Estado de excepción en materia económica a la luz del canje de deuda subnacional argentina 2001-2010

Alejandro Manzo

IDEJUS-UNC-CONICET
alemanzzo@hotmail.com

State of exception in economic affairs in light of the Argentinean subnational debt restructuring process of 2001-2010

Estado de exceção em matéria econômica à luz da reestruturação da dívida subnacional argentina 2001-2010

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2024

Fecha de aprobación: 2 de agosto de 2024

Resumen

La arquitectura jurídica del canje de deudas subnacionales 2001-2010 fue utilizada por cuatro gobiernos diferentes, pero no pudo erigirse como una política de Estado capaz de evitar un nuevo ciclo de sobreendeudamiento provincial. A fin de reflexionar sobre el porqué de este desenlace, este artículo analiza las cualidades y el papel que asumió el Derecho en el proceso. El análisis posibilita mostrar empíricamente la brecha existente entre lo prescripto en el papel de la Constitución Nacional y las prácticas reales de los gobiernos en el proceso estudiado. Se argumenta que dicha anomalía no fue transitoria o superficial, sino propia de un “Estado de excepción” permanente que complota contra la posibilidad del Derecho de coadyuvar a la perdurabilidad de políticas públicas como las analizadas.

Palabras clave: deuda subnacional, reestructuraciones, Estado de excepción, división de poderes, Estado de Derecho.

Abstract

Four different governments used the juridical architecture of the subnational debt restructuring of 2001-2010, but this architecture could not be set as a State policy capable of prevent a new provincial overindebtedness process. In order to reflect about this outcome, the article analyzes the characteristics and roles of the Law in the restructuring. The analysis empirically shows the existence of a gap between the National Constitution rules and the real practices of the governments in the studied process. It is argued that this anomaly was not transitory or superficial, but rather typical of a permanent "State of exception" that conspiracies against the possibility of the Law to contribute to the stability of public policies such as the one here analyzed.

Keywords: subnational debt, restructuring, State of exception, division of powers, Rule of Law

Resumo

A arquitetura jurídica da reestruturação da dívida subnacional 2001-2010 foi utilizada por quatro governos diferentes, mas não pôde ser estabelecida como uma política de Estado capaz de evitar um novo ciclo de sobreendividamento provincial. Para refletir sobre as razões desse desenlace, este artigo analisa as qualidades e roles que o Direito assumiu no processo. A análise possibilita mostrar empiricamente o brecha existente entre o prescrito no papel da Constituição Nacional e as práticas reais dos governantes ele processo estudado. Argumenta-se que esta anomalia não foi transitória ou superficial, mas sim típica de um «Estado de exceção» permanente que conspira contra a possibilidade de o Direito para contribuir a durabilidade de políticas públicas como as analisadas.

Palavras-chave: dívida subnacional, reestruturação, Estado de exceção, divisão de poderes, Estado de Direito

Introducción

La estabilidad en el tiempo de las políticas económicas no ha sido la regla en la historia argentina. El proceso de desendeudamiento subnacional de la primera década de los 2000 se alejó de esta tendencia. En efecto, la arquitectura que lo sustentó fue utilizada durante el mandato de cuatro presidentes distintos, algunos de ellos con una orientación ideológica encontrada. Su dinámica puede sintetizarse en tres etapas diferenciadas.

La primera de ellas fue la “etapa de 2001”, en la que se definió la lógica central del proceso. Hacia fines de ese año, las provincias argentinas tomaban deudas en condiciones especialmente desfavorables. En este marco, el gobierno nacional ofreció hacerse cargo de estas, si ellas se comprometían a cumplir una serie de condicionalidades. Los acreedores que aceptasen esta conversión recibirían nuevos títulos de deuda –denominados BOGAR– con plazos de pago más amplios y quita de intereses; como contrapartida, sus acreencias se verían garantizadas con fondos provinciales de la coparticipación federal (Decreto N.º 1378/01).

La segunda fue la “etapa 2002-2003”, en la que el proceso se efectivizó. El canje subnacional activado en 2001 debió ser abortado por el estallido de la crisis. En 2002 se reabrió, pero con condiciones más gravosas para los acreedores que incluían la pesificación de sus acreencias y la nacionalización de la Ley aplicable (Decreto N.º 1579/02). El proceso tuvo una alta tasa de aceptación. Al año siguiente se reabrió, fundamentalmente para incluir deudas municipales. Esta etapa se completó con dos programas complementarios –el de unificación monetaria y saneamiento fiscal– que coadyuvaron a reordenar las finanzas locales (Manzo, 2022).

Por último, la “etapa 2004-2010” consolidó el proceso. En los años subsiguientes la arquitectura del canje 2002 continuó utilizándose para la reestructuración de deudas subnacionales con el sector financiero y la Nación (Decretos N.º 528/04 y N.º 977/05). Asimismo, en 2004, como parte de este proceso, se sancionó una ley –la N.º 25.917– con prescripciones tendientes a evitar futuros ciclos de sobreendeudamiento. El proceso se cerró en 2010, con una nueva reestructuración que licuó las deudas que las provincias habían contraído con la Nación, precisamente, en función de todos estos programas financieros (Decreto N.º 660/10).

Dichos programas alcanzaron sus objetivos de corto y mediano plazo, devolviendo en primer término la deuda subnacional a su sendero de sustentabilidad y, posteriormente, liberando un espacio fiscal considerable al disminuir su peso en las cuentas públicas provinciales.¹ Sin embargo, no pudieron evitar un nuevo

---

1- Para ver la dinámica de estos programas y sus resultados, se remite a Álvarez et al. (2015) y Liendo (2010).

ciclo de sobreendeudamiento –objetivo de largo plazo–, debiendo las provincias volver a reestructurar sus deudas, diez años después de que el proceso descrito finalizase.²

De la multiplicidad de causas que influyeron en este desenlace, este artículo se focaliza en aquellas atadas a la dimensión jurídica del proceso. Mientras que la literatura especializada en deuda subnacional analiza la normativa pertinente en términos de su mayor o menor eficiencia para cumplir con determinados fines macroeconómicos (Álvarez *et al.*, 2023; Liendo, 2010; Melamud, 2009), este artículo procura hacerlo desde su aporte a la estabilidad de políticas económicas (Guardamagna y Cueto, 2013). Esta perspectiva tiene sentido, en cuanto, como bien explica Bourdieu (2016), el Derecho posee una serie de cualidades propicias para mantenerlas vigentes más allá de los vaivenes del campo político.

No obstante ello, para que estas cualidades se activen, tanto gobernantes como gobernados deben conducir sus prácticas dentro de las lógicas propias del orden jurídico; es decir, deben conducir las interiorizando que están insertos en un juego gobernado por el Derecho –deben interiorizar el Estado de Derecho (*the rule of Law*)– (Durand Ponte, 2010). Solo en dicho supuesto, el Derecho se convierte en un discurso eficiente para despolitizar las relaciones de poder de las que emergen las políticas públicas (Bourdieu, 2016); algo clave para asegurar su perdurabilidad cuando tales relaciones cambian de sentido (Guardamagna y Cueto, 2013).

Este artículo parte de presuponer que el respeto o no de la Constitución por parte de la elite gobernante constituye un buen indicativo de la vigencia de este tipo de Estado en una sociedad dada (Durand Ponte, 2010; 2012). Más concretamente, y considerando que la división de poderes es uno de sus pilares básicos (Ylarri, 2015), se pregunta si durante el proceso de sobreendeudamiento 2001-2010 se respetó el reparto de poderes plasmado en la Constitución argentina. Suponiendo que este no haya sido el caso, ¿las excepciones a dicho reparto se tomaron respetando los institutos previstos a estos efectos en la propia Constitución?

