

POLÍTICAS ECONÓMICAS DE ESTADO: EL LUGAR DEL DERECHO EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA SUBNACIONAL ARGENTINA 2001 - 2010

Alejandro Gabriel Manzo¹

Código ORCID 0000-0002-9512-0798

alemanzo@unc.edu.ar

Resumen

Los ciudadanos demandan instituciones fuertes y estables, algo que no ha sido la regla en la historia económica argentina. Al calor de la crisis de 2001 se activó en el país un complejo proceso de reestructuración de la deuda subnacional que se alejó de esta tendencia. En su marco, casi 100 jurisdicciones renegociaron sus deudas con miles de acreedores. Su arquitectura financiera fue utilizada por cuatro presidentes y complementada con una serie de reformas de fondo con vocación de perdurar en el tiempo. Todos ellos recurrieron a normas jurídicas para delinear sus principales aspectos. Este artículo procura reconstruir esta política de desendeudamiento, prestando especial atención a las cualidades y al rol que asumió en ella el Derecho. A estos efectos, pone en práctica una perspectiva teórica novedosa que se ordena en torno al nexo entre Derecho y efectividad. Se argumenta que la estabilidad de este proceso no emergió de un consenso originario sino que, por el contrario, fue el resultado de una cadena dinámica de equilibrios y rupturas que no anularon más que superficialmente los antagonismos del campo político argentino. En este proceso el Derecho no logró institucionalizarse, restándole desde allí posibilidades de cumplir con sus objetivos más estructurales.

¹ Investigador Adjunto de CONICET en el Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina.

Palabras claves: deudas subnacionales, reestructuración, instituciones, políticas de Estado, estado de excepción.

POLÍTICAS ECONÔMICAS DE ESTADO: O PLACE DO DIREITO NA REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA SUBNACIONAL ARGENTINA 2001 - 2010

Resumo

Os cidadãos exigem instituições fortes e estáveis, algo que não foi regra na história econômica argentina. No calor da crise de 2001, um complexo processo de reestruturação da dívida subnacional foi ativado no país que se apartou dessa tendência. No seu marco, quase 100 jurisdições renegociaram as suas dívidas com milhares de credores. Sua arquitetura financeira foi utilizada por quatro presidentes e complementada por uma série de reformas de fundo destinadas a perdurar no tempo. Todos eles recorreram a normas legais para delinear seus principais aspectos. Este artigo procura reconstituir esta política de des-endividamento, prestando especial atenção às qualidades e ao papel que o Direito nela assumiu. A etos efeitos, põe em prática uma nova perspectiva teórica que se ordena em torno do vínculo entre Direito e efetividade. Argumenta-se que a estabilidade desse processo não surgiu de um consenso original, mas, ao contrário, foi o resultado de uma cadeia dinâmica de equilíbrios e rupturas que apenas superficialmente anulou os antagonismos do campo político argentino. Nesse processo, o Direito não conseguiu institucionalizar-se, reduzindo suas possibilidades de cumprir com seus objetivos mais estruturais.

Palavras-chave: dívidas subnacionais, reestruturação, instituições, políticas do Estado, estado de exceção.

STATE ECONOMIC POLICIES: THE PLACE OF LAW IN THE RESTRUCTURING OF THE ARGENTINIAN SUBNATIONAL DEBT 2001 - 2010

Abstract

Citizens demand strong and stable institutions, something that has not been the rule in Argentine economic history. In the events of the 2001 crisis, a complex process of subnational debt restructuring was activated in the country, which moved away from this trend. In its context, almost 100 jurisdictions renegotiated their debts with thousands of creditors. Its financial architecture was used by four presidents and complemented by a series of fundamental reforms constructed to last over time. All presidents drew to juridical norms to outline their main aspects. The article seeks to reconstruct this policy of debt relief, paying special attention to the qualities and role that Law assumed in it. For these purposes, the paper puts into practice a novel theoretical perspective ordered around the link between Law and effectiveness. It is argued that the stability of this process did not emerge from an original consensus but, on the contrary, was the result of a dynamic chain of balances and ruptures that only superficially annulled the antagonisms of the Argentine political field. In this process, the Law failed to become institutionalized, reducing its possibilities of fulfilling more structural objectives.

Keywords: subnational debts, restructuring, institutions, State policies, state of exception.

I- Introducción

Desde fines de 1990, los estudios enclavados en el ámbito subsoberano cobraron renovado impulso. La globalización fue acompañada de procesos de urbanización y desnacionalización que desviaron a las ciencias sociales de su arraigada tradición Estado-nación céntrica (Beck, 1998). En Argentina, los programas de descentralización otorgaron a

las provincias un peso económico y político creciente que se vio reflejado en la proliferación de investigaciones destinadas a abordarlas (Barros, 2016:80; Gantus, 2016:203).

Sus nuevas responsabilidades fueron seguidas en estos años por modificaciones en la composición y formas de administración de sus cuentas públicas y, en particular, en sus fuentes de financiamiento (Cosentino et. al, 2017; Centrángolo y Gatto, 2003). Para principios de 1990 el grueso del financiamiento subnacional provenía del ámbito local –en particular, de la banca pública–, mientras que a finales de esta década las provincias emitían bonos en los mercados financieros globales y accedían a créditos directos de la banca privada multinacional y de las instituciones financieras internacionales (Liendo, 2010; Álvarez et. al, 2015).

En este proceso de transformación, el gobierno nacional aumentó sus capacidades de control sobre la gestión del endeudamiento subnacional. En efecto, durante el régimen de convertibilidad (1991-2001), la Nación dictó un conjunto de resoluciones por medio de las cuales operacionalizó una serie de nuevas facultades de «supervización», «coordinación» y «aprobación» del acceso al crédito por parte de las provincias y municipios argentinos (Manzo, 2022; Consentino, et. al, 2017).

Sin embargo, este nuevo plexo normativo no logró evitar que a fines de 1990 estos Estados ingresaran en un acelerado ciclo de sobre-endeudamiento. Con ello, para el momento del estallido de la crisis de 2001, el peso de su deuda pública alcanzó su máximo histórico y muchas de las jurisdicciones subnacionales carecieron de los recursos necesarios para afrontarla (Morales, 2022).

Se inició así un complejo proceso dirigido a reestructurar las condiciones de pago originariamente pactadas. De esta reestructuración participaron 18 provincias y 77 municipios que renegociaron –en conjunto– deudas por una cuantía superior a los 12.000 millones de dólares (Manzo, 2022:226).

Se trató de un proceso cuyo andamiaje financiero fue construido en el tiempo inmediatamente anterior a la crisis del 2001 y reflatado, en sucesivas instancias, luego de su estallido hasta el año 2010. Se está en presencia así de un andamiaje que cortó transversalmente el mandato de cuatro presidentes (De La Rúa, Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner), convirtiéndose en el pilar de una serie de programas de desendeudamiento de los Estados subnacionales argentinos (Duarte, 2006).

Considerando que este andamiaje se exteriorizó de principio a fin a través de normas jurídicas, cabe aquí preguntarse: ¿Qué cualidades y roles asumió el Derecho en este proceso? Y más específicamente ¿Cómo contribuyó a estabilizarlo en el tiempo?

Los trabajos de la literatura especializada que analizan la dimensión institucional del endeudamiento provincial se ordenan en torno a la noción de «eficiencia». Básicamente, estudian las distintas reglas fiscales que regulan esta clase de endeudamiento en un territorio dado –usualmente las clasifican y comparan con las de otros territorios– con el fin de mostrar sus virtudes y limitaciones a la hora de alcanzar determinados objetivos macroeconómicos (Álvarez, et. al, 2015; Liendo, 2010; Consentino et. al., 2017; Melamud, 2009).

Este artículo procura cambiar el eje del debate, sustituyendo la noción de eficiencia por la de «efectividad» y, al hacerlo, pasar de una perspectiva centrada en «cuál es la mejor regla», a una con centro en «cómo y por qué determinadas reglas favorecen o minan la institucionalización de las políticas públicas económicas»; es decir, cómo coadyuvan o socavan la construcción de «políticas económicas de Estado» (Guiliany y Zabala 2008; Guardamagna y Cueto, 2013).

Esta modificación tiene sentido desde el momento en que se piensa aquí que la institucionalización de una política, como la analizada, con vocación de estabilizar a las deudas públicas dentro de un sendero continuo de sustentabilidad es central para el desarrollo de nuestras sociedades y, en particular, para la plena vigencia de los Derechos Humanos de los sectores sociales más vulnerables (Bohoslavsky, 2019).

De allí que, este trabajo pretenda reconstruir empíricamente el aludido proceso de reestructuración dando cuenta de las cualidades y el lugar que las autoridades que lo promovieron le asignaron al Derecho. A estos efectos, toma como fuente primaria de datos las normas jurídicas que lo exteriorizaron e información estadística pertinente del Ministerio de Economía de la Nación (MECON).

El artículo se divide en tres partes. En la primera, introduce las herramientas teóricas-conceptuales que lo guían, presentando un enfoque de análisis que procura superar las limitaciones de los abordajes jurídicos-formales de las políticas de Estado sin incurrir en aquellas otras que se desprenden de los estudios que restan al Derecho cualquier autonomía. En la segunda, reconstruye el proceso de reestructuración señalado. Finalmente, analiza las cualidades que asumió el Derecho y el rol que desempeñó en su estabilización durante el período 2001-2015.

El artículo muestra que la efectividad de esta política de desendeudamiento fue posible, precisamente y en buena medida, por su continuidad durante cuatro mandatos presidenciales. A diferencia de lo que postulan las perspectivas jurídicas-formales, argumenta que esta estabilidad no emergió de un consenso originario que se mantuvo inalterado a lo largo de todos estos años sino que, por el contrario, fue el resultado de una cadena dinámica de equilibrios y rupturas que no anularon más que superficialmente el conflicto entre las posiciones antagónicas que estructuran la política en Argentina. En este proceso el Derecho sólo contribuyó secundariamente a su estabilidad y no logró institucionalizarse, restándole desde allí posibilidades de cumplir con sus objetivos más profundos.

II- Las instituciones en la Economía: las funciones del Derecho en la construcción y estabilización de la política económica.

Las corrientes económicas liberales carecen desde sus orígenes de una teoría del Estado y, desde allí, han relegado históricamente a las instituciones a un lugar secundario en sus estudios (Foucault, 2007; Polanyi, 1989). Se trata de una aserción que hunde sus raíces en sus propios presupuestos. En efecto, el individualismo metodológico, dominante en estas corrientes desde la revolución marginalista del siglo XIX, diluye cualquier dimensión agregada de análisis a sus fundamentos micro, de tal forma que, las instituciones –como entidad autónoma de análisis– desaparecen como tales (March y Olsen, 1993; Domínguez Martin, 2019).

