibilidad de “adaptar los tiempos de esa transparencia” a fin de garantizar la eficacia de la decisión, que “difícilmente puedan ser tratados y resueltos con eficacia y rapidez por cuerpos pluripersonales”.

h) Con respecto a la toma de decisiones, en la segunda parte del punto 29 la CSJN sostiene:

La confrontación de intereses que dilatan —y normalmente con razón dentro del sistema— la toma de decisiones, las presiones sectoriales que gravitan sobre ellas, lo que también es normal, en tanto en su seno están representados los estados provinciales y el pueblo —que no es una entidad homogénea sino que los individuos y grupos en él integrados están animados por intereses a veces divergentes— coadyuvan a que el presidente, cuyas funciones le impone el concreto aseguramiento de la paz y el orden social, seriamente amenazados en el caso, deba adoptar la decisión de elegir las medidas que indispensablemente aquella realidad reclama con urgencia indispensable.

i) En el punto 43, define la emergencia “como una situación extraordinaria que gravita en el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin”. Esto autoriza al Estado a restringir el ejercicio normal de ciertos derechos patrimoniales tutelados por la Constitución.

j) En el punto 43, a su vez citando el fallo 243:467, sostiene que esa restricción debe ser:

Razonable, limitada en el tiempo, un remedio y no una mutación en la substancia o esencia del derecho adquirido, y está sometida al control jurisdiccional de constitucionalidad, toda vez que la emergencia, a diferencia del estado de sitio, no suspende las garantías constitucionales.

Esto hace posible un ejercicio del poder del Estado en forma más “enérgico” que en los períodos de sosiego.

k) La emergencia, al ser caracterizada de esa forma como una ocurrencia perturbadora, está relacionada —según este fallo— con la idea de urgencia en la implementación de las medidas excepcionales cuya duración estará condicionada a la de las causas que le dieron origen.

Las ideas anteriores van a retornar en la crisis del 2001 en la vinculación entre los tres poderes del Estado. Varios protagonistas de esos días van a relatar, tanto en entrevistas como en escritos posteriores, la actuación política de la Corte sobre la necesidad de acordar una solución en el marco del caso Peralta. Así, Todesca (2006) sostiene que:

La Corte le había hecho saber al gobierno que la pesificación sólo sería viable si los ahorristas eran compensados por sus pérdidas con un bono establecido en forma obligatoria, como había ocurrido con el Plan Bonex en la crisis 89-90. En aquella ocasión, en un fallo famoso conocido como el Caso Peralta, la Corte ya había aceptado la devolución de los depósitos en bonos. Pero el sector político del gobierno no tenía la voluntad política de recorrer ese camino, de modo que se diseñó un canje voluntario de depósitos” (Todesca, 2006, p 359).

El equipo económico propuso un Decreto de Necesidad y Urgencia en este sentido. El Presidente Duhalde se manifestó con dudas ante ello y pidió que se tratara en el Congreso. La propuesta de Ley fue llevada al bloque oficialista en abril de 2001 en el marco de un programa integral, pero fue rechazado por los legisladores lo que provocó una crisis en el gobierno que llevó a la renuncia del equipo económico y a la convocatoria a los gobernadores. La crisis se superó políticamente con los denominados 14 puntos, que básicamente coincidían con los planteados por el equipo económico saliente.

En este sentido, el editorialista del Diario La Nación, Joaquín Morales Solá, publica un artículo a partir de un reportaje al Presidente Duhalde en su residencia de Olivos donde argumenta sobre una negociación en curso con la CSJN para estructurar un programa de entrega de Bonos en forma compulsiva a los ahorristas, similar al plan Bonex que el ministro de economía Remes Lenicov propuso hacia el final de su gestión: “¿qué pasó con el decreto sobre el corralito que le rechazó a Remes? Le llegó el rumor de que la mayoría de la CSJN había pedido ese decreto. A lo cual Duhalde contesta: “ese decreto era inconstitucional. Pero yo no puedo quedar como rehén de la Corte. ¿A cambio de qué iban a considerar constitucional lo que era inconstitucional?”. El periodista continúa en tono teatral: “alguien le susurra al oído, *esta es la consecuencia del golpe de estado judicial de febrero. Ese golpe se está consumando. Duhalde lo mira y calla*”.⁹

⁹ Morales Solá, J. *El Presidente en su Laberinto*. Artículo publicado en Diario La Nación, el 21 de abril de 2002.

El Poder Judicial ante la crisis: ¿la fábula del pastor mentiroso?

La dinámica del comportamiento del Poder Judicial merece un análisis particularizado por el papel que tuvo tanto en lo profundo de la crisis luego del Fallo Smith, como posteriormente, luego de la renuncia de sus miembros, con las grandes y profundas brechas que se abren tanto en la resolución de los diferentes temas que quedaron pendientes, como en la también amplia diferencia que se abrió entre la Corte y los Tribunales inferiores a partir del caso Bustos.

A diferencia de otros momentos históricos en que fue visualizado como actor pasivo a la hora de abordar procesos de emergencia económica, cambiaria o financiera, en esta oportunidad el Poder Judicial tuvo un papel preponderante en los sucesos y en la dinámica propia de la emergencia, corriendo el riesgo de actuar por encima de su zona de influencia y avanzando sobre los demás poderes; en especial sobre la zona de reserva de la administración.

Mientras algunos autores como Gordillo (2002) saludaron entusiastas este protagonismo al calificar de heroica la actuación del esfuerzo judicial, otros lo analizaron como una impropia intromisión en otras esferas de poder. Así, Lynch (2002) habla de un verdadero “gobierno de los jueces” y llega a plantear que más que una corrida bancaria se operó una corrida judicial, vinculando la aparición del Fallo Smith al conflicto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo por la amenaza de remoción de dichos jueces. La gravedad institucional de esta afirmación es palmaria, pero no deja de tener serios contactos con la realidad como relatan en sus testimonios los funcionarios de aquel momento. En su artículo, el autor propone los criterios de actuación del poder judicial,

Procurando agregar racionalidad a las medidas sin intentar sustituir al legislador (apelando a principios de generalidad, proporcionalidad y distribución pareja de las cargas, aplicando criterios restrictivos, prohibiendo cambiar a esencia, recordando que la emergencia no suspende como el estado de sitio, las garantías constitucionales) y acotar las facultades, limitando la posibilidad de hacer daño” (Lynch, 2002, p. 4).

En la práctica, lamentablemente se abusó del mecanismo de la garantía constitucional del amparo, avanzando sobre criterios procedimentales de dudosa legalidad como la violación al derecho de defensa, muchas veces con jueces de también dudosa competencia. Reseñando el mecanismo utilizado, se declaraba la inconstitucionalidad de la norma en virtud de la violación del art 17 CN de defensa de la propiedad privada, se otorgaban los amparos acompañados de una medida cautelar que requiere la entrega al depositante del dinero depositado. Dicha medida se otorgaba inaudita parte, no permitiendo al Estado el derecho de defensa en su protección a la validez de la norma. La entrega del dinero se realizaba en custodia del actor porque formalmente sabemos que la medida cautelar no puede resolver sobre el fondo del litigio, pero en la práctica significa resolver en el fondo del litigio sin posibilidad de ejercer la defensa real por parte del Estado y la entidad financiera. En palabras de Lynch, “¿pueden devolverse todos los depósitos sin riesgo? ¿Comprometen la devolución de algunos depósitos los de todos?” (Lynch, 2002, p. 6). Y concluye que esto sería “fallar contra la ley de gravedad” (Lynch, 2002, p. 24).

La masividad de estas resoluciones realimentó, por un lado, los mecanismos pro-cíclicos, y a la par, generaron sucesivas adecuaciones de las normas por parte de la administración y del Poder Legislativo bajo el descrito método de ensayo-error, lo que generó múltiples contradicciones debido al solapamiento legislativo.

En el primero de los sentidos, la liberación de grandes sumas de dinero que saltaban el corralito generó presión sobre la demanda de divisas extranjeras y junto con la incertidumbre elevaron el valor hasta un 300% por encima de la convertibilidad, lo que generó, a su vez, mayor inflación. Por otra parte, los empleados bancarios generaron un anticuerpo para evitar retiros masivos ofreciendo altas tasas de interés para retener los valores. Así, a la par que se hablaba de la caída definitiva de los bancos, paradójicamente el dinero que salía de una caja por los amparos entraba por otra a los mismos bancos como plazos fijos en pesos, a altas tasas de interés.

Lo peor de este resultado, sin embargo, fue la violación en la práctica del principio de igualdad entre los depositantes que pudieron acceder al dinero. La desigualdad es doble porque algunos pudieron recuperar su dinero y otros no, pero a su vez algunos ahorristas pudieron obtener su dinero en pesos con el mercado de cambios a 3,99 pesos por dólar y otros a 2,70. Otros, en cambio, nunca pudieron retirar ninguna suma a menos que se hubieran adherido a las múltiples ofertas del gobierno. Es importante aquí citar la resolución del juez Guglielmino en el punto 4 en referencia al Fallo Smith:

Encuentro inconducente analizar si es justo o no justo que se devuelva el dinero a los particulares todo y ahora. Es obviamente injusto. Lo que sucede es que los hechos no son valorables moralmente (...). Es decir, si contiene una orden que sabe de cumplimiento imposible una vez que el precedente particular que opera como caso líder alcance con el tiempo a todas aquellas personas o entidades que tengan el mismo derecho del actor que propició con su acción el dictado de aquél fallo originario.

La misma naturaleza del negocio bancario (que es incluso anterior históricamente que el mismo capitalismo) nos indica la imposibilidad fáctica de devolver la totalidad de los depósitos al mismo tiempo a todos los depositantes, cuando los bancos están descalzados de las operaciones de préstamos realizadas por el banco una vez que se da vuelta con el dinero de los depósitos, prestándolos a diferentes plazos y condiciones de garantías.

Precisamente esta circunstancia es la que ha motivado las regulaciones y el surgimiento de los Bancos Centrales, la autorización para funcionar, las condiciones bajo las que pueden operar, los regímenes informativos obligatorios, las facultades de inspección y la posibilidad de recibir asistencia para equilibrar liquidez de parte del erario público.

Una mínima indagación técnica sobre las condiciones de la naturaleza bancaria y el estado de los depósitos totales versus los encajes pudieron demostrar que la denominada corrida judicial, en la práctica, beneficiaba a sólo el 25% de los depositantes, transfiriendo la deuda del resto a la sociedad a través de Bonos del Estado Nacional.

La tardía interpretación: los Fallos Bustos y Massa

En el punto 15 del Fallo Bustos (327:4495), la Corte habla de:

La irritante desigualdad que ha producido entre los depositantes la desorbitada actuación de los tribunales inferiores que por medio de medidas cautelares denominadas autosatisfactivas descalificadas por esta corte (Fallos 324:4520) provocaron un notable trastorno económico que incluso puso en riesgo la regularización de los compromisos asumidos por la Nación frente a organismos internacionales de crédito”.

El dicho fallo, la CSJN, aunque tardíamente, puso las cosas en su justo medio respecto de algunas cuestiones. Una de ellas es el tema de los amparos y sus correspondientes medidas cautelares. En el fallo se sostiene que:

✓ En primer lugar, no se ha demostrado que todas y cada una de ellas (se refiere a las vías para liberar el corralito financiero) irroguen a los actores un perjuicio que supere los límites tolerables del sacrificio impuesto por la emergencia. La inconstitucionalidad debe provocar en el actor un perjuicio. (Fallos 325:2600)

✓ El acierto, mérito o conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse (Fallos 313:410)

✓ La declaración de inconstitucionalidad de una ley requiere que la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional sea manifiesta, clara e indudable (Fallos 314:424 y 320:1166).

✓ La acción de amparo es inadmisibles cuando no media arbitrariedad o ilegalidad manifiestas y la eventual invalidez del acto requiere una mayor amplitud de debate y prueba, requisitos cuya demostración es imprescindible para la procedencia de aquella (artículos 1 y 2, inciso de la ley 16986, Fallos 275:320, 296:527, 302:1440, 319:2955, etc. citados en voto del Dr. Boggiano).

✓ La complejidad de las cuestiones debatidas impone a los jueces un cuidado extraordinario al momento de fallar.

✓ La declaración de inconstitucionalidad debe ser la *última ratio* del orden jurídico y debe manejarse con suma prudencia.

¿Qué sucedió? Todo parece indicar que tantas veces se abusó del expediente de la emergencia para fundamentar leyes que otorgaban poderes, que en el momento en que la verdadera emergencia adquirió un carácter global y sistémico que abarcó lo político, económico, cambiario, financiero y social, incluida una masacre en las calles de las ciudades, el Poder Judicial desoyó descreído de las llamadas de auxilio como le sucedió al famoso pastor de la fábula y siguió adelante casi con la máxima citada por la Corte en el Fallo Bustos: *Fiat iustitia peream ego pereat mundis* (en español, hacer justicia aunque se caiga el mundo)

El saco de instituciones que se agitan

North (1993) describe la sociedad como un saco de instituciones que se agitan. La imagen es útil para describir lo dificultoso de predecir el resultado de ese *batido*. Sin embargo, a los fines de modelizar y simplificar este análisis, se tomará el tema del sistema de incentivos que de él surge. Es difícil predecir el resultado, pero interesa reflexionar sobre qué se puede esperar luego de las interpretaciones de los fallos atinentes a la pesificación, teniendo en cuenta que impacta e impactará en el futuro sobre el ahorro de la sociedad y de la forma en que ese ahorro se transforme en inversión productiva y en desarrollo sostenido.

A más de tres años de la crisis que derogó el esquema de la convertibilidad y ya con el fallo Bustos, se arriba a las siguientes macro-señales: a) el problema de la deuda y la salida del *Default* no había sido del todo resuelto y b) no existía un fallo de la Corte que dé por terminado el problema de los amparos. Estos dos componentes provocaron las siguientes situaciones:

- a) La banca mejoraba lentamente su rentabilidad.

b) Al no tener una resolución jurídica que brindara definitiva certeza de cómo cerraría el conflicto con amparos, se mantuvo una política conservadora de arbitraje financiero, básicamente colocando sus excedentes en letras del BCRA hasta el máximo de sus posibilidades patrimoniales.

c) Los créditos —que comenzaron a crecer sostenidamente— fueron al consumo, siendo una pequeña porción la que se destinó al sector productivo de mediano y largo plazo.

d) Gran parte de los ahorros de los *ganadores* siguieron en dólares, en cajas de seguridad o “engordando el colchón”.

e) Los sectores productivos continuaron financiándose a través del propio ahorro o de instrumentos menos tradicionales como fideicomisos.

En este trabajo se observa cómo la jurisprudencia y el marco legal mutan con tal velocidad que no ayudan a consolidar un sistema de incentivos virtuoso. La excusa de “la emergencia” es una poderosa productora de ello.

El Fallo Massa: quien depositó dólares, recibirá el equivalente en dólares

Los problemas que había dejado pendientes el Fallo Bustos que permitió una nueva ola de amparos y de sobreactuación de los juzgados inferiores incluso en rebeldía contra la CSJN, fueron finalmente zanjados por el Fallo Massa (329:5913), cinco años después de la crisis. El tiempo transcurrido es el dato más relevante del fallo. En el mismo se reconoce la constitucionalidad de la conversión de depósitos en dólares a pesos por 1,40 pesos más CER y un interés anual del 4% no capitalizable. Esto fundado en la atribución conferida en la Constitución Nacional al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo por los artículos 75 inciso 11 y 76 para fijar la relación de cambio, y sostiene que el bloque legislativo de emergencia es constitucional, confirmando el fallo Bustos.

Dicho fallo produce dos cambios fundamentales: primero, extiende la aplicación del CER para aquellos casos en que la decisión esté pendiente de una resolución judicial mientras que hasta ese momento sólo alcanzaba a los depósitos reprogramados. En segundo lugar, aplica la tasa del 4% duplicando la del 2% decidida por el BCRA. La realidad de esta decisión sólo puede justificarse en que la aplicación de la conversión $1,40 + \text{CER} + 4\%$ equivalía en ese momento al valor del dólar. En la práctica, la CSJN dejó que el juego de los actores, las diferentes reprogramaciones y el tiempo hicieran el trabajo hasta que la cotización de la divisa se estabilizara para adoptar la decisión. En el medio, reinó la incertidumbre y la decisión en ese lapso fue precisamente no decidir.

CAPITULO IV: las capacidades construidas previamente

Se ha planteado que una de las hipótesis de este trabajo es que las decisiones no se toman en el vacío y que uno de los elementos influyentes en la búsqueda de soluciones y en la toma de las decisiones son las capacidades estatales previamente construidas que van a tener un papel preponderante en la forma de esas soluciones y su implementación.

El término “capacidad estatal” ha sido abordado desde distintos matices, haciendo eje en la capacidad de gobierno, la capacidad administrativa y también en la capacidad de enfrentar shocks externos y cuestiones de contexto. Repetto (2009), va a definir el concepto en forma amplia como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2009, p.33). Desde el punto de vista institucional, este autor se refiere a la “posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Para poder avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas” (Repetto, 2009, p. 35). El autor cita a Marilee Grindle quien, en un clásico texto de 1996, delimita cuatro componentes de la capacidad estatal: a) la capacidad administrativa como la habilidad de los Estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macro económicas y determinar opciones de dichas políticas; c) la capacidad política para responder a demandas sociales y resolver conflictos; d) la capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego. .

