
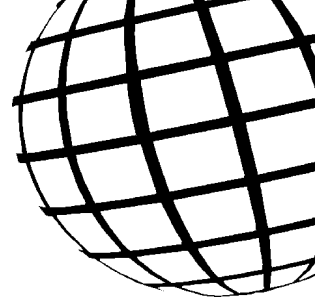


# El conflicto con Siemens desde una perspectiva argentina

 Silvina Cáceres



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

Los fundamentos teóricos serán extraídos del Modelo de la Política Burocrática presentado por Graham Allison.<sup>1</sup>

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



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

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


La primera de ellas tiene lugar durante la gestión de Federico Storani a cargo de la Cartera del Interior, y encargado de llevar adelante las negociaciones con Siemens. Ésta abarca hasta el 17 de marzo de 2001,

día en el que asume en dicho ministerio Ramón Mestre. Esta distinción responde a los cambios de rumbo que han adoptado las negociaciones bajo una y otra titularidad, además de los objetivos que se priorizaron, señalando una ruptura importante.

## Marco teórico

El enfoque correspondiente al tercer modelo propuesto por Allison para el análisis de las decisiones, denominado Política Burocrática o Gubernamental, parte de considerar al gobierno no como un actor unitario y racional, sino como una constelación de actores o jugadores ubicados en distintas posiciones del gobierno, y que poseen intereses no homogéneos. A los líderes de la cúpula del aparato (jugadores centrales), se le suman los hombres que ocupan posiciones en las cúpulas de las principales organizaciones (jugadores que se suman más tarde y que tienen cierta posición independiente). Los individuos se convierten en jugadores al ocupar una posición que tiene injerencia sobre los principales canales de producción de acciones relativas al mencionado juego.<sup>2</sup>



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



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

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





do”,<sup>5</sup> lo que significa que la postura de un actor en particular puede predecirse con bastante confiabilidad apoyándose en la información existente acerca del lugar donde está sentado, es decir de su posición.

No obstante lo dicho hasta aquí, este trabajo pretende además dejar ver otro elemento señalado por la teoría, cuando señala que la posibilidad de resolver los conflictos, así como la postura adoptada por los jugadores no sólo depende de la posición de los mismos en el gobierno, sino de la persona concreta que la ocupa en un momento determinado.<sup>6</sup> Esto queda demostrado en el cambio de postura asumido por Mestre como ministro del Interior, quien pese a ocupar la misma posición que su antecesor, modificó sustancialmente su postura frente al problema analizado, llevando al desenlace del conflicto.

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

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

para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales.

## Análisis empírico

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

## Los inicios del conflicto

El conflicto tuvo sus orígenes en 1994, durante el gobierno menemista, con el llamado a licitación para la contratación de “un servicio integral para la implantación y operación de un sistema de control migratorio y de identificación de personas”<sup>7</sup> a cargo del Ministerio del Interior, que se concretó en 1996. Ya para fines de ese año existieron denuncias penales de los frepasistas Darío Alessandro y Juan Pablo Cafiero, que cuestionaban los negocios.<sup>8</sup> (ver página siguiente)

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

Cuando Siemens obtuvo la categoría de preadjudicataria, en 1998, el ingeniero Israel Lotertzain, representante de Malam Systems (Israel), presentó una nota de impugnación dirigida al entonces ministro del Interior Carlos Corach, denunciando

6 Idem, p. 241-42, “En el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica”.

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





no para dar solución a aquellos conflictos que lo enfrentaban con los centros económicos transnacionales y su relativa incapacidad para hacer primar los intereses nacionales y de sus ciudadanos.

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

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

### Jugadores, posiciones y posturas

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

Interior, hombre de confianza y elegido por Storani para la negociación, "aquí no se trata de problemas políticos, sino de una cuestión estrictamente de números".<sup>21</sup> Asimismo, Storani sostuvo una vez que abandonó el cargo de ministro, que "la situación estaba planteada de tal manera que era imposible hacer lo que hubiéramos querido, que era anular el contrato y abrir una nueva licitación, porque corríamos el riesgo de afrontar un juicio con muchas posibilidades de perderlo". Y agregó: "La única alternativa que nos quedaba era la de iniciar una renegociación [...] donde, por los vicios de origen en la cuestión, traté de que intervengan todos los interesados".<sup>22</sup>

El Ministerio de Economía analizó también la dimensión monetaria del asunto, especialmente la dificultad derivada de la inexistencia de partidas presupuestarias para pagar los sueldos al personal del Estado abocado a las tareas operativas<sup>23</sup> estipuladas en el contrato. Además, el Estado se había comprometido a pagar anualmente, al mismo costo que cualquier ciudadano, los DNI de aquellas personas que no tenían dinero para hacerlo.<sup>24</sup>

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

No obstante estas coincidencias en los criterios priorizados, podemos señalar que no todos los funcionarios de los mandos superiores del Ministerio del Interior estaban comprometidos con la "renegociación", cuestión que se puede ver concretamente en los contactos y las propuestas del viceministro del Interior, Carlos Becerra, a empresas que par-



20 La Nación, 11 de julio de 2000.

21 Ibidem

22 Página/12, 16 de mayo de 2001.

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

24 La Nación, 13 de octubre de 2002. Para esta fecha, Pablo Fiorentini (coordinador operativo de la Dirección Documentación del ReNaPer) sostuvo que el número no es menor: más del 50% de los 300 mil trámites que estaban en la línea de producción eran gratis para los ciudadanos.