A fin de responder estos interrogantes este artículo toma como fuente de datos las normativas a través de las cuales se implementó este proceso, prestando atención a sus agentes emisores y a los fundamentos oficiales que legitimaron su obrar. Previo a ello, el trabajo explica, por un lado, el tipo de relación necesaria entre Política y Derecho para que este último contribuya a la institucionalización de la política pública y, por otro lado, las atribu-

---

2- Para comprender la dinámica del sobreendeudamiento 2016-2018 y de los procesos de reestructuración que lo sucedieron se remite a Manzo (2022; 2023).

ciones que la Constitución le asigna a cada nivel y órgano de gobierno en materia de acceso al crédito externo subnacional.

El artículo exhibe que existió una brecha significativa entre la estructura constitucional de división de poderes y las prácticas reales de los agentes intervinientes en el caso concreto; brecha que, en la mayoría de las oportunidades, no pudo justificarse adecuadamente de conformidad a los requisitos exigidos por los institutos de emergencia previstos en la Constitución. Se argumenta que dicha anomalía no fue transitoria o superficial, sino propia de un “Estado de excepción” permanente que complota contra la posibilidad del Derecho de coadyuvar a la perdurabilidad de políticas públicas como las analizadas.

1. La contribución del Derecho a la política pública en Estados de Excepción

El Derecho es un discurso eficiente de poder. Esto es así en tanto este representa la palabra oficial de quien detenta en la Modernidad el monopolio de la fuerza física legítima: el Estado. Su especial capacidad para moldear la sociedad proviene tanto de su carácter coactivo como de sus particulares rituales de sanción y aplicación, así como de su especial lógica de enunciación (Bourdieu, 2016).

A partir de este punto, se desprende que el Derecho es una herramienta útil para la construcción y puesta en práctica de políticas públicas. Sin agotar sus funciones al respecto, puede afirmarse que contribuye a la organización y jerarquización de los acuerdos políticos que las impulsan, a la visibilización y comunicación de su contenido, y a su operacionalización concreta (Barros, 2016).

También el Derecho puede aportar a su estabilidad. Una política pública dada mantiene su vigencia a largo plazo cuando se *institucionaliza* en el sentido sociológico del término; es decir, cuando consigue reproducirse en el tiempo sin necesidad del uso de la fuerza física, en tanto su contenido ha sido interiorizado por sus destinatarios, que la actúan de manera rutinaria (Mendíaz, 2007).

El Derecho contribuye a este proceso no solo en cuanto la norma escrita cristaliza los acuerdos que posibilitaron su emergencia, sino también –y fundamentalmente– porque ayuda a independizarlo de ellos. Sus cualidades de neutralidad y universalidad son claves en este sentido, desde el momento en que coadyuvan a desanclar la política pública de su emisor histórico concreto. En efecto, una vez que las normas que la vehiculizan se integran al sistema jurídico pasan a interpretarse *como si* emanasen de un legislador abstracto; *como si* fuesen parte del Derecho argentino y no del sector de poder que la impulsó (Bourdieu, 2016).

Ahora bien, para que dicha despolitización se efectivice debe existir en la sociedad una determinada cultura y práctica jurídica, que, entre otras cues-

tiones, ubique al Derecho por encima de la Política (Durand Ponte, 2010; 2012). La compleja relación entre estas dos esferas sociales tradicionalmente se pensó en términos dicotómicos. En los Estados de facto, en los que por definición se deja de lado la Constitución, el poder político se sitúa por sobre el poder jurídico, mientras que en los de Derecho la relación se invierte.

Actualmente, aparece una tercera categoría –la de Estado de excepción– no reducible a estos extremos (Hardt y Negri, 2002; Agamben, 2005; De Oliveira; 2007). En esta clase de Estados se pone entre paréntesis el Estado de Derecho desde el propio Derecho, aunque, a diferencia de lo que acontece en los regímenes de facto, no se abandona explícitamente la Constitución ni tampoco se pretende establecer un nuevo orden jurídico. En este sentido, existe un esfuerzo por mantener las apariencias de la constitucionalidad, aunque sin vocación de refundar el orden social a través de un nuevo poder constituyente (Valim, 2018).

En los Estados de excepción, tanto la Política como el Derecho adquieren una nueva lógica. El elemento distintivo de la Política en esta clase de Estados es que el Poder Ejecutivo rebaza las reglas constitucionales que limitan sus atribuciones. El gobierno legitima inicialmente esta situación en la existencia de acontecimientos extraordinarios que ponen en juego la supervivencia del propio Estado (Pavlovich Jiménez, 2008).

Estos acontecimientos –que suponen verdaderos “estados de excepción” (con minúscula)– son contemplados por los órdenes constituciones de todos los países bajo distintas clases de institutos de emergencia (Agamben, 2005). Más allá de sus diferencias y particularidades, estos institutos son pensados de forma acotada y temporal, algo que no acontece en los Estados de excepción: durante su vigencia, la “excepción” se torna permanente y se convierte en “regla” (Hardt y Negri, 2002).

Visto así, en estos Estados la soberanía se ejerce a través de nuevas formas o técnicas de gubernamentalidad relativamente afuera y, simultáneamente, adentro del Derecho, haciendo estallar las dicotomías con las que pensamos estos conceptos en la Modernidad (Agamben, 2005). La división de poderes se desarma en favor del Poder Ejecutivo, quien se convierte en amo y señor. Sus prácticas se desenvuelven constantemente en un espacio difuso entre la legalidad y la ilegalidad, el Derecho y la anomia (Pavlovich Jiménez, 2008; Valim, 2018; Durand Ponte, 2010; Taccetta, 2015).

El orden constitucional, se insiste, no se abandona. Existe un esfuerzo simbólico permanente de los órganos constituidos por encuadrar sus acciones dentro de su marco, aun cuando dicho encuadramiento sea defectuoso. Esta apariencia de juridicidad coadyuva a la gobernabilidad. A diferencia de los regímenes de facto, en los Estados de excepción no existe un quiebre ins-

titucional de raíz y el ejercicio de la soberanía se exhibe como democrática (Ordóñez y Flores, 2022).

Las normas que emanan de estos Estados no necesariamente son inefectivas. Lo que acontece es que esa efectividad depende más de la fuerza política del gobierno de turno que de la fuerza jurídica *per se*. El Derecho continúa así contribuyendo al desarrollo de la política pública a través de sus funciones más superficiales de visibilización, comunicación y operacionalización, pero encuentra dificultades crecientes para hacerlo con las más profundas – como, por ejemplo, la de despolitización de las relaciones de poder–, puesto que ha perdido autonomía relativa con respecto al poder político (Bourdieu, 2016; Pavlovich Jiménez, 2008; Agamben, 2005).

2. La división de poderes en lo relativo al acceso al crédito externo subnacional: institutos que habilitan su excepción

La técnica legislativa del texto constitucional argentino al momento de regular cuestiones económicas es deficiente. En este marco, los contornos de la división de poderes en materia de acceso al crédito subnacional –tanto entre niveles de gobierno (v. g. Nación, provincias y municipios), como entre los órganos (v. g. ejecutivo, legislativo y judicial) de un mismo nivel de gobierno– deben reconstruirse a partir de un ejercicio interpretativo que aúne en un relato coherente un conjunto de directrices dispersas en diferentes secciones de la Constitución Nacional [CN]. A continuación los presentamos, mostrando también las excepciones habilitadas por la propia Constitución para vulnerarlos.