Tres fueron los desafíos de Duhalde y su equipo al momento de asumir la presidencia en 2002: la cuestión social, la salida de la convertibilidad (pesificación) y la solución al problema del corralito y el corralón.

Si bien nos concentraremos en las cuestiones ligadas a la pesificación y el financiamiento de las políticas a implementar, sólo se enumerarán los elementos previos que sirvieron de base para la salida de la crisis y que influenciaron decididamente en la toma de decisiones frente a la necesidad de rápida implementación.

La cuestión social fue abordada a partir del diseño del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH) el cual implicó la distribución del ingreso sobre un padrón determinado de personas y familias de dinero en forma directa y sin intermediación. En sólo un mes, el plan se implementó en forma masiva alcanzando a 2,3 millones de beneficiarios. ¿Cómo fue posible esto en un Estado quebrado? La hipótesis es que fue posible porque la solución estaba en la caja de herramientas y en los “cestos de residuos” (March y Olsen, 1997) desde tiempo antes. Incluso durante el gobierno de la Alianza, se habían aplicado dos medidas que beneficiaron esta implementación: en primer lugar, desde el inicio de ese gobierno se produjo una profunda reforma organizativa de los organismos encargados de las políticas sociales. La Secretaría de Desarrollo Social, pasó a ser Ministerio encargado también de temas vinculados a medio ambiente, deporte y adultos mayores. A la vez, fueron fusionadas cuatro secretarías de Estado, dos de ellas dependientes de la Secretaría General de Presidencia y dos con servicio administrativo propio (conocidos en la jerga como SAF), para constituir un Ministerio de amplio alcance. En segundo lugar, otra de las reformas institucionales fue la creación de la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), durante la segunda mitad de los años 90. Esta agencia concentró las cajas jubilatorias por sectores y por provincias adheridas e inició un sustancial proceso de construcción de una nueva institucionalidad expandiéndose territorialmente por todo el país, fortaleciendo sus recursos humanos y sus sistemas informáticos que pasaron a ser, junto con los de la AFIP, los más poderosos del país.

A la reforma de ambas estructuras, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES, se suma la experiencia liderada por Aldo Isuani en la Secretaría de Políticas Sociales. Dicha experiencia

consistió en un plan piloto de transferencia de ingresos a una población objetivo en la zona de Cuyo financiada con fuentes financieras generales y no específicas.

¿Cuáles fueron los recursos económicos que permitieron la implementación del PJyJH? En primer lugar, uno de los impuestos creados previamente meses atrás: el impuesto a los créditos y débitos bancarios. Pero principalmente el PJyJH fue el fundamento que llevó convicción al Presidente y a su equipo para restablecer luego de más de una década los Derechos de Exportación, también conocidos como retenciones, que no sólo financiaron el Plan sino que además explicaron en el mediano plazo gran parte del superávit fiscal junto con el impuesto al cheque. Dejamos así planteado el tema para un futuro trabajo más amplio que incluya la toma de decisiones en las políticas sociales en contextos de crisis.

La crisis financiera, la salida de la convertibilidad y la pesificación

Con respecto a la agenda económica y los desafíos para la autoridad, dos fueron las instituciones que actuaron y que habían sufrido modificaciones en su capacidad de intervención institucional previamente: el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Como ya se ha dicho, en este trabajo se analizará el BCRA tanto por su papel en la pesificación, como por su actividad en la salida de la crisis financiera, cambiaria y bancaria. Aun así, se realizarán algunas aclaraciones sobre la expansión de la estructura del Ministerio en cuanto sus funciones, presupuesto y autoridad política.

La Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control que se aprobó meses antes de la reforma constitucional de 1994, le otorgó al Ministerio de Economía jurídicamente la atribución de ser órgano rector de todos los subsistemas de administración financiera a través de sus diversas dependencias. El liderazgo del ministro Domingo Cavallo y sus sucesores conformaron un

verdadero “superministerio” que heredó Duhalde tras su asunción y constituyó una verdadera base de operaciones en la emergencia, primero con Remes Lenicov y luego con Roberto Lavagna. La situación cambió a partir de la renuncia de éste último y se ha profundizado su debilidad incluso hasta la actual gestión de Cambiemos, donde las funciones fueron atomizadas hasta la desaparición de ese ministerio como tal que fue separado en otros cinco ministerios, quedando ahora la antigua denominación de Ministerio de Hacienda.

Ahora sí, volviendo al BCRA, si bien se hace referencia a este organismo en otros capítulos, para tener un panorama completo del abordaje de la crisis, su papel institucional y sus capacidades construidas previamente, a continuación se verá el tratamiento de la crisis en el sector bancario por parte de esta institución.

El BCRA en el esquema de la Convertibilidad

El caso del BCRA es un buen ejemplo de una institución que desde el mismo inicio del esquema de la Convertibilidad pierde alcance desde sus funciones jurídicas pero, a su vez, se fortalece organizativamente a fin de cumplir con las funciones y objetivos —sensiblemente más acotadas— que le fueron encomendados.

Si se analiza la reforma al BCRA de 1992 se observa, en primer lugar, que pierde la política cambiaria y se consolida como una Caja de Conversión no ya con reservas en oro, sino en dólares. En segundo lugar, se le fija como objetivo primordial la “defensa del valor de la moneda”: pasa de los objetivos múltiples a un solo y estratégico objetivo. Se acota su función de banco emisor y se lo restringe a un valor objetivo que son sus reservas en dólares. Por la misma razón, se acota casi hasta su desaparición su política cambiaria: el valor del peso se fijó por ley del Congreso y su participación en el mercado de cambios se acota a las denominadas “Reservas de Libre

Disponibilidad” con el objetivo de pagar pasivos o de expandir la liquidez con ese respaldo. En tercer lugar, se robusteció la independencia del BCRA del poder ejecutivo al reforzar la participación del Congreso en el nombramiento de su Directorio, su remoción y en la información de la política monetaria.

A los fines del presente capítulo, interesa destacar el fortalecimiento en la política bancaria y financiera a partir de la creación de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFYC) como un organismo desconcentrado técnicamente del BCRA, encargado de cuidar la salud de los Bancos y Casas de Cambio integrantes del sistema.

Este esquema de funcionamiento acotado funcionó regularmente hasta que en el horizonte internacional se produjeron un conjunto de eventos que puso en crisis la arquitectura financiera internacional, afectando a Argentina y en especial al sistema bancario y financiero.

La imposibilidad de emitir dinero por encima de las reservas redujo a dos mecanismos las herramientas del BCRA para asistir a los bancos con problemas de liquidez: los redescuentos y los adelantos en cuenta. Los redescuentos, una antigua herramienta de los bancos centrales, fueron precisados en su alcance por Ley del Congreso en la reforma de la Carta Orgánica del BCRA de 1992. Se trata de préstamos por un monto que no podía superar el patrimonio de la entidad y por un plazo de 30 días. Solo correspondían otorgarse, al igual que los adelantos en cuenta, por cuestiones de iliquidez transitoria, por lo que estaban prohibidos en caso de problemas de solvencia. Posteriormente, se le otorga atribuciones al BCRA para aumentar su participación en la asistencia de liquidez de las entidades cuando éstas presentaran problemas en ese aspecto.

Esto se opera en momentos en que la crisis mexicana de 1994, por la decisión de devaluar su moneda, comienza a influir en nuestro sistema financiero luego de intentos fallidos en poner en cabeza del Banco Nación una Red de Seguridad Bancaria con la participación de los grandes bancos del sistema. Se sanciona entonces un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 290/1995)

que modifica las atribuciones del Directorio para dar más flexibilidad a la asistencia. De esta manera, desaparece tanto el límite temporal de 30 días y el monto máximo en función del patrimonio de la entidad. Esto da idea de la magnitud de una situación de emergencia que se va a reiterar durante toda la década hasta la crisis del 2001. Para estar a tono con el DNU, se las denominó “asistencias extraordinarias”.

Con la profundización de la crisis mexicana del Tequila de 1994 y su impacto en el sistema financiero local, que comenzó con los bancos de inversión y se propagó a los bancos comerciales y el mercado de capitales (como en 2008 se produjo a escala global con la crisis financiera en Wall Street), se promulgó la Ley 24485 que convalidó y amplió los alcances del DNU anterior tan solo un mes después. Se crea así el SEDESA (Seguro de Depósitos SA) y por su decreto reglamentario el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) administrado por aquel.

La red de seguridad se complementó con la creación de dos fondos fiduciarios adicionales: el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (Decreto 286/1995), destinado a promover y financiar el proceso de privatizaciones de empresas y bancos provinciales pero que por su flexibilidad fue utilizado como vehículo posteriormente para la emisión de LECOPS y para el rescate de cuasi monedas en la fase final de la crisis. El siguiente fondo fue el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria (Decreto 445/1995), destinado a asistir a aquellas entidades que adquirirían a otras en el proceso de fusión o en el de reestructuración de bancos en problemas. El BCRA podía indicarles a estos fondos la gestión y transferencias de activos y pasivos.

Se considera de trascendental importancia para este trabajo lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley bajo el título de “Reestructuración de la entidad en resguardo del crédito y los depósitos bancarios” que realiza una sustancial reforma a la ley de Entidades Financieras, incorporando el denominado artículo 35 bis y creando la institución denominada “Exclusión de Activos y Pasivos”.

Esta última se constituyó en el mecanismo básico de rescate de entidades financieras durante la crisis, lo que evitó quiebras masivas y pérdidas sustanciales para los ahorristas.

El sistema de exclusión de activos y pasivos es previo a la liquidación judicial de una entidad y se puede aplicar con la finalidad de que continúe operando saneada, como medio de salvataje de la entidad en crisis (Estoup, Moiseff y Viviani, 1999). Funciona como una herramienta de protección de los ahorristas transfiriendo el remanente a otra entidad adquirente. El mecanismo de exclusión de activos y pasivos tiene siempre una prioridad: darle garantías y proteger a los depositantes situándolos como acreedores privilegiados. Esto le da solidez al sistema bancario ante el riesgo de corridas dado que los depositantes sabrán que cuentan con esos fondos para garantizar sus depósitos.

El mecanismo del 35 bis de la LEF funciona de la siguiente forma: una vez que se dan las causales de la revocación para funcionar de una entidad financiera, el BCRA “a juicio exclusivo” del Directorio por mayoría absoluta de sus miembros podrá, previamente a decidir la revocación de la autorización para funcionar, establecer un procedimiento de reestructuración “en defensa de los depositantes”. Esa reestructuración podrá consistir en un conjunto de medidas que los incisos del 35 bis establecen con gran elasticidad, lo que significa que puede hacer una combinación de las mismas. Algunas de sus características más relevantes siguiendo a Estoup, Moiseff y Viviani, (2004):

- a) Disponer la reducción, aumento y enajenación del capital social de la entidad.
- b) Exclusión de activos y pasivos y transferencia a otras entidades financieras.

Con respecto a los activos, son a elección del BCRA por un equivalente a los pasivos que van a ser excluidos y que consisten en los encajes legales, los créditos del mismo BCRA, siempre respetando el orden de los acreedores y manteniendo un equilibrio entre los activos

y pasivos. También puede autorizar la transferencia de dichos activos y pasivos a otra entidad.

c) Otorgar facilidades temporales a las entidades que reciban las transferencias para que puedan, en el menor tiempo posible, alcanzar las normas técnicas otorgando excepciones a los límites y relaciones técnicas contables, eximir el pago de cargos y/o multas¹⁰. Todo con el objetivo de llevar adelante la fusión en forma regular y en el menor tiempo posible. Por tratarse de una excepción a normas prudenciales legales, el Presidente del BCRA deberá informar sobre las medidas adoptadas al Congreso en oportunidad del informe anual que manda el artículo 10 de la Carta orgánica del BCRA.

d) Emitir dos títulos contra dichos activos: uno a favor del banco adquirente por hacerse cargo de los depósitos del banco a reestructurar y otro título subsidiario a favor de los acreedores quirografarios que serán pagados una vez que se honre el certificado anterior que tiene privilegios sobre el segundo. Los títulos, ya sean Certificados de Participación o Títulos de Deuda como los denomina la ley, les permiten a sus tenedores operarlos en el mercado y realizarlos o cederlos.

Es preciso destacar que la legislación ha venido precisando su alcance tras diferentes actualizaciones de algunas normas, siempre en el sentido de seguir el principio de la realidad económica, esto es, tomando los precios de mercado en la realización de los bienes y bonos que son afectados por la inflación y la actualización monetaria que afectan los equilibrios reales entre activos y pasivos. Siempre en función de garantizar el dinero de los ahorristas. También se ha actualizado la norma en función de la celeridad de los procedimientos dado que en un mercado tan

¹⁰ Extrañamente esta parte del artículo ha sido derogado en una norma posterior. La mayoría de los expertos entienden que se trató de un error en el proceso legislativo y que igualmente el BCRA tiene facultades implícitas para actuar en este sentido. Recomiendan una “Ley de fe de erratas que corrija la situación” (Estoup, Moiseff y Viviani, 1999).

volátil el tiempo juega un rol esencial. Las diferentes actualizaciones del mecanismo de exclusión de activos y pasivos, demuestra la capacidad de aprendizaje de una organización —en este caso el BCRA— y su posibilidad de influir sobre las autoridades y legisladores para conseguir los cambios sugeridos. A la vez, esto refuerza la hipótesis planteada al inicio de esta investigación sobre la influencia de las crisis para la creación de políticas públicas.

La estructura jurídica para operar este mecanismo es la del Fideicomiso Financiero. Se trata de una institución que había sido poco desarrollada en Argentina, pero con gran presencia en el norte de América del Sur y en el derecho anglosajón. Se introduce tardíamente en Argentina con la ley 24441 promulgada a principios de 1995. Su objetivo era promover el desarrollo de la vivienda si bien su utilización como vehículo financiero superó con creces ese objetivo.

La estructura jurídica del Fideicomiso tiene la flexibilidad necesaria como para estructurar respuestas rápidas de diseño ante problemas que no son siempre similares. Las cláusulas del contrato posibilitan adaptarse, lo que permite complementarse virtuosamente con el sistema de exclusión de activos y pasivos. Por otra parte, el SEDESA posee un fideicomiso de garantía de sustentabilidad financiera que se ha complementado fácilmente con las diversas formas de fideicomisos que se han estructurado en los casos prácticos en que se aplicó el sistema de activos y pasivos. De esta forma, el SEDESA entrega dinero contra la sesión en su fideicomiso de garantías en títulos e hipotecas facilitando y dando sustento temporal a la operación.

Es significativo ver cómo se han concatenado temporalmente tanto la Ley de Fideicomiso como la modificación de la Ley de Entidades Financieras que en conjunto entraron en acción poco tiempo después para atender la crisis producto del contagio de la turbulencia financiera mexicana de 1994. Hasta aquí los elementos que fortalecieron tanto la solvencia, liquidez y garantía de los bancos frente a los depositantes.

Toma de decisiones y sistema bancario durante la crisis

Con el fin anterior, también se adoptaron medidas que resultaron en debilidad para las entidades en su conjunto, seis años después. Se trata de la estimulación e incentivación a la concentración en menos bancos de la operatoria financiera y a la extranjerización de las firmas entendiendo que menos bancos fortalecería la capacidad de las entidades y si las fusiones eran encabezadas por bancos extranjeros, éstos estarían respaldados por las poderosas casas matrices que operaban con moneda de referencia. Por otra parte, porque al contar con mecanismos más sofisticados de funcionamiento, abaratarían los costos de la operatoria facilitando el acceso a los créditos, la bancarización masiva, la disposición de nuevos productos financieros y, en definitiva, la modernización de la industria financiera. Producto de esta incentivación a la concentración y a la apertura externa, hacia fines del 2001, la mitad de la banca medida en cantidad de depósitos y capital pertenecían a la banca extranjera (Levy Yeyati y Valenzuela, 2007).

La otra mitad se dividía entre bancos públicos nacionales y provinciales y la banca privada. El mayor banco privado era el Galicia que fue intervenido en una complicada operación de salvataje que incluyó la separación de su Directorio y su Presidente. Otros casos como el de Credicoop, a pesar de ser un banco cooperativo, enfrentó la crisis sin necesitar asistencia del BCRA. Esa asistencia se otorgaba, como se dijo anteriormente, a través de los mecanismos de redescuentos y eran previos al sistema de exclusión de activos y pasivos y de la liquidación. El BCRA aportaba liquidez monetaria a los bancos y estos entregaban garantías de diversa índole. El problema surgió durante el momento más álgido de la pesificación asimétrica a principios del 2002, dado que esa liquidez que el BCRA entregaba, luego se cambiaba por dólares en un mercado muy demandado con lo cual se daba la paradoja que el BCRA le daba el dinero a las entidades para que

no cayeran en problemas de iliquidez y al mismo tiempo aportaba los recursos para que la corrida del dólar se exponenciara. En lenguaje metafórico, era como echar nafta al fuego.

La toma de decisiones en este caso la situamos en la segunda fase, ya pasado el denominado “momento Schmittiano”, cuando los actores relevantes ya han salido del shock y comienzan a actuar con estrategias anidadas. Desde el Ministerio de Economía, la visión global era la de calmar la variable principal que era el dólar. Desde el BCRA, lo que se buscaba era evitar la crisis bancaria generalizada con caída de entidades financieras. Los ahorristas protestaban por la salida de sus ahorros del corralón. Los bancos luchaban por su liquidez y solvencia y por capitalizar lo menos posible requiriendo la mayor cantidad de redescuentos posibles. Pero además necesitaban calzar la recuperación de los créditos con las salidas del corralito.