25 La Nación, 11 de julio de 2000.





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



de costos inéditos con profesionalidad reducida".<sup>31</sup> La veracidad de estas acusaciones no tardaría en salir a la luz: la empresa alemana llegó a entregar 5mil DNI antes de que el Registro Nacional de las Personas

denunciara fallas en su emisión (en vez de tener la huella dígito pulgar derecha tenían la izquierda)<sup>32</sup> y se suspendiera la elaboración de documentos a cargo de la contratista.<sup>33</sup> En marzo de 2000, se registraba un atraso en la emisión del orden de 1.200.000 DNI. Un dato importante: hasta el momento de la concesión, el Registro se financiaba con la confección de los DNI. En adelante, esos fondos pasaban casi por completo a manos privadas. Una "cláusula escondida" en el contrato de concesión a Siemens establecía que el Estado debía suplir esa pérdida con fondos del Tesoro, lo cual representaba un sobreprecio de 600 millones de pesos,<sup>34</sup> según explicaron funcionarios del Ministerio del Interior. Esta cláusula se sumó a las denuncias que inundaron los departamentos ministeriales antes y después de la licitación.

Otro actor secundario en este proceso lo constituyó el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, cuya posición fue crítica respecto de los marcos legales de la licitación.<sup>35</sup> Sugirió al Ministerio del Interior el llamado a una nueva licitación nacional e internacional para la contratación del servicio a cargo de Siemens.

En el informe que se conoció el 26 de julio de 2000, sostiene que es fundamental "rescatar el papel del Estado como regulador y fiscalizador en una actividad que se orienta a satisfacer necesidades públicas y de interés comunitario",<sup>36</sup> afirmando que se ha privatizado una actividad que corresponde al Estado.<sup>37</sup>

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

.....  
31 Ibidem.

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

33 Ibidem.

34 La Nación, 20 de mayo de 2001.

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

36 Ibidem.

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

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

.....









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



en la intención de establecer una postura concurrente para impedir la aprobación del contrato, en un momento donde los tiempos no dejaban lugar a las vacilaciones. Asimismo, esto es útil para demostrar cómo la SIGEN aumentó e hizo efectivo su “poder”, derivado de su “capacidad de persuasión” y del “acceso e influencia sobre los jugadores que poseen ventajas para la concertación en las esferas más altas”<sup>56</sup> (Mestre).

El Ministerio de Economía, donde la persona de Cavallo encarnaba la defensa de los intereses de la empresa, insistió en mantener el contrato y recordó las presiones del gobierno alemán:<sup>57</sup> la cuestión había llegado tan alto que el propio Gerhard Schröder

había pedido por Siemens a De la Rúa.<sup>58</sup> Además, esgrimió los argumentos ya vistos de la continuidad jurídica del Estado y el apoyo de Siemens para nuevas inversiones, y además evocó el compromiso que el gobierno argentino asumió con el canciller alemán Schröder, durante la Cumbre del Milenio realizada en septiembre de 2001, ocasión en la que De la Rúa había manifestado que los problemas con Siemens se resolverían. Lo mismo sostuvo en diciembre ante los directivos de la empresa que lo visitaron.

En este punto es interesante señalar que los directivos de la empresa, así como el gobierno alemán, realizaron sus descargos y manifestaron su preocupación a través del ministro de Economía, el más acérrimo defensor del contrato, seguramente con el conocimiento de que los intereses que sustentaban su posición lo tornaban más vulnerable a las amenazas esgrimidas por la empresa.<sup>59</sup> Los alemanes utilizaron este canal de acción para salvar el polémico contrato: directivos de Siemens se reunieron dos veces con el ministro y le recordaron que Schröder había enviado dos cartas a De la Rúa para acelerar una solución favorable para la empresa.<sup>60</sup> Cavallo también man-

56 La esencia de..., obra citada, p. 244.

57 Resulta importante apreciar que las afinidades ideológicas en el ámbito político, entre la socialdemocracia alemana y la Alianza gobernante en argentina, no se reproducían en el ámbito económico cuando de negocios se trataba, donde el gobierno alemán se erigió en defensor de las compañías de su nacionalidad, basándose en la “convicción de que hacerles el bien a las grandes empresas es mejor que dejarlas caer. Según Schröder, la política industrial forma parte de las prerrogativas de un gobierno moderno. En varias oportunidades Schröder se sentó en las mesas de negociaciones cuando hubo que salvar a empresas alemanas en dificultades”. En [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), 29 de septiembre de 2002, Suplemento Económico.

En el Manifiesto que Blair y Schröder publicaron antes de las elecciones europeas de junio de 1999, esto se ve claramente cuando sostienen: “Es igualmente ne-

cesario que la política se aplique dentro de un nuevo marco económico [...] en el que el gobierno haga todo lo posible para mantener la empresa” o “en un mundo de cambios científicos y de una globalización cada vez más rápida, debemos crear las condiciones en las que las empresas existentes puedan prosperar”. En Martin Jacques (ed), (2000) *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Barcelona, Ed. Icaria, cap. I, p. 25.

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

58 La Nación, 19 de mayo de 2001.

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

60 La Nación, 13 de mayo de 2001.