Consecuentemente, en el marco de estas corrientes, el abordaje de las instituciones quedó en manos de investigaciones jurídicas-formales.² Como bien explica Mendíaz (2007:5), en estas investigaciones, ahora encuadradas bajo el título de «viejo institucionalismo», primaba el análisis de los detalles que configuraban las diferentes estructuras administrativas vinculadas al Estado. Se trataba de trabajos dogmáticos y poco comparativos, en los que el nexo entre estas estructuras y la Sociedad aparecía especialmente invisibilizado (Friendland y Alford, 1999).

Para la década de 1980, los promotores de estas corrientes –en sus versiones «neo»– se vieron en el apuro de tener que dismantlar el Estado de Bienestar sin contar con una teoría que explicase la naturaleza y el funcionamiento del Estado (Sousa Santos, 2003). Paradójicamente, resolvieron este dilema no a partir de la construcción de una teoría semejante sino, por el contrario, de la exportación de los presupuestos de la economía ortodoxa al campo del análisis del Estado con las denominadas escuelas del «*rational choice*» y de la «elección pública» (Powell y Dimaggio, 1999; Romero, 1999).

² Nos referimos aquí a las corrientes liberales ortodoxas. Claro está, en el campo heterodoxo, las instituciones adquirirían otra visibilidad como, por ejemplo, en el caso del institucionalismo económico de Veblen (Domínguez Martin, 2019a).

Este panorama cambió a finales de 1990 con la crisis del consenso de Washington y, en consecuencia, de la utopía de un orden global enteramente gobernado por el Mercado (De Angelis, 2003). En este contexto, las instituciones económicas cobraron trascendencia a partir de un doble movimiento interrelacionado. Por un lado, en las posiciones dominantes del campo económico, aparecieron nuevas corrientes de pensamiento que les asignaron un lugar destacado (North, 1990)³ y se admitieron insumos provenientes de las ciencias políticas (Boughton, 2001).⁴

Por otro lado, las propias ciencias políticas trajeron de «vuelta al Estado» (Sckopol, 1990). Las corrientes liberales desplazaron los análisis de la política en clave de *homo aeconomicus* con la emergencia de los «nuevos institucionalismos» (Powell y Dimaggio, 1999; Romero, 1999) y las críticas hicieron lo propio con el «marxismo instrumentalista», pensando al Estado como una dimensión relativamente autónoma de las fuerzas sociales (Poulantzas, 1998; Sckopol, 1990).

Por uno y otro camino, desde entonces, las instituciones adquieren renovada atención en el abordaje de la política económica (Mendíaz, 2007). Pensadores de izquierda y de derecha afirman que éstas constituyen un elemento central para el desarrollo de nuestras sociedades (Castellani y Sowter; 2016: 62). En la agenda pública priman los discursos que demandan no sólo mejores instituciones económicas sino también más estables; discursos que demandan «políticas económicas de Estado» (Guardamagna y Cueto, 2013: 61).

La palabra «institución» se piensa aquí en su acepción sociológica, que difiere de la meramente formal prevaleciente en el mundo jurídico. Las instituciones son algo distinto de los institutos normativizados en el papel y existen como tales, si y sólo si se reproducen a través de las prácticas concretas de los agentes sociales. Las instituciones suponen marcos estandarizados de acción y comprensión del mundo que, en su dimensión externa, constriñen

³ El neo-institucionalismo económico de North fue aceptado en el *mainstream* económico porque, a diferencia del sociológico y del histórico, no rompe con el *rational choice* (Mendíaz, 2007:17).

⁴ Tal vez el ejemplo más claro de la admisión de estos insumos se encuentre en los discursos de la «gobernanza» que inundaron por entonces los debates del FMI y del BM (De Angelis, 2003).

el comportamiento de estos agentes y, en su dimensión interna, son actuados por ellos de manera rutinaria (Mendíaz, 2007:35).⁵

Las instituciones así entendidas pueden o no estar relacionadas con el Derecho escrito y pueden estarlo de distintas maneras. En efecto, puede darse el caso en que las instituciones sociales existan enteramente al margen de las normas jurídicas y también aquél, en el que estándolo en un primer momento se normativicen a partir de su reconocimiento jurídico. Incluso, puede darse el proceso inverso, que es el que aquí nos interesa. Es decir, puede darse aquel supuesto en el que lo prescripto en una norma se vuelva cuerpo/mente en el comportamiento de los ciudadanos y, consecuentemente, se institucionalice en el sentido sociológico del término.

A *priori* las normas jurídicas tienen vocación de hacerlo. Esto es, tienen vocación de que su espíritu se reproduzca en el tiempo en prácticas rutinizadas de los agentes sociales. Cuando ello acontece, el Derecho escrito en el papel adquiere plena vigencia en la Sociedad y los mandatos de la autoridad política se auto-cumplen sin necesidad del ejercicio de la fuerza física o de otros tipos de coacción (Weber, 1991).

En el caso concreto nos interesa analizar si las normas que cristalizaron la política de desendeudamiento se institucionalizaron en las prácticas de los funcionarios públicos. Estas normas persiguieron tres niveles de objetivos diferentes; buscaban: en lo superficial, reducir el peso de la deuda subnacional para jalar la economía fuera de la situación de emergencia en la que se encontraba; en un plano más profundo, alcanzar un nivel de endeudamiento en el que las provincias contaran con los recursos suficientes para cumplir con sus compromisos financieros sin mayores esfuerzos; finalmente, a escala estructural, evitar que se generaran

⁵ La palabra rutinaria aquí es clave (Friendland y Alford, 1999:303). En un extremo de la academia, aparecen las corrientes economicistas de la acción en las que las normas se cumplen o no según un cálculo racional y en el otro, las culturalistas en la que los sujetos las actúan de manera automática. El *habitus* de Bourdieu (1993) y la de *reflexividad* de Giddens (1999) –por nombrar dos autores de peso en el campo– rompen con esta dicotomía a partir de un entendimiento de la acción en términos de una razón o consciencia práctica.

nuevos ciclos de sobreendeudamiento que pusieran en jaque su sustentabilidad (Manzo, 2022).

Estos tres niveles de objetivos requerían plazos de maduración diferente –si se quiere, de corto, mediano y largo plazo– y, consecuentemente, de la estabilidad de esta política en el tiempo. De cumplirse en su totalidad, ésta habría dejado de ser una «política de gobierno» para pasar a ser una «política de Estado» (Guiliany y Zabala 2008; Guardamagna y Cueto, 2013).

Éstas últimas configuran la expresión más acaba de la utopía liberal de configurar un orden social consensual regulado por normas; una sociedad pacífica y armoniosa en donde los conflictos puedan ser anulados por una racionalidad formal universal y un acuerdo abstracto de valores comunes a todos sus miembros (Sousa Santos, 2003; Mouffe, 2002).

En su concepción más aceptada, las políticas de Estado: a) constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción de un Estado; b) emergen de un acuerdo general sobre un plan estratégico central para su desarrollo; c) encarnan valores nucleares de la Sociedad y buscan resolver sus problemas estructurales; d) se sostienen en el tiempo más allá del color político-ideológico de un gobierno dado (Guiliany y Zabala 2008; Guardamagna y Cueto, 2013).

Partiendo desde una episteme bourdieuana, este artículo procura disputar esta conceptualización en dos aspectos. En primer lugar, en su carácter «prospectivo»; esto es, disputar la idea de que emerge desde un plan originario que se desenvuelve en el tiempo de forma más o menos lineal, unilateral e inmutable (Guardamagna y Cueto, 2013:76). Bajo esta conceptualización subyace la concepción evolutiva de la Modernidad, que se retroalimenta con la cualidades de externalidad, neutralidad y objetividad asignadas en ella al Derecho (Bourdieu, 2001; García Villegas, 2014).

En segundo lugar, en su carácter «consensual» (Guardamagna y Cueto, 2013:76). Una vez instauradas las políticas de Estado, en esta conceptualización, el conflicto se entiende

como ya superado. El propio acuerdo originario se piensa en términos culturales y construido sobre la base de un orden constituido a partir de la sumatoria de un conjunto de partes interdependientes, capaces de tender por sí mismas al equilibrio (Mouffe, 2002; Martínez y Cássia, 2014). El Derecho coadyuva a reforzar este imaginario al ser pensado en términos universales, fruto de un sistema jurídico cerrado, complejo y autorreferente que se reproduce al margen de los intereses de la política y la economía (Bourdieu, 2001).

Desde la perspectiva aquí seguida esta conceptualización desconoce el carácter ontológicamente conflictual de la Sociedad (Bourdieu, 2001). La política en particular *es*, en sí misma, un campo de disputas antagónicas (Mouffe, 2002; Martínez y Cássia, 2014). Esta aseveración no implica desconocer la posibilidad de alcanzar acuerdos políticos, sino que, por el contrario, busca exhibir que estos acuerdos son el resultado de una hegemonía siempre precaria y en disputa (Guardamagna y Cueto, 2013).

Desde allí que, las políticas de Estado se entiendan en este trabajo siempre como procesos dinámicos, sin un propósito teleológico establecido de antemano, de una vez y para siempre (Guardamagna y Cueto, 2013). El propio Derecho que las exterioriza es capaz de adquirir aquí significados diversos, fruto de las posiciones en lucha que procuran imponer su visión como la legítima (Bourdieu, 2001; Morea, 2020).

III- El proceso de reestructuración de la deuda de los Estados subnacionales en Argentina 2001-2010.

Superada la crisis tequila, la economía de las jurisdicciones subnacionales en Argentina parecía estabilizada. En efecto, para 1997 las provincias exhibían equilibrio fiscal y sus deudas representaban en términos de recaudación la mitad que la deuda nacional (Cetrángolo y Gatto, 2003; Liendo, 2010).

En los años subsiguientes este escenario cambió. Una serie de *shocks* externos golpearon el régimen de convertibilidad imperante y hacia mediados de 1998 la economía nacional ingresó en una recesión de la que no se recuperará hasta cuatro años después.

En este marco, el gobierno central comenzó a autorizar un creciente endeudamiento de las provincias para afrontar los requerimientos de dólares que este régimen exigía, en un contexto de acelerada fuga de divisas.

Con ello, el stock de deuda provincial –que entre 1996 y 1997 había disminuido cerca de un 15%–, se multiplicó por dos veces y media entre 1997 y 2001, pasando de representar del 4% al 11,2% del PBI (ver tabla y gráfico N° 1).

