



OCTUBRE 2018
TESIS DE GRADO

Mecanismos de Financiamiento Externo de Actores Subnacionales

Las acciones de la provincia de
Santa Fe en búsqueda de créditos
internacionales para el desarrollo
(2007 - 2017)

Autora: Irene Sacco
Legajo: S-1454/1

Director: Dr. José Fernández Alonso

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Mari y Esteban, por su amor incondicional, por enaltecer mis convicciones y ser los guardianes más meticulosos de mis sueños,

A mi hermana, por ser cómplice de aventuras y encender mi imaginación,

A mis abuelos, por sus valores, sabidurías y consejos perennes,

A mi familia, por los abrazos infinitos y las palabras alentadoras,

A mi compañero, Pablo, por alimentar mis esfuerzos con músicas y llevarme a volar más alto,

A mis amigas y amigos, por acompañarme a transitar este sendero (a veces sinuoso),

A mis compañeros y compañeras de trabajo, por las enseñanzas sigilosas en el camino de la profesión.

A mi director, José, por su firmeza, inconmensurable paciencia y pedagogía de la esperanza.

A esta casa de estudios -que ya es mi segunda casa- y a mis docentes, por haberme brindado tantas oportunidades de aprendizajes colectivos en la complejidad del pensamiento.

¡GRACIAS A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1:	
La gestión externa de las provincias argentinas: marco teórico, causas estructurales y precisiones conceptuales.	8
1.1 El Pluralismo de los años 1960/1970 y las causas estructurales.	8
1.2 Aproximaciones conceptuales.	11
CAPÍTULO 2:	
Santa Fe como actor subnacional: Acceso y restricciones al financiamiento exterior.	20
2.1 Aspectos formales del acceso al financiamiento externo para la provincia de Santa Fe.	20
2.2 Análisis de los condicionantes macroeconómicos para el acceso al financiamiento externo de la provincia de Santa Fe.	26
CAPÍTULO 3:	
El financiamiento tradicional orientado al desarrollo.	34
3.1 Organismos de crédito tradicional: la experiencia regional	34
3.2 Créditos tradicionales: el caso de Santa Fe.	36
CAPÍTULO 4:	
Las acciones de la provincia en torno a las nuevas fuentes crediticias en el escenario internacional 	47
4.1 La gestión externa de Santa Fe en la diversificación de fuentes de financiamiento.....	48
4.2 Las acciones en búsqueda de financiamiento para el sistema provincial de acueductos.....	51
4.3 La provincia de Santa Fe frente a los mercados de capitales internacionales.	61
CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXOS.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

DIAGRAMA N° 1: Modelo de interacción AGENTE-ESTRUCTURA	19
GRÁFICO N° 1: Límite de endeudamiento impuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Porcentaje tomado por la Provincia de Santa Fe (2007-2017).....	24
GRÁFICO N° 2: Límite de endeudamiento impuesto la Constitución Provincial. Porcentaje tomado por la Provincia de Santa Fe (2007-2017).....	25
GRÁFICO N° 3: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Bruta como porcentaje del PBI. Argentina. Período (2007-2017).....	27
GRÁFICO N° 4: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje del PBI. Argentina. Período (2007-2017).....	28
GRÁFICO N° 5: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje de las exportaciones. Argentina. Período (2007-2017).....	29
GRÁFICO N° 6: Indicador de Vulnerabilidad. Servicios de la Deuda Externa como porcentaje de las exportaciones. Argentina. Período (2007-2017)	29
GRÁFICO N° 7: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje de las reservas internacionales. Argentina. Período (2007-2017).....	30
MAPA N°1: Deuda Pública provincial en millones de USD. Año 2017.....	31
GRÁFICO N° 8: Deuda provincial sobre el PBG. Santa Fe (2007-2014)	32
GRÁFICO N° 9: Ratio stock de la deuda provincial / Recursos Presupuestarios. Santa Fe. Período (2004-2017)	33
CUADRO N° 1: Infraestructura Vial Santa Fe. Préstamo BIRF n° 7429.....	38
CUADRO N° 2: Programa de Modernización de la Gestión Municipal y Provincial (PMGM) Préstamo BIRF n° 7532.....	39
CUADRO N° 3: Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano. Préstamo BIRF n° 7382.....	41
CUADRO N° 4: Programa de Servicios Básicos Municipales. Préstamo BIRF 7385.	43
CUADRO N° 5: Red de Infraestructura Vial. Préstamo BIRF n° 7301	44
CUADRO N° 6: Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Préstamo BID n° 1855.....	45
MAPA N° 2: Sistema Provincial de Acueductos. Gobierno de Santa Fe.....	53
CUADRO N° 7: Etapas y fuentes de Financiamiento. Acueducto Reconquista	58
CUADRO N° 8: Préstamos FONDO DE KUWAIT N° 891 y OFID N°163PB	59
CUADRO N° 9: Préstamo del Fondo de Abu Dhabi.....	61
CUADRO N° 10: Obras incluidas en el Anexo de la Ley 13.542	66