1. División de poderes entre niveles de gobierno: la Argentina adoptó la forma federal de Estado (art. 1 CN), de tal manera que sus provincias son entidades autónomas de la Nación (art. 5 y 123 CN). La base del reparto de poder entre estos dos niveles de gobierno se efectúa bajo la regla de que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación (art. 121 CN), pudiendo en particular organizar su propio orden “económico y financiero” (art. 123 CN).

Se sigue desde allí que las provincias tendrían la facultad de gestionar autónomamente su propio endeudamiento, salvo que existiese una prescripción en la CN en contrario. Esta prescripción aparece en su art. 124 y tiene como fundamento la delegación a la Nación de la representación y gestión de la política exterior (art. 27, 75 inc. 22 y 24, 99 inc. 11 y 126 CN). Pese a esta delegación, las provincias pueden –de conformidad al referido art. 124 CN– celebrar convenios internacionales siempre y cuando “no afecten el crédito público de la Nación”.

En esta disposición el sentido de la palabra “crédito” no se circunscribe

a su faz más tangible –el de la operación financiera *per se*–, sino que se extiende a su faz más abstracta, vinculada a la “credibilidad y confianza”. Estos atributos constituyen un activo de la Nación toda que podría verse lesionado por acciones internacionales de las provincias, como aquellas relativas a un manejo irresponsable de sus finanzas. Bajo este fundamento, el gobierno central podría controlar/limitar la manera en la cual ellas gestionan su endeudamiento externo en pos de resguardar el *crédito* conjunto de la Nación en el exterior.

No obstante ello, esta última no podría avanzar sobre dicha gestión hasta el punto tal de decidir por ellas –las provincias– sobre la necesidad de reestructurar sus deudas, salvo en casos de extrema gravedad institucional que habilitem su “intervención federal” (art. 6 CN). Dicho de otro modo, en el orden constitucional argentino la decisión de *cuándo, cuánto y cómo*³ reestructurar una deuda provincial corresponde autónomamente a cada provincia en particular, a excepción de una situación de crisis tal que habilitem la intervención de la Nación en dicha provincia (art. 6. CN).

Ahora bien, nada impide en este orden constitucional que las provincias deleguen por propia voluntad los principales resortes de tal decisión en un caso concreto y que la Nación acepte dicha delegación, como de hecho aconteció en el proceso objeto de estudio. En este supuesto, la cuestión a indagar se traslada a los requisitos que este orden exige para que un acuerdo de voluntades semejante sea considerado válido.

A tal efecto, el art. 75 inc. 2 de la CN establece requisitos tanto sustanciales como formales. Entre los primeros, prescribe que para que la delegación de competencias sea válida debe existir una asignación respectiva de recursos entre las jurisdicciones involucradas (art. 75 inc. 2 CN). Entre los segundos, dispone la necesidad de que estos acuerdos sean refrendados por leyes del congreso nacional y de las legislaturas provinciales interesadas (art. 75 inc. 2 CN).

Si estas leyes –usualmente conocidas como “leyes-convenios”– establecen o modifican asignaciones específicas de la masa de recursos que conforman la compartición federal de impuestos para ser válidas, asimismo, deben ser aprobadas en el congreso nacional por mayoría absoluta (art. 75 inc. 3 CN).

3- La Nación tiene la facultad de dictar normas de fondo (75 inc. 12 CN), pudiendo, si lo deseara, sancionar una suerte de ley de quiebras para Estados subnacionales (Liendo, 2010). Si ese fuese el caso, las provincias aún conservarían su autonomía para decidir cuándo y cuánto negociar en estos procesos.

2. *División de poderes entre órganos del gobierno nacional*: la Constitución pone en cabeza del Poder Legislativo tanto las atribuciones relativas a la toma de créditos como aquellas otras vinculadas al arreglo del pago de la deuda interna y externa de la Nación (art. 75 inc. 4 y 7); es decir, pone en cabeza de este órgano las facultades asociadas a los procesos de reestructuración de deuda.

Corresponde, en este sentido, advertir que, en este orden constitucional, el Poder Ejecutivo no puede en ningún caso invadir las competencias del Congreso; si así lo hiciese –esto es, si emitiese disposiciones de carácter legislativo–, estas serán consideradas nulas, de nulidad absoluta e insanable (art. 99 inc. 3 CN).

Ahora bien, el propio texto constitucional contempla dos institutos de excepción al respecto: “la delegación legislativa” y los “decretos de necesidad y urgencia”. Mientras que en el primero la excepción tiene como epicentro el Poder Legislativo, en el segundo lo tiene en el Ejecutivo; es decir, en tanto en el primer instituto es el propio Congreso el que delega sus facultades legislativas, en el segundo es el órgano Ejecutivo el que las toma para sí bajo determinadas circunstancias.

El artículo 76 de la CN –fuente constitucional del primer instituto– parte de resaltar que la regla es la prohibición de la delegación legislativa, para luego admitir su vulneración en dos supuestos: cuando se esté en presencia de cuestiones vinculadas a la administración, o bien cuando exista una emergencia pública.

Este último supuesto adquiere aquí una relevancia especial, porque la causa eficiente de la emergencia puede ubicarse en el campo de la economía; la “emergencia económica”, de hecho, suele ser en la Argentina el fundamento de la delegación legislativa.

Para que una delegación sea válida –cualquiera sea su causa– la Constitución exige dos requisitos formales: que la ley a través de la cual dicha delegación se dicte establezca su plazo de duración y su base cierta (art. 76 CN); esto es, que asegure la temporalidad de la medida y el contenido concreto de las materias que alcanza.

El segundo instituto también se construye sobre la lógica argumentativa “regla-excepción”. La regla es la imposibilidad del Órgano Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo. La excepción aparece cuando existiesen circunstancias extraordinarias que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes (art. 99 inc. 3 CN).

En dichas circunstancias, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, siempre que su contenido no verse

sobre el régimen de los partidos políticos, o materia electoral, penal o tributaria (art. 99 inc. 3 CN); esta última restricción es clave para el objeto de estudio, en la medida en que en el canje 2001-2010 existieron transferencias de recursos tributarios entre jurisdicciones.

Finalmente, cabe advertir que la doctrina especializada aboga para que el Poder Judicial controle si realmente existe en estos casos una genuina situación de emergencia que justifique abandonar la división de poderes constitucionalmente establecida y, a estos efectos, propone una serie de parámetros para detectar incoherencias entre la supuesta emergencia que sustenta en el papel la delegación o el decreto y la realidad económica y social (Ylarri, 2020: 69 y ss.); algo que, como vemos a continuación, es relevante para nuestro análisis.

3. La división de poderes en el canje subnacional 2001-2010: análisis crítico de los fundamentos que justificaron su vulneración

El proceso de desendeudamiento de la primera década del 2000 se puso en movimiento a través de una compleja maraña de leyes, decretos, resoluciones ministeriales y comunicaciones del Banco Central (BCRA). A fin de reducir esta complejidad y posibilitar el desarrollo del objetivo planteado, se tomaron aquí dos decisiones metodológicas.