Tabla N° 1: Stock de deuda provincial años 1996/2001
En millones de pesos

Año	Total sin deuda flotante
1996	13.921,465
1997	11.802,259
1998	13.164,151
1999	16.565,323
2000	21.347,636
2001	29.970,577

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON

La naturaleza de esta deuda afectaba el normal desenvolvimiento de la economía argentina considerada como un todo, puesto que devengaba intereses usurarios –de más del 20% en 2001– e incluía plazos de devolución inusualmente cortos (Álvarez et. al, 2005:16; Liendo, 2010:11).

Bajo esta dinámica, el endeudamiento subnacional operaba como una suerte de bola de nieve, demandando cada vez mayores divisas para afrontarla; divisas que, precisamente, escaseaban y huían por entonces del mercado argentino.

De allí que, las autoridades nacionales hayan decidido asistirlos financieramente.⁶ Esta asistencia se operacionalizó a través de un mecanismo *sui generis* –la emisión de Letras que en la práctica operan como «cuasi-monedas»– que buscaba evitar que las provincias contrajesen más préstamos inconvenientes, sin recurrir a la emisión monetaria prohibida por ley de convertibilidad (Decreto 1004/01).

Complementariamente, en noviembre de 2001, la Nación y las provincias suscribieron un acuerdo dirigido a profundizar el ajuste fiscal exigido por el FMI (Takagi, 2004:91). Este acuerdo –conocido bajo el nombre de Segunda Adenda al Compromiso Federal– habilitó la reestructuración objeto de estudio.⁷

En efecto, su artículo 7° prescribe que las provincias podrían encomendar a la Nación la renegociación de sus deudas, siempre que ellas, una vez que éstas fuesen reestructuradas, garantizase su pago a partir de sus recursos coparticipados. Asimismo, la Nación aceptaba dichas deudas –a través del denominado «Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial» (FFDP)⁸– a condición de que las provincias se comprometieron a no aumentar sus gastos primarios ni a asumir nuevo endeudamiento (art. 7, Adenda).

Esta Adenda venía en realidad a refrendar lo prescripto días atrás por el Decreto N° 1378/01. En virtud de éste, las provincias interesadas en participar en el canje debían delegar a la Nación sus deudas para la reestructuración a partir de la suscripción de convenios individuales estandarizados por Resolución N° 774/01 del MECON.

⁶ Esta asistencia se efectuó en el marco de la política de «déficit cero», ley N° 25.453, que se trasladó al ámbito subnacional con la suscripción de un pacto de gobernabilidad en julio de 2001 (ver Decreto 1387/01).

⁷ El Compromiso Federal fue un pacto fiscal firmado por las provincias y la Nación el 17 de noviembre de 2000 y refrendado por la ley 25.400. El 10 de enero de 2001 se le había efectuado una primera adenda; la segunda, puede verse en el Anexo III del Decreto 1387/01.

⁸ El FFDP había surgido en 1995 con el objeto de asistir a las provincias en la privatización de sus bancos públicos y, luego, había adquirido diferentes funciones (Decreto 286/95; FFDP, 2010).

Claro está, la operatoria se perfeccionaba sólo si los acreedores voluntariamente aceptaban los nuevos títulos (Decreto 1378/01 y 1584/01). A fin de expresar su aceptación, ellos debían presentar los títulos originales de sus acreencias en las entidades financieras designadas por el BCRA y aguardar al control de los mismos por parte de las autoridades pertinentes (art. 7, Resolución 744).

Los primeros días de diciembre de 2001, los acreedores interesados en el canje efectivamente comenzaron a efectuar tal presentación. Sin embargo, por entonces la situación del país se deterioraba rápidamente. El 1° de ese mes se instauró el denominado «corralito bancario» y cinco días después el FMI anunció que retiraba su apoyo al país (Takagi, 2004). Las autoridades nacionales procuraron evitarlo y, sin conseguirlo, renunciaron a sus cargos.

El proceso de reestructuración iniciado, consecuentemente, quedó trunco. Los acreedores se quedaron así sin los títulos originales de sus acreencias, que se mantuvieron bajo el resguardo de la Caja de Valores hasta nuevo aviso (Liendo, 2010).

Tras el estallido de la crisis, Argentina declaró el *default* de su deuda pública nacional. En las provincias, la suerte de los acreedores fue dispar. Mendoza y Buenos Aires cayeron en cesación de pagos,⁹ mientras que el resto activó negociaciones con ellos tendientes a conseguir una serie de concesiones informales que les posibilitará cumplimentar con el cronograma de pagos, en la esperanza que se reactivará el canje abortado.

Estas esperanzas se sustentaban en los movimientos políticos de principios de 2002. En el marco de la emergencia declarada por ley N° 25.651, el nuevo gobierno nacional convocó a los gobernadores provinciales con el objeto de afianzar su débil gobernabilidad.

El Pacto que surgió de dicha convocatoria marcó un hito en la estabilización del país. Esto es así, porque la totalidad de las provincias más CABA brindaron su apoyo a un conjunto

⁹ Ver Consentino, et. al (2017:6).

de reglas-marco que posibilitaron encauzar la relación federal fiscal durante la crisis y sentó el compromiso para avanzar hacia reformas más profundas.¹⁰

De igual modo, el Pacto formalizó la voluntad de las partes de reactivar la reestructuración suspendida. Su art. 8, en términos semejantes a los del acuerdo de fines de 2001, advirtió que las provincias podrían traspasar sus deudas a la Nación para su renegociación, garantizando su pago y aceptando el monitoreo de sus cuentas. Su art. 9, por su parte, fijó el compromiso de las jurisdicciones provinciales de bajar el déficit fiscal y, al mismo tiempo, de abstenerse de emitir nueva deuda.

Ahora bien, este Pacto también prescribió que las acreencias que ingresaron al canje se pesificaran. La citada ley N° 25.561 había puesto fin al plan de convertibilidad (art. 2) y sus decretos reglamentarios N° 71/02, 214/02, 410/02 y 477/02 había pesificado diferentes tipos de obligaciones dinerarias a distintos valores, en un régimen que se conoció como de «pesificación asimétrica».

Las dudas sobre cómo se realizaría la pesificación en el canje y sobre el resto de las condiciones que asumiría, se despejaron con la emisión del Decreto N° 1579/02 y su Resolución reglamentaria N° 539/02 de agosto y octubre de ese año, respectivamente.

La oferta de canje se dirigía a reestructurar la deuda provincial tanto en moneda y Ley local como extranjera (art. 1, Resolución 539/02). Correspondía al MECON decidir cuál era en concreto la deuda elegible para la operación. A tal fin, éste enumeró uno por uno los títulos públicos elegibles por cada provincia e incluyó a los préstamos con entidades bancarias y financieras por medio de una fórmula genérica (Resoluciones 774/01 y 809/01, y Decreto 1579/02).

Asimismo, las provincias podrían encomendar a la Nación la incorporación de otras deudas, garantizando la totalidad de su pago (art. 12, Decreto 1579/02); prescripción que

¹⁰ El Pacto fue suscrito el 27 de febrero de 2002 y ratificado por la ley N° 25.570.

apuntaba, en particular, a incluir la deuda de sus municipios (inc. "i", Anexo I, Resolución 539/02).

Al igual que en 2001, los acreedores interesados en participar debían presentar sus títulos en las entidades financieras designadas. Finalizado el plazo a estos efectos, por resolución oficial, el MECON haría público el listado de deudas aceptadas, que se canjearían por los nuevos títulos (Resolución 539/02).

Estos nuevos títulos serían emitidos por el FFDP, con quien las provincias quedaban en adelante obligadas. Como su pago estaba garantizado con recursos provinciales coparticipados y, subsidiariamente, nacionales, dichos títulos fueron conocidos como «BOGAR» («Bonos Garantizados»; art. 3 y 5 Decreto 1579/02).

Aquellos acreedores que ya hubiesen presentado sus títulos antes del estallido de la crisis, podrían optar por retirarlos de la Caja de Valores o sumarse a la nueva operatoria (art. 2 Decreto 1579/02). Esta opción tenía sentido desde el momento en que las condiciones de la nueva oferta habían variado con respecto a las del canje abortado.

El gobierno nacional les exigía ahora a los acreedores mayores concesiones para afrontar la crisis. Aquellos que aceptasen la oferta verían nacionalizarse sus acreencias tanto en términos de moneda como de legislación aplicable (mientras que antes conservarían la moneda y legislación originaria), percibirán una tasa de interés anual fija del 2% (antes del 7%) y su capital se pagaría en 156 cuotas desde el año 2005 (antes el plazo de gracia era de dos años). Los BOGAR, consecuentemente, tendrían un plazo de duración de 16 años y su valor se pesificará a 1,4 y actualizará a partir del coeficiente CER (art. 3, Decreto 1579/02).

El período para aceptar estas condiciones se abrió en octubre de 2002. El 11 y el 16 de diciembre por Resoluciones N° 742 y 765, respectivamente, el MECON oficializó las acreencias aceptadas.

En el proceso participaron 18 Provincias, logrando reestructurar 9.646 de los 10.865 millones de dólares en éste involucrados; es decir, logrando reestructurar el 88,79% de la deuda a la que se dirigió.¹¹

La asunción de un nuevo gobierno nacional, en mayo de 2003, no implicó la discontinuidad del proceso. Por el contrario, a dos meses de asumido, éste decidió la apertura de un nuevo canje en las mismas condiciones señaladas, fundamentalmente, para incorporar deudas municipales (Resolución MECON N° 150/03). Esta operatoria se instrumentaliza en septiembre y la aceptación de las ofertas presentadas se oficializó dos meses después (Resoluciones MECON N° 272/03 y 633/03).

Otro tanto aconteció con los programas de saneamiento financiero subnacional complementarios de la reestructuración; el denominado programa de «financiamiento ordenado» (PFO) y el de «unificación monetaria» (PUM).

A través del PFO –que se mantuvo vigente desde 2002 a 2004– la Nación otorgó a las provincias financiamiento en condiciones ventajosas para atender los servicios de las deudas contraídas, a cambio de una serie de condicionalidades, que incluían límites al endeudamiento (Decreto 2263/02, 297/03 y 1274/03). El PUM, por su parte, se dirigió en 2003 a rescatar las cuasimonedas emitidas a través de títulos emitidos por el Estado nacional cuyo pago recae sobre las provincias participantes (Decreto 743/03 y ley 25.736).

La continuidad entre el gobierno saliente y el entrante se manifestó, asimismo, en el «Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal» (ley N° 25.917 de 2004); régimen que había sido previsto en el Acuerdo de 2002 que reabrió el canje analizado.