Abreviaturas

AG – Asamblea General de Naciones Unidas

ANSES - Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

BCE – Banco Central Europeo

BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM – Banco Mundial

BO – Boletín Oficial

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

CARI - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CN – Constitución Nacional

DAC - Development Assistance Committee (Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD)

DDD – Declaración del Derecho al Desarrollo

DFI - Development Finance International

DH – Desarrollo Humano

DIRFE – Dirección de Asuntos Electorales y Federales (Cancillería Argentina)

FED- Reserva Federal de Estados Unidos

FMI – Fondo Monetario Internacional

FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

INTOSAI - Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

IPEC – Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Santa Fe

NU – Naciones Unidas

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OPEP- Organización de Países Exportadores de Petróleo

OFID- Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional.

PBG – Producto Bruto Geográfico

PBI – Producto Bruto Interno

PEP – Plan Estratégico Provincial

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRMA – País de Renta Media-Alta

RRII – Relaciones Internacionales

SWFs –Sovereign Wealth Funds' (Fondos Soberanos)

Introducción

Desde finales del siglo XX y principio del XXI asistimos a un proceso de globalización de carácter incompleto. Los cambios internacionales en estas últimas décadas, desde el 60 hasta el presente, han acarreado varias transformaciones estructurales. Una de ellas es la aparición de actores que otrora no tenían competencia manifiesta en las relaciones interestatales, dando lugar a nuevas vinculaciones externas y acciones políticas. Este cambio inauguró una modalidad diferente en la diplomacia como correlato del sesgo económico internacional que estimulaba cada vez más intercambios comerciales y la expansión de los movimientos de capital financiero. A partir de allí, se fue estructurando y profundizando toda una red de relaciones transnacionales, en las cuales comenzaron a ganar protagonismo los actores de carácter subestatal.

Esta investigación se inscribe en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales y aborda los vínculos que se han gestado desde un actor subnacional, la provincia de Santa Fe, concretamente, y las fuentes de financiamiento global.

El objetivo general de la presente tesina consiste en analizar el accionar internacional de la provincia de Santa Fe en la búsqueda de financiamiento externo para su desarrollo entre los años 2007-2017. En correspondencia con tal objetivo, indicamos que son tres los objetivos específicos: 1) identificar los accesos y restricciones al financiamiento exterior de Santa Fe como actor subnacional; 2) examinar las fuentes de financiamiento exterior tradicionales utilizados por la provincia de Santa Fe para el desarrollo; y, 3) indagar la nueva estrategia de financiamiento exterior para el desarrollo de la provincia de Santa Fe.