En primer lugar, se fragmentó este proceso en tres etapas, que son precisamente aquellas presentadas en la introducción –la etapa de su diseño (2001), efectivización (2001-2003) y consolidación (2003-2010)– y, en segundo lugar, se seleccionó y utilizó como centro de análisis una normativa representativa de cada una de dichas etapas; en concreto, se eligió lo siguiente: el decreto N.º 1387/01 que activó el canje subnacional a fines de 2001; el decreto N.º 1579/02 que lo reabrió en 2002 luego del estallido de la crisis y, finalmente, la ley N.º 25.917 de 2004 que procuró consolidarlo estableciendo límites al endeudamiento subnacional.

A continuación, se analizan estas normativas a fin de mostrar si se respetó la división de poderes entre niveles y órganos de gobierno prescripta en la Constitución y, en caso contrario, si las excepciones establecidas cumplieron con los requisitos propios de sus institutos de emergencia.

3.1. La división de poderes en la etapa de diseño del canje subnacional 2001-2010

Una mirada rápida del Decreto N.º 1387/01 permite advertir que el canje subnacional no se incrustó en el marco general de división de poderes entre Nación y provincias. Esto es así, porque este marco ubica a las reestructuraciones dentro del ámbito de la autonomía provincial (art. 121 y 123 CN), mientras que el mencionado Decreto fue emitido por la Nación. Por lo tanto,

corresponde aquí indagar si esta excepción respetó los requisitos establecidos en la Constitución.

El Decreto N.º 1387/01 presentó el canje de la deuda provincial de forma subsidiaria al de la deuda nacional; subsidiaridad que quedó reflejada en sus considerandos. En efecto, de sus cuatro páginas de contenido, solo unos pocos renglones se refieren a éste, advirtiendo que las mismas consideraciones efectuadas con respecto a la necesidad de renegociar la deuda nacional caben para la provincial (Decreto N.º 1387/01).

Partiendo desde allí, en su título II, el aludido Decreto instruyó al Ministerio de Economía de la Nación [MECON] para que ofrezca a los acreedores pertinentes la posibilidad de convertir sus acreencias en nuevos títulos públicos (art. 17) y, a continuación, definió las cualidades generales del proceso (art. 18-24).

En el título siguiente, exclusivo sobre deudas provinciales, advirtió que estas deudas serían absorbidas por un Fondo especial –conocido, por sus siglas, como “FFDP”–⁴ siempre y cuando las provincias brindasen su consentimiento, garantizaran el pago con sus recursos de la coparticipación y se comprometiesen a tener presupuestos fiscales equilibrados (art. 25 y 26, Decreto N.º 1387/01).

Dos ausencias resaltan en sus considerandos. En primer lugar, ellos omiten explicitar el fundamento constitucional del que emergerían las facultades de la Nación para avanzar sobre el diseño de un canje subnacional semejante. En segundo lugar, no mencionan ningún pacto con las provincias que dé cuenta de un acuerdo previo entre ambos niveles de gobierno para avanzar en este sentido.

Ambas omisiones se procuraron saldar *a posteriori*, lo cual, claro está, es improcedente desde el punto de vista constitucional. Con respecto a la primera, el Decreto N.º 1584/01 ubicó en el art. 124 de la Constitución el fundamento de tal facultad, sosteniendo que en virtud de éste la Nación posee la atribución de establecer las reglas básicas y la coordinación necesaria para un adecuado funcionamiento del mercado de crédito público (Decreto N.º 1584/01).

Se trata de una interpretación amplia del contenido del referido art. 124. Esto es así, en tanto de conformidad a su letra las mencionadas atribuciones de la Nación se conceden frente a actos “internacionales” de las provincias; dicho de otro modo, en una interpretación restrictiva de su contenido, estas atribuciones se circunscribirían a eventos en los cuales estuviese involucrada exclusivamente la deuda externa provincial y no a aquellos en los que, como en el canje objeto de estudio, también lo estuviese su deuda interna.

4- “Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial” (Decreto 286/95).

En vinculación con la segunda omisión, las provincias y la Nación firmaron un acuerdo conocido como “Segunda Addenda al Compromiso Federal”.⁵ Su artículo séptimo prescribió que las provincias podrían encomendar a la Nación la renegociación de sus deudas, siempre que ellas garantizaran su pago. Asimismo, la Nación aceptaba dichas deudas a condición de que las provincias se comprometiesen a no aumentar sus gastos primarios ni a asumir nuevo endeudamiento.

Dos observaciones pueden realizarse al respecto. En primer término, deben observarse los tiempos del proceso. Los considerandos de la referida Addenda hacen *como si* este proceso hubiese tenido como epicentro una verdadera negociación política entre ambos niveles de gobierno, cuando en realidad fue la Nación –sin facultades aun formalmente delegadas– quien lo disparó y luego buscó las voluntades necesarias para refrendarlo.

De hecho, la resolución ministerial que operacionalizó el canje subnacional fue emitida el 29 de noviembre de 2001 (Resolución N.º 774/01 MECON), mientras que la ratificación de la aludida Addenda se efectuó el 5 de diciembre (Decreto N.º 1584/01); es decir, seis días después de que se emitiese la Resolución que lo ponía en marcha, lo cual nuevamente es improcedente desde el punto de vista constitucional.

En segundo término, debe observarse la forma en la que dicha ratificación se efectuó. De conformidad con el art. 75 inc. 3, esta clase de acuerdos federales deben ser refrendados por una Ley aprobada por mayoría calificada. En el caso concreto esto no aconteció, si se advierte que la Addenda fue ratificada por un Decreto –el ya mencionado N.º 1584/01–; esto es, fue refrendada por un instrumento jurídico no válido a estos efectos.

El Decreto N.º 1387/01 tampoco respetó el marco general de reparto de atribuciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Esto es así, porque este marco ubica a las reestructuraciones dentro del ámbito de competencias del congreso (art. 75 inc. 7 CN), mientras que el mencionado Decreto fue emitido por el Poder Ejecutivo Nacional. Nuevamente, corresponde aquí indagar sobre si esta excepción respetó los requisitos establecidos por la Constitución.

En sus considerandos, el Decreto justificó el obrar del Poder Ejecutivo recurriendo a tres fuentes constitucionales diferentes; en concreto, sostuvo que este órgano estaba habilitado para emitir una disposición de contenido semejante en función de sus propias competencias (art. 99 inc. 1 y 2 CN), por razones de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3 CN) y, finalmente, por

---

5- El Compromiso Federal fue un pacto fiscal firmado el 17 de noviembre de 2000 (ley 25.400). El 10 de enero de 2001 se le había efectuado una primer Addenda. El contenido de la 2.ª puede verse en el Anexo III del Decreto N.º 1584/01.

delegación legislativa de las leyes N.º 25.414 y 24.156 (art. 76 CN), (Decreto N.º 1387/01).⁶

Los propios considerandos establecieron un orden de prelación entre estas fuentes, dejando en claro que el art. 99 inc. 3 operaría solo de forma subsidiaria a las otras dos; es decir, cuando el contenido del Decreto no ingresase dentro de la propia competencia del poder ejecutivo o de la delegación efectuada por el congreso (Decreto N.º 1387/01).

Esta forma de justificación se comprende al observar la técnica legislativa utilizada para redactar esta disposición. Estamos aquí en presencia de lo que popularmente se conoce como “normativas-ómnibus”; normativas en las que se incorporan, en un mismo instrumento jurídico, diferentes temáticas con poca conexión entre sí y que, por ello, se esperaría fuesen reguladas por instrumentos separados. En este Decreto en particular, la reestructuración provincial se incluyó junto a un conjunto de medidas tributarias, laborales y fiscales que nada tenían que ver con la gestión del endeudamiento propiamente dicho (Decreto N.º 1387/01).