Si bien este régimen no cumplimentaba con su objetivo de máxima –sancionar un sistema de coparticipación–, si lo hacía sobre el contenido de muchos de los aspectos

¹¹ A fin de presentar estas cifras, transformamos los montos presentados en pesos por Álvarez et al. (2015:17) a una tasa de cambio de un dólar/dos pesos (valor a febrero de 2002). Las cifras son coincidentes con las exhibidas por Damill-Frenkel-Rapetti (2005:36).

propuestos en el referido Acuerdo.¹² En su núcleo se encontraba un conjunto de reglas fiscales orientadas a una administración financiera ordenada, transparente y coordinada entre los distintos niveles de la relación federal (Melamud, 2009; Álvarez et. al, 2015).

En lo atinente al endeudamiento, la Ley N° 25.917 estableció límites cuantitativos a la toma de deuda por parte de las provincias argentinas (art. 21), la prohibición de que dicha toma se efectuase para financiar gastos corrientes (art. 12), un procedimiento para el control del nivel de endeudamiento subnacional (art. 25), la previsión de programas nacionales de asistencia financiera (art. 26) y, finalmente, la conformación de un organismo encargado de vigilar el cumplimiento de lo regulado: el «Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal» (art. 27-30).

Durante los años subsiguientes, el andamiaje institucional del Decreto 1579/02 continuó siendo utilizado; en particular, para renegociar la propia deuda del FFDP e incorporar otras deudas municipales y provinciales que no habían ingresado en las operatorias anteriores (Decreto, 977/05; FFDP, 2010).¹³

El peso de estos nuevos procedimientos puede visualizarse observando que, entre fines de 2003 y de 2008 –cuando ya había asumido un nuevo gobierno–, el saldo bruto de BOGAR emitidos ascendió desde los 9.678 millones de dólares a los 12.159 millones; es decir, aumentó un 25% desde que se había cerrado el último canje general de septiembre de 2003 (MECON, 2003; 2008).

El proceso culminó, en términos de innovaciones institucionales, en 2010 con el lanzamiento del denominado «Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas» (Decreto 660/10 y Resolución MECON 346/10). Este Programa tuvo por objeto

¹² En particular avanzaba sobre lo prescripto en los inc. “a”, “c”, “d” y “h” del art. 7 del Acuerdo, a donde remitimos (ver ley 25.570).

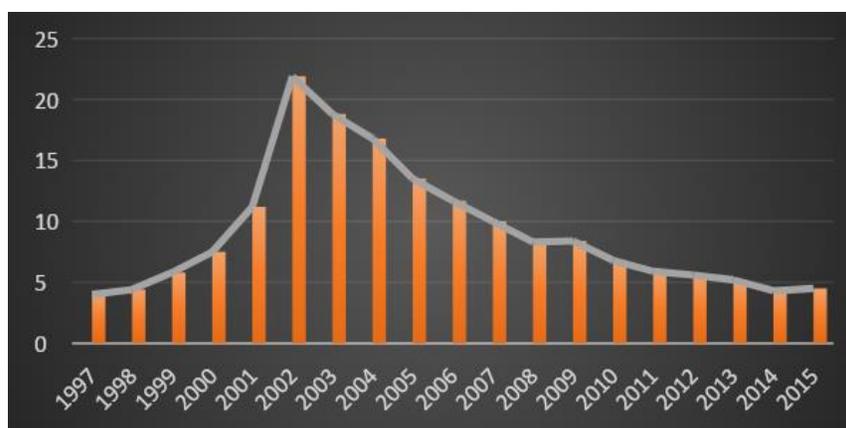
¹³ No se trató de una nueva operatoria general sino de operatorias parciales efectuadas a nivel de provincias particulares que renegociaban sus deudas en uso del andamiaje descrito (Duarte, 2006:4).

reestructurar la deuda que las provincias habían contraído con la Nación a lo largo de todo el proceso estudiado.

Esta reestructuración se dividió en dos momentos. En primer lugar, se recortó el *stock* de las deudas provinciales existentes a partir de los recursos puestos a disposición por la Nación a estos efectos del denominado «Fondo de Aportes del Tesoro Nacional». En segundo lugar, se reestructuró el monto remanente: a) ampliando los plazos de pago de la deuda provincial desde el año 2018 hasta el 2030; b) fijando una tasa de interés anual fija del 6% y anulando el coeficiente de actualización CER; c) concediendo un plazo de gracia de aproximadamente dos años para pagar la primer cuota del capital e intereses de estas deudas reestructuradas (art. 4 y cc., Decreto 660/10).

Gráfico N° 1: stock de la deuda provincial como porcentaje del PBI.

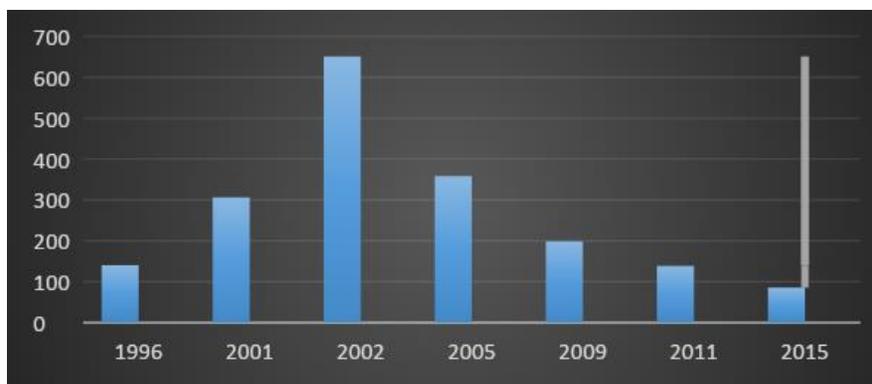
Años 1997 y 2015



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON.

Gráfico N° 2: significación del stock de la deuda provincial en términos de ITOP

Años seleccionados, entre 1996 y 2015



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON.

El estallido de la crisis del 2001 impactó fuertemente sobre las cuentas de los Estados subnacionales. Durante el año 2002, el peso del *stock* de la deuda provincial alcanzó su máximo histórico, llegando su valor a representar el 21,9% del PBI y 6.5 veces el total de los «Ingresos Tributarios de Origen Provincial» (ITOP) (gráficos N° 1 y 2).

Desde entonces se produjo un marcado proceso de desendeudamiento, en el que contribuyeron las políticas estudiadas. Para mediados del año 2006 el *stock* de sus deudas en términos de PBI había bajado a la mitad de su máximo histórico y para 2015 su significación era casi cinco veces inferior. En términos de sus ingresos este proceso fue aún más marcado, llegando este último año a representar el 85,54% de sus ITOS; es decir, un valor 7.6 veces más bajo que el de 2002 e, incluso inferior, al de 1996 (gráficos N° 1 y 2).

IV- El papel del Derecho en el proceso de reestructuración subnacional 2001-2010.

A fin de instrumentalizar el proceso estudiado las autoridades pertinentes recurrieron de principio a fin a normas jurídicas. A partir de ellas, en el presente título, abordamos las cualidades y el rol que asumió en este proceso el Derecho.

Primero, presentamos aquellos aspectos de esta dimensión que contribuyeron a estabilizar y, luego, nos focalizamos en aquellos otros que *a priori* socavan la posibilidad de que éste cumpliera con sus objetivos de más largo plazo.

IV.1- Contribuciones del Derecho a la organización, operacionalización y cristalización del canje subnacional.

El canje subnacional analizado fue un proceso internacional. Si bien éste se dirigió a reestructurar tanto deuda interna como externa, al no distinguir entre una y otra, su dinámica necesariamente debió respetar la forma y lógica que asumen estos fenómenos en el ámbito global.

En este ámbito, no existe una ley de quiebras internacional o semejante que ordene estos eventos. Sin embargo, desde 1970, el FMI emerge como su coordinador habitual y, desde este rol, fija una serie de reglas *soft law* que dan vida a lo que se conoce como el «régimen internacional de reestructuraciones de Deudas Soberanas» (REDs).¹⁴

A fines de 1990 este régimen se encontraba en crisis. Los gobiernos de los países centrales –principales accionistas del Fondo– discutían la cuantía y efectividad de sus rescates financieros a países emergentes en crisis y solicitaron un mayor involucramiento del sector privado.

Fruto de estas discusiones, a principios de los 2000, se efectuaron una serie de modificaciones en los marcos de financiamiento del FMI que en esencia limitaban dichos rescates, ampliando consecuentemente el posible universo de casos de reestructuraciones. Ante esta nueva realidad, estos gobiernos difundieron por entonces un conjunto de cláusulas contractuales estandarizadas con reglas específicas para mejorar la sustanciación de estos eventos.

¹⁴ A fin de profundizar sobre el contenido de éste y los dos párrafos subsiguientes remitimos a Manzo (2020).

Dichas cláusulas no existían al momento de la crisis argentina de 2001, lo que influyó decisivamente sobre las cualidades y dinámica que asumió el canje estudiado. En estos eventos, en el ámbito internacional, suelen intervenir tres agentes: el Estado deudor, sus acreedores y la comunidad internacional. En el caso concreto, el Derecho ordenó la interacción entre estos agentes en función de los siguientes cuatro elementos.

En primer lugar, la referida carencia de una ley de quiebras internacional se tradujo en la participación/no participación de la comunidad internacional en el proceso abordado. A diferencia de lo que acontece en el ámbito interno, en donde los concursos preventivos o las quiebras se sustancian necesariamente frente a un tercero –los tribunales especializados a estos efectos–, en este ámbito la comunidad internacional puede o no hacerse presente.

De allí que, en el canje estudiado, el FMI –como representante de dicha comunidad– haya intervenido en el proceso antes de la crisis de 2001, pero no así en su etapa posterior, en la que su relación con el país adquirió un carácter crecientemente conflictivo. Formalmente, esta intervención se selló a través de la suscripción de un Acuerdo *stand by* con las autoridades nacionales en marzo de 2000 (Takagi, 2004).

Hasta su tercera revisión, en mayo de 2001, el Fondo consideraba a la deuda argentina como sustentable y no exigía su reestructuración. A partir de ella, esto cambió. En dicha revisión sus condicionalidades incorporan la necesidad de realizar un “canje voluntario y en condiciones de mercado” (Takagi, 2004:85); canje que, paradójicamente, considerando la preocupación creciente de las autoridades sobre las cuentas provinciales, no incluyó las deudas subnacionales.¹⁵

Algo que sí aconteció en la revisión subsiguiente de agosto de 2001, en la que un porcentaje relevante de la asistencia financiera del FMI se otorgaría a condición de alcanzar

¹⁵ La 3° revisión del Acuerdo del FMI incluía parámetros para monitorear las finanzas provinciales (Takagi, 2004:72) y el ministro Cavallo (2005:143) consideraba su equilibrio como prioritario.

un nuevo acuerdo con las provincias (Takagi, 2004:91); acuerdo que, suscrito en noviembre de ese año, fue precisamente aquel que activó el canje estudiado.