Tras la presentación de los objetivos manifestamos que la tesina sostiene como hipótesis de trabajo que *en la búsqueda de financiamiento externo para el desarrollo el Gobierno de Santa Fe ha priorizado la toma de préstamos destinados a ciertas áreas, más precisamente, a la concreción de obra pública e infraestructura. Por otro lado, en los últimos cinco años de estudio, se ha producido un cambio en la composición de las fuentes crediticias, pasando de modalidades tradicionales a una cartera más diversificada de financiamiento externo.*

Si bien el marco teórico sobre el cual se estructuró la investigación se desarrolla en el capítulo siguiente, se mencionan en estas líneas que el mismo recurre a aportes del constructivismo y de especialistas en Relaciones Internacionales en torno al accionar externo de

actores subnacionales.

La investigación consignada en la presente tesina se basa en un estudio de caso. El diseño metodológico se realizó a partir de técnicas y herramientas propias del enfoque cualitativo, utilizando técnicas y herramientas cuantitativas en forma complementarias a fin de reforzar los resultados del aboraje del problema de investigación planteado. En relación a las técnicas de recolección incluimos fuentes primarias como documentos oficiales, archivos y otras publicaciones de carácter estatal; y secundarias, como periódicos y revistas, publicaciones académicas y reportes. Las primeras nos posibilitaron indagar sobre la información estadística y normativa original del objeto de estudio; y las segundas, nos sirvieron como apoyo para analizar esa información obtenida de primera mano. También, con el propósito de enfatizar en la investigación, procedimos a realizar entrevistas estructuradas a funcionarios de gobierno y especialistas en la temática. En cuanto al tipo de análisis, procedimos al análisis de contenido, que nos ha resultado más ilustrativo de acuerdo con los propósitos perseguidos, los documentos disponibles y la naturaleza de posibles futuras investigaciones.

El recorte temporal de nuestro estudio abarca un período de 10 años, del 2007 al 2017. El punto de inicio del recorte se corresponde con la inauguración del período de las administraciones del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), coalición de partidos liderada por el Partido Socialista (PS) y en el que participa un sector de la Unión Cívica Radical (UCR), Generación para el Encuentro Nacional (GEN), Movimiento Libres del Sur, entre otras fuerzas políticas. En concreto, el recorte temporal comprende dos administraciones y media, Hermes Binner (2007-2011), Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015, en adelante). En cuanto al caso de la provincia de Santa Fe, la elección estuvo consignada por la relevancia del mismo y la factibilidad metodológica. En relación con lo anterior, estudiamos el comportamiento de la provincia de Santa Fe como entidad subnacional ya que mantiene constante durante 10 años el propósito para conseguir financiamiento; empero, modifica sus estrategias en la búsqueda con variaciones que pueden observarse entre cada uno de los mandatos. Además, se ponderó la indagación de las acciones llevadas adelante por la provincia de Santa Fe habida cuenta de la disponibilidad relativamente fácil en el acceso a información y datos necesarios para avanzar en el proceso de investigación.

Esta tesis se divide en introducción, cuatro capítulos, seguidos de una conclusión. El *primer capítulo* se centra en describir la ampliación de los actores internacionales en el mundo, comprendiendo las causas estructurales -exógenas y endógenas- y precisando algunos conceptos

para el resto del estudio. El *segundo capítulo*, busca explorar el mecanismo de acceso al financiamiento exterior para un actor subnacional, en particular el caso de la provincia de Santa Fe. Por su parte, el *tercer capítulo*, realiza un análisis de las fuentes tradicionales a las que se recurrió para financiar proyectos en la provincia. Mientras el *capítulo cuatro* describe nuevos mecanismos de acceso al crédito internacional para el caso de Santa Fe. Las *conclusiones* reanudan las hipótesis de trabajo planteadas y exponen el corolario de los mecanismos de financiamiento utilizados.

Capítulo 1

La gestión externa de las provincias argentinas: marco teórico, causas estructurales y precisiones conceptuales.

En este capítulo nos proponemos analizar las principales corrientes teóricas que comienzan a estudiar el protagonismo incremental de los actores subnacionales en la arena internacional; examinar las causas estructurales, tanto exógenas como endógenas, que impulsaron este proceso; para luego, subrayar los conceptos que utilizaremos en el recorrido de todo esta tesis.