Desde allí, cabe desmenuzar su contenido intentando encontrar la justificación que aplica a cada caso puntual. En relación al canje *per se* esta tarea es sencilla, puesto que los propios considerandos legitiman el obrar del ejecutivo amparándose en el art. 65 de la ley N.º 24.156 –de Administración Financiera– (Decreto N.º 1387/01) que, efectivamente, delega en dicho órgano la facultad del Congreso de reestructurar deudas públicas, siempre que ello implique un mejoramiento de las condiciones financieras de las operaciones originales.

El problema surge al advertir que esta delegación no cumple con ninguno de los dos requisitos que el art. 76 de la CN establece para que una delegación semejante sea considerada válida; esto es, no se estableció por tiempo determinado ni definió con precisión cuáles deudas u operaciones concretas esta delegación alcanzaba (Vernetti, 2018, p. 183).

Con respecto a las condiciones fijadas en el Decreto para que la Nación absorbiese las deudas provinciales resultantes del canje –es decir, con respecto a la garantía de pago con fondos provinciales de la coparticipación y de tener presupuestos fiscales equilibrados (art. 25 y 26)– corresponde, siguiendo la lógica de los considerandos, remitirse en primer lugar al análisis de las facultades propias del Ejecutivo (art. 99 inc. 1 y 2 CN), en segundo lugar a la delegación legislativa de ley N.º 25.414 (art. 76 CN) y, finalmente, por defecto, al art. 99 inc. 3 CN (Decreto N.º 1387/01).

6- La delegación de la ley N.º 25.414 es mencionada al final de los considerandos junto a las otras dos fuentes referidas (Decreto N.º 1387/01), aquella de la ley N.º 24.156 es citada precedentemente (Decreto N.º 1387/01).

La competencia para legislar en materia tributaria le corresponde al congreso (art. 75 inc. 1, 2 y 3 CN) y, en particular, le corresponde a éste la facultad de regular el régimen de coparticipación (art. 75 inc. 2 CN) y de establecer asignaciones específicas sobre los recursos coparticipables (art. 75 inc. 3 CN);⁷ dicho en otros términos, estas facultades no forman parte de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo mencionadas en los art. 99 inc. 1 y 2 de la CN, relativas a su carácter de jefe supremo de la Nación y a su capacidad para reglamentar las leyes.

La ley N.º 25.414, conocida popularmente como “ley de superpoderes” (Vernetti, 2018, p.189), vino a complementar la ley de emergencia N.º 25.344 de fines de 2000 (art. 2), estableciendo una delegación amplísima de facultades al Poder Ejecutivo por el plazo de un año (art. 1) y enumerando una a una las materias alcanzadas por tal delegación (art. 1 y ss.); esto es, cumpliendo adecuadamente con los requisitos fijados por el art. 76 de la CN. Ahora bien y pese a que el grueso de los poderes delegados por la emergencia eran de materia tributaria, ninguno de ellos habilitaba al ejecutivo a legislar sobre asignaciones específicas de recursos coparticipables, tal como lo hacían los art. 22 y 25 del Decreto en cuestión.

Bajo estos presupuestos queda aquí como última posibilidad para justificar la validez del obrar del ejecutivo, la excepción prevista a la división de poderes por razones de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3 CN). El problema surge al advertir que este artículo veda expresamente dicha posibilidad cuando este órgano emita disposiciones de carácter legislativo que regulen –como en el caso concreto (art. 22 y 25, Decreto N.º 1387/01)– materia tributaria, bajo pena de nulidad absoluta e insanable (art. 99 inc. 3 CN).

En síntesis, ninguna de las tres posibilidades sindicadas por el Decreto N.º 1387/01 –facultades propias del ejecutivo (art. 99 inc. 1 y 2 CN), delegación legislativa de la ley N.º 25.414 (art. 76 CN) o razones de necesidad/urgencia (art. 99 inc. 3 CN)– facultaban a este órgano a legislar en el caso concreto sobre los recursos de la coparticipación federal de impuestos. Esta vulneración de la Constitución no fue subsanada por una ley posterior, puesto que el pacto entre las provincias y la Nación que habilitaba *a posteriori* dicho obrar fue ratificado por una disposición del propio poder ejecutivo; el ya aludido Decreto N.º 1584/01.

7- Para comprender la naturaleza de la garantía solicitada a las provincias, observar aquella dispuesta por el art. 22 del Decreto N.º 1378/01 para el canje nacional; garantía que básicamente consistió en una afectación específica de los fondos coparticipables a estos efectos.

3.2. La división de poderes en la etapa de ejecución del canje subnacional 2001-2010

Si bien el Decreto N.º 1579/02, que activó desde la Nación el canje subnacional luego de la crisis de 2001, no respetó el marco general de reparto de poderes entre los niveles de la relación federal, sí salvaguardó el federalismo al cumplimentar los requisitos establecidos por la Constitución al tiempo de establecer excepciones a este marco (art. 75 inc. 2 y 3 CN).

Esto es así, en tanto este Decreto fundamentó en sus considerandos el obrar de la Nación en un acuerdo previo con las provincias (Decreto N.º 1579/02). En efecto, en el artículo octavo de este acuerdo –“Sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”–, las provincias encomendaron a la Nación la renegociación de sus deudas públicas que se convertirían en títulos nacionales, bajo la misma dinámica del Decreto N.º 1387/01, pero en cumplimiento de las nuevas condiciones pactadas (Decreto N.º 1579/02).

Esta delegación de competencias se efectuó de forma voluntaria y en respeto de los requisitos exigidos por el artículo 75 inc. 2 y 3 de la CN, si se observa que el referido acuerdo, sustancialmente, acordó el traspaso de los recursos necesarios para que la Nación pagase la nueva deuda aceptada (art. 8 y 9) y, formalmente, fue ratificado por las legislaturas provinciales intervinientes y por el congreso nacional a través de la ley N.º 25.570, aprobada, tres meses antes de la emisión del aludido Decreto, por mayoría calificada.

Con respecto a la división de poderes entre los órganos ejecutivo y legislativo *a priori* aconteció una situación semejante. El proceso de reapertura del canje no siguió el marco general de esta división, pero el obrar del ejecutivo en el caso de este Decreto –v. g. el N.º 1579/02– se fundamentó adecuadamente en la delegación legislativa efectuada por el congreso por medio de la ley N.º 25.561 (Decreto N.º 1579/02).

Esta ley, de enero de 2002, declaró la emergencia pública y, a partir de allí, transfirió, hasta el 10 diciembre de 2003, un amplio abanico de facultades al poder ejecutivo (art. 1, ley N.º 25.561). Entre ellas, delegó a este órgano la competencia para reestructurar el sistema financiero y proceder al canje de los títulos provinciales correspondientes, previo acuerdo con sus autoridades (art. 1, 12 y cc., ley 25.561); esto es, efectuó una delegación en cumplimiento de los requisitos de temporalidad y base cierta del art. 76 de la CN.

La existencia de una delegación semejante no hace presuponer *per se* la exclusión del Congreso en este tipo de asuntos. De allí que, el Decreto N.º 1579/02 se haya visto en la necesidad de aclarar en sus considerandos que por razones de necesidad y urgencia se hacía imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes; esto es,

fundamentó el obrar del ejecutivo en el artículo 99 inc. 3 de la CN (Decreto N.º 1579/02).