Este panorama reeditó el clásico enfrentamiento de visiones al interior del gobierno entre el BCRA y el Ministerio de Economía. En este caso, por el volumen de redescuentos a aportar a fin de no presionar sobre el precio de la divisa. Mientras el Ministerio de Economía se mostraba inflexible al otorgamiento de redescuentos, la presión política de gobernadores y de la Presidencia por evitar que un banco cayera eran cada vez más fuerte. Por otra parte, el Banco Galicia era considerado *too big to fall* (en español, demasiado grande para caer) y aparecía como una amenaza al conjunto del sistema. En el sistema financiero se denominan así a aquellas entidades que por su importancia en cuanto al patrimonio, depósitos y créditos influyen decisivamente sobre el conjunto del sistema y tienen la capacidad de arrastrar al conjunto. Desde el BCRA, al mando de Mario Blejer, se decidió un mecanismo que consistió en aportar la mínima cantidad de redescuentos, salir a operar en el mercado spot y de futuros del dólar con cantidades controladas para no dilapidar reservas y subir sustancialmente las tasas de interés de referencia a fin de crear un incentivo para quedarse en pesos. Así, se comenzaron a colocar Letras del BCRA denominadas LEBAC, de muy corta duración al principio, cuyos plazos se fueron estirando luego. De esa manera, se estableció

un incentivo para que los que salían del corralito y corralón tuvieran una vía de inversión atractiva que los sacara del dólar y evitaran presionar sobre el precio de la divisa. Blejer denominó a esa estrategia “que la codicia le gane al miedo, la codicia no tiene límites, el pánico sí”¹¹. Con respecto a los redescuentos, se estableció una suerte de esfuerzo compartido entre las entidades y el BCRA. Por cada peso de redescuento, la casa matriz debía aportar otro peso.

Si bien el sistema funcionó con regularidad, esos aciagos días hubo entidades extranjeras que decidieron retirarse del mercado. El caso testigo fue el del Scotiabank-Quimes, propiedad del Bank of Nova Scotia de Canadá. Esto puso en funcionamiento el sistema de exclusión de activos y pasivos. En una sofisticada operación, el banco fue dividido en dos y fue licitado entre dos entidades locales, el Banco Comafi y el Macro, pasando sus clientes, créditos, depósitos y bienes a estos dos bancos. Todo el mecanismo fue utilizado en forma armónica, rápida y flexible: se excluyeron los activos y pasivos, se formaron fideicomisos financieros y se utilizaron fondeos del SEDESA como crédito para atender la garantía de los depositantes y para capitalizar a ambas entidades con un crédito muy blando.

Posteriormente, tres entidades propiedades del Banco Francés Credit Agricole que administraba los bancos regionales Bersa, Bisel y del Suquía con sedes en Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, quedaron a cargo del Banco Nación que participó en su saneamiento y posterior licitación.

La utilización coordinada del SEDESA, las estructuras del Fideicomiso Financiero y el esquema de exclusión de activos y pasivos permitió que los ahorristas no tuvieran pérdidas significativas y siguieran operando físicamente en los mismos lugares de sus bancos de origen y en la mayoría de los casos con los mismos empleados.

¹¹ Reportaje de José del Río a Mario Blejer. Publicado en Diario La Nación, el 24 de junio de 2018.

La capacidad institucional construida previamente a través de un entramado legal complejo, la experiencia acumulada por el personal del BCRA y de las asociaciones de bancos con sus estructuras gerenciales desde 1995 hasta la crisis, permitieron que este sistema funcionara eficientemente y fomentara la estabilidad del sistema bancario y recuperara la confianza de los ahorristas.

Como se ve, fue la crisis financiera mexicana la que disparó las alarmas en Argentina al sufrir la fuga repentina de capitales que afectaron a todos los países emergentes. La rápida respuesta a esta emergencia acotada hizo que el país afrontara exitosamente los retos de las repercusiones de la crisis del Tequila. Ese éxito fue, para algunos expertos en crisis financieras como José María Fanelli, una de las posibles causas de que no fueran advertidos los peligros de las crisis en Rusia y Brasil que siguieron en cadena y hubieran recomendado un cambio mayor tanto en la economía general como en el BCRA en particular. Así como se respondió a tiempo con la crisis mexicana y se aprovechó para realizar modificaciones que fortalecieran al sistema financiero, en las sucesivas crisis, la confianza en la Convertibilidad frenó cambios necesarios para adquirir nuevas herramientas y enfrentar la crisis del 2002, incluso saliendo del sistema de Convertibilidad en un período de fortaleza como fue 1997 y dotando al BCRA de herramientas de política cambiaria. Fanelli (2003) divide en cinco los períodos que van desde la Convertibilidad hasta la salida de la crisis en lo que hace al sistema financiero:

- a) De 1991 a 1994 con economía en expansión y control del fenómeno inflacionario
- b) De 1995 a parte de 1996, bajo la influencia del Tequila, con recesión significativa.
- c) Mediados de 1996 a mediados de 1998, con fuerte recuperación del crecimiento.

- d) Segunda mitad de 1998 al 2001, influencia de las crisis de Rusia 1998 y Brasil 1999 con deflación de precios y caída de la actividad.
- e) Mediados del 2002 hasta la reestructuración de la Deuda.

Todo este proceso estuvo signado por las turbulencias externas cuya volatilidad impactó de diversas formas sobre el sistema financiero argentino. Lo interesante del trabajo de Fanelli es que, por un lado, distingue la tercera etapa de la cuarta por la diferente forma en que fue tratado el fenómeno de la crisis producto de diferentes shocks externos. En el caso del Tequila, como se ha visto anteriormente, la sucesión de medidas tendientes a fortalecer el sistema bancario a través de la red de seguridad construida en la forma descrita permitió una rápida salida sin alterar la Convertibilidad. Esto estaba en duda dado que los países emergentes habían optado por sistemas de tipo de cambio flexibles y no por un tipo de cambio fijo. Esta situación permitió que el crédito al sector privado no cayera y que con el ingreso de fondos del exterior se profundizara y se amplificara, siendo el más alto de la década (y hasta el presente en porcentaje del PBI). Por otro lado, Fanelli sostiene que hay una correlación directa entre el crédito disponible para el sector privado y el nivel de actividad. El crédito funciona como un multiplicador de la actividad económica empujando su crecimiento. El BCRA actuó en este caso en forma contra cíclica, bajando encajes y fortaleciendo el sistema.

Las crisis de Rusia, y posteriormente de Brasil, impactaron seriamente sobre ese proceso de crecimiento y, a diferencia del caso mexicano, las medidas adoptadas fueron pro cíclicas, es decir, pretendieron hacer más sólido el sistema, se aumentaron los requisitos de liquidez y de capitalización de los bancos, incluso por encima de las recomendaciones de Basilea. Esto funcionó como una contracción al dinero disponible para los particulares.

Otras dos medidas atentaron contra esto: por un lado, la posibilidad de realizar depósitos en pesos pero que se tomaban con riesgo dólar (los denominados argendólares) que a su vez podían

ser prestados para operaciones de comercio exterior con menos riesgos. Por otro lado, la tendencia cada vez mayor a colocar títulos públicos en los bancos para financiar el déficit creciente que por las crisis externas encarecían el financiamiento externo a los emergentes. Este incentivo a los bancos para colocar deuda pública tuvo como correlato la disminución del crédito hacia el sector privado, actuando pro cíclicamente y profundizando la recesión y la caída paulatina del nivel de actividad. También destaca Fanelli (2003) que los requerimientos de mayor capitalización e integración de liquidez tenían un sesgo hacia la concentración de las entidades financieras en las más grandes y en las extranjeras. Esto dejaba en situación de desventaja a las pequeñas entidades y cooperativas que veían caer su rentabilidad. Hacia la economía real y productiva, estos bancos tenían más capilaridad en el territorio nacional y mayor conocimiento de las Pymes en toda la geografía nacional generando costos en el capital informativo de la economía productiva.

El sesgo de esta estructura fue a favor de los grandes bancos y los extranjeros en la dolarización de los depósitos por cortos períodos de tiempo de los particulares y a favor de deudores más grandes con mayor volumen en los préstamos. A fines del año 2000, el 80 % de los depósitos estaba dolarizado y por un período no mayor a 3 meses, ambos aspectos fueron decisivos en la corrida del 2001.

Las capacidades construidas son vitales tanto por las herramientas e instrumentos que utiliza como por las nuevas que va creando y ajustando a medida que los desafíos se presentan, tal como se desprende del análisis realizado a lo largo del capítulo. Por medio de ella los organismos acumulan experiencias, las organizaciones aprenden y así el sentido de la capacidad institucional se manifiesta plenamente. No sólo es interna a la organización, sino que se vincula externamente con el mercado y los otros poderes públicos, sean los Ministerios vinculados como organismos descentralizados, el Poder Judicial o el Poder Legislativo.

La disponibilidad de herramientas e instituciones fuertes arraigadas en el sentido de Evans (1996), permiten atender las diferentes etapas de la crisis. Si se presenta como un problema en el sector cambiario, por ejemplo, la disponibilidad de una batería de medidas puede hacer concluir rápidamente un problema. Si esa fase es superada y la crisis se amplifica, tener o no herramientas será fundamental en los tiempos difíciles.

Estas herramientas van a ser claves en medio de la crisis y estarán a disposición de los funcionarios para la toma de decisiones en situación graves. Modelaran esas decisiones, las condicionarán. A mayor fortaleza de la capacidad institucional, mayor será su influencia frente al decisor y estarán presentes en la mesa de decisión cuando el equipo que enfrente la crisis concentre su atención sobre las prioridades de una agenda muy acotada.

Para Evans, un Estado con capacidad transformadora de la realidad requiere coherencia interna y conectividad externa con la sociedad y el contexto, en sus palabras, una “autonomía enraizada” (Evans, 1996, p. 555). Por supuesto que esto también requerirá de parte de los actores estatales habilidades tanto para el análisis de la realidad y la lectura del contexto cambiante, como para responder con herramientas al mismo.

Martínez Nogueira (2013) se acerca aún más a la perspectiva que se pretende abordar haciendo eje en las vinculaciones entre la institución presidencial y las organizaciones estatales en sentido amplio, no sólo las correspondientes a la administración central. En su trabajo analiza “la naturaleza de sus estructuras, de las relaciones en que interviene y en los procesos efectivos en que participan” (Martínez Nogueira, 2013, p. 71), donde las capacidades estatales están en el centro de la escena. El autor, además, analiza las formas diferenciales del aparato estatal como actores institucionales por su participación en las diferentes fases de las políticas públicas, en la morfología y dinámica de su creación y de sus desempeños. Destaca asimismo el hecho de que las instituciones, lejos de ser conformaciones estables y permanentes, son moldeadas por los actores, los arreglos

institucionales y las políticas públicas que en forma dinámica ejecutan. La mayor o menor capacidad organizacional va a ser reflejada en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas que se pretende implementar y en la coordinación de las acciones con diversos organismos que requieran intervención a partir de la complejidad y múltiples abordajes que las problemáticas actuales requieren. La vinculación con actores sociales relevantes y su influencia en la organización pública va a dar cuenta de la porosidad de esas organizaciones a las presiones de los diferentes grupos de interés a lo que el autor denomina “formas del capitalismo asistido” (Martínez Nogueira, 2013, p. 102), y que sin dudas son verificables en la amplia geografía del aparato estatal manifestado en sus múltiples formas y estructuraciones.

CAPITULO V: el caso de las retenciones a las exportaciones como parte de las políticas de construcción de estatalidad en situación de emergencia

Desde sus inicios como nación independiente, Argentina buscó incansablemente la base de sustentación económica que le permitiera financiar la reproducción de un orden social.

La disputa por el control del puerto de Buenos Aires fue la lucha por los ingresos que permitieran el sostenimiento del Estado y de un orden nacional. Los denominados Derechos de Importación y Exportación fueron claves en la estructura constitucional en la etapa de Organización Nacional, al quedar en forma exclusiva como forma de financiamiento del Estado federal en el artículo 4 de la Constitución, luego de 50 años de guerra civil.

El objetivo del presente capítulo es:

1. A partir de este caso, analizar la forma en que se elaboran y toman decisiones en etapas marcadas por crisis sistémicas.
2. Describir qué fuerzas actuaron en la arena política y el sistema de alianzas desde la imposición de las retenciones a las exportaciones en 2002. Detallar los discursos y justificaciones de los actores relevantes y sus juegos políticos a partir de su posición estratégica, en la definición del problema.
3. Estudiar los cambios y alianzas hacia el interior del Estado que esta medida ocasionó, cómo se comportaron los diferentes estratos organizacionales para dar respuesta a la crisis luego de 10 años de “estabilidad” en la formulación de alternativas al problema.

Formación de políticas públicas en crisis

En primer lugar, es preciso destacar que la formulación de políticas en medio de crisis graves exige un esfuerzo especial para distinguir las etapas del proceso de políticas públicas atento la velocidad de los acontecimientos y las dificultades de los actores para evaluar alternativas, tomar las decisiones e implementarlas.

En el presente capítulo se reconstruyen las etapas de definición del problema, formulación de alternativas y la toma de decisiones a partir de los resultados y la actitud de los actores estatales y sectoriales por ir moldeando, tanto los fundamentos, como las sucesivas variaciones en la política global adoptada. Se verá que lo que comenzó siendo una política de ingresos para financiar las nuevas políticas sociales, culminó como una política que se proponía promover la competitividad de determinados sectores. En el medio, tanto los beneficiarios de las medidas como los sectores perjudicados, desplegaron estrategias con una agresividad que no pudieron hacer explícita en el momento más álgido de la crisis.

Esto ayudará a determinar *ex post* cuáles fueron los verdaderos y silenciados debates que explican las opciones que finalmente se adoptaron y por qué.

Diferencias entre las dos crisis argentinas: del neoliberalismo al proteccionismo

Para explicar el contexto, serán de gran utilidad las tipologías de las opciones de política de Gourevitch (1993) y el conjunto explicativo acerca de las coaliciones y de los factores que influyen para su constitución y su desplome.

Este autor señala como factores explicativos de las cinco opciones de política¹²:

1. La posición de los actores sociales en la economía misma.
2. Los mecanismos de representación y asociaciones intermedias.
3. La organización del Estado.
4. La ideología, que ofrece modelos de la economía.
5. La posición del país en el sistema internacional.

Se intentará reflejar estos elementos en forma no lineal en los argumentos que siguen y luego vincularlos a las diferentes opciones de política.

En la crisis de 1989-1990, con la hiperinflación como corolario en un contexto de fracaso global del aparato estatal en democracia, pero con amplias funciones como regulador y propietario de empresas públicas, asistimos a una pérdida de autonomía del Estado frente a los grupos económicos vinculados con las inversiones internacionales. En el caso del colapso económico en 2001-2002, se arribó a una crisis que generó una mayor autonomía del Estado y del gobierno a partir de los siguientes elementos:

1. La caída de la convertibilidad tras los brutales ajustes sufridos por la población en el altar del “1 a 1” generó la sensación de que ya no tenía sentido esperar que los sacrificios sean reconocidos tras el “derrame” producto de una burguesía satisfecha que había ya recibido su parte “privilegiada” de la renta nacional. Tampoco había que esperar grandes inversiones que reprodujeran el orden establecido, dado que la huelga de inversiones por parte de este sector de la sociedad había sido manifiesta tanto antes de la crisis con el incumplimiento de las inversiones comprometidas por el sector no transable, como durante la crisis por la

¹² Establece cinco tipologías de Opciones de Política: a) Liberalismo Clásico u Opción Neoclásica, b) Socialización c) Proteccionismo, d) Mercantilismo, e) Estímulo a la demanda. No es el objeto de este trabajo entrar a cada uno de ellos, sino como guía para comprender el abordaje de la crisis.