1.1 El pluralismo de los años 1960/1970 y las causas estructurales

El protagonismo incremental de actores subnacionales es un tópico que ha ganado atención por parte de las distintas escuelas de las Relaciones Internacionales (RRII) a partir de la década del 60. Roberto Russell propone explicar esta preocupación incremental de las RRII mediante un repaso de las discusiones disciplinarias desde mediados del siglo XX. En este marco, destaca la irrupción de aportes teóricos que construirán lo que denomina “pluralismo de los años 1960 y 1970”. De acuerdo con este autor, esta perspectiva encuentra un punto de partida en los cuestionamientos que hace Graham Allison sobre la noción de “actor racional unificado” propio de la visión realista, todo lo cual abre la necesidad de descomponer la “unidad” para comprender el papel de numerosos y variados actores (RUSSELL: 2010).

A este primer aporte, se suma el análisis que hacen Robert Keohane y Joseph Nye respecto la dimensión “transgubernamental” de las relaciones internacionales, la cual remite a las interacciones que ocurren entre distintas reparticiones de gobiernos con sus pares de otros países. Como lo señalan los autores mencionados, “podemos imaginar un mundo en el que otros actores, además de los Estados, participen activamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de cuestiones y en el que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política” (KEOHANE y NYE 1988: 40). Este modo de comprender las relaciones internacionales adopta, para estos autores, el tipo ideal de “interdependencia compleja”, donde aparecen vínculos directos entre burocracias de distintos países, formación de coaliciones transgubernamentales y variados temas de agenda sin una jerarquización estricta.

Durante estos años, la polémica giró en torno a los cuestionamientos de los supuestos básicos de la teoría realista, lo que Ole Waeber pronunció como el "tercer debate" o "debate interparadigmático" de los años setenta en la disciplina de las relaciones internacionales, cuando se cuestionó la explicación de la realidad internacional de los enfoques realistas, hegemónicos en la disciplina desde fines de la Segunda Guerra Mundial, por parte de las aproximaciones "transnacionalistas".

Las causas para explicar el dinamismo de los nuevos actores internacionales estuvieron – están al ser un fenómeno inacabado – supeditadas a un proceso de transformación estructural del sistema internacional, pero, a la vez por condiciones que llamamos endógenas. Es decir, estamos considerando una tendencia mundial a intensificar el accionar por parte de actores subnacionales, y en esta condición podemos detectar varios estímulos, “algunos de ellos provienen de ese mismo escenario y, en consecuencia, actúan como fuerzas sistémicas; otros incentivos se originan en el plano doméstico y refuerzan las tendencias externas. Entre los primeros, debe mencionarse el proceso de interdependencia y de globalización. Sin lugar a dudas estos fenómenos han actuado –con intensidad asimétrica según las regiones del mundo– como fuerzas que han favorecido los contactos más allá del Estado Nación motorizando vínculos transgubernamentales (vínculos entre burocracias y actores subnacionales; sean provincias, estados y más incipientemente, municipios)” (EZQUERRO, 2006: 1).

En cuanto a las tendencias del sistema internacional, como ya es bien sabido, la globalización es un fenómeno multidimensional, que adopta una conducta sistémica y como tal opera por encima de las voluntades individuales o colectivas. Como apunta Ricardo Ffrench-Davis la globalización, en el sentido más directamente económico -intensificación de las corrientes comerciales, de inversión extranjera y financiera–, se ha convertido en un fenómeno acelerado desde mediados del siglo XX. Este contexto internacional globalizado dio un impulso definitivo a la práctica de inserción por parte de las administraciones locales, más allá del Estado-Nación (FFRENCH-DAVIS, 2017: 89).