De conformidad al ministro Cavallo (2005), el Fondo brindó su apoyo a las reestructuraciones realizadas, pero no se involucró en un sentido más profundo en la organización y difusión de estos procesos.

Luego de la crisis, el canje subnacional se reabrió sin que el país contase con un acuerdo con el FMI. Los compromisos suscritos en enero y septiembre de 2003 –que quedaron en suspenso desde julio de 2004 (Manzo, 2012)– no implican el involucramiento del organismo en el proceso estudiado, por lo que tal como se señaló, éste se efectuó al margen de la participación de la comunidad internacional.

En segundo lugar, los contratos internacionales jugaron un papel clave en la dinámica que asumió el canje. Estos contratos se suscriben entre el deudor soberano y sus acreedores al momento de la operatoria de crédito y son claves en la organización de estos eventos, precisamente ante la ya comentada ausencia de una ley de quiebras internacional.

El elemento distintivo de los contratos involucrados en el proceso abordado fue el de poseer la denominada «cláusula de consentimiento unánime» (Manzo, 2020a). Esta cláusula prescribía que no podría efectuarse ninguna modificación en los términos originarios de la deuda contraída, sin el acuerdo de todos los acreedores abarcados en la reestructuración; dicho de manera más precisa, el acuerdo con el deudor de sólo alguno de ellos –aunque fuesen mayoría– no era vinculante para el resto (Manzo, 2020a).

Bajo su amparo, los acreedores no tuvieron la necesidad de organizarse colectivamente; algo que con la difusión posterior de las Cláusulas de Acción Colectiva (CACs) se ha convertido en la práctica habitual durante estos eventos (Manzo, 2020). Consecuentemente, en el proceso abordado no existieron diálogos formales entre un Comité

que los representase y las autoridades argentinas. Simplemente, estas últimas presentaron una oferta de reestructuración que ellos individualmente decidieron o no aceptar.

En tercer lugar, aparecieron los Acuerdos entre la Nación y las provincias de noviembre de 2001 y febrero de 2002. Estos fueron el vehículo jurídico escogido hacia el interior del Estado argentino al momento de saltar las dificultades que implica la coordinación de la voluntad de multiplicidad de agentes autónomos –como las provincias– con intereses políticos y económicos muchas veces contrapuestos. Dichos Acuerdos fueron el punto pie inicial del proceso estudiado y definieron las condiciones generales bajo las cuáles se realizaría.

Si bien con coincidencias sustanciales, estos Acuerdos mostraron diferencias formales de peso. En efecto, mientras que el primero asumió la forma de una simple Adenda a un compromiso previo, el segundo se erigió como un verdadero Pacto y, como tal, fue ratificado por el Congreso nacional a través de la Ley N° 25.570. Con ello, el Derecho, en esta segunda etapa del proceso, contribuyó a jerarquizar y a cristalizar en el tiempo el acuerdo político que le dio origen.

El último elemento a considerar aquí fueron las «leyes de delegación de poderes» N° 25.414 y 25.561 de 2001 y 2002, respectivamente. Por los referidos Acuerdos las provincias habían transferido a la Nación la potestad de renegociar sus deudas; estas leyes, a su vez y dentro de la esfera de esta última, delegaban tal potestad desde el Congreso al Ejecutivo y, dentro de éste, puntualmente a su cartera económica.¹⁶

Con ello, el Derecho coadyuvó a ordenar y a encauzar las relaciones activadas en un proceso sumamente complejo, en el que intervinieron decenas de deudores y miles de acreedores de diferentes estructuras, naturaleza y nacionalidades. Los cuatro elementos

¹⁶ Las referidas leyes efectuaban la delegación señalada desde el Congreso al Ejecutivo. Los decretos emanados de este último Órgano las ponían, a su vez, en cabeza del MECON.

jurídicos reseñados convergen de tal forma de ubicar al MECON en el centro mismo del universo del canje analizado.

En efecto, este Ministerio se convirtió en el agente desde donde irradiaron el grueso de las definiciones que dieron forma y vida en la práctica a la operatoria. El resto de los agentes intervinientes operó frente a ellas más bien por reacción, pudiendo con sus prácticas refrendarlas o rechazarlas.

Es fundamental observar que en esta dinámica las normas jurídicas fueron el vehículo a través del cual dichas definiciones se comunicaron y difundieron. El canje abordado se hizo inteligible al público por medio de una maraña de decretos del poder ejecutivo y sus respectivas resoluciones reglamentarias. La aceptación o el rechazo de las provincias y acreedores interesados se expresaron también por medio de normas jurídicas, en la forma de nuevos convenios o contratos pertinentes.

Se trató de un Derecho especialmente contextualizado y circunstancial. Los referidos decretos y resoluciones asumieron el lenguaje técnico propio del campo financiero y definieron hasta los más finos aspectos de los procedimientos a seguir. Sus anexos presentaron, incluso, los convenios y las notificaciones tipo que las partes deberían completar y suscribir. Consecuentemente, el Derecho jugó un rol clave en la operacionalización del proceso estudiado.

Finalmente, cabe advertir que éste también fue llamado a instrumentalizar los aspectos más estructurales de dicho proceso. El referido régimen de responsabilidad fiscal adquirió la forma de una «ley-convenio» (la N° 25.917). Esta clase de leyes, como su propio nombre lo indica, ratifican compromisos alcanzados entre partes autónomas y son claves en Estados federales para cristalizar su voluntad sobre temáticas de interés común.

A través de este régimen las provincias y la Nación se comprometieron jurídicamente a guiar sus prácticas a partir de una serie de reglas fiscales orientadas a dar continuidad a la

política de desendeudamiento activada por medio del canje, en particular evitando nuevos ciclos de sobre-endeudamiento.

IV.2- ¿La negación del Derecho a través del Derecho? Elementos jurídicos que socavaron la posible institucionalización de la política de desendeudamiento.

El canje estudiado activó una serie de complejos dilemas jurídicos. La manera en la cual las autoridades argentinas los resolvieron –se entiende– es fundamental para visualizar las cualidades y el rol que asumió el Derecho a lo largo de esta política de desendeudamiento. Aquí lo analizamos tomando como fuente primaria de datos los «considerandos» de los decretos y resoluciones a partir de los cuales el canje se instrumentaliza.¹⁷

El Decreto 1378/01 constituyó el puntapié inicial de este proceso. Cuando uno observa su contenido, lo primero que advierte es que se trató de un «decreto-ómnibus».¹⁸ En efecto, la reestructuración provincial se incorporó en esta normativa, por un lado, como un apéndice de la reestructuración nacional prevista y, por otro lado, junto a un conjunto de medidas tributarias, laborales y fiscales que nada tenían que ver con la gestión del endeudamiento propiamente dicho.¹⁹

El problema surge al observar que en el ordenamiento constitucional argentino estas medidas constituyen competencia exclusiva del Congreso (art. 75, CN). De allí que el propio Decreto haya remitido en sus considerandos a la ley N° 25.414 –conocida popularmente como «ley de superpoderes»– para legitimar el obrar del Órgano Ejecutivo al respecto.

¹⁷ Esta elección metodológica se justifica en tanto en los propios considerandos las autoridades deben dar cuenta de las razones que legitiman su obrar y de las fuentes jurídicas de las que emanan sus facultades; razones y fuentes que se cotejan aquí con lo prescripto en la Constitución Nacional (CN).

¹⁸ Término popularmente difundido para hacer referencia a normativas que incorporan un paquete de medidas que deberían tramitarse por separado.

¹⁹ En concreto, el decreto 1378/01 estableció medidas para: 1) sanear y capitalizar al sector privado; 2) devolver el IVA a determinados sujetos; 3) alivianar el peso fiscal de la intervención de la CSJN en medidas cautelares resueltas contra entidades estatales; 4) reducir la carga tributaria del Trabajo.

A través de esta norma, sancionada en marzo de 2001, el Congreso efectivamente delegó en dicho Órgano tales facultades. La amplitud de esta delegación fue tal que –en palabras de Vernetti (2018:189)– por su intermedio el Congreso renunció al ejercicio de prácticamente todas sus competencias constitucionales en materia económica y se justificó en razón de la situación de emergencia que atravesaba el país.

Paradójicamente, dicha delegación no incluyó aquellas competencias objeto de estudio; es decir, aquellas competencias que habilitaban al Ejecutivo a reestructurar las deudas insustentables. Esta omisión se explica en virtud de la existencia de una ley previa – la N° 24.156 de Administración Financiera– que en su art. 65 ya lo hacía y a la cual, precisamente, remitía el Decreto 1378/01.

Corresponde aclarar que esta delegación se consideraba por entonces inconstitucional y por buenas razones. La CN prescribe como regla, la prohibición de la delegación legislativa (art. 76 CN). Excepcionalmente puede efectuarse por Ley, siempre y cuando la norma aclare con precisión el plazo y el contenido puntual –o sea, la «base cierta»– de la delegación (art. 76 CN). El dilema jurídico aparece en el caso concreto al advertir que el referido art. 65 no cumplía con ningún de esos dos extremos: esto es, establecía una delegación legislativa por tiempo indeterminado y sin base cierta (Vernetti, 2018).

Por otra parte, el Decreto 1378/01 ataba la reestructuración de la deuda elegible, por un lado, a la transferencia de recursos fiscales específicos para garantizar su pago y, por otro lado, a una serie de condicionalidades económicas. A fin de justificar su competencia en estas materias, el Ejecutivo remitió en los considerandos del aludido Decreto a una nueva fuente de potestad legislativa subsidiaria de las otras dos ya mencionadas: aquella propia del art. 99 inc. 3 de la CN.

Esta prescripción también establece como regla la prohibición del ejercicio de competencias legislativas por parte del mencionado Órgano; excepcionalmente, las puede

ejercer en casos de «necesidad y urgencia» (art. 99 inc.3). De allí que, los considerandos del Decreto 1378/01 hayan expresado: “que la crítica situación de emergencia económica y financiera por la que atraviesa el país configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CN para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente [Decreto]”.²⁰

Asimismo, debe advertirse que a través del ejercicio de las citadas atribuciones la Nación avanzaba sobre competencias que la Constitución argentina pone en cabeza de las provincias (art. 5, 121 y 123 CN). El Decreto 1378/01 no hacía mención a la cuestión, básicamente porque la puesta en marcha del canje se efectuaría si y sólo si estas últimas las delegaban a la Nación.