- retirada de los bancos extranjeros o la negativa por parte de los que se quedaron a ampliar su capital para afrontar la crisis y mejorar el estado patrimonial de sus entidades.
2. La crisis tras los saqueos y cacerolazos cuyas imágenes dieron vuelta al mundo produjo en la población una demonización de todo lo que tuviera relación con la década del 90. Allí cayeron la clase política en su conjunto, la justicia con foco en la CSJN, la desconfianza en el cumplimiento de los contratos, en las instituciones financieras e incluso en la palabra de los principales economistas. Acepciones como “ajuste estructural”, “apertura de la economía”, “desregulación”, “privatización”, “reforma del Estado”, etc. fueron prácticamente eliminadas del vocabulario, quedando como políticamente incorrectas.
 3. La crisis también generó movimientos al interior de la ya de por sí heterogénea burguesía nacional. En el sector industrial, los industriales nucleados en la UIA (Unión Industrial Argentina), liderados por Techint, WV y Arcor, disputaron el poder interno de la organización con los grupos que participaron de los beneficios de la década anterior como las empresas agroalimentarias. En el sector bancario se generaron tres nuevas agrupaciones: ABAPRA, Adeba y Banca Minorista, quedando ABA como representante de los bancos de capital extranjero. Las organizaciones tradicionales del campo que se habían mantenido competitivas en la etapa de la convertibilidad y habían tenido como conquista la eliminación de las retenciones, si bien se vieron beneficiadas por la pesificación y la devaluación, fueron grabadas nuevamente con las retenciones. Ante esto, buscaron una alianza más amplia con los sectores agroindustriales como forma de contestar a la antinomia Campo-Industria que había dominado en la etapa de oro de la sustitución de exportaciones.
 4. En los días previos a la crisis, el sistema de representación político se encaminaba hacia una profunda fractura. El gobierno cayó estrepitosamente en las elecciones de medio término y se profundizó la ruptura en el bloque gobernante cuyo drenaje de legisladores

había comenzado con la renuncia del vicepresidente en octubre del año 2000. Los candidatos del partido oficial tuvieron un discurso de campaña incluso distinto al de su propio gobierno. En ese tiempo, comienza a generarse en la oposición el denominado Grupo Productivo, con dirigentes que provenían del sector Pymes de la UIA y se referenciaba con el último candidato presidencial por el PJ, Eduardo Duhalde. En los días previos a la crisis también se estructuró un conglomerado social integrado por la Comisión General del Trabajo (CGT), ONG y diversos grupos ligados a las confesiones religiosas de la comunidad universitaria y que era coordinado y convocado por la Pastoral Social de la Iglesia Católica. De ese grupo, partieron ideas con contenido social como el luego denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar. El 19 de diciembre de 2001, el Presidente de la Nación fue invitado a una reunión en la sede de Cáritas Argentina donde se planteó un plan de salida consensuada, que terminó en el rechazo de las propuestas por parte de De La Rúa.

5. Desde el punto de vista de la posición del país en la política internacional, previo al estallido de la crisis, el caso argentino era seguido desde los organismos multilaterales de crédito como *leading case*. En primer lugar, se destacaba la situación de debilidad en la capacidad de tomar decisiones de un gobierno donde tempranamente se había quebrado la alianza gobernante y se encaminaba a un estrepitoso resultado electoral. Pero donde también se hacía imposible acordar con un gobierno nacional que no tenía una implantación en el territorio de las provincias gobernadas por el partido de la oposición. De hecho, las negociaciones comenzaban en el gobierno nacional y culminaban en fracaso en las oficinas del CFI donde confluían los gobernadores. Mientras, el país había sufrido un cierre abrupto de entrada de capitales, Calvo (2004) lo denominó *frenazo* y sitúa a ésta como la causa principal de la crisis, que abortó todos los esfuerzos de ajuste fiscal.

Tras esta breve descripción, de los realineamientos en el interior de las clases dominantes, esta etapa de salida de la crisis podría ser caracterizada como:

a) Una etapa de mayor autonomía del Estado en términos de Skocpol y Weir (1985).

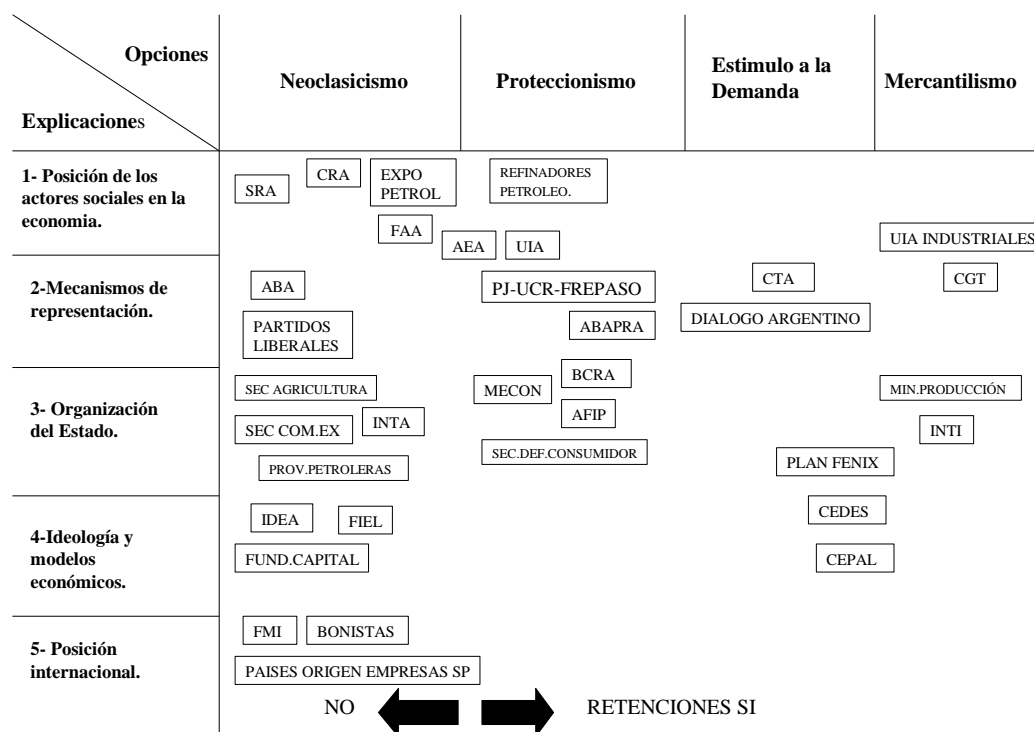
b) Una profundización de las diferencias al interior de la burguesía.

c) Un caso de estudio donde se ponen de manifiesto las dificultades del sector Capital para estructurar su acción colectiva, pero donde cada uno de esos sectores actúa de manera manifiesta sobre el aparato estatal para obtener beneficios y aumentar su poder relativo.

Es también relevante reflexionar cómo se estructuraron y tomaron decisiones en medio de una crisis sistémica y cómo los actores trabajaron sobre esas decisiones en el tiempo.

Intentar trabajar sobre la definición del problema y la formulación de políticas sobre una medida puntual, aunque importante, en medio de una crisis sistémica puede ser una tarea de imposible cumplimiento. Sin embargo, analizando la cronología de los acontecimientos y de las medidas adoptadas y las estrategias posteriores de los actores afectados, es posible deducir cómo fue definido el problema, quiénes eran los actores involucrados, cuáles las dimensiones y cómo iban a impactar sobre cada actor. A la vez, al hacer este trabajo de atrás hacia delante, y centrándose en la etapa de formulación, es posible conocer qué alternativas existían para enfrentar el problema, cuáles fueron los objetivos y prioridades y cómo evolucionó y se acomodó la política pública adoptada en el tiempo.

Como ejemplo se presenta a continuación el **gráfico IX** donde se cruzan ambos conceptos para el caso de las retenciones a las exportaciones:

Gráfico IX. Actores, Opciones de Políticas y Explicaciones

Fuente: elaboración propia.

Del somero análisis de la normativa sobre retenciones surge, siguiendo a Allison (1992), que en un primer momento la decisión de adoptar esta política pública de ingresos podría parecer una elección racional de parte del Estado en tanto actor unificado, máxime teniendo en cuenta la situación de crisis profunda que impedía un debate abierto sobre alternativas. En efecto, la norma es contundente en sus fundamentos y estipula que los objetivos son:

1. Adopción de urgentes medidas de carácter fiscal a fin de atender las erogaciones presupuestarias con recursos genuinos¹³

2. Necesidad de financiamiento de la creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos.¹⁴

¹³ Decreto 310/02 – Considerando 2. (13 de feb. 2002)

¹⁴ Resolución Min. Economía 11/02 Considerando 3 y 4 (4 de marzo 2002)

3. Disponer medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, en especial los de la canasta familiar.

4. Contribuir a un fluido abastecimiento que mantenga un volumen de oferta adecuado a las necesidades tanto en el mercado interior como exterior.¹⁵

5. Mejorar la competitividad de determinados productos.¹⁶

El orden en los objetivos detallados está listado en forma cronológica y por la importancia de las normas. Llama la atención el carácter provisorio de las mismas, y que mientras en el Decreto sólo se fundamenta el carácter fiscal, en la Resolución posterior se lo hace en la necesidad de financiar la demanda de asistencia social y las cuestiones vinculadas a la canasta familiar. En las Resoluciones posteriores, también comienza a perfilarse la cuestión de la movilidad de la alícuota de las retenciones “por las consecuencias de eventuales alteraciones significativas en los precios internacionales de los productos agrícolas”.¹⁷

Notamos de la sucesión cronológica de las normas emitidas, que partimos del simple objetivo de atender la cuestión fiscal, por los nuevos planes sociales que carecían de financiamiento, y concluimos en la necesidad de mejorar la competitividad de determinados productos.

El artículo 3 de dicha Resolución excluye expresamente de la aplicación de estas disposiciones a los hidrocarburos y sus derivados, remitiendo su tratamiento a lo establecido en el Decreto 1589/89. Sin embargo, no se debe perder de vista que el petróleo crudo está gravado con el 20% de alícuota y genera también ganadores y perdedores. Esto es así pues las provincias que tienen derecho a las regalías petroleras son claramente incluidas dentro del segundo grupo dado

¹⁵ *Ibidem*, Considerando 5 Resolución 160/02

¹⁶ Resolución 160/02 Considerando 2 (5 de julio 2002)

¹⁷ *Ibidem*, considerando 5.

que las mismas se calculan netas de retenciones, representando aproximadamente 700 millones de pesos anuales de pérdida. La alícuota de retenciones a la exportación del crudo es móvil y 2002-2003 creció al ritmo de la vertiginosa suba mundial del petróleo con el fin de mantener los precios internos. Así, la alícuota pasó de 20% al 45%. La cifra resignada por las provincias se incrementó con las retenciones a los derivados del petróleo que tienen la misma alícuota.

Este es un segundo elemento a tener en cuenta para descifrar los objetivos de política. La necesidad de contener precios internos prima frente a la cuestión fiscal. Un tercer elemento a la hora de analizar los sistemas de incentivos institucionales surge del hecho de que al tener la misma alícuota, aquellos productos primarios como los que tienen algún grado de valor agregado, significa un desincentivo a la industrialización. Autores como Ramos (1999) atribuyen a las alícuotas diferenciadas entre los productos primarios y los que han avanzado en la cadena de agregación de valor, nada más y nada menos que el surgimiento del complejo sojero y oleaginoso en la Argentina.

A partir de esta situación, las provincias que tienen regalías petroleras como las que tienen el liderazgo en el complejo agroindustrial, presionaron permanentemente por modificaciones sustanciales en la coparticipación federal.

El proceso organizacional

Profundizando un poco más el proceso de toma de decisiones, se advierte que la selección de esta medida en especial no fue pacífica. Por el contrario, el reflejo del aparato burocrático del Estado como constelación de organizaciones con formas de percibir el problema, definirlo y moldearlo estuvo en el centro del debate. El Ministerio de Economía lideró, más que nunca en la década del 90, las iniciativas ligadas a las políticas de ingreso y financiamiento del Estado. La apelación a las retenciones aparece como la solución permanente a los problemas de financiamiento

y como forma de captar la renta extraordinaria de los exportadores de RRNN y de *comodities* en general. Estaba en el repertorio de soluciones y en la memoria institucional. Por supuesto que este es un caso típico donde se pone de manifiesto la fragmentación del Estado en organizaciones heterogéneas que perciben la parcialidad del problema.

En el caso del Ministerio de Economía, la AFIP, la Secretaría de Industria, el problema era conceptualizado como una medida para enfrentar un problema de financiamiento y, en segundo lugar, para actuar como un límite para que los productos transables y exportables tendieran a equipararse en el mercado interno a los precios en dólares a los que se colocaban en el exterior. El entonces Secretario de Hacienda, Oscar Lamberto, sostiene que

En esos momentos ya empezaba a vislumbrarse como inevitables las retenciones. Como no requería una ley del Congreso, en el gabinete económico se tomó la decisión de que si el valor del dólar llegaba a los dos pesos deberíamos apelar a las odiosas retenciones, tan temidas por los sectores productivos. Las retenciones tendrían dos efectos: por un lado, limitar los efectos de la devaluación sobre los precios internos, por el otro, mejorar la recaudación, cuya caída parecía no tener fondo” (Lamberto, 2003, p. 45-46).

En otras dependencias como la Secretaría de Comercio Exterior de Cancillería, la Secretaría de Agricultura y en el INTA esto era problematizado desde la influencia para el comercio exterior, sus implicancias en las negociaciones internacionales donde Argentina pedía una rebaja a los aranceles de protección de las economías agrarias europeas en particular y de los países industriales en general.

El juego burocrático

Profundizando el plano de análisis, vemos cómo esta medida fue producto tanto de la herencia recibida como de la lucha de las diferentes posiciones internas del Estado y de los principales actores involucrados.

Se trata de verdaderos “desenlaces o resultados de juegos de negociación” (Allison, 1992, p. 154). Así, en las opciones de política, la solución adoptada, y que se encuentra en permanente ajuste hasta el presente, fueron fruto de las presiones de los actores involucrados por moldear una definición del problema y las soluciones a las que finalmente arribaron.

Es importante destacar en este ejemplo de las retenciones que en el *juego burocrático*, los jugadores mantienen posiciones bien definidas tanto dentro de las posiciones institucionales del Estado como en los grupos de presión, precisamente porque en el fragor de la crisis, esos diferentes grupos ocuparon con representantes propios y claramente identificados en la cúpula de los organismos que debían regular la actividad.

Como se decía más arriba, la adopción de esta medida no fue pacífica en el inicio y cada vez se escuchaban más voces en contra. La decisión de eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias en la década del 90 fue un elemento sustancial en la conformación de la alianza social gobernante que tuvo la máxima duración de un presidente en el poder en la historia constitucional argentina. Dicha alianza se amplió luego de las elecciones que la llevaron al poder en 1989 con el apoyo de los grupos liberales y conservadores tradicionales, las empresas vinculadas a los servicios públicos y financieros con una fuerte extranjerización de nuestro sector productivo. La alianza gobernante tuvo un peso específico tal que soportó niveles de pobreza, indigencia y desempleo nunca vistos en la sociedad argentina, otrora de las más igualitarias de América Latina.

El sector agropecuario aprovechó muy bien esta situación invirtiendo y asistiendo a una verdadera revolución tecnológica que fue siempre mostrada como el resultado de una política que miraba al campo como un creador de subsidios cruzados e indirectos con un sector industrial al que calificaron de “ineficiente” y vinculado a las protecciones del sistema sustitutivo por lo cual carecía de competitividad como para sobrevivir a la mínima apertura hacia los mercados externos.

La decisión del gobierno de transición de reimplantar las retenciones generó la protesta del sector agrario encabezado por la Sociedad Rural Argentina y Confederaciones Rurales Argentina y en menor medida por la Federación Agraria Argentina. En el momento de la toma de decisión, la medida fue planteada en el marco de la emergencia general (económica, social, etc.) y en momentos en que el valor del dólar se cotizaba hacia la suba. En ese momento, en términos reales había aumentado el 100 % y nadie podía asegurar el final de la suba. De hecho, quienes tenían renta y eran competitivos con la paridad 1 a 1, las retenciones del 30% les dejaban todavía ganancias por encima del 50% más que en la Convertibilidad. Esto dejó al descubierto el argumento como meramente ideológico y explica la poca resistencia durante su aplicación. Sin embargo, el sector afectado se movió y presionó duramente a través de los gobernadores de la Pampa Húmeda (Buenos Aires, La Pampa Santa Fe y sur de Córdoba) y en especial del gobernador Carlos Reutemann, quien luego de acordar la designación del Secretario de Agricultura Ganadería y Pesca, dicho Secretario renunció en virtud de la aplicación de retenciones al sector que en definitiva representaba.

El sector industrial en su conjunto unificó su personería principalmente en la UIA a través de uno de sus representantes principales –José Ignacio de Mendiguren- que, además de participar activamente en las políticas industriales como Ministro de Producción, tuvo destacada actuación en esos días de definiciones tanto en lo referido a la política cambiaria como en la pesificación asimétrica.

La devaluación llevó a un sustancial aumento de la competitividad industrial porque funcionó como un arancel externo alto, contribuyó a reducir los salarios en dólares sustancialmente frente a otras economías y permitió una política redistributiva del sector agroexportador hacia el conjunto de la sociedad, en especial los planes sociales, con el fin de “pacificar” el país luego de los dramáticos sucesos de diciembre de 2001.

Como el estudio de políticas estatales pone en movimiento al Estado y los actores y la visualiza como un “proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y los actores adoptan políticas” (Oszlak y O’Donnell, 1976, p. 100), se verá que los actores, que en un principio parecen aceptar la implementación de la política, siguen adoptando posiciones con el fin de acercar las resoluciones a su posición.

La formulación

Resulta útil en este caso también utilizar como fuente de inspiración en este análisis el trabajo de Sckopol y Weir (1986) sobre los casos de abordaje de las crisis en Suecia, EEUU y Gran Bretaña y la importancia del *punto de vista estatal* al momento de seleccionar las alternativas de política para el armado de las políticas públicas destinadas a financiar la crisis.

En este sentido, las medidas en general y las retenciones en particular, fueron tomadas teniendo en cuenta la realidad de un Estado que había sufrido sustanciales cambios y transformaciones en la década de los 90.

En ese momento, el Estado había privatizado todos los organismos vinculados a la regulación de precios y cantidades en el mercado como la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y la empresa petrolera nacional YPF. El grueso de las exportaciones gravadas con las retenciones a la exportación desde hacía casi diez años que no contaban con regulación por parte del Estado y se regulaban por el puro mercado. Coincidió esta situación con la eliminación de las retenciones a las exportaciones.