Al mismo tiempo, es preciso destacar una dimensión crucial que entraña la globalización en nuestros días, nos referimos a la velocidad con la cual se han expandido los flujos financieros. A partir de los años ochenta, las nuevas tecnologías favorecieron un proceso continuo de interdependencia de las finanzas entre países, acompañados por una política de apertura de los

sistemas nacionales y la concomitante integración internacional. Estos flujos financieros resultan mayores que el comercio de bienes y servicios, y que la inversión extranjera directa. Para ilustrar esta situación, French-Davis señala que “los flujos financieros internacionales representan entre cuarenta y setenta veces el valor de las exportaciones más la IED mundiales” (FRENCH-DAVIS, 2017: 105).

Por su parte, la identificación de los nuevos actores que comparten hoy el escenario internacional ha sido, al mismo tiempo, una consecuencia de otro fenómeno paralelo a la globalización. Nos referimos al proceso de localización. Sobre ello, dice Bauman “juntamente con las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso ‘localizador’, de fijación del espacio” (BAUMAN, 1998). En efecto, la revalorización de lo local es producto de dos factores: por un lado, las entidades subestatales están preparadas para dar una respuesta más eficaz y cercana a los nuevos retos de sus poblaciones; por el otro, las mismas unidades subestatales se ven directamente afectadas por una serie de problemas que tienen una dimensión internacional.

Este escenario de transformaciones político-económico a nivel mundial también tuvo repercusiones en el plano estatal. Aquellos estímulos que provienen del plano doméstico obedecen a numerosos factores, nosotros pondremos el acento en los procesos de descentralización generados por el Estado central hacia las provincias y en las nuevas condiciones para reproducir y representar la identidad colectiva.

En este marco, reconsideramos las observaciones realizadas por Myriam Colacrai y Graciela Zubelzú cuando señalan que “conviven dos fuerzas que interaccionan entre sí: las centrípetas -intentos de reafirmación de la autoridad del gobierno central- y las centrífugas -mayor autonomía de acción política y económica de las unidades político administrativas- en que está dividido cada territorio nacional. Esta segunda fuerza, tiene que ver con los procesos de descentralización¹ en marcha y las crecientes asimetrías existentes en la distribución de recursos, que obligan a las unidades a actuar en forma directa en la arena mundial.” (COLACRAI – ZUBELZÚ, 2004: 3).

Estas fuerzas centrífugas a las que nos referimos constituyen una forma de acción en la que, junto a las motivaciones estrictamente funcionales, se pueden hallar en juego importantes

¹Desde el gobierno central, por medio de la Cancillería, se acompañó el escenario de internacionalización provincial a través de la creación de estructuras burocráticas específicas en la vinculación con los gobiernos de las provincias, tal es el caso de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales (DIRFE), creada en 1992, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

motivaciones de orden simbólico.

1.2 Aproximaciones conceptuales

En primer orden, hemos decidido recuperar algunas nociones del constructivismo en la medida de comprender, en forma más holística, un fenómeno que responde a la interacción entre estructura-agente. Principalmente, nos interesa el rol que las ideas e identidades tienen en la constitución y comportamiento de los actores –subestatales, por caso- en la arena internacional.

Para Wendt, en referencia al neoinstitucionalismo, su principal debilidad “es una falta de voluntad permanente para trascender, en el nivel de la teoría sistémica, la suposición individualista de que las identidades y los intereses son dados exógenamente.” Mientras que los constructivistas “traen a esta falta de resolución una ontología comunitaria sistemática en la cual el conocimiento intersubjetivo constituye identidades e intereses” (WENDT, 1992: 425). De este modo, “Wendt recoge de Giddens la explicación de la relación entre el agente y la estructura; lo que le permite conceptualizar tanto a los agentes como a la estructura en términos de entidades mutuamente constitutivas con un ‘igual estado ontológico’” (PORCELLI, 2013: 77)