Ahora bien, para que dicha delegación fuese válida debía necesariamente seguir las formas establecidas por la Constitución a tales efectos. En este sentido, corresponde mencionar que ésta prescribe que todo reparto de competencias y funciones propias de la relación federal fiscal debe efectuarse a través de un pacto ratificado por el Congreso (Montbrun, 2019); es decir, debe realizarse por medio de una «ley-convenio» aprobada a través de procedimientos y mayorías especiales (art. 75 inc. 2 CN).

Sin embargo, éste no fue el caso en el proceso estudiado. Esto es así, ya que el compromiso por el cual las provincias y la Nación acordaron efectuar la reestructuración abordada fue ratificado por Decreto –el N° 1584/01– y no por ley, tal como constitucionalmente correspondía; Decreto que, a la postre, fue posterior a las resoluciones del MECON N° 774 y 795 que operacionalizaron este proceso en la práctica.²¹

²⁰ Ver pág. 4 de los considerandos Decreto 1378/01. Para complejizar aún más la cuestión corresponde observar que el propio art. 99 inc. 3 veda dicha posibilidad para el ejercicio de facultades en materia tributaria. Desde allí, aparecen dos opciones: que el ejercicio de la facultad legislativa por parte del Ejecutivo en materia tributaria haya sido en este caso: 1) nula (art. 99 inc. 3 CN); 2) válidas al estar contempladas en la delegación efectuada por la comentada ley N° 25.414.

²¹ El Decreto 1584/01 fue el único de todo el proceso abordado que procuró argumentar en favor de las capacidades de intervención de la Nación en la gestión del crédito subnacional y lo hizo a través de la mención del art. 124 CN (ver considerandos). El problema es que este artículo, con eje en el ámbito internacional, podría usarse para justificar esas capacidades sólo para el caso de la deuda externa provincial, pero no para el de la interna, que también se incluyó en el canje.

Estas inconsistencias temporales dan cuenta del clima de frenesí económico que se vivía en los albores de la crisis. Damill, Frenkell y Rapetti (2005:21) ejemplifican este clima, mostrando que el período de aceptación de la oferta del 2° mega-canje nacional—aquél precisamente activado junto con el provincial por Decreto 1387/01— se abrió sólo por 3 días (del 27 al 30 de noviembre de 2001) y, en dicho lapso, ingresaron al mismo 42 mil millones de dólares; 12 mil millones más que al megacanje de junio y en condiciones más gravosas para los acreedores.

En la etapa inmediatamente posterior a la crisis el instrumento jurídico central en la configuración de la reestructuración provincial fue el ya citado Decreto 1579/02. Sus considerandos dan cuenta de la manera en la cual las nuevas autoridades gestionaron los dos grandes dilemas jurídicos heredados de la etapa anterior; es decir, aquellos dilemas que emergen de la posible tensión entre el canje estudiado y las competencias constitucionales asignadas, por un lado, a los distintos niveles de la relación federal fiscal y, por otro lado, dentro del nivel nacional, al Congreso y al Ejecutivo.

En relación al primer dilema, el referido Decreto dio cuenta que las provincias delegaron a la Nación las competencias para proceder en esta operación y aceptaron las condicionalidades impuestas a través del Pacto de febrero de 2002, ratificado, tal como la Constitución lo exige, por ley del Congreso N° 25.570.

En vinculación al segundo dilema, el Decreto 1579/02 mostró dos fuentes como legitimantes de la actuación del Ejecutivo en el caso concreto. En primer término, hizo referencia a la situación de «necesidad y urgencia» que impedían en dicho momento seguir los trámites previstos en la Constitución para la sanción de las leyes; esto es, remitió al ya mencionado art. 99 inc. 3 de la CN.

Esta clase de argumentación es disputada desde la doctrina especializada en «Derecho de emergencia» (Pinése, 2005; Verneti, 2018). Dada la redacción de los art. 76 y 99 de la

CN las excepciones al ejercicio de la potestad legislativa por parte del Congreso deben interpretarse de forma “hiper-restrictiva” (Verneti, 2018:183). Por regla debe priorizarse siempre la división de poderes y, por lo tanto, tiene que existir una verdadera imposibilidad material del Parlamento para que en un caso dado el Ejecutivo se arroge sus facultades. La falta de rapidez del trámite legislativo no es argumento suficiente a estos efectos (Pinése, 2005).

Estas consideraciones tienen sentido en el caso concreto si se observa que, luego del estallido de la crisis, el canje subnacional se cocinó a fuego lento y sin el frenesí de los últimos meses de 2001. De hecho, el mencionado Decreto salió en agosto de 2002 –6 meses después del Pacto aludido– e hizo uso de una arquitectura institucional ya construida, por lo que es difícil que se configure en este caso el requisito de la «urgencia» como fundamento del desplazamiento del Congreso.

En segundo término, el Decreto 1579/02 aludió a la delegación legislativa efectuada por ley de emergencia N° 25.561 que, efectivamente, transfería al Ejecutivo por plazo determinado y con base cierta –es decir, cumpliendo *a priori* con lo dispuesto por el art. 76 de la CN– competencias vinculadas a la reestructuración de las deudas subnacionales (art. 1, 12 y cc). Visto así, la remisión de este Decreto al art. 99 inc. 3, operaba en el caso concreto de forma supletoria a esta normativa.

Ahora bien, la cualidad distintiva al respecto del periodo post-crisis de 2001 fue la prórroga de esta delegación durante los años subsiguientes. En efecto, luego de la recuperación económica del año 2002, el Congreso continuó delegando al Ejecutivo sus facultades constitucionales en los mismos términos y con la misma amplitud del momento más virulento del estallido de la crisis; de hecho, la mencionada ley 25.561 había sido sancionada el 6 de enero de 2002. Visto así, durante todo el periodo abordado (2002-2015) tal delegación se mantuvo vigente de forma continua.²² Con ello, las sucesivas aperturas del canje se efectuaron bajo la órbita del Ejecutivo y sin intervención directa del Legislativo.

²² Ver leyes de prórroga N° 25.820, 25.972, 26.077, 26.167, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.896.

El régimen de responsabilidad fiscal de 2004, por su parte, vino a regularizar una situación jurídica gris para el federalismo argentino. Durante los '90 y a través de normas administrativas, la Nación se había arrogado de hecho las facultades de supervización, coordinación y autorización del endeudamiento subnacional, sin una base constitucional sólida que las sustentase (Manzo, 2022:217). Ahora, las provincias validan dichas facultades por medio de un régimen emergido de un Pacto, ratificado por ley N° 25.917 del Congreso.

Sin embargo, en el marco de la crisis global de 2008, las autoridades argentinas decidieron dejar de lado los límites incorporados en este régimen para prevenir posibles sobreendeudamientos subnacionales futuros²³ y, de manera semejante a como aconteció con la citada ley 25.661, una vez superado el momento más crítico de la emergencia económica, prorrogar año a año esta situación de excepción hasta cubrir el resto del período aquí abordado.²⁴

Finalmente, cabe en este título advertir que la última gran operatoria de este proceso –aquella institucionalizada por el ya comentado Decreto 660/10– también fue efectuada por el Ejecutivo en ejercicio de facultades legislativas. No obstante ello, fue la más prolija en términos jurídicos, en cuanto dichas facultades fueron delegadas por el Congreso para efectuar esta operación concreta a través de un artículo específico en la ley de presupuestos del año precedente (ver art. 74 de la ley 26.546 y considerandos del Decreto 660/10).

V- Reflexiones finales

La literatura especializada en deuda, que aborda la dimensión institucional del fenómeno, focaliza su atención en los denominados «mecanismos de control del acceso al crédito subnacional» y ordena sus análisis en torno a indagar cuál de los arreglos jurídicos – los administrativos, los legales o los contractuales– y en qué combinación es el más eficiente

²³ En concreto, el art. 2 de la ley N° 26.530 dejaba sin efecto las limitaciones al endeudamiento subnacional contenidas en los arts. 12, 15, 21 y 24 de la Ley 25.917 a los que remitimos.

²⁴ La situación de excepción se mantuvo vigente desde el ejercicio fiscal 2009 hasta el 2015 por ley 26.530, decreto N° 2054/10, ley 26.728, 26.784, 26.895 y 27.008.

al tiempo de establecer una relación adecuada entre estos Estados subnacionales y el mercado financiero internacional (Álvarez, et. al, 2015; Liendo, 2010; Consentino et. al., 2017; Melamud, 2009).

Este artículo abandona esta clase de debates, para centrarse en la problematización de la contribución del Derecho a la efectividad de las políticas públicas del sector. Puntualmente, se planteó el desafío de abordar empíricamente su contribución a la estabilización de una política que, a contramano de la tendencia reinante en Argentina, se mantuvo vigente más allá de los vaivenes propios del campo político nacional; más allá del «péndulo» –en la clásica definición de Diamand (1985)– que describe la orientación económica argentina, según gobiernen liberales o desarrollistas (ahora en sus versiones “neo”).

El análisis efectuado muestra que pueden alcanzarse resultados económicos deseables en ambientes de baja calidad institucional. En efecto, los datos aportados posibilitan advertir que la política analizada coadyuvó a producir un marcado desendeudamiento de las cuentas provinciales y que, en dicho desenlace, su continuidad en el tiempo fue un factor clave.

Dicha continuidad, se exhibió, no fue el corolario de un plan originario ni de un acuerdo de fondo entre las posiciones antagónicas del campo político argentino. Esta conclusión es clave porque desafía –en palabras de Guardamagna y Cueto (2013)– la visión «prospectiva» y «consensual» dominante en los estudios de políticas de Estado y la reemplaza por una «retrospectiva/instrumental» y «conflictual»

Tal como se mostró, la arquitectura financiera del canje emergió en 2001 con el objetivo tangible de refinanciar los vencimientos más acuciantes de la deuda subnacional y evitar así el estallido de la crisis en gestación (Decreto 1378/01). Incluso, luego de su estallido y aun activando una reestructuración más profunda, el objetivo central de la política continuó siendo pragmático y, fundamentalmente, de corto plazo: el saneamiento fiscal de las provincias para jalar su economía fuera de la recesión (Decreto 1579/02).