En el caso sueco, Sckopol y Weir (1986) destacan que en los acuerdos sociales entre el partido socialdemócrata y el sector agrario —el denominado Cow Deal—, la base del acuerdo fue, no sólo la protección de la producción agrícola, sino también el sostén de precios vía mecanismos

de regulación. Esto era impensable en Argentina para el 2001-2002, dado que implicaba reconstruir organismos de similares características en medio de la crisis después de haber liquidado todos los activos siete años antes. Pero lo importante para este trabajo no es la posición sobre la validez de dicha política, sino que las capacidades estatales, en el momento preciso en que estalla la crisis, marcaba como opción dominante la eliminación de alternativas que exigieran el desarrollo de nuevas capacidades estatales complejas.

La estrategia fue dominante en la implantación de este tipo de gravamen que superó incluso la opinión mayoritaria de los expertos sobre su carácter distorsivo. Atendiendo a las capacidades heredadas del Estado, las medidas adoptadas se comprenderán cabalmente. Las características centrales de los derechos de exportación e importación desde la administración tributaria son:

- De fácil y económica recaudación.
- Capta una súper-renta de los sectores altamente beneficiados por la crisis.
- No se coparticipan.
- Es un gravamen recurrentemente aplicado en nuestro país.

Vale la pena reflexionar también sobre los problemas de capacidad estatal en cuanto a la recaudación de impuestos. Durante la década anterior, se había profundizado la tendencia regresiva del sistema impositivo, esto es, que el mayor porcentaje de la presión impositiva estaba soportado sobre las capas medias de la población, siendo menos relevantes los impuestos progresivos, es decir, aquellos que se ajustan a la regla “paga más el que más capacidad económica tiene”, como por ejemplo el impuesto a las ganancias.

Las capacidades estatales se enfocaron a impuestos que gravaban el consumo como el IVA, que son más onerosos e impactan sobre los bienes de consumo en general sean estos a los suntuarios como a los de la canasta alimentaria.

Las retenciones, en la práctica, deben ser asimiladas al impuesto a las ganancias (Gaggero, 2005) a la hora de juzgar su regresividad/progresividad. Es importante tener en cuenta que mientras la clasificación de los impuestos como más o menos distorsivos centran su atención en su influencia en la circulación económica, la clasificación entre impuestos progresivos y regresivos atienden a lo valorativo, a la justicia distributiva y a la regla precedente sobre el peso de la distribución de la carga impositiva en la sociedad.

El impuesto a las ganancias cayó en importancia durante la década del 90 por el perfil del plan económico. Pero desde la perspectiva de este trabajo, que busca analizar los procesos burocráticos y organizacionales, es preciso decir que sus mecanismos de recaudación y de fiscalización revisten complejidad tanto para el contribuyente como para el organismo recaudador. Las retenciones a las exportaciones también aquí presentan ventajas. Se trata de un impuesto que se recauda en la fuente, es decir, que es retenido por quien la reglamentación autoriza antes que el contribuyente perciba la renta. Esto facilita enormemente la recaudación y la fiscalización.

CAPITULO VI: la toma decisiones en contextos de crisis graves

“Durante los acontecimientos –que cambian velozmente-, aquellos que están en el centro de las decisiones se ven abrumados por un diluvio de conjeturas, conocimiento, esperanza y preocupación. Luego esa información debe ser tamizada a través de sus propios preconceptos. Muy rara vez emerge una imagen coherente; en cierto sentido, la coherencia debe ser impuesta sobre los acontecimientos por aquel que toma las decisiones...En las crisis esta agilidad es comparable a la del atleta”.

Henry Kissinger (De Pablo, 2010, p. 33).

El objetivo de este capítulo es desarrollar un modelo teórico apropiado aplicable a las decisiones en contextos de crisis, sin perder de vista elementos de teorías y modelos preexistentes en la literatura especializada. Para ello, se hará mención a los estudios sobre toma de decisión que se han desarrollado en el marco teórico (capítulo uno) en lo que resulten pertinentes y que contribuyan a demostrar los extremos de las hipótesis planteadas.

A lo largo del presente trabajo y de los casos analizados, hemos visto que, en el ejemplo argentino, la toma de decisiones en esas instancias no sólo deriva en un conjunto aleatorio de medidas para conjurar la crisis, sino que marcan un punto de inicio con decisiones estratégicas que cambian el orden existente —así ocurrió con la Convertibilidad y con el proceso de pesificación— y que una vez tomada la decisión principal, todas las medidas posteriores dependieron de ella. A tal punto es así que la CSJN en las dos oportunidades de crisis profundas (salida de la hiperinflación y luego de la Convertibilidad) denominó al conjunto de leyes que surgieron para conjurar la crisis *bloque de legalidad*.

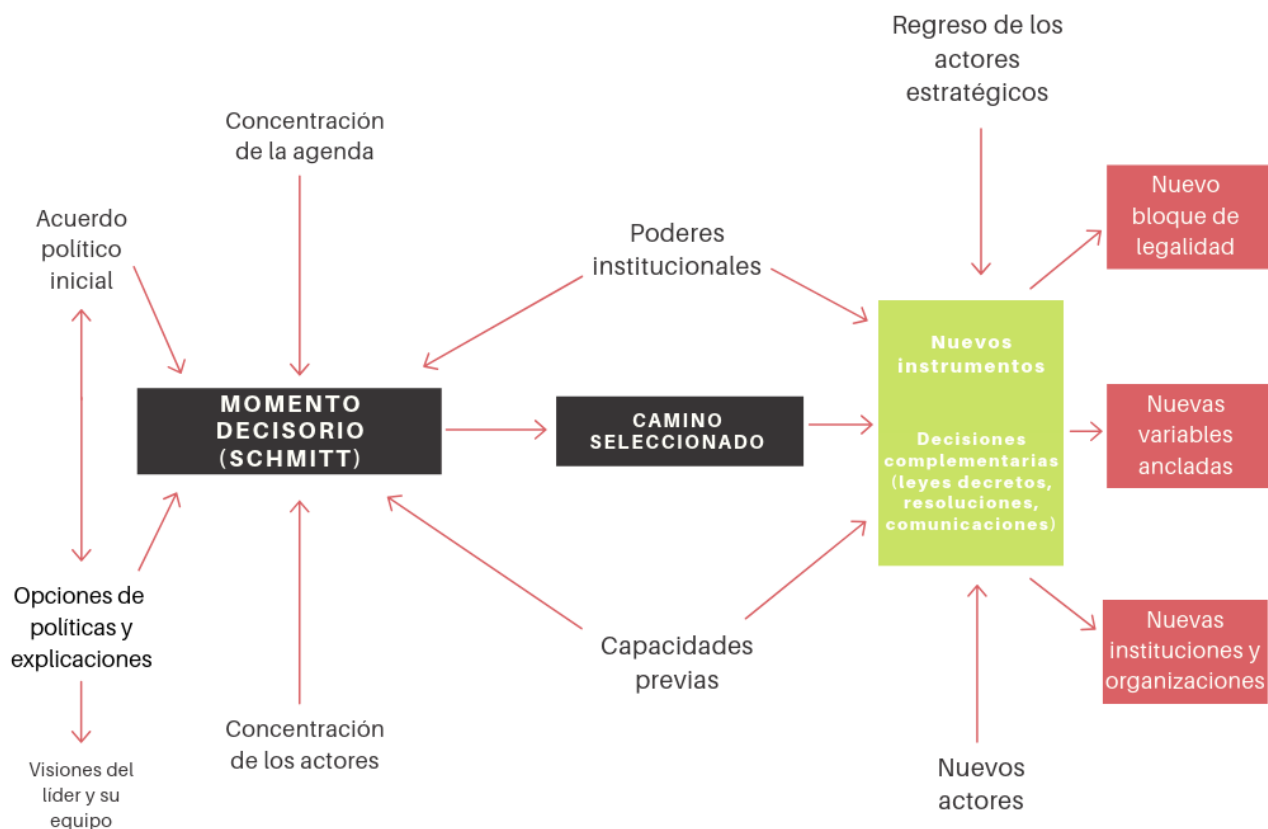
Por eso se sostiene en este trabajo que las crisis severas, además de las ventanas de oportunidad como estipula el enfoque de las corrientes múltiples, son las verdaderas parteras de políticas públicas: mientras permanezca en el tiempo el criterio principal adoptado en el *momento schmittiano*, todas las decisiones serán dependientes de esa decisión principal creando una

dependencia del camino elegido, excluyente de otras decisiones posibles. Por esa vía se van a arrastrar a las *variables ancladas* que a lo largo del tiempo se tornarán más costosas de mantener hasta que un evento producido por una nueva política pública o por un hecho social traumático inicie un nuevo período y desempate el bloqueo político. Pero ese nuevo período no será en el vacío. Como se ha visto, la decisión principal estará influida por otras variables tomadas de los modelos teóricos anteriores:

- a) Las ideas y valores predominantes en el grupo que lidera el cambio, que se alterarán y cambiarán a partir de la magnitud de la crisis como un proceso de aprendizaje y de nuevos puntos de vista de la ciudadanía.
- b) Las instituciones a nivel constitucional y las formas de relevo en casos de crisis.
- c) La definición de una alianza política nueva.
- d) La concentración de una agenda definida principalmente por la magnitud de la crisis.
- e) La estructura de capacidades estatales existentes.
- f) El juego de los actores estratégicos que influirán sobre la implementación y reglamentación de la decisión principal.

Estas ideas se observan en el **gráfico X** y en el presente capítulo serán desarrollados los puntos anteriores. Se dejará para el final el efecto de las percepciones y visiones del grupo dirigente y de los actores principales en sus cambiantes estrategias.

Gráfico X. Marco de la toma de decisiones en contextos de crisis graves.



Fuente: elaboración propia.

Acuerdo Político y redes de políticas

Una distinción que comúnmente se realiza al analizar la entrada en agenda de temas son las redes y comunidades de políticas. Las redes son grupos con cierta autonomía que se vinculan cuando sus intereses o temáticas lo ameritan. Las comunidades se caracterizan por demostrar una unión de los grupos más estable y permanente, actuando en forma más cerrada en las temáticas a las que se especializan. Rod Rhodes, que se ha especializado en el estudio de redes, ve un “continuo

entre las comunidades y las redes de mayor o menor integración en los extremos” (Parsons, 2007, p. 219).

A los fines de analizar el comportamiento de estas redes en el proceso de ingreso a la agenda de temas y toma de decisiones en contextos de crisis -tal como se ha visto en las políticas de retenciones en un contexto de salida de la convertibilidad-, es destacable que lo que más ha funcionado en la crisis 2001/2002 es la red de políticos, más que las redes de políticas. En este sentido, fueron los equipos técnicos de los partidos políticos y grupos aliados los que acordaron en el parlamento quiénes irían a participar en las decisiones principales. Así, los técnicos de la UIA se sumaron al gobierno de la crisis junto a los equipos conformados por el PJ., el alfonsinismo y el Frepaso. En la entrevista, De Mendiguren rememora un diálogo con Raúl Alfonsín durante su ingreso al gobierno:

- Vamos a hacer un gobierno de unidad nacional con un gabinete que la tercera parte va a ser nuestra. Se va a crear por primera vez el Ministerio de la Producción porque vamos a dar una clara señal de que se sale de esto produciendo. La especulación financiera nos llevó a la catástrofe.
- ¿Y cómo ve Raúl nuestras posibilidades?
- Para enfrentar la peor crisis social, política y económica de la historia tenemos el menor poder político: retazos del PJ de Bs As, una parte del radicalismo, algo del peronismo del interior y unos naufragos del Frepaso. Con eso hay que salir adelante. Pero tenga en cuenta que esto es como cuando un dique se rompe: a los primeros pueblos se los lleva la corriente. Esa es la situación.

Así se comenzó. Y así terminó el primer equipo ministerial. Luego, las diferentes redes de políticas intentaron influir para moderar esas decisiones principales en un modelo similar al *cesto de basura*: como soluciones en busca de problemas. De esta forma actuaron las principales consultoras económicas y los diferentes gerentes técnicos de las asociaciones de bancos.

El manejo del tiempo: soluciones y problemas

Otra cuestión a destacar es el aspecto del manejo del tiempo: la cúspide busca resolver el conflicto principal de manera satisfactoria en el menor tiempo posible. Se pretende salir de la incertidumbre en un proceso que va a dejar aprendizajes y donde la capacidad adaptativa de la organización se va a poner en juego todo el tiempo. En ello se juega la permanencia de la misma organización y de los líderes. En la entrevista, Remes Lenicov relata la situación en el inicio del gobierno de la siguiente forma:

Teníamos que hacer todo al mismo tiempo y de manera inmediata. Éramos conscientes de que teníamos no más de sesenta días para hacer el planteo integral y aplicar todas las medidas para que no sólo no se profundizara la crisis sino para evitar las fuertes presiones adversas que enfrentábamos.

Vemos la preocupación del ex Ministro por la acción de los grupos que presionaban por derecha por la dolarización y por izquierda por la emisión descontrolada. Pero principalmente la cuestión del uso del tiempo muy escaso y de la necesidad de concentrar la atención. La búsqueda de soluciones a los problemas se transforma en vital. Y el dispositivo del *cesto de basura* es ilustrativo en este aspecto.

El mecanismo del *cesto de basura* desarrollado por March y Olsen (1997) representa virtualmente el lugar donde los problemas y soluciones son depositados en forma aleatoria siendo las resoluciones el resultado de esa interacción. “Las soluciones son depositadas aleatoriamente en el cesto de basura a la espera de que las mismas se encuentren con los problemas” (March y Olsen, 1997, p. 77). Como una forma de ordenar ese proceso, los autores hacen depender de factores como la etiqueta y clasificación de esa basura el resultado de la decisión. Lo importante de esta teoría es cómo juega el tiempo —algo vital en medio de crisis generalizadas estudiadas en esta investigación— en la resolución de estas encrucijadas: la simultaneidad entre problemas y

decisiones va a ser fundamental. Es el momento del *matching*, lo que va a juntar las soluciones con los problemas.

La lógica del orden es temporal, no jerárquica ni consecucional. Los problemas y las soluciones vienen de la mano de las opciones, y, por ende, están relacionados entre sí, no solo por los vínculos medios y fines, sino también por la simultaneidad. En el límite, prácticamente todas las soluciones pueden asociarse con casi cualquier problema, siempre y cuando sean contemporáneos (Parsons, 2007, p. 329).

Esta información se encuentra acumulada en la memoria institucional de las organizaciones —en especial en las organizaciones públicas— y cuentan con actores internos y externos que las reactualizan ante la aparición de problemas. En los primeros días de la pesificación se presentaron diversos problemas: un mercado libre de cambios, la reaparición del proceso inflacionario, la desaparición del esquema bimonetario, entre otros. Ante esta situación, se debió recurrir, en primer lugar, al dictado de normas diversas (leyes, resoluciones, reglamentaciones y comunicaciones del BCRA) para las cuales se apeló a modelos de la década de los 80, e inmediatamente convocar en los niveles técnicos de los organismos a personas que se encontraban retiradas o jubiladas. La memoria institucional y la búsqueda de archivos y antecedentes fueron de importancia crucial en ese momento, poniéndose en valor la experiencia y la memoria de las instituciones. Si tenemos en cuenta que la reforma del Estado había producido sensibles cambios en el aparato centralizado de este, organizaciones con un esquema cercano al weberiano como el BCRA, pudieron afrontar la emergencia con mayor solvencia.

Concentración de actores y equipos de gobiernos

Las situaciones de incertidumbre y ambigüedad alta como las estudiadas y de gran relevancia en el enfoque de las corrientes múltiples, son un campo propicio para comprobar algunas afirmaciones: de los testimonios recogidos se hace evidente cómo en el momento de las decisiones estratégicas del período, el acercamiento a los principales decisores de propuestas y alternativas se

acrecienta a medida que el tiempo pasa y los resultados positivos no aparecen. Pero estas situaciones no son iguales dependiendo del momento de la crisis en que el decisor se encuentre. En el momento schmittiano, la clave es la posibilidad de ingresar en el círculo íntimo de la decisión. Lamberto, en la entrevista, describe la situación en el Ministerio de Economía: “Inicialmente éramos sólo cinco personas tomando decisiones *brutales* todos los días, el estado nación era menos que una municipalidad” (el resaltado es mío).

Son pocas las personas que logran acceder y depositar su proyecto en el *cesto de basura*. En el segundo momento las opciones son mayores, el acceso se abre y juegan los factores de poder relativo de los actores buscando influir sobre las decisiones. Los principales decisores están permeables a escuchar a fin de verificar el impacto de las políticas y a corregir en base al ensayo y error aspectos marginales de las mismas. Muy parecido al “incrementalismo” de Lindblom (1980).

Sin embargo, la idea de calzar las soluciones y problemas en forma casi casual es insuficiente para explicar la toma de decisiones en contextos de crisis generalizadas. Ya hemos distinguido dos tipos de decisiones y su temporalidad: a) al comienzo con la decisión madre; y b) una vez tomada aquella, todas las que la complementan hasta alcanzar un nuevo equilibrio.