Para comprender la ontología² social constructivista nos remitimos a Christian Reus-Smit quien sostiene tres presupuestos sobre este tema. En primer orden, manifiesta que, “en la medida en que las estructuras moldean el comportamiento político, las estructuras ideacionales son políticamente más importantes que las materiales”. Claro que las estructuras materiales constriñen algunas formas de acción y posibilitan otras -lo que Alexander Wendt llama ‘los límites externos de la factibilidad’-. Sin embargo, “son las ideas, creencias y valores intersubjetivos los que hacen la mayor parte del trabajo más allá de esto”. La segunda idea reconoce que los intereses de los actores son construidos por sus identidades sociales, es decir, “a diferencia de los racionalistas que ponen entre paréntesis la formación de intereses, los constructivistas señalan que entender cómo los actores han llegado a tener esos intereses forma parte de entender por qué se comportan del modo en que lo hacen”. Los constructivistas ven los intereses de los actores como moldeados por sus identidades sociales, las cuales son constituidas a través del compromiso de los actores con las normas intersubjetivas de la sociedad³. La tercera

² En referencia a la concepción ontológica el aporte más importante del constructivismo es el reconocimiento expreso de que la realidad social no es sino una construcción intersubjetiva. Lo que el realismo ve como una realidad que no podría ser de otra manera en virtud de la estructura objetiva imperante, para el constructivismo no es sino, y como repite Wendt, una mera institución, forjada históricamente a partir de las interacciones y convenciones intersubjetivas contingentes (ARRIOLA, 2016). Para más información véase “*La revolución onto-epistemológica del constructivismo en las relaciones internacionales*”, ARRIOLA, Jonhatan (2016). Disponible: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/202481-Texto%20del%20art%C3%ADculo-879671-1-10-20160310%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/202481-Texto%20del%20art%C3%ADculo-879671-1-10-20160310%20(1).pdf)

³ También se diferencian de las concepciones marxistas que atribuyen los intereses de los actores al lugar que ocupan en relación en el modo de producción.

idea considera que “los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente: las estructuras sociales construyen las identidades y los intereses de los agentes, pero dichas estructuras sólo existen por las rutinarias prácticas conocibles de los agentes” (REUS-SMIT, 2012: 74)

La noción de estructura la comprendemos desde un paradigma sistémico, como el entorno, instituciones y significados que establecen el contexto de la acción internacional y que "obligan" al actor a actuar de tal forma. En esta noción de estructura, el constructivismo otorga un sitio central al rol de las ideas en las relaciones internacionales, “ideas sociales dentro de las cuales se pueden incluir imágenes mentales, percepciones mutuas, conceptos, significados, categorías, conocimientos, creencias, principios, valores sociales, culturas, símbolos, costumbres y normas sociales comunes que establecen cuál es el comportamiento ‘adecuado’ en una sociedad determinada y, de esa forma, determinan el devenir de las relaciones internacionales” (LIZAMA, 2013). Este conjunto de ideas conforman la llamada "estructura normativa" que consiste en un sistema de significados y valores sociales que establecen el comportamiento considerado como legítimo, los cuales no están predeterminados, más bien son generados por la interacción entre los agentes.

Del agente, ponemos el acento en el comportamiento autónomo y deliberado del actor, en especial sobre las identidades sociales, constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos –su papel, su posición- como por la manera como interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos. En palabras de Wendt, la identidad es lo que los actores son e incluye aquellas ideas sostenidas por el Yo, o estructura interna, y aquellas ideas sostenidas por el Otro, o estructura externa (WENDT, 1999: 224).

Finalmente, la intersubjetividad comprende estructuras y agentes. En la intersubjetividad subyace un acuerdo que permite la interacción social. El constructivismo recoge la forma en que las prácticas cognoscibles constituyen sujetos, surgida de la socialización y el aprendizaje mutuo, por tanto suponen la intersubjetividad del proceso en el que las identidades y los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos y dados, como apunta el concepto racionalista representado por las corrientes neorrealistas y neoinstitucionalistas. En pocas palabras, esto quiere decir que del mundo conocido y de las experiencias intersubjetivas compartidas por los sujetos, se obtienen las señales, las indicaciones para interpretar la diversidad de símbolos.