No fue sino hasta 2010 y dos presidencias después, que la palabra «desendeudamiento» apareció en escena (Decreto 660/10). Los considerandos de este Decreto describen «retrospectivamente» a todos los programas del periodo analizado *como si* hubiesen formado parte de un plan del Estado nacional orientado a efectuar un cambio estructural en la composición y gestión del acceso al crédito subnacional; *como si* hubiesen sido desde el inicio diseñados como piezas integrantes de una política integral de desendeudamiento (Decreto 660/10).

Visto desde la óptica del 2010, la arquitectura financiera de 2001 no sólo planteaba objetivos relativamente diferentes sino que se incluía en un marco ideológico ajeno. Efectivamente, en 2001 ésta venía a apuntalar el ajuste económico ortodoxo en marcha, mientras que en 2010 procuraba fomentar la política estatalmente expansiva imperante.²⁵ Se está en presencia de dos marcos ideológicos que se asientan sobre una construcción opuesta de la relación Estado/Mercado/Sociedad y definitoria, por excelencia, del antagonismo que ordena en las últimas décadas el campo político en Argentina (Rapoport, 2013).

Se observa, de este modo, que el Derecho utilizado para instrumentalizar esta arquitectura no adquirió un significado cristalizado de una vez y para siempre. Las cualidades de neutralidad y externalidad asignadas desde «el formalismo» al fenómeno jurídico (Bourdieu, 2001), quedan aquí fuera de foco y, en su lugar, se advierte un Derecho maleable que se dota de sentido a partir de las propias prácticas de los diferentes funcionarios que lo actúan.

Cada gobierno entrante, se mostró, no descarta lo realizado por el anterior, sino que lo reciclaba en un entendimiento relativamente distinto. Los representantes subnacionales, aún de orientación económica opuesta, brindaban su apoyo al proceso no necesariamente por una coincidencia ideológica de base, sino en virtud de sus propios intereses; es decir, en virtud de la posibilidad que éste les brindaba de renegociar sus deudas en condiciones más

²⁵ Ver estas diferencias en los considerandos de los Decretos del canje 1378/01 y 1584/01 y en los del Decreto N° 2054/10 que prorrogaba las excepciones al régimen de responsabilidad fiscal.

ventajosas que si lo hiciesen individualmente (Álvarez et. al, 2015). La Nación, por su parte, se aseguraba el control de sus cuentas. Con ello, la política avanzaba de mandato a mandato a partir de una cadena de rupturas y acuerdos políticos bajo el liderazgo de diferentes élites económicas dirigentes.

El Derecho contribuyó a sellar estos acuerdos. A diferencia de las lecturas «instrumentalistas» que piensan al fenómeno jurídico como mero reflejo de fuerzas externas (Bourdieu, 2001), éste se presentó aquí como un discurso con eficiencia propia. El análisis efectuado permite advertir que el Derecho emergió como un vehículo adecuado para exteriorizar, difundir, jerarquizar, organizar y operacionalizar el proceso estudiado.

Sin embargo, no pudo avanzar hacia funciones más profundas, careciendo desde allí de la capacidad para coadyuvar a convertir sus objetivos de más largo plazo –aquellos vinculados a estabilizar el endeudamiento subnacional en niveles continuos de sustentabilidad– en cuerpo/mente de las élites económicas dirigentes sin importar su adscripción política-ideológica.

Para que ello aconteciera, este núcleo normativo del proceso –operacionalizado principalmente en la Régimen de Responsabilidad Federal Fiscal– debería haberse ubicado por encima de las distintas visiones en competencia sobre *cómo, cuánto y por qué* Argentina debe insertarse en el mercado financiero internacional.

No obstante ello, esto no aconteció. En efecto, en 2015, en una nueva oscilación del péndulo, asumió un gobierno nacional que fomenta el acceso al crédito externo por parte de los Estados subnacionales en una dinámica semejante a la de fines de los '90. La profundidad del sobreendeudamiento que entonces se produjo, generó que, al concluir su mandato,

muchos de ellos quedaran al borde del *default* y debieran realizar una nueva reestructuración general de sus deudas.²⁶

La manera en la que el Derecho se utilizó y las cualidades que asumió en el proceso abordado permiten explicar en buena medida el porqué de su incapacidad para contribuir de un modo más profundo a su institucionalización.

En este sentido, el análisis realizado posibilitó visualizar cómo en el periodo 2001-2015 una y otra vez los cimientos constitucionales de la división de poderes y de distribución federal de competencias fueron puestos entre paréntesis al momento de instrumentalizar la política en cuestión; la mayoría de las veces sin respetar plenamente las formas y/o la sustancia que la propia Constitución exige a tales efectos.

Este estado de excepción no se circunscribe a las etapas más acuciantes de las crisis enfrentadas sino que, por el contrario, adquirió a lo largo del periodo carácter permanente. Se invirtió, de este modo, en el caso abordado el vínculo esperado entre la excepcionalidad y la normalidad –convirtiendo lo excepcional en regla–, con la paradoja adicional de que esta inversión fue jurídicamente reglada; esto es, fue el propio Derecho el encargado de poner entre paréntesis la normalidad del orden constitucional en los aspectos señalados.

Es fundamental aquí subrayar que este orden se suspendió, pero no se anuló. Como bien explica **Pavlovich Jiménez (2008:62)**, en esta clase de estados la dicotomía normalidad/anormalidad prevista en los ordenamientos jurídicos se concilia a favor de la anormalidad, sometiendo al Derecho al ámbito de lo político. Los estados de excepción no se ubican dentro ni fuera del Derecho sino que lo hacen en una suerte de umbral, en una zona de indiferenciación, en una «tierra de nadie» –en palabras de Agamben (2005:24)– en la que el Ejecutivo se convierte en amo y señor.

²⁶ En 2020 y 2021, 11 provincias reestructuraron deudas por un monto superior a los 12 mil millones de dólares. Para ver las cualidades que asumió este nuevo ciclo de sobre-endeudamiento y reestructuración remitimos a Manzo (2022) y Morales (2022).

El Derecho que emerge en estas situaciones aparece más ligado que nunca a su voluntad; es decir, pierde autonomía en relación al campo político (**Pavlovich Jiménez, 2008:60**). Esta voluntad, desanclada de los constreñimientos más estructurales del orden constitucional, es capaz, como vimos, de decretar reglas y luego fijar sobre ellas excepciones sin respetar –más que en apariencias– las formas y/o sustancia previstas a estos efectos por dicho orden.

Cuando ello acontece, el Derecho encuentra crecientes dificultades para despolitizar las políticas públicas acordadas (Martínez y Cássia, 2014:87), tal como aconteció en el caso estudiado en el que aún aquellos aspectos más estructurales del proceso de desendeudamiento quedaron atrapados en la lógica amigo/enemigo del espacio político argentino.

Efectivamente y como bien explica Levet (2019), este proceso fue leído por el gobierno entrante en 2015 en términos negativos –como fruto de una herencia de aislamiento internacional del país– y, como tal, debía ser dejado de lado, sin prestar incluso mayor atención a sus dimensiones de salvaguarda de la sustentabilidad financiera.

Con ello, debe concluirse que la continuidad de este proceso estuvo asociada fundamentalmente a la voluntad política de los gobiernos que lo instrumentalizaron; cuando esta voluntad cambió de sentido, el proyecto simplemente se derrumbó. Se trató, en consecuencia, de una política de un gobierno que se convirtió, en los términos descritos, en una «política de gobiernos», pero que nunca pudo institucionalizarse como «política de Estado». El Derecho contribuyó a la consecución de sus objetivos de corto y mediano plazo, aunque no pudo aportar en demasía a la realización de aquellos de más largo plazo.

VI- Bibliografía

Agamben, Giorgio (2005), *Estado de excepción*, Homo sacer II, 1, reimpresión, Adriana Hidalgo Editoras, Buenos Aires.

- Álvarez, Claudia, Mariel Manes, Paredes Pablo y Gabriela Ivani, (Álvarez et al.), (2015), “El acceso al crédito de los gobiernos sub-nacionales”, disponible en https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda/documentos/el_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf, consultada el 01-07-2022.
- Barros, Sebastián, (2016), “Estudios sobre el gobierno en la Argentina contemporánea”, en Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea, Barros S (coord.), Cap II, pat. 77-170, Ed. CLACSO, Bs. As.
- Beck, Ulrich (1998) ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós
- Bohoslavsky, Juan Pablo, (2019), “Complicity of international Financial institutions in violation Of human rights in the context of Economic reforms”, Columbia Human Rights Law Review, Vol. 52.1, pp. 203-250, New York.
- Boughton, James. 2001. Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989. Washington: IMF.
- Bourdieu, Pierre, (1993), Razones Prácticas: sobre la Teoría de la Acción, Ed. Anagrama, Barcelona
- Bourdieu, Pierre, (1996), Poder, Derecho y Clases Sociales, Ed.: Palimpsesto Derechos Humanos y Desarrollo, México D. F.
- Castellani Ana y Leandro Sowter, (2016), “Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea”, en Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea, Barros S (coord.), Cap I, pat. 21-76, Ed. CLACSO, Bs. As.
- Cetrángolo, Oscar y Francisco Gatto, (2003), “Las provincias en la crisis argentina: algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional”, documento de trabajo, CEPAL, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28460>, consultada el 01-07-2022.
- Cosentino, Adrián; Isasa, Matías y Guillermo Hang, (Cosentino, et. al) (2017), "El financiamiento de los gobiernos subnacionales". Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Disponible en

<https://docs.asap.org.ar/public/doc/El%20financiamiento%20de%20los%20gobiernos%20sub-nacionales>

Damill, Mario, Roberto Frenkell y Rapetti, Martín, (2005), “La Deuda Argentina: Historia, Default y Reestructuración”, CEDES, http://www0.gsb.columbia.edu/ipd//pub/Frenkel_Debt_English.pdf, consultada el 01-09-10

De Angelis, Massimo. 2003. “Neoliberal Governance , Reproduction and Accumulation.” *The Commoner* 7 (spring-summer): 1–28.

Diamand, Marcelo, (1985), “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”, *Revista Argentina de Política Económica y Social* n° 4, Instituto de Política Económica y Social, Buenos Aires, pp.93-134.

Domínguez Martín, Rafael, (2019), “La revolución marginalista y el paradigma neoclásico”, en *Historia del Pensamiento Económico de Domínguez Martín*, tema 5, pp. 1-31, disponible en <https://personales.unican.es/domingur/contenidos.htm>, consultada el 21-11-22.

Domínguez Martín, Rafael, (2019a), “Críticos y reformistas de la corriente principal”, en *Historia del Pensamiento Económico de Domínguez Martín*, tema 6, pp. 1-28, disponible en <https://personales.unican.es/domingur/contenidos.htm>, consultada el 21-11-22.