El modelo del equilibrio interrumpido de True, Jones y Baumgartner (2010) es sumamente útil a los propósitos de este trabajo dado que da cuenta de situaciones donde grandes períodos de estabilidad se ven alterados por hechos disruptivos que cambian y agregan temas a una agenda aparentemente cerrada. Las organizaciones enfrentan los problemas en forma paralela, dividiéndola agenda funcionalmente y se procesa de esa forma, no en serie. Sin embargo, cuando hay hechos que alteran el equilibrio, nuevos temas ingresan a la agenda y los funcionarios políticos procesan serialmente esos nuevos asuntos como prioritarios.

A pesar de lo anterior, las teorías repasadas no resultan completamente adecuadas para analizar un fenómeno cada vez más frecuente en las democracias de los denominados países

emergentes. Dichos países están permanentemente sujetos a crisis debido a factores internos como la inestabilidad de sus regímenes democráticos, la existencia de bloqueos institucionales, la estructura social caracterizada por la exclusión y la desigualdad, la existencia de empates políticos que inhiben decisiones estratégicas; o bien por la existencia de las que hemos denominado variables ancladas. También están sujetos a los vaivenes de la política internacional: shocks externos producto de entrada y salida violenta de capitales de corto plazo o especulativos, de la falta de un acuerdo comercial internacional, del deterioro de los términos de intercambio o de *sudden stops* (frenazos), como ha denominado Calvo (2004) al repliegue rápido de la afluencia de capitales que deja a los países emergentes en situación de desfinanciamiento externo repentino. Un esquema como el propuesto explica mejor esas situaciones cada vez más frecuentes.

La concentración de la agenda

La caída fuerte en la recaudación y las deudas pendientes obligaron al gobierno de Duhalde a tomar drásticas medidas en materia de gasto. “Mentalmente me había fijado tres objetivos a alcanzar durante mi permanencia en el cargo: lograr la aprobación del presupuesto nacional, firmar un nuevo pacto con las provincias para todo el año y llegar a un acuerdo con el FMI” (Lamberto, 2003, p. 35). Aquí, Lamberto describe la forma en que se ajustó el gasto por jurisdicción. Idealmente las cuotas de gastos se enviaban trimestralmente siendo el 25% cada cuota hasta completar lo que estipulaba el presupuesto. Pero la realidad era que las cuotas reales estaban en función de la recaudación efectiva. “Fijamos la cuota en 10 % para el primer trimestre distribuidas en 2% para enero, 3 para febrero y 5 % para marzo” (Lamberto, 2003, p. 36), sostiene el ex Secretario de Hacienda. De esta manera se consiguió bajar el gasto nominal un 20%, que, aplicando la actualización por la inflación en ese momento, lucía sensiblemente superior. Decidir a partir de

lo recaudado aplicando un gasto nominal y atado estrictamente a eso generó que el déficit no aumentara respecto del año 2001 aún en peores condiciones. Este inicio signado por una gran responsabilidad fiscal marcó una característica que descolocó a los analistas económicos que esperaban un festival de gasto y emisión descontrolada y vaticinaban una hiperinflación segura. Sigue Lamberto explicando que, en la primera reunión de gabinete en Olivos, luego de la exposición del Ministro Remes Lenicov, los diferentes ministros expusieron sus planes, exigiendo presupuesto. Ante esto, él tuvo la difícil tarea de comunicar que:

No había ni un peso ni lo habría en los próximos noventa días, de manera que no se podría gastar ni pensar planes que implicaran gastar por sobre las cuotas financieras que le habíamos fijado. Fue un pandemónium de quejas, pero era necesario instalar la crisis en la cabeza de los ministros para no caer en la hiperinflación. (Lamberto, 2003, p. 84).

Esto refuerza la idea presente a lo largo del trabajo relativa a la concentración de la atención en pocos asuntos de la agenda, la absoluta restricción presupuestaria para el conjunto de los organismos del Estado y el foco en los tres problemas en que se concentraba Duhalde: a) la cuestión social con la implementación de planes de contención y de Jefas y Jefes de Hogar en forma masiva; b) la pesificación, la cuestión de los depósitos del corralito y c) la gobernabilidad y pacificación.

El resto de las áreas del Estado se encontraba a la espera de decisiones estratégicas, los funcionarios estaban impedidos de realizar nuevos contratos de personal y la vida se desarrollaba en torno a los funcionarios de planta. Esos ministerios vivieron en un letargo, aunque algunos reformularon sus prioridades y aprovecharon las ventanas de oportunidad estructurando nuevas agendas en forma autónoma. En la entrevista realizada a Remes Lenicov, tradujo así las prioridades:

Schumpeter dice que todo depende de todo y que la habilidad del economista a cargo de la política económica consiste en saber encontrar ese hilo conductor y tirar para desarmar la madeja. En el 2002 mi equipo sabía que había que salir de la Convertibilidad y a partir de eso construir. Hicimos lo que hicimos a partir de la salida de la convertibilidad. No de la derogación de la ley de convertibilidad. Dejamos artículos, entre ellos la prohibición de indexar.

Se observa aquí tanto la concentración en una agenda principal como la estrategia adoptada: Salir de la convertibilidad a través de la pesificación, pero no relajar las cuestiones fiscales ni desatender el pasaje de la devaluación al nivel de precios de la economía.

Objetivos e instrumentos

A partir de la definición de una agenda muy concentrada y de un equipo reducido, la tarea se centra en fijar un conjunto de objetivos para salir de la crisis generalizada. En este punto la definición de los objetivos es esencial porque “para cada objetivo debe haber un instrumento”, según la conocida regla de Tinbergen (1956). En una crisis generalizada los objetivos están impuestos por la misma crisis y la decisión sobre la forma y tiempo de abordaje estará en cabeza de los responsables políticos. De ahí la importancia de las percepciones, de las ideas y de las preferencias en la cima del poder. El problema de esta regla para los decisores e implementadores de políticas en contextos de crisis es que esos instrumentos hay que diseñarlos y construirlos. Incluso podríamos afirmar que se llega a la crisis precisamente porque no hay instrumentos disponibles para conjurarla.

Para este autor “la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines” (Tinbergen, 1956, p. 38). Los medios que son utilizados para realizar cambios cuantitativos frecuentes en la economía se denominan *instrumentos*, citando como ejemplo de ellos, “la tasa de impuestos, los reglones de gasto público, la tasa de descuento, la proporción de reservas y el tipo de cambio”. (Tinbergen, 1956, p. 36). A este tipo de cambios, el autor los denomina “política cuantitativa” porque se aplica para adaptar con rapidez la posición de la economía a las variaciones de datos. Curiosamente, estos instrumentos disponibles en cualquier economía normal estaban limitados, prohibidos o eran inexistentes por la

Ley de Convertibilidad o por la Carta Orgánica del BCRA para ponerlos en operación. Había que construirlos primero con una ley a nivel institucional, luego realizar las reformas a nivel estructural de las organizaciones y por último armar las rutinas y contar con el personal idóneo para operarlas.

Lo visto anteriormente incita a pensar que no equivocarse en los objetivos es indispensable para el uso del tiempo y de los recursos. Diseñar los instrumentos requiere de leyes, decretos, comunicaciones y todo un plexo normativo que será la oportunidad de los actores estratégicos de volver a escena y luchar por sus intereses. En este punto, la ventaja la poseen quienes tienen mejor ejercitada la organización de su acción colectiva. Los recursos disponibles, la capacidad de influir sobre la opinión pública, los recursos económicos, del tiempo y de llegada a la mesa de decisión serán fundamentales. Hemos enumerado esos actores a lo largo de este trabajo como inter institucionales (tres poderes del Estado), intra organizacionales por sus capacidades construidas previamente (BCRA, Ministerio de Economía, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social), grupos de presión (CGT, AEA, ABA, ABAPRA, etc.), nuevos actores sociales (Diálogo Argentino, Grupo Productivo, Asambleas Barriales, Grupos Piqueteros, etc.). Todos, con sus metodologías van a influir de distintas formas en la salida de la crisis con mayor o menor intensidad dependiendo de su poder relativo y también del momento de la toma de decisiones. En especial pasado el *momento schmittiano*. De Pablo (2010) analiza conceptos de Hirschman que podrían aplicarse a situaciones de crisis:

Los individuos o grupos que tienen llegada al poder logran excluirse de la lista de víctimas del ajuste (en 2002 los deudores que pudieron pesificar sus deudas, los ahorristas que lograron un amparo judicial para recuperar sus ahorros en dólares); y por eso callan. El resto (los ahorristas atrapados por el corralito-corrallón, los tenedores de pesos) manifestaba delante de los bancos con sus cacerolas (...) También participan del *voice* los periodistas, así como los economistas que aparecen en los medios...son períodos en que los medios de comunicación aumentan la temperatura de una situación de suyo caldeada. (De Pablo, 2010, p. 37).

En ese contexto los diferentes actores procurarán llegar a la mesa de negociaciones para actuar sobre la distribución del costo del ajuste.

Microfísica y microfundamentos del poder

Las instituciones públicas y el derecho son para O'Donnell (1984) las principales objetivaciones del Estado. A través de ellas el Estado cristaliza situaciones de dominación y de propiedad privada. La política de ingresos por retenciones a las exportaciones analizada impactó sobre estos dos elementos —las instituciones y la normativa—, creando espacios burocráticos nuevos y un determinado sesgo en el derecho que marca las diferencias temporales y de regulación de un caso a otro. Esto no hace más que poner de manifiesto los pesos relativos de poder de los actores relevantes y su capacidad de desplegar estrategias. A lo largo de la presente tesis se han estudiado los materiales y fuentes jurídicas como elementos de análisis no ya de la letra de la ley sino de las huellas que la lucha de intereses dejó en las diversas normativas durante el período estudiado.

En democracias donde la ley ocupa un lugar clave en la decisión de políticas como aquellas donde prima el denominado Derecho Continental, —derivado de las instituciones públicas y privadas del derecho romano y su tradición— es precisamente en el momento en que se modifican las normas que aparece el juego de poderes. Deleuze (1986) describe de esta manera la forma en que los actores intervienen en ese proceso:

Desde un punto de vista macro físico tiendo hacia esa entidad molar que desemboca en su expresión más pura en las fórmulas de Rousseau: la ley es lo que va de todos hacia todos (...) Por el contrario, una microfísica de la ley es un punto de vista en el cual la ley ya no es separable de sus decretos de aplicación y ya no es separable de sus casos de interpretación (jurisprudencia). (Deleuze, 1986, p. 63).

El estudio de la crisis del 2001-2002 es un caso elocuente de esto: una vez tomada la *decisión madre*, la sucesión de decisiones para la creación de nuevos instrumentos expresadas por una multitud de nuevas leyes, decretos, comunicaciones y resoluciones, serán cada vez más

afectadas por la lucha de intereses de los actores estratégicos con el fin de evitar o atemperar los costos del ajuste.

Percepciones e intuiciones

Del análisis sobre la bibliografía relevada sobre la crisis del 2001-2002 y sobre toma de decisiones, prevalecen los argumentos basados en la estructura socioeconómica o política. De hecho, es difícil encontrar entrevistas que se centren en el equipo político del Presidente Duhalde o de sus propias percepciones —salvo en sus propios escritos— abundando los referidos a las decisiones económicas o técnicas.

Destacamos en este título la importancia de las percepciones e intuiciones en el líder y su equipo, por un lado, y en los actores en el mercado —ahorristas principalmente— fundados en los conceptos de Kahneman y Tversky (1979) sobre los sesgos basados en la intuición. Destacamos esto en virtud de que el equipo que atendió los primeros momentos de la crisis se enfrentaba a una opinión pública muy definida a favor de mantener la convertibilidad a toda costa. Duhalde y su equipo sostuvieron la idea de pesificación más allá de eso y a pesar de la debilidad política con que asumieron las funciones, las presiones sociales, políticas y económicas y el costo de sus decisiones.

Esto sólo se explica por sus percepciones previas, por el proyecto político que representaron y por los apoyos con que contaron: la idea de recuperar una moneda nacional, el apoyo del denominado “Grupo Productivo” y del Diálogo Argentino. Si nos atenemos las categorías sobre “Opciones de Políticas” de Gourevitch (1993), el equipo gobernante adhirió a una salida de tipo proteccionista, es decir, de suba de barreras arancelarias y de retenciones a las exportaciones, así como también de aplicación de la devaluación de la moneda como forma de obtener un triple resultado: a) ser una forma de incrementar la competitividad, b) cambio en los precios relativos de

bienes y salarios y c) como forma de garantizar bienes que integran la canasta alimentaria desalentando la exportación de esos bienes. Esa política también tuvo rasgos mercantilistas al actuar sobre precios de servicios públicos que afectan al precio de producción de la industria y el agro. A esto se agrega un masivo apoyo a las políticas sociales al transferir ingresos a una población de más de 2.300.000 personas a través del Plan Jefe y Jefas de Hogar, lo que a su vez incentivó la demanda agregada. Duhalde (2007) lo transmite en estos términos vinculando su proyecto como distributivo: “Por eso retenciones y planes sociales –en la emergencia- eran las dos caras de una misma moneda: la de la justicia distributiva que comenzaba a funcionar nuevamente entre nosotros” (Duhalde, 2007, p. 220).

Ese conjunto de políticas fue denominado por los actores *Productivismo o Proyecto Productivo*, en clara diferenciación con las políticas que priorizaban los aspectos financieros y sus actores internos y externos principales: la Banca —en especial extranjera— y los organismos financieros internacionales, en especial el FMI.

El equipo que se encontraba al mando de la crisis, y en especial el presidente Duhalde, “filtraban” sus decisiones a partir de esas ideas. Esto surge de las entrevistas individuales a los miembros del grupo. Sus percepciones de la realidad y de los temas que se sucedían como un torbellino en esos días eran percibidos desde el *productivismo*, que actuaba como primera reacción ante las decisiones y decodificador de los actores sociales.

Kahneman (2012) distingue dos sistemas de procesamiento: a) el sistema 1 que actúa basado en referencias previas comparando situaciones por analogía, y el sistema 2, reflexivo que toma en cuenta el análisis de las situaciones, pero con sus propios sesgos:

La intuición y el razonamiento son formas alternativas de resolver problemas, la intuición se asemeja a la percepción; la gente a veces contesta una pregunta difícil respondiendo con una más fácil; y el procesamiento de la información es con frecuencia superficial por que las categorías son reemplazadas por prototipos” (Kahneman, 2012, p. 245)

Ya Simon había inspirado a Kahneman y Tversky (1979) en este sentido al plantear la idea de que los problemas se enfrentaban con información imperfecta y que, más que la maximización, lo que se buscaba era la conformidad o la solución satisfactoria frente a la incertidumbre, las limitaciones al procesamiento de información y las complejidades que se enfrenta el decisor. Simon para ello hizo foco en el proceso decisorio del pensamiento humano, vinculando sus estudios de economía y ciencia política en la psicología. Su metodología fue observar los hechos e inducir a partir de los mismos y sus resultados. A partir de ese estudio verificó que, dada la racionalidad acotada, los resultados tendían a ser sub óptimos.

Por eso, un elemento central de esta teoría es la atención, la capacidad de filtrar las múltiples vías de información, seleccionar las importantes y centrar la atención en los problemas principales. Para esa tarea de filtro son relevantes las teorías sobre la realidad que influye sobre el decisor. Según Simon, retomado por De Pablo, el gobierno actúa secuencialmente atendiendo los problemas de uno por vez:

La política se puede analizar desde el punto de vista del procesamiento de la información, resultando casi sinónimo del enfoque decisorio al estudio de los procesos políticos. Para entender la política tenemos que entender cómo es que las cuestiones reciben la atención de la gente, y se convierten en parte de la agenda activa (...) El factor escaso ahora es el tiempo (...) Por eso la escasez de atención se convierte en la clave principal de cómo se hace la política en un estado moderno (...) cualquier teoría política tiene que incluir una teoría de la atención (De Pablo, 2010, p. 72).

Duhalde define así el momento de la decisión madre: “he señalado que la gran prioridad era poner en movimiento la producción y, por lo tanto, ese era el *primer gran filtro a través del cual escuchaba a mis colaboradores*. (Duhalde, 2007, p. 231).

Para Kahneman y Tversky (1979), su teoría prospectiva distingue dos fases en el proceso de elección de alternativas bajo situaciones de riesgo. Las fases de *preparación* y de *evaluación*:

En la fase de preparación se realiza un análisis preliminar de las alternativas que se presentan, análisis que, generalmente consiste en la representación múltiple de las alternativas. En la segunda fase, las alternativas anteriores son evaluadas y se elegirá la alternativa de mayor valor (Kahneman y Tversky, 1979, p. 106).

Para los autores la idea de *valor* se interpreta a partir de la posición inicial del decisor que servirá de punto de referencia y de la magnitud del cambio con respecto a ese punto. En virtud de estos elementos que juegan e influyen sobre el valor, estipulan que por el efecto certidumbre, hay aversión al riesgo cuando las ganancias son seguras y atracción hacia él cuando resultan seguras las pérdidas. Es posible que, si ponemos el ejemplo de los ahorristas, deudores y banqueros en esta situación, la permanencia de las reglas de la convertibilidad generó una defensa cerrada del statu quo. Pero desde el momento en que se decide la pesificación, ese conjunto de actores pasó a una posición de atracción al riesgo al ver la magnitud potencial de las pérdidas a partir de su posición inicial: depósitos en dólares que se pesificaban (ahorristas), deudas en dólares que podrían actualizarse al valor del dólar libre o de 1,40 más CER (los deudores hipotecarios) o el descalce de créditos y débitos (banqueros). La reacción inmediata de este conjunto de actores fue la protesta, el retiro de depósitos o la masiva presentación de amparos.