Hasta aquí, hemos introducido el momento histórico de aparición de estos “nuevos actores” en la teoría de las RI; describimos las causas estructurales, sistémicas/exógenas y domésticas/endógenas; nos falta adentrarnos en el entendimiento del agente. Avanzaremos seguidamente en conceptos que nos servirán para definir nuestro objeto de estudio.

Para la definición del tipo de actor, utilizaremos la conceptualización que realiza Caterina García Segura. Esta autora define a la entidad política subestatal con tres características: “1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado compuesto” (GARCÍA SEGURA, 1996: 237). Pero además, teniendo presente el proceso de interacción entre agente y estructura, nos detendremos en analizar, tal como describe Sergio Boisier, la capacidad de autorganización, la consciencia de una identidad regional y la tendencia a transformarse en *sujeto* de su propio desarrollo (BOISIER, 2010: 79).

A nivel internacional, el número y la diversidad de actuaciones de estas entidades que revisten proyección exterior las denominaremos como gestión externa de un actor subnacional gubernamental. De este modo, adscribimos a esta conceptualización tal como lo establece Zubelzú, en la medida que “cobra relevancia el vocablo por el cual definimos o nominamos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación” (ZUBELZÚ, 2006: 150).

Por lo tanto, y muy a pesar del desarrollo que ha adquirido en el ámbito académico, suscribimos a una noción diferente a los conceptos de paradiplomacia o diplomacia regional. Desde el inicio identificamos que el concepto de paradiplomacia no se ajusta al objeto de estudio, como manifiesta Mónica Salomón, este término nos resulta “demasiado restringido porque diplomacia (y, por extensión, paradiplomacia) no denota la totalidad de una política exterior sino tan solo una de sus dimensiones” (SALOMÓN, 2009: 9). Aún así, no consideramos apropiado inferir que los gobiernos subnacionales desarrollan una política exterior, atributo exclusivo del gobierno central del Estado westfaliano. En ese sentido, advertimos que el accionar internacional de las entidades subnacionales en Argentina está limitado y enmarcado jurídicamente en el artículo 124 de la Constitución Nacional, donde se establece que podrán “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional” (CONSTITUCIÓN NACIONAL, 1994).

Salomón se pregunta si “¿pueden o no tener los gobiernos subnacionales una política exterior?” Su respuesta se orienta a diferenciar entre la noción de política exterior y aquella de acción exterior. Mientras la primera se concibe como “una estrategia destinada a alcanzar sus objetivos más allá de las fronteras estatales” a través de instrumentos y estructuras institucionales; la segunda refiere a meros “contactos con entidades extranjeras pero sin el respaldo de una estrategia exterior preconcebida” y con falta de coordinación, o escasa, entre las distintas áreas burocráticas del gobierno subnacional (SALOMÓN, 2009: 10). Frente a esta diferenciación, hemos decidido utilizar la noción de gestión internacional o externa, en la medida que refleja un conjunto de operaciones que se realizan para dirigir y administrar acciones a través de canales preestablecidos, de este modo nos alejamos de utilizar la noción de “política exterior” como se describe en el párrafo anterior; pero asimismo, consideramos que la idea de “acción externa” no es adecuada para el caso bajo estudio.

Definido el contexto que propició la interacción de los nuevos actores en el plano internacional y las características de este agente, consideramos pertinente avanzar en el concepto de desarrollo, ya que una parte significativa de las acciones externas de los gobiernos subnacionales –de las llevadas por la provincia de Santa Fe en búsqueda de financiamiento externo, por caso- se justifican o asisten precisamente en él. Abordar su conceptualización nos conduce a una compleja tarea que brega por delimitar el espacio temático al cual nos referiremos en este trabajo. Queremos esclarecer, desde un principio, que las proposiciones básicas a las que aludiremos nos sirven de marco de referencia para analizar cómo ha sido el desempeño del financiamiento en función de los paradigmas de desarrollo en el plano local en conjunto con las entidades internacionales que promueven el desarrollo. Para ello, recurriremos, en primer orden, a una breve recorrido del término desarrollo como paradigma global impulsado por la Organización de Naciones Unidas con el propósito de señalar qué dimensiones han sido puestas a consideración en su medición, para luego analizar de qué manera las organizaciones internacionales, organismos especializados y programas comenzaron a incluir a los niveles subnacionales. En segundo lugar, indagaremos cómo el modelo global de desarrollo interactúa con una visión endógena, haremos referencia al rol del Estado provincial.