Duarte, Fernando (coord.), (2006), “Antecedentes, Actualidad y Perspectivas del Endeudamiento Provincial”, Observatorio de Políticas Públicas, CAT.OPP/CAG/2006.09, Jefatura de Gabinete, Estado nacional, Argentina

FFDP, (2010), “Canje de la Deuda Pública Provincial”, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), disponible en <https://www.economia.gob.ar/hacienda/ffdp/canje.html>, consultada el 10-10-2022.

Foucault, Michel, (2007), *El Nacimiento de la biopolítica: curso en el College de France 1978-1979*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Friedland, Roger- Robert, Alford (1999), “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, pp: 294-329, *El Nuevo institucionalismo*

- en el análisis institucional, Dimaggio, Paul-Powell, Walter. (Compiladores), Ed. Fondo de cultura económica, México.
- Gantus, Diego, (2016), “Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea”, en Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea, Barros S (coord.), Cap III, pat. 171-241, Ed. CLACSO, Bs. As.
- García Villegas, Mauricio, (2014), La eficacia simbólica del Derecho: sociología jurídica del campo político en América Latina, Ed. IEPRI/Debate, Bogotá.
- Giddens, Anthony, (1999), La Constitución de la Sociedad: Bases para la Teoría de la Estructuración, Ed.: Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Guardamagna, Melina y Walter Cueto, (2013), “Políticas de estado en democracia: la relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la política”, Revista de estudios transfronterizos, Vol. XIII / n° 2 / julio-diciembre, pp. 59-80, Iquique, Chile.
- Guiliany, Jesús García y Hirio Zabala Capitillo, (2008), “Políticas de Estado como sustento de la organización ciudadana”, Depósito legal, Año 5 Vol.2, pp. 111-129, URBC, Venezuela.
- Levet, Samanta, (2019), “Los economistas en el campo político argentino: el peso del saber económico en las representaciones políticas del conflicto de los Fondos Buitre”, Tesis de Maestría en Sociología CEA, UNC, en biblioteca del CEA, (inédita).
- Liendo, Horacio, (2010), “Cesación de pago de Provincias”, Segundas Jornadas Italo-Latinoamericanas de Derecho Público, 1- 3 de septiembre, Potrero de los Funes, San Luis
- Manzo, Alejandro G., (2012), “Argentina y el FMI en el escenario inmediatamente posterior a la crisis del 2001: analizando sus relaciones en el canje de la deuda externa 2003-2005”, Revista Estudios, N° 28, julio-diciembre, pp. 73-94, CEA, UNC, Córdoba.
- Manzo, Alejandro G., (2020), “IMF Sovereign Debt Restructuring Framework: Origin, Evolution and Latest Updates of its Main Components”, Revista Direito GV, V.16 N. 2, p. 1-45, Brasil.

- Manzo, Alejandro G., (2020a), “Global Justice: Why not State jurisdictions in transnational financial disputes?”, *Revista Direito e Práxis*, Vol. 11, N.03, 2020, p. 1483-1547, Río de Janeiro, Brasil.
- Manzo, Alejandro G., (2022), “Estrategias de reestructuración de deuda pública sub-soberana a la luz de las experiencias argentinas 2002 y 2020”, en *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina*, Catamutto F. (coord.), pp. 211-230.
- Manzo, Alejandro y Cecilia González Salvá, (2012), “La crisis del neoliberalismo en Argentina. Una mirada retrospectiva sobre las causas del default 2001. Buscando razones para entender el quiebre de nuestro país con el FMI”, *Revista Passagens*, Vol. 4 N° 2, mayo-agosto, pp. 299-327, UFF, Brasil.
- March, James y Johan Olsen, (1993), “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política”, pp:1-43, *Rev. Zona Abierta*, Ed. Pablo Iglesia, Madrid.
- Martínez, Horacio y Rita de Cássia, (2014), “De enemigos a adversarios: la transformación del concepto de lo político”, *Volumen 11, número 24*, enero-abril, p. 83-102, Andamios, México.
- MECON (2003), “Boletín fiscal 4° trimestre de 2003”, disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim03/4totrim03.pdf>, consultada el 7-3-2023.
- MECON, (2008), “Boletín Fiscal”, Tercer Trimestre, Secretaría de Hacienda, abril de 2009, disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2015>, consultada el 20-10-2022
- Melamud, Ariel D. (2009), “Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera”, *CEPAL – Gestión Pública No 71*, pp. 1-57.
- Mendíaz, María Graciela, (2007), “El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el neo-institucionalismo”, disponible en https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_A1a.pdf?sequence=1, consultada el 10-02-2023.

- Montbrun, Alberto, (2019), “Distribución de competencias entre Nación y Provincias”, disponible en http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias_nacion_provincias.pdf, consultada el 27-03-2023.
- Mora A., Jorge, (1984), “Estado y Política Económica”, praxis 29-30, enero junio, pp. 35-44, Quito.
- Morales, José M., (2022), “Análisis descriptivo del endeudamiento de las provincias argentinas desde 2003 a 2019”, en Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina, Catamutto F. (coord.), pp. 185-210.
- Morea, Adrián O., (2020), “Las relaciones entre la política y el derecho”, disponible en www.saij.gov.ar, Id SAIJ: DACF200221, consultada el 20-02-2023.
- Mouffe, Chantal (2002), “Carl Schmitt y la paradoja de la democracia liberal”, en Revista de Filosofía de Santa Fe, Tópicos, núm. 10, p. 05-25, Santa Fe.
- North, Douglas (1990) Estructura y Cambio en la Historia Económica, Ed. Alianza, Madrid.
- Pavlovich Jiménez, Gretty Del Carmen, (2008), “El estado de excepción: la tensión entre la política y el derecho”, Justicia Juris., Vol 10. Octubre 2008 - Marzo 2009 Pag. 37-49, Colombia.
- Pinése, Graciela G., (2005), “El derecho de emergencia o el derecho en emergencia”, Id SAIJ: DACC050009, disponible en www.saij.jus.gov.ar, consultada el 23-03-2023.
- Polanyi, Karl, (1989), La gran transformación: crítica del liberalismo económico, La Piqueta, Madrid.
- Poulantzas, Nicos, (1998), Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Ed. siglo XXI editores, 28° edición, México.
- Powell, Walter y Dimaggio, Paul, (1999), El Nuevo institucionalismo en el análisis institucional, Ed. Fondo de cultura económica, México.
- Rapoport, Mario, (2013), “Los economistas ortodoxos vs los heterodoxos”, en el Ojo de la Tormenta: la economía política argentina y mundial frente a la crisis, Rapoport, Fondo de Cultura Económica, pp. 17 a 57, Bs. As.

- Romero, Jorge. J, (1999), “Estudio Introdutorio. Los Nuevos Institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, pp:7-75, El Nuevo institucionalismo en el Análisis Institucional, Dimaggio, Paul-Powell, Walter (compiladores), Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Skocpol, Theda, (1990), “El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual”, pp: 114-146, Rev. Torres Política: Teoría y Método, Ed. Educa Flasco, C. Rica.
- Sousa Santos, Boaventura, (2003), “Hacia una concepción Postmoderna del Derecho”, Crítica a la Razón Indolente, capítulo II, pp 132-214, Ed Descleé de Brouwer, Bilbao.
- Takagi, Shinji y otros, (2004), Informe sobre la evaluación del Papel del FMI en Argentina, 1991–2001, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/07292004/espanol.pdf>, consultada el 01-09-21.
- Vernetti, Luciano, (2018), “Argentina-FMI: corsi e ricorsi”, Ensayo en Derechos en acción, Año 3 N° 7, Otoño, pp. 177-205, Bs. As.

Tablas y gráficos

Tabla N° 1: Stock de deuda provincial años 1996/2001

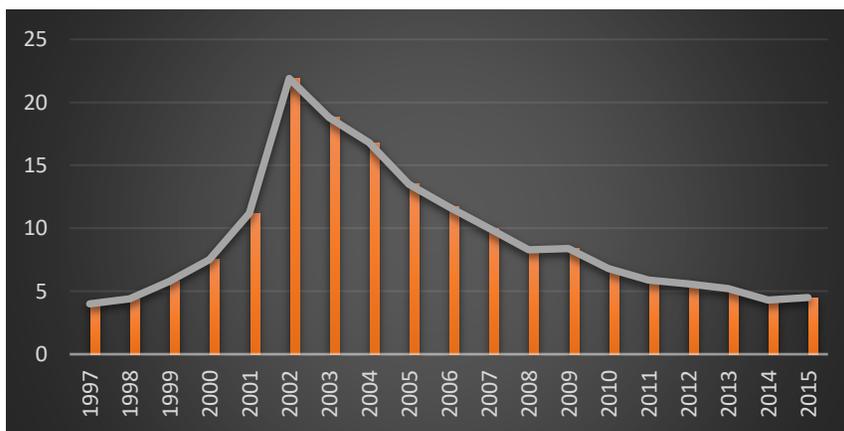
En millones de pesos

Año	Total sin deuda flotante
1996	13.921,465
1997	11.802,259
1998	13.164,151
1999	16.565,323
2000	21.347,636
2001	29.970,577

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON.

Gráfico N° 1: stock de la deuda provincial como porcentaje del PBI.

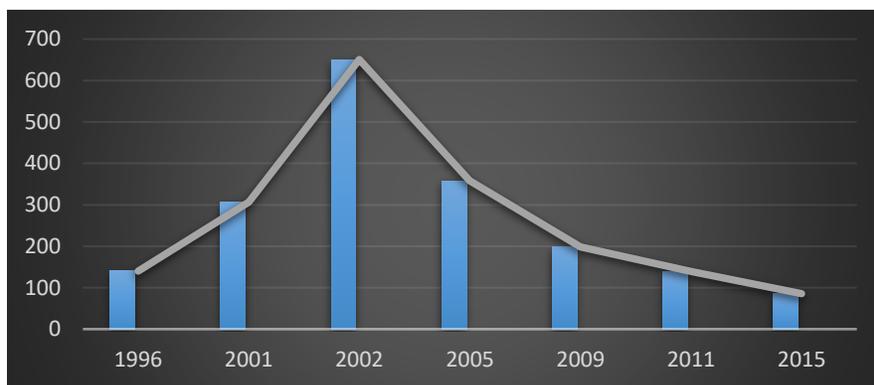
Años 1997 y 2015



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON.

Gráfico N° 2: significación del stock de la deuda provincial en términos de ITOP

Años seleccionados, entre 1996 y 2015



Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del MECON.