Por el contrario, a partir de los primeros momentos desde la posición del gobierno parten de una situación inicial con conocimiento de la inexistencia de dólares billetes para ser devueltos, de protestas sociales masivas y de desorden institucional; entonces su reacción fue la de tomar una decisión asumiendo riesgos. La pesificación asimétrica buscó una solución razonable para todos los sectores, pero no conformó a ninguno. Sin embargo, le permitió al gobierno alcanzar un orden y continuar con su plan inicial a fin de atender su agenda.

La falta de resultados económicos de los primeros meses provocó tensiones en la alianza gubernamental. Deserción del sector industrial y división en el bloque legislativo sobre las medidas a adoptar con el equipo económico. También se empieza a fracturar la cohesión del Diálogo Argentino a partir de la decisión de las retenciones agropecuarias. Es posible ver aquí un cambio relativo de la situación del líder decisor y su equipo político frente a la alianza inicial: de los

testimonios, memorias y libros escritos sobre el período, hay coincidencia en que el equipo político de Duhalde comienza a explorar un plan alternativo con el apoyo de diputados economistas como Daniel Carbonetto y expertos que propiciaban la ruptura con el FMI, el mejoramiento de los ingresos vía reapertura de paritarias y relajamiento fiscal. Los analistas económicos y la prensa mayoritariamente pronosticaban un dólar a 10 pesos e hiperinflación y la tensión con los ahorristas no cesaba. Tampoco la constante salida de depósitos por los amparos y medidas autosatisfactivas.

Se produce a fines de abril un conflicto entre el bloque oficial y el equipo económico al serle rechazado el Plan Integral Económico. Una de las medidas más importantes era la aprobación de un Bono Compulsivo, dado que sería imposible ser rechazado por la CSJN por el caso Peralta.

El rechazo del plan tuvo tres efectos: la renuncia del equipo económico, la convocatoria a los gobernadores para acordar el apoyo decidido al gobierno y el abandono de la idea del Bono Compulsivo. A partir de allí los depósitos continuaron con la reprogramación en tramos hasta el final.

Los gobernadores redactaron el documento denominado “Los Catorce Puntos” del 25 de abril de 2002, que significó una hoja de ruta para el gobierno hasta el final y un apoyo de ese actor más robusto con incorporación de miembros en el nuevo gabinete y una salida política consensuada a elecciones. El primero de los puntos rezaba: “Respetar los Acuerdos Internacionales de la Nación y reafirmarla vocación de integrar la Argentina al resto del mundo”. Un eufemismo para continuar las negociaciones con el FMI.

La toma de decisiones en esta instancia fue colectiva. El Presidente Duhalde se encontraba en una situación cuyo punto de partida era diferente al primer momento. Su aversión al riesgo era mayor dado que tenía mucho por perder y estaba frente a la posibilidad de ampliar el marco de alianzas políticas dentro de su partido. La estrategia dominante fue acordar y seguir.

CONCLUSIONES

Repasando los seis puntos de la hipótesis principal, en el capítulo anterior se ha visto cómo las visiones y marco ideológico del líder y del equipo gobernante han funcionado como un filtro en las decisiones principales y de los actores intervinientes en la mesa de negociación en los diferentes momentos estudiados de la crisis. Esas decisiones se sostuvieron aún en momentos en que la población, los actores estratégicos y mayoritariamente los líderes de opinión pública, como periodistas y expertos, criticaban duramente al gobierno tanto por la falta de resultados como por intereses de cada sector. Asimismo, se ha visto cómo las ideas de Kahneman y Tversky (1979) respecto de las percepciones y la aversión al riesgo estuvieron presentes a lo largo del período de emergencia.

En el capítulo dos se ha desarrollado, paralelamente a los hechos históricos relevantes a los fines de este trabajo, la influencia y los efectos que los actores tuvieron durante la crisis y en la salida de la misma (punto 2 de la hipótesis). Asimismo, en el capítulo cinco al estudiar el caso de las retenciones a las exportaciones se analizaron los posicionamientos de los actores frente a esa medida que en general coincidían con las diferentes decisiones adoptadas durante el período.

En el capítulo tres se analizó la importancia del conflicto interinstitucional señalado en el punto 3 de la hipótesis, a partir del caso de la CSJN. Sin embargo, a lo largo de la tesis se analizaron los casos del papel de los partidos políticos, el Congreso y de los Gobernadores durante el período estudiado y su influencia en los dos momentos críticos de la decisión.

En el capítulo cuatro se abordó la influencia de las capacidades previamente adquiridas (hipótesis 4) a partir del caso del BCRA y su reforma al sistema de rescate en el sistema bancario. Dicho caso tiene la particularidad de ser una adquisición de capacidades e instrumentos a partir de los efectos que la crisis externa de los shocks financieros de México, sudeste asiático y Brasil

tuvieron sobre la economía argentina. Pero además se relevaron los casos de fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio de Economía, de Desarrollo Social y ANSES, destacando la influencia que dichas capacidades tuvieron sobre las decisiones y la implementación de medidas durante la crisis.

En el capítulo cinco se tomó un caso de decisión en contexto de crisis como el establecimiento de las retenciones a las exportaciones por haber sido ésta una decisión que impactó directamente sobre el financiamiento del Estado, sobre el ingreso de divisas y sobre el sistema de precios. Pero indirectamente fue clave para la implementación rápida del Plan Jefe y Jefas de Hogar. A partir de ese caso relevante se analizaron las opciones de políticas y las explicaciones a partir de los conceptos de Gourevitch (1993) como ventanas de oportunidad de salidas de las crisis (hipótesis punto 5). Sobre ese mapa de opciones y explicaciones situamos a los actores estratégicos en acción.

Finalmente, en el capítulo seis se ha profundizado tanto desde la teoría como del caso general la doble concentración de la atención sobre una agenda acotada de temas y de un elenco de funcionarios en las decisiones principales (hipótesis punto 6) y cómo operaron sobre ellos las ideas predominantes como sus percepciones en diferentes momentos. Estas ideas han sido sintetizadas en el capítulo anterior en una propuesta de marco específico de toma de decisiones en contextos de crisis graves (ver **gráfico X**).

Por otra parte, se han introducido elementos que hacen a las explicaciones endógenas de las crisis: las variables ancladas, los bloqueos institucionales, las rutinas y marcos organizacionales y el bloque de legalidad. En general, las explicaciones de las crisis vienen por el lado económico o de shocks internos y externos. Aquí la propuesta ha sido desagregar cuestiones que hacen al papel del Estado y de sus poderes en tres niveles de análisis: a) el orden constitucional e institucional (bloqueos); b) el orden legal y normativo (Bloque de Legalidad) y c) el aspecto organizacional con

las rutinas y marcos. Precisamente estos elementos que fortalecen las variables ancladas y se retroalimentan entre sí pertenecen al campo de las políticas públicas y la administración y es donde las contribuciones pueden ser productivas tanto antes de la crisis procurando atenuarlas, como durante las mismas, buscando alternativas para su rápida salida y mitigación de los daños. Estos elementos son fundamentales como red de contención de los shocks internos y externos, funcionando como filtros y amortiguadores de los mismos. O bien agravando las consecuencias en caso de no resolverlos a tiempo.

Las decisiones no son fruto sólo de cuestiones estructurales o condicionamientos de los actores. La política está en el centro de la escena, en especial en los casos de crisis graves. Quien está al frente —el Presidente— y su núcleo de confianza decidirán en un marco donde sus propias percepciones y marco ideológico significarán el tamiz por donde ordenarán el desorden y el torbellino de propuestas tal cual lo describe Kissinger en el epígrafe del capítulo seis (De Pablo, 2010). Esto ha sido explicado a través de los conceptos de Kahneman y Tversky (1979) tanto en cuanto a las preferencias como en la aversión o no al riesgo de ese núcleo de decisión.

Por último, pero no menos importante, los efectos del conflicto social tanto en las percepciones de la población como de la dirigencia social, económica y política que permiten nuevas ideas y el ingreso a la escena de nuevos actores, dejando marcas en la comunidad. Como ya se ha visto, en el mismo momento de la pesificación, las encuestas daban por resultado una alta fidelidad por la Convertibilidad. Fueron las ideas de los decisores las que, asumiendo el riesgo que asume todo liderazgo y severamente limitados por la realidad del mercado, las que marcaron el camino. No todo es estructura, ni ideología dominante, ni liderazgo. Pero todo eso estará presente en la decisión en contextos de crisis, en diferente proporción que en momentos de mayor calma. De allí la importancia que tiene en el cambio de la percepción colectiva, el desarrollo del hecho social que impacta sobre las preferencias, las visiones y los valores de una sociedad. Aquello que

era inaceptable, se torna satisfactorio. Y lo más importante, aquello que no estaba en el repertorio o era impensado por el grado de riesgo a asumir, ingresa como medida posible o instrumento a desarrollar, aumentando significativamente la propensión a tomar riesgos: saliendo a la calle, buscando cambios creativos al modelo imperante, explorando nuevas ideas.

A la vez, la decisión estará sustancialmente influenciada y será factor del sistema de creencias, preferencias, proyecto de largo plazo, esto es, de la ideología del decisor y de las ideas dominantes en la sociedad en ese momento (animo nacional) y que harán que las ideas del grupo decisor sean más o menos aceptadas y controvertidas en la arena política.

Más allá de las hipótesis planteadas y de los casos que hemos analizado para comprobarlas y que se estructuraron en el modelo descripto, es necesario precisar que producto del trabajo, las lecturas, las entrevistas y los diálogos mantenidos con diversos actores, surgen otras reflexiones que requerirán profundizar la investigación y el estudio de casos en Argentina y en Latinoamérica a fin de enriquecer el modelo.

Tres Reflexiones Finales

Grados de influencia de los actores

Un punto que surge o se insinúa en el presente trabajo y que me encuentro investigando en la actualidad tiene que ver con la ponderación de la gravitación de los diferentes actores. Enunciaré el planteo de la siguiente forma: de las entrevistas y de los hechos sucedidos en el período de análisis surge lo podría denominarse *distancias entre fuerzas políticas*. Si nos atenemos a la idea de Foucault (2000) de que el poder en su manifestación microfísica es una relación de fuerzas que no está situada, sino que circula y que se expresa como fuerzas que se influyen mutuamente, podemos decir que entre las diversas fuerzas descriptas a lo largo de este trabajo existe un grado

de influencia expresado diferencialmente por su rango en el sistema institucional y en el régimen político. Según Deleuze, explicando a Foucault:

Las relaciones de poder son relaciones moleculares, micro relaciones que se integran en formas globales. Y esas formas globales de integración son lo que llamamos instituciones. De allí la inversión operada por Foucault: no es la institución la que explica el poder, es el poder el que explica la institución, en la medida que las relaciones de poder se integran en instituciones”. (Deleuze. 2014, p. 142)

Así, los tres poderes del Estado, los gobernadores y los partidos políticos son los que más cerca estuvieron de las decisiones y un conflicto de poderes es directamente proporcional al éxito o fracaso de una política pública en emergencia. Por el contrario, los grupos de presión, los actores estratégicos y los nuevos actores surgidos de la crisis se encontrarán a mayor o menor distancia de las decisiones dependiendo de sus recursos para expresarse en el sentido de los actores definidos por Ostrom (2010) en el esquema neoinstitucional. Las crisis producen nuevos actores, nuevas visiones, nuevas instituciones e instrumentos de políticas. En los actores estratégicos preexistentes generalmente las crisis generalizadas producen divisiones internas que les reducen el poder de negociación y los relega a una situación de espera en la mesa de decisiones en el momento de la decisión principal. Esto se verificó en la división de la CGT, de los grupos empresarios, ruralistas y principalmente en las asociaciones bancarias que en el período estudiado se dividió en cuatro fracciones.

Con todo, la salida de una crisis será más o menos exitosa y veloz en la medida que: a) se alineen los poderes institucionales detrás de las decisiones principales; b) se estructure una alianza social y política amplia que sostenga las primeras decisiones, capitalizando las divisiones de los diversos sectores y estructurando alianzas estratégicas y tácticas con los actores emergentes. También, utilizando a esos actores como “amenaza” para conseguir aprobación de políticas (asambleístas, movimientos piqueteros, etc.) como un peligro de regreso al caos.

Aspectos normativos

Se ha estructurado a lo largo del trabajo la descripción de la forma en que se toman decisiones en contextos de crisis generalizadas a través de la explicación de un marco específico para tales situaciones. El estudio e investigación de las políticas públicas en contextos de crisis graves es fundamental para países como Argentina. Cerro y Meloni (2004) detectaron 19 crisis monetarias en 119 años de historia. Tomando la duración de las mismas significan 32 años de crisis, promediando una crisis cada 3,7 años. Los autores señalan como elementos comunes la presencia de desbalances (déficit) fiscales, la falta de consistencia en las variables macroeconómicas y, en los últimos tiempos, factores adversos externos (suba de tasas de interés internacionales, *sudden stops*, salidas de capitales violentas, etc.). Los autores concluyen que estos elementos no discriminaron regímenes políticos ni partidos en el poder por lo que afirman: “todo apunta al diseño institucional”. (Amado, Cerro y Meloni, 2008, p. 15).

Salir de ese círculo vicioso exige determinar las causas, sus efectos y los instrumentos para remediarlos a corto plazo e intentar resolverlos en el largo plazo. Sin ser exhaustivos y como forma de conclusión normativa, para pensar salidas a largo plazo desde las propuestas de políticas públicas proponemos las siguientes ideas:

- a) Las instituciones importan: En situaciones excepcionales como las descritas donde el estado de necesidad lleva a declarar el estado de excepción y la emergencia jurídica; la confianza y solidez de las instituciones constitucionales son fundamentales para evitar un estado de emergencia permanente y que la salida de la crisis sea lo más rápida posible y dentro del marco democrático.
- b) Las redes políticas son gravitantes a fin de estructurar coaliciones amplias que permitan tomar decisiones y que éstas sean implementadas con premura.

- c) El fortalecimiento de las capacidades estatales debe ser una tarea constante. Mayor capacidad estatal en cada organismo, representarán mejores aptitudes tanto para prevenir como para atenuar las crisis. Y una vez que las mismas se presenten, la posibilidad de contar con mejores recursos e instrumentos para enfrentarlas y controlar su magnitud.
- d) La constitución de comunidades y redes de políticas y su vinculación con los actores estratégicos permitirá tener a disposición nuevas ideas y proyectos para enfrentar las crisis.
- e) Detectar a tiempo las variables ancladas y trabajar a partir de las comunidades y redes de políticas públicas para removerlas en tiempos de tranquilidad será seguramente una forma de atenuar las crisis o desactivarlas a tiempo evitando sufrimiento a las sociedades.
- f) El abuso de las medidas de emergencia extendiéndolas más allá del estado de necesidad es una forma de prolongar injustificadamente las situaciones de crisis.
- g) La caracterización de la burocracia como arena privilegiada donde se dan los tres movimientos de intereses - los propios, los destinados a regular el bien común y los que buscan la reproducción del sistema-; debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas en emergencia como forma de mitigar las resistencias internas de la organización y como manera de obtener su apoyo.

Pensando el Estado de excepción

Finalmente, el denominado *estado de excepción* ha suscitado en los últimos tiempos un renovado debate a partir de las ideas de Agamben (2005) que profundizaron los estudios de Schmitt y Benjamin al respecto, para quien

La antítesis entre el poder del gobernante y su capacidad para gobernar produjo un rasgo particular del drama barroco alemán (*Taurespiel*) que, sin embargo, es genérico sólo en apariencia y únicamente puede salir a la luz al contraste con el fondo de la teoría de la soberanía. El príncipe, quien es responsable de tomar la decisión que proclama el estado de emergencia revela, en la primera oportunidad, que es casi incapaz de tomar una decisión (Weber, 2005, p. 70-71).

Ambos autores parten de la teoría de la soberanía, pero llegan a resultados diferentes, ya que para Benjamin la dicotomía entre poder y capacidad llevan a la imposibilidad de una decisión definitiva donde cualquier cosa puede suceder.

Agamben (2003) radicaliza estos análisis y sitúa el estado de excepción en una hendidura, un vacío entre la autoridad (*autorictas*), en el sentido de quien autoriza y perfecciona un acto, que va a realizar otro actor que tiene la capacidad y el poder de realizarlo (*potestas*). La confusión de estas dos partes en una sola persona lleva a lo que define como un “Estado de excepción permanente” que transforma al sistema jurídico-político en una “máquina letal” (Agamben, 2003, p. 155). Cita como ejemplos los casos de prisioneros en un estado de detención indefinida en la Base norteamericana de Gantánamo.

La reflexión final es que afortunadamente el *momento schmittiano*, en el caso del 2001, ha sido de corta duración, pero si nos detenemos en la permanencia de las normas de emergencia, éstas se han extendido con diversos matices al menos por 17 años.

Las democracias actuales se encuentran jurídicamente consolidadas, pero la falta de resultados en términos de bienestar e igualdad genera escepticismo en la ciudadanía y tentación

autoritaria o arbitraria en los gobernantes que empujan el sistema jurídico hacia formas de decisión que intentan eludir la deliberación.