Se puede aquí cuestionar si la referida “urgencia” realmente existió, teniendo en cuenta que, luego del estallido de la crisis, el canje subnacional se organizó sin el frenesí de los últimos meses de 2001. De hecho, entre la decisión de reabrir el canje y el mencionado Decreto pasaron más de seis meses y para su emisión se utilizó una arquitectura institucional ya usada en la etapa anterior.⁸

El cuestionamiento tiene sentido desde el momento en que la Corte Suprema entiende que el contenido de los art. 76 y 99 inc. 3 debe interpretarse de forma “hiper-restrictiva” (Verneti, 2018, p. 183). Por regla, debe priorizarse la división de poderes y, por lo tanto, tiene que existir una verdadera imposibilidad material del congreso para operar; la falta de rapidez del trámite legislativo –sostiene Pinése (2005, p. 6)– no es argumento suficiente a estos efectos.

Esta observación se amplifica si se advierte que la arquitectura institucional del Decreto 1579/02 continuó siendo usada en los años subsiguientes para incorporar otras deudas subnacionales que no habían ingresado en la operatoria de 2002. Estas reaperturas se activaron siempre saltando al Congreso, arguyendo una y otra vez la existencia de razones de *necesidad y urgencia* –pese al paso del tiempo– que hacían imposible seguir el trámite legislativo (Resoluciones N.º 150/03, 272/03 y 633/03 del MECON; Decreto N.º 528/04 y N.º 977/05).

Peor aún, estas nuevas reaperturas se efectuaron bajo el paraguas de la delegación legislativa de la ley N.º 25.561, cuya vigencia finalizó el 10 de diciembre de 2003.⁹ Para comprender el porqué de esta aparente incongruencia, cabe advertir que esta delegación se prorrogó año a año hasta el 31 de diciembre de 2019 –momento en el que no finalizó, sino que mutó¹⁰; en concreto, se prorrogó por las leyes N.º 25.820, 25.972, 26.077, 26.167, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563, 26.729, 26.896, 27.200 y 27.345.

La sanción de estas normas se efectuó alegando en cada uno de los casos la continuidad de la situación de emergencia económica; es decir, alegando que la situación que originariamente justificó la sanción de la ley N.º 25.561 –en el punto más álgido de la crisis de 2001– se mantuvo vigente durante

---

8- La decisión de reabrir el canje se tomó en febrero de 2002 a partir de la suscripción del acuerdo-ley N.º 25.570, mientras que el mencionado Decreto se emitió en agosto de ese año.

9- Ver por ejemplo considerandos del Decreto N.º 528/04.

10- Esto es así, puesto que el 23 de diciembre de 2019 se sancionó una nueva ley de emergencia económica; la ley N.º 27.541.

los 17 años siguientes, algunos de los cuales reportaron una bonanza económica destacable.

La evolución del endeudamiento subnacional habilita a dudar de la alegada continuidad. En efecto, mientras que en 2002 el *stock* de la deuda provincial representaba el 21,9% del PBI y 6.5 veces el total de los ingresos de origen provincial, para 2009 estos valores eran del 8,4% y 1.9 veces, respectivamente.¹¹ En este marco, al año siguiente, la Nación decidió por medio del Decreto N.º 660/10 licuar las deudas que las provincias mantenían con ella, algo difícilmente realizable en una situación de emergencia como la del tiempo inmediatamente posterior al estallido de la crisis de 2001.

3.3. La división de poderes en la etapa de consolidación del canje 2001-2010

El régimen federal de responsabilidad fiscal, que en 2004 estableció un conjunto de disposiciones tendientes a evitar nuevos posibles ciclos de sobreendeudamiento subnacional, respetó la división de poderes constitucional si se observa que, por un lado, fue instituido por una ley del congreso –la N.º 25.917– y, por otro lado, se sustentó en un acuerdo previo entre la Nación y las provincias adherentes; precisamente, aquel acuerdo que decidió en 2002 la reapertura del canje objeto de estudio, ratificado por mayoría calificada a través de la ley N.º 25.570.

Más aún, en términos institucionales, dicho régimen vino a regularizar el precario andamiaje normativo que regulaba hasta entonces el acceso al crédito subnacional (Álvarez *et. al.*, 2015; Liendo, 2010; Manzo, 2022). El punto pie inicial de este andamiaje fue dado por una resolución ministerial, mediante la cual el poder ejecutivo nacional se autoatribuyó en 1993 las facultades de “supervisión”, “coordinación” y “aprobación” de este acceso (art. 1, Resolución MECON N.º 1075/93) en un momento en el cual el referido artículo 124 de la Constitución aún no existía.

Durante los años subsiguientes estas facultades se operacionalizaron a través de una serie de decretos, resoluciones ministeriales y comunicaciones del BCRA de dudosa validez constitucional (Manzo, 2022, p. 217). Ahora, en 2004, las provincias las ratificaban a través del aludido régimen aprobado por una normativa que cumplía con lo dispuesto por los artículos 75, 121 y 123 de la CN.

Aun así, jurídicamente, pueden atribuírsele a esta normativa dos limitaciones. En primer lugar, su sanción se realizó más de un año y medio después de vencido el plazo acordado por las provincias y la Nación para hacerlo.¹²

11- Datos según la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) del MECON.

12- El art. 7 del pacto refrendado por ley N.º 25.570 fijaba el compromiso de sancionar un régimen semejante antes del 31 de diciembre de 2002.

En segundo lugar, este acuerdo tenía por objeto el establecimiento de un régimen integral de coparticipación federal de impuestos (art. 7, acuerdo-ley N.º 25.570) y no un régimen –como el sancionado– de responsabilidad fiscal; régimen de coparticipación que, en realidad, debería haberse activado en 1996 de conformidad a la disposición transitoria sexta de la Constitución reformada en 1994.

Si bien el régimen sancionado no cumplió con dicho objetivo, sí logró avanzar sobre muchos de sus aspectos definitorios. En efecto, este régimen creó un organismo fiscal federal, previó la conformación de un fondo anticíclico federal, estableció reglas de transparencia de la información fiscal y, finalmente, sentó las bases para la coordinación de los organismos de recaudación de las diferentes jurisdicciones; es decir, cumplió con 5 de las 10 pautas previstas en 2002 para conformar el referido régimen de coparticipación.¹³

Puntualmente en lo atinente al endeudamiento subnacional, la ley N.º 25.917 estableció límites cuantitativos a la toma de deuda por parte de las provincias (art. 21), la prohibición de que dicha toma se efectuase para financiar gastos corrientes (art. 12), la imposibilidad de los ejecutivos provinciales de aumentar esta última clase de gastos restando partidas al pago de la deuda (art. 15), el mandato a sus gobiernos de transparentar su contabilidad (art. 24), un procedimiento para el control del nivel de endeudamiento subnacional (art. 25), la previsión de programas nacionales de asistencia financiera (art. 26) y, finalmente, el empoderamiento del “Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal” para controlar el cumplimiento de lo regulado (art. 27-30).

Ahora bien, en el marco de la crisis global de 2008, las autoridades nacionales decidieron suspender la vigencia del grueso de estas pautas. En efecto, por el art. 2 de la ley N.º 26.530 de agosto de 2009 se decidió dejar sin efecto las prescripciones contenidas en los artículos 12, 15, 21 y 24 de la ley N.º 25.917;¹⁴ esto es, las provincias podrían en adelante tomar deuda por encima del límite establecido y hacerlo para financiar sus gastos corrientes; asimismo, podrían durante un ejercicio presupuestario en curso aumentar este último tipo de gastos en detrimento del pago de sus deudas y hacerlo pasar presupuestariamente como gastos en amortización de deuda, pese a que no hayan sido reconocidos así en los ejercicios presupuestarios anteriores.