Pero como en el drama barroco alemán descrito por Benjamin (Weber, 2005), a poco de andar, quien decide está en el escenario político rodeado de una pequeña corte que presiona, influye y conspira detrás de sus intereses. La elección de un camino representa un momento determinante, pero luego vienen los instrumentos, las políticas complementarias y los nuevos desafíos que representan una nueva oportunidad para el reingreso de los actores estratégicos a la escena.

Aunque, tal como sostiene Yourcenar (1999) en el epígrafe de la introducción de esta investigación, muchas veces “la naturaleza prefiere volver a empezar desde la arcilla, desde el caos, y ese derroche es lo que llamamos el orden de las cosas” (Yourcenar, 1999, p. 113). Desde el estudio y la investigación en administración y políticas públicas es posible aportar ideas creativas para fortalecer la democracia, atenuar los efectos de las crisis y evitar en lo posible el Estado de excepción. Encontrar las pistas de ese hilo conductor que lleve del caos al orden democrático ha sido el deseo oculto de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Textos académicos

- Acuña, C. (1995). *El análisis de la burguesía como actor político*. Tesis Doctoral, University of Chicago.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2000). “Marco de Análisis de las Políticas Públicas”. En Repetto, F. (2010) *Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa. Las Trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo 3010. Conferencia UDESA.
- Acuña, C. y Tommasi, M. (2000). “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America”. En *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America. The Yale Center for International Area Studies. Working Papers Series*. New Haven.
- Acuña, H. C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo Entender las Instituciones y su Relación con la Política”. En Acuña, C (compilador) *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*. Siglo XXI-Fundación OSDE. Buenos Aires.
- Agamben, G. (2005). *Estado de Excepción. Homo sacer, II, I*. Adriana Hidalgo. Traducción Flavia Costa e Ivana Costa. Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). “La Dimensión Administrativa de la Nueva Gobernanza: sus prácticas y aportes”. En *Revista Argentina de Ciencia Política. Nro. 11/12*. Eudeba. Buenos Aires.
- Alarcón Olguín, V. (2000). “Estudio Introductorio”. En Heady, F. *Administración pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Alexander, J. C. (2000). *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. FLACSO. Anthropos. México.
- Allison, G. (1992). *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. La hechura de las políticas*. Porrúa. México.
- Amado, N; Cerro A. y Meloni O. (2008). *Currency Crises in Argentina. An empirical Investigation*.
- Armijo, E., Biersteker, T. J., y Lowenthal, A. (1998). “Los problemas de las transiciones simultáneas. Este País. Tendencias y opiniones”. En Torre, J.C. (Compilador) *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América*. Paidós.
- Auyero, J y Hobert, R (compiladores) (2011). *Acción e interpretación en la sociología Cualitativa norteamericana*. FLACSO.
- Auyero, J. (2007). *La Zona Gris*. Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E., Lozano, C., y Schorr, M. (2002). *Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde*. Realidad Económica.
- Botana, N. (2006) *Poder y Hegemonía. El Régimen Político después de la Crisis*. Emece. Buenos Aires.
- Calvo, G. (2004). *Exposición en Aniversario de FIEL*. Documentos de trabajo. FIEL.
- Cerro A. y Meloni O. (2004). *Determinants of currency crisis in Argentina 1885-2003*.
- Cobe, L. (2009). *La salida de la convertibilidad: los bancos y la pesificación*. Capital Intelectual.
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). “A garbage can model of organizational choice”. En *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.
- Corti, H. G. (2007). *Derecho Constitucional Presupuestario*. Lexis Nexis.

- Corti, H. G. (2010). “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero”. En *El Derecho Presupuestario en el Derecho Comparado*. Revista Jurídica de Buenos Aires. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel, R. y Mauricio R. (2003) *Políticas Macroeconómicas y Vulnerabilidad Social. La Argentina en los años Noventa*. CEPAL, Unidad de Estudios Especiales. Santiago de Chile.
- De Pablo, J. C. (2010). *Política Económica en Condiciones Extremas*. Educa.
- Deleuze, G. (1986). “El poder”. En *Curso sobre Foucault. Tomo II*. Series clases. Cactus.
- Duhalde, E. A. (2007). *Memorias del incendio: los primeros 120 días de mi presidencia* (Vol. 1). Sudamericana.
- Durkheim, E. (2012). *Las Formas Elementales de la Vida religiosa. El Sistema Totémico en Australia (Y otros escritos sobre religión y conocimiento)*. Primera edición 1912. Fondo de Cultura Económica, Serie Sociología. México.
- Eden, L. (2004). *Whole World on Fire. Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation*. Traducción propia y de Justin Newton. Cornell University Press.
- Elster, J. y Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica. DF, México.
- Estoup, L.; Moiseff, M. y Viviani, J. (1999) *Ley de Entidades Financieras*. En *La Ley, Suplemento de jurisprudencia de Derecho Administrativo*.
- Estoup, L.; Moiseff, M. y Viviani, J. (2004) *Bancos en Crisis. La nueva reforma del sistema financiero*. Ad-Hoc.
- Evans, P. (1996). “El Estado como Problema y como solución”. En *Desarrollo Económico*. Nro. 140, enero-marzo.
- Fanelli, J.M. (2003) “El Sistema Financiero Argentino. La Crisis y los Desafíos”. En Bruno, C. y Chudnovsky, D. *¿Por Qué Sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Foucault, M. (2000). *Defender la Sociedad. Curso del Collège de France. 1975-1976*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Foucault, M. (2004). *El Nacimiento de la Biopolítica*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población. Curso del Collège de France. 1977-1978*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gaggero, J. (2005). *Estructura Fiscal Argentina*. Conferencia CEFIDAR.
- Gerchunoff, P. (2009) (Prólogo). “Crisis Global. Una Mirada desde el sur. Orígenes y enseñanzas del Crac Financiero”. En Blejer, L. Heyman, D. Katz, S. Rozenwurcel, G. *Capital Intelectual*.
- Gordillo, A. (2002). “Corralito: Justicia Federal de Primera Instancia y Contención Social en Estado de Emergencia” En *La Ley, Suplemento de jurisprudencia de Derecho Administrativo*. Publicado el 26 de agosto de 2002.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Fondo de Cultura Económica. Política y Derecho, México.
- Hirschman, A. O. y Aguilar González, M. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina: (en ruta hacia el progreso)*.
- Isuani, A. (2015). *Capitalismo vs. democracia: el caso argentino*. Eudeba.

- Jenkins-Smith, H. C., y Sabatier, P. A. (1999). "The advocacy coalition framework: An assessment". En *Theories of the policy process* (Vol. 118, pp. 117-166). Boulder. Westview Press.
- Jesi, F. (2014). *Spartacus. Simbología de la Revuelta*. Traducción de María Teresa D'Meza. Adriana Hidalgo Editora. Colección Filosofía e Historia. Buenos Aires.
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy*. University of Chicago Press.
- Kahneman, D (2012). *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. Traducción Joaquín Chamorro Mielke. Ediciones Debate.
- Kahneman, D y Tversky, A. (1979). *Teoría Prospectiva: un análisis de la decisión bajo riesgo. Econométrica*. Traducción Hilda Gambará D'Enrico. Volumen 47, marzo 1979. Páginas 263-291.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba
- Kessler, Cerrutti y Grimson, (2004). *Neoliberalismo y después. Cambios Socioeconómicos y Respuestas Populares*. Cuadernos del IDES. Buenos Aires.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Lamberto, O. (2003). *Los cien peores días: el fin de la convertibilidad*. Editorial Biblos.
- Levy Yeyati, E., y Valenzuela, D. (2007). *La resurrección: historia de la postcrisis argentina*. Sudamericana.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press. New Haven.
- Lindblom, Ch. (1980). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Lorenzetti, R (2002). "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Monetario". En *La Ley, Suplemento de jurisprudencia de Derecho Administrativo*.
- Lynch, H. (2002). "Emergencia, Derecho, Justicia y Seguridad Jurídica. (Reflexiones sobre la crisis y las libertades económicas)". En *La Ley, Suplemento de jurisprudencia de Derecho Administrativo*.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1976). "The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity". En *European journal of political research*, 3(2), 147-171.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Martínez Nogueira, R. (2013). "La Presidencia y las Organizaciones Estatales como Constructoras de Institucionalidad en la Argentina". En Carlos Acuña (compilador.). *¿Cuánto Importan las Instituciones?* Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- Mazzei, H. S. (2010). "Crisis Financiera y Respuesta Presupuestaria". En Corti, Horacio (Director) *El Derecho Constitucional Presupuestario Comparado*. Abeledo Perrot-UBA.
- Monza, A. (1996). *Evolución Reciente y Perspectivas del Mercado de Trabajo en la Argentina. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Nro13: 65-78.
- Mugar, E. (1993). "Nested Games. Rational Choise in Comparative Politics". En *Perfiles Latinoamericanos*, N° 3, diciembre de 1993. FLACSO México (DF).
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea. Traducción Agustín Bárcena. México.
- O'Donnell, G. (1978). "Apuntes para una teoría del Estado". En *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/N° 4, octubre diciembre de 1978, pág. 1157. UNAM, México.

- O'Donnell, G. (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En Oszlak, O. *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Paidós. Buenos Aires.
- Ostrom, E. (2010). "Elección Racional Institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional". En Sabatier, P. A. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1980). "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En *Revista Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino*. Planeta. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal: Enfoques críticos*. Paidós.
- Oszlak, O. (1997) "Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego?" En *Revista Reforma y Democracia* Nro. 9. CLAD. Caracas, Venezuela.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Editorial Planeta. Buenos Aires. Primera edición: Editorial de Belgrano, 1982.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (pp. 555-583). Cedes. Buenos Aires.
- Palacio, L. (1975). *Derecho Procesal Civil*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño y Dávila. Flacso México.
- Powel, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*". Fondo de Cultura Económica. México.
- Ramos, J. (1999) *Una Estrategia de Desarrollo a partir de los complejos productivos (Clusters) en torno a los recursos naturales ¿Una estrategia prometedora?* CEPAL.
- Remes Lenicov, J, Todesca, J, Ratti, E. (2003) "La Política Económica de Principios de 2002". Mimeo Informe.
- Remes Lenicov, J. (2012). *Bases para una economía productiva*. Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Repetto, F. (2009). "El Estado y sus Capacidades". En *Notas "en clave" de América Latina. Revista de ASAP*. Nro. 43, octubre 2009.
- Repetto, F. (2010). *Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa. Las Trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo 3010. Conferencia UDESA.
- Richardson, J. J., y Jordan, A. G. (1979). *Governing Under Pressure*. Martin Robertson, Oxford.
- Sabatier, P. A. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Sabatier, P. A., y Weible, C. M. (2010). "El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones". En Sabatier, P. A. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires.
- Saiegh, S. Tommasi, M. (1998). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Eudeba.
- Scartascini, C, Spiller, P, Stein, E, Tommasi, M (2011). "El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas Públicas?" En Spiller y Tommasi *¿Cómo se decide en la Argentina?* Capítulo 3. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Schmitt, C. (2005). *Teología Política. Cuatro Ensayos sobre la Soberanía*. Traducción Francisco Javier Conde. Editorial Struhart.
- Schmitt, C. (2010). *La tiranía de los valores*. Hydra. Buenos Aires.
- Simon, H., y March, J. G. (1958). *Organization*. N.-Y.
- Skocpol, Th. y Weir, M. (1985). *Las Estructuras del estado: una respuesta keynesiana a la gran depresión*. Zona Abierta.
- Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2003). “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina”. En *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 281-306.
- Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Vol. 1). Editorial Paidós. Barcelona.
- Tilly, C. (2011). “Describiendo, midiendo y explicando la lucha”. En Auyero, J. y Hobert, R. *Acción e Interpretación en la sociología cualitativa norteamericana*. FLACSO.
- Tinbergen, J. (1956). *Política Económica. Principios y Formulación*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Todesca, J. (2006). *El mito del país rico: economía y política en la historia argentina*. Emece Editores.
- Torre, J. C. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós.
- True, J., Jones, B., y Baumgartner, F. (2010). “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas”. En Sabatier, P. A. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires.
- Tsebelis, G. (1998). “La toma de Decisiones en los Sistemas Políticos”. En Saiegh, S. y Tomassi, M. (compiladores). *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Eudeba.
- Vergara, R. (1997). “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. Estudio introductorio en March, JG y P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Weber, S. (2005). “Exceptuando la decisión: Walter Benjamin y Carl Schmitt”. En *Revista Argentina de Ciencia Política* Nro. 9-10. Pág. 181-197. Traducción de Diego Rossello.
- Yourcenar, M. (1999). *Memorias de Adriano*. Editorial Sudamericana.
- Zahariadis, N. (2010). “El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas”. En Sabatier, P. A. (2010) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Buenos Aires.
- Zuccolo, G. (2007). “Fideicomiso y Reestructuración de entidades financieras”. En Camerini (compilador) *Tratamiento Integral del Fideicomiso*. Ad-Hoc Ediciones.

Normativa

- Decreto 141/2002. Emergencia pública y reforma del régimen cambiario. Modificación del artículo 5° del Decreto N° 71/ 2002, en lo referente a la devolución de saldos en monedas extranjeras.
- Decreto 1570/2001. Entidades financieras. Reglas a las que ajustarán sus operatorias las entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina. Se establecen restricciones transitorias para los retiros de dinero en efectivo y las transferencias al exterior. Prohíbese la exportación de billetes y monedas extranjeras. Vigencia.
- Decreto 1589/89. Hidrocarburos. Contratos de exploración. Preferencia de compra de gas. Exportación e Importación de hidrocarburos. Tipos de cambio. Libre disponibilidad. Restricciones a la Exportación. Transporte de Hidrocarburos. Intercambio de Petróleo Crudo. Concesiones de Transporte.
- Decreto 18/2002. Veto. Observase el Proyecto de ley registrado bajo el N° 25.534.
- Decreto 214/2002. Conversión a pesos de las obligaciones de dar sumas de dinero, de cualquier causa u origen, expresadas en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras, existentes a la sanción de la Ley N° 25.561, y de los depósitos en dichas monedas en el sistema financiero. Relación de cambio. Coeficiente de Estabilización de Referencia. Emisión de un Bono a cargo del Tesoro Nacional para solventar el desequilibrio resultante de la diferencia de cambio que se establece. Suspensión de procesos judiciales y medidas cautelares y ejecutorias relacionadas con el Decreto N° 1570/2001, la Ley 25.561, el Decreto N° 71/2002 y el presente Decreto. Modifícase la Ley de Entidades Financieras N° 21.526.
- Decreto 286/1995. fondo fiduciario para el desarrollo provincial. Constitución. Integración. Banco de la Nación Argentina. Agente financiero.
- Decreto 310/2002. Considerando 2. (13 de feb. 2002). Determinase el nivel del derecho de exportación aplicable a mercaderías comprendidas en posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.).
- Decreto 445/1995 Fondo Fiduciario de capitalización bancaria. 28 marzo 1995
- Decreto 71/2002. Emergencia pública y reforma del régimen cambiario. Normas reglamentarias del régimen cambiario establecido por la Ley N° 25.561. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71543/norma.htm>
- DNU 290/1995 Reducción del gasto y Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. 27 septiembre 1995
- DNU 36/1990. Reintegro de depósitos bancarios en Bonos Externos 1989 3 de enero 1990
- Ley 16986 Ley reglamentaria de la acción de amparo. 20 octubre 1966
- Ley 24441 Ley de fideicomiso y financiamiento de la vivienda 22 diciembre 1994
- Ley 24485 Seguro de garantía de los depósitos bancarios. 5 abril de 1995
- Resolución 11/2002. Considerando 3 y 4 (4 de marzo 2002). Ministerio de Economía. Fijase un valor mínimo de exportación FOB definitivo para las Repúblicas de Sudáfrica, Federativa del Brasil, Turquía y Checa, para operaciones de perfil de hierro laminado en caliente en forma de L de lados iguales.
- Resolución 160/2002. Considerando 2 (5 de julio 2002). Ministerio de Economía. Modificación de las Resoluciones N° 11/2002 ex-MEI y 35/2002-ME, por las que se fijaron derechos de exportación de diversas mercaderías comprendidas en la Nomenclatura Común del Mercosur. Tratamiento diferencial para productos que certifiquen su condición de orgánicos.

Fallos de la CSJN

- “Peralta” (Fallos: 313:1513)
- Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en autos: “Smith, Carlos Antonio c/ Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/ sumarísimo”. 01/02/2002 - Fallos: 325:28.
- Bustos, Alberto Roque y otros c/Estado Nacional y otros (26/10/2004 - Fallos: 327:4495)
- CSJN (1993). *Sentencia* del caso “Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y Otros/ acción de amparo”. Magistrados: BARRA - CAVAGNA MARTINEZ - NAZARENO - MOLINE O'CONNOR. Según su fundamento: BOGGIANO (A0027459 AL A0027474 inclusive). En disidencia: FAYT - BELLUSCIO - PETRACCHI - (A0027480) - FAYT - BELLUSCIO (A0027459/475 AL A0027479 INCLUSIVE) - PETRACCHI - (A0027481 AL A0027490 INCLUSIVE). Abstención: LEVENE. Id SAI: FA93000519. 2 de diciembre de 1993.
- Fallo 243:467
- Fallo 320:1166
- Fallos 275:320, 296:527, 302:1440, 319:2955
- Fallos 313:410
- Fallos 314:424
- Fallos 325:2600
- Massa, Juan Agustín c/Poder Ejecutivo Nacional (27/12/2006 - Fallos: 329:5913)