Desde el punto de vista jurídico, esta norma de emergencia –precisamente, la ley N.º 26.530– fue sancionada por el órgano competente a estos efectos:

13- Ver el contenido de la ley N.º 25.917 en relación a los incisos “a”, “b”, “c”, “d” y “h” del art. 7 del acuerdo ratificado por ley N.º 25.570.

14- Asimismo, el referido artículo 2 de la ley N.º 26.530 dejaba sin efecto las limitaciones de los artículos segundo y tercero de la ley N.º 25.152.

el Congreso Nacional (art. 75 inc. 2, 4 y 7 CN). Sin embargo, no se sustentó en un pacto previo con las provincias como habría correspondido; defecto que se subsanó a través de su artículo tercero que las invitaba a adherir a su contenido. Dicho en otros términos, su sanción no afectó *per se* la autonomía provincial, puesto que la ley solo se operacionalizaría en aquellas jurisdicciones subnacionales cuyos poderes legislativos así lo dispusiesen.

De igual modo, estas excepciones se establecieron por un plazo cierto –los periodos presupuestarios 2009 y 2010– y con el objeto de dejar espacio fiscal a las provincias para que ellas pudiesen, en el marco de la aludida crisis, promover la actividad económica y sostener el nivel de empleo (art. 1 y 2, ley N.º 26.530).

El problema surge al advertir que estas excepciones se prorrogaron año a año hasta fines de 2017. En concreto, estas prórrogas se establecieron por el art. 24 del Decreto N.º 2054/10 para el ejercicio presupuestario 2011, por el art. 61 de la ley N.º 26.728 para el 2012, por el art. 49 de la ley N.º 26.784 para el 2013, por el art. 66 de la ley N.º 26.895 para el 2014, por el art. 52 de la ley N.º 27.008 para el 2015, por el art. 54 de la ley N.º 27.198 para el 2016 y, finalmente, por el art. 52 de la ley N.º 27.341 para el 2017.

Cabe aquí efectuar las mismas observaciones que con respecto a las prórrogas de la ley de emergencia de 2002, considerando que a lo largo de este periodo la situación económica varió en relación a aquella propia del tiempo estallido de la crisis 2008 que justificó la instauración de las referidas excepciones; periodo en el que existieron algunos años de bonanza económica.

Resalta en particular la prórroga del ejercicio 2011, teniendo en cuenta que se efectuó por decreto; es decir, se efectuó salteando la división de poderes constitucionalmente establecida. El Poder Ejecutivo justificó su obrar aduciendo que había enviado el proyecto de ley correspondiente al congreso y que este no lo había sancionado; tratándose de un proyecto de ley de “presupuesto” la normativa vigente habilita la prórroga del presupuesto precedente, autorizando al ejecutivo a efectuarle una serie de modificaciones (Decreto N.º 2054/10).

No obstante ello, esta autorización es limitada. Efectivamente, este órgano no puede realizar cualquier tipo de modificación al presupuesto anterior sino solo aquellas enumeradas en el art. 17 de la ley N.º 24.156; modificaciones que, básicamente, giran en torno a cuestiones contables concretas orientadas a adaptarlo al nuevo año fiscal. De allí que, el aludido Decreto N.º 2054/10 haya remitido en sus considerandos al art. 99 inc. 3 de la CN para legitimar su contenido en todas aquellas otras cuestiones que excediesen el marco de dicho art. 17 (Decreto N.º 660/10).

La dificultad para admitir este instituto de excepción aparece aquí al obser-

var que las mencionadas excepciones al régimen federal de responsabilidad fiscal bien pueden interpretarse como de naturaleza “tributaria” y, consecuentemente, quedar excluidas del ejercicio legislativo del órgano ejecutivo admitido por el art. 99 inc. 3 de la CN.

4. Reflexiones finales

El canje subnacional 2001-2010 cumplió con sus objetivos más inmediatos, pero no así con aquellos de más largo plazo o estructurales. En efecto, produjo un marcado proceso de desendeudamiento de las cuentas provinciales y logró alcanzar los consensos necesarios para fijar un conjunto de reglas tendientes a un adecuado manejo de la deuda subnacional (Álvarez *et al.*, 2015), pero no pudo evitar que las provincias incurrieran en una nueva crisis de insustentabilidad financiera, al final de la cual debieron reestructurar nuevamente sus pasivos externos (Manzo, 2022).

A fin de reflexionar sobre el porqué de este desenlace, este artículo abordó las cualidades y el papel que asumió el Derecho en el proceso. En particular, se planteó el objetivo de analizar uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, indagando sobre si durante este canje se respetó la división de poderes idealmente plasmada en la Constitución.

El análisis realizado permitió mostrar empíricamente que esto no fue así y que, de hecho, existió en esta dimensión un doble desplazamiento; un desplazamiento del poder político, por un lado, desde las provincias a la Nación y, por otro lado, dentro de este último nivel de gobierno, desde el órgano legislativo al ejecutivo.

Asimismo, el trabajo exhibió que estos desplazamientos no se realizaron – en la amplia mayoría de los procesos jurídicos abordados– cumpliendo adecuadamente con los requisitos exigidos por la Constitución a estos efectos.

La cualidad más destacada de esta vulneración al orden constitucional fue, en el proceso estudiado, su «permanencia» y «generalidad». De hecho, el análisis efectuado permitió dar cuenta de que el estado de excepción se mantuvo vigente de forma continua no solo durante el periodo del canje propiamente dicho, sino durante prácticamente todo el siglo XXI. De igual modo, permitió observar que este estado no se circunscribió a una normativa en particular sino que se reprodujo, con mayor o menor profundidad, en la totalidad de los programas abordados.

Así, a lo largo de todo el proceso, la “excepción” se convirtió en “regla”, lo que, claro está, constituye en sí mismo un fenómeno lógicamente contradictorio. Cuando ello acontece, explica Agamben (2005, p. 13), se visibiliza la verdadera naturaleza de nuestros Estados contemporáneos: estos operan en la práctica como verdaderos “Estados de excepción”.

Durante su vigencia se modifica la relación prevista en los órdenes constitucionales entre Política y Derecho y al hacerlo, este último pierde potencialidad para contribuir a la institucionalización de la política pública. Esto es así porque, para que el Derecho pueda cumplir con sus funciones más profundas, debe existir una cultura jurídica en la que la Política se subordine al Derecho y no a la inversa, como en el proceso estudiado: en este, la Política –y no el Derecho– se convirtió en el principio inmanente de ordenación social (Bourdieu, 2016).

Esta primacía se materializó, en primer término, en la concentración del poder político en el órgano ejecutivo en detrimento del legislativo, expresión por excelencia del Estado de Derecho. En el caso concreto, el Ejecutivo se erigió como el epicentro del proceso analizado: desde sus oficinas, emanaron el grueso de las definiciones que lo configuraron; las decenas de Estados deudores involucrados y sus miles de acreedores operaron en este proceso más bien por reacción, validando o rechazando sus propuestas.

Desde allí que, estas definiciones se hayan plasmado en normativas de segundo orden –decretos, resoluciones y comunicaciones– y no en verdaderas leyes provenientes del órgano legislativo. Este órgano, como se mostró, tuvo en el canje un rol ciertamente secundario, ya sea delegando facultades o convalidando procesos políticos que el ejecutivo había sellado por fuera de su recinto.

En segundo término, se materializó en la apariencia y no en el respeto cierto de la Constitución. En un principio, la concentración de poderes se justificó en función de una crisis de tal entidad, que, de conformidad con el discurso oficial, impedía obrar dentro del espacio de normalidad constitucional. Sin embargo, la sola existencia de esta situación fáctica no amerita la vulneración de la división de poderes; para que ello acontezca deben cumplirse una serie de requisitos que, se insiste, no se cumplieron en la mayoría de las normativas estudiadas. Peor aún, finalizado el periodo más acuciante de la crisis e incluso en años de bonanza económica, se mantuvo vigente, evidenciando una regularidad en la forma de excepción del ejercicio de la soberanía, independiente de la emergencia *per se*.

En este marco, puede afirmarse que el proceso de canje se mantuvo vigente a lo largo de cuatro mandatos presidenciales no por las capacidades del Derecho, sino por una sucesión de acuerdos y rupturas políticas, en las que cada nuevo gobierno reinterpretaba el proceso heredado desde sus propios intereses y concepción ideológica. De hecho, antes de la crisis de 2001 el canje subnacional se incrustaba en las políticas ortodoxas puestas en práctica con anuencia del FMI (Decreto N° 1387/01; Decreto N° 1584/01), mientras que posteriormente lo hacía en las heterodoxas opuestas a las pro-

mocionadas por este organismo (ley N.º 26.530; Decreto N.º 660/10). Pese a ello, en uno y otro momento histórico, el Estado de Derecho fue dejado de lado en los términos descritos.

De conformidad a De Oliveira (2007), el fundamento material de esta permanencia de la excepción obedece a la incapacidad de los países periféricos para gestionar las contradicciones del capitalismo financiero globalizado desde su normalidad jurídica; contradicciones que los superan en su escala tiempo-espacial.

Es fundamental subrayar que, en esta clase de Estados, el Derecho continúa contribuyendo a la gobernabilidad. De hecho, en el caso concreto, el proceso analizado se instrumentalizó de principio a fin a través de normas jurídicas; normas que fueron útiles tanto para jerarquizar los acuerdos políticos que lo impulsaron como para visibilizar, comunicar y operacionalizar su contenido frente a Estados deudores y acreedores.

No obstante ello, se trató de un plexo normativo especialmente circunstanciado y carente de autonomía con respecto al juego político. Cuando la orientación económica volvió a virar en 2015, el Derecho fue incapaz de aislar el proceso estudiado de su emisor histórico. De hecho, el desendeudamiento subnacional fue asociado entonces a una herencia de aislamiento internacional del gobierno saliente y, consecuentemente, dejado de lado en pos de una nueva estrategia de inserción al mercado financiero global.

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2005). *Estado de excepción. Homo sacer II, I*. Adriana Hidalgo Editora.

Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P. & Ivani, G. (2015). El acceso al crédito de los gobiernos sub-nacionales. https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda/documentos/el_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf

Barros, S. (2016). Estudios sobre el gobierno en la Argentina contemporánea. En *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea* (pp. 77-170). CLACSO.

Bourdieu, P. (1996). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Palimpsesto / Derechos Humanos y Desarrollo, México D. F.

Dalla Vía, A. R. (2021). La emergencia y el Estado constitucional de Derecho. *Pensar en Derecho*, (16), 67-74.

Decreto N.º 1387/01 [Poder Ejecutivo Nacional]. Reducción del costo de la deuda pública nacional y provincial. Saneamiento y capitalización del sector privado. Devolución del impuesto al valor agregado a los exportadores. De-

volución parcial del impuesto al valor agregado a quienes efectúen sus operaciones con tarjetas de débito. Intervención de la corte suprema de justicia de la nación en las medidas cautelares dictadas entre entidades estatales. Reducción general del impuesto al trabajo. 2 de noviembre de 2001

Decreto N.º 1584/01 [Poder Ejecutivo Nacional]. Ratificanse el compromiso por la independencia, el acuerdo de apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina y la segunda addenda al compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal. 5 de diciembre de 2001.

Decreto N.º 1579/02 [Poder Ejecutivo Nacional]. Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial. Instrúyese al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a fin de que asuma las deudas provinciales instrumentadas en la forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o Préstamos. Implementación de la operatoria. Autoridad de aplicación. Vigencia. 27 de agosto de 2022.

Decreto N.º 528/04 [Poder Ejecutivo Nacional]. Modificación del Decreto N.º 905/2002. Facúltase al Ministerio de Economía y Producción a establecer el plazo a los fines de la implementación de los canjes estipulados en el mencionado acto. Vigencia. 28 de abril de 2004.

Decreto N.º 660/10 [Poder Ejecutivo Nacional]. Créase el "Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas". 10 de abril de 2010.

Decreto N.º 2054/10 [Poder Ejecutivo Nacional]. Establécense disposiciones complementarias a la prórroga del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010 aprobado por la Ley N.º 26.546. 22 de diciembre de 2010.

De Oliveira, F. (2007). Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. Em De Oliveira y Saliba Rizak (org.) *A era da indeterminação* (pp. 56-75). BoiTempo editorial.

Durand Ponte, V. M. (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿Estado de excepción permanente?*. Siglo XXI.

Durand Ponte, V. M. (2012). Estado de excepción permanente. En *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo* (pp. 1-13). Instituto De Investigaciones Sociales, UNAM.

Guardamagna, M. y Cueto, W. (2013). Políticas de estado en democracia: la relación Estado/Sociedad como ámbito de construcción de la política. *Revista de estudios transfronterizos*, XIII(2), 59-80.

Hardt, M. y Negri, T. (2002). La multitud contra el Imperio. *Debates*, (7), 159-166.

Liendo, H. (2010). *Cesación de pago de Provincias*. Segundas Jornadas Italo-Latinoamericanas de Derecho Público, 1- 3 de septiembre, Potrero de los Funes, San Luis.

Manzo, A. G. (2022). Estrategias de reestructuración de deuda pública sub-soberana a la luz de las experiencias argentinas 2002 y 2020. En Cantamutto, F. (coord.) *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina* (pp. 211-230). EdiUNS.

Manzo, A. G. (2023). Los particulares riesgos de endeudarse en moneda extranjera a la luz de la experiencia reciente de las provincias argentinas. *Tramas*, (22), 20-30.

Melamud, A. D. (2009). *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. CEPAL – Gestión Pública (71) (pp. 1-57).

Mendíaz, M. G. (2007). *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el neo-institucionalismo*. https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20EI%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_Ala.pdf?sequence=1

Ordóñez, J. & Flores Martínez, A. (2022). El estado de excepción: ¿un instrumento de la democracia? *Revista de Derecho*, (57), pp. 83-104.

Pavlovich Jiménez, G. del C. (2008). El estado de excepción: la tensión entre la política y el derecho. *Justicia Juris*, (10), 37-49.

Pinése, G. (2005). El derecho de emergencia o el derecho en emergencia. Id SAIJ DACC050009. http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc050009-pinese-derecho_emergencia_derecho_en.htm

Taccetta, N. (2015). Violencia y derecho: Benjamin, Schmitt, Agamben y el Estado de excepción. *Devenires*, XVI(32), 13-38.

Valim, R. (2018). Estado de excepción: la forma jurídica del neoliberalismo. *Redea, Derechos en acción*, 3(7), 438-461.

Vernetti, L. (2018). Argentina-FMI: corsi e ricorsi. *Derechos en acción*, 3(7), 177-205.

Ylarri, J. S. (2015). La división de poderes en la emergencia económica en Argentina. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (32), 236-262.

Ylarri, J. S. (2020). La situación de emergencia económica y su control judicial. *Forum*, (9), 25-97.