En la década del 70, el derecho al desarrollo pasó a ser considerado como un derecho humano por el sistema de Naciones Unidas (NU). La Asamblea General (AG) aprobó en 1986 una Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD), al que define como “un proceso global, social, cultural, económico y político (luego se agregó el ecológico), que tiende al mejoramiento

constante de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa, en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él derivan”. De acuerdo a este documento, en el artículo 1º se establece que el Desarrollo Humano (DH) es “un derecho inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo social, cultural, económico y político, en el que pueden realizarse todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a participar en él” (DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO, 1986).

Posteriormente, en marzo de 1995, se realizó la Primera Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague, por iniciativa de la ONU, allí se elaboraron los documentos fundamentales que tienen que ver con el Desarrollo Humano en su sentido integrador. El paradigma del DH fue una respuesta a las demandas de los ciudadanos de un mundo radicalmente distinto. Según la Conferencia, son objetivos mínimos del desarrollo: la superación de la pobreza, el pleno empleo, el acceso de todos a la salud y a la educación, la eliminación de las discriminaciones, la integración social y el pleno respeto a la dignidad humana. Se trata de “poner al ser humano en el centro del desarrollo y de orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas” (DECLARACIÓN DE COPENHAGUE, 1995: 26 a). El documento final plantea la necesidad de establecer políticas oficiales que corrijan las fallas del mercado, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e internacional que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial.

A principios del siglo XXI, se fue constituyendo un nuevo enfoque en torno desarrollo tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del año 2000. La “Declaración del Milenio”, aprobada por Resolución de la Asamblea General, reconocía la necesidad de “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza” (AG RESOLUCIÓN 55/2, 2000: 4). Este documento se tradujo posteriormente en un mapa de ruta estableciendo ocho objetivos a ser alcanzados hasta el año 2015: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, (2) lograr la enseñanza primaria universal, (3) promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, (4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, (5) mejorar la salud materna, (6) combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y (8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Resulta interesante resaltar que, desde el sistema de Naciones Unidas, el actor identificado para cumplir con los objetivos y sus metas, no era exclusivamente el Estado nacional, sino también entidades político-administrativas de otros niveles, tales como las provincias y/o regiones. Tal realidad fue evidenciada en el año 2008, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) presentaron un documento que exploraba las condiciones institucionales, las características políticas y programáticas que pueden observarse en materia de competencias internacionales de las provincias argentinas. Allí se reconoce que tanto para el paradigma de desarrollo del PNUD y del enfoque de los ODM “la llave está principalmente en manos de las provincias, en la medida en que las áreas prioritarias de acción como salud, educación y medio ambiente, dependen de decisiones y acciones de estas estructuras subnacionales”. (IGLESIAS, IGLESIAS y ZUBELZÚ, 2008:10)

Merece aquí destacar, que el Gobierno de Santa Fe firmó en enero de 2008 un Acuerdo Marco con el coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina para apoyar el proceso de difusión y apropiación de los ODM en la formulación e implementación de políticas sociales referidas a salud, juventud e infancia, seguridad y género (ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, 2008).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012 (Río+20), se realizó cuarenta años después de la primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo, y fue asimismo el inicio de un proceso de revisión a diez años de los ODM. Entonces, se decidió continuar con el esfuerzo de alcanzar la Agenda del Milenio mediante la definición de nuevas metas globales, cuya base serían el respeto por los derechos humanos y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El propósito era crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta el mundo. Tras cumplirse el plazo fijado en la Cumbre del Milenio, se presentó ante la AG el “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”. En adelante, la Agenda 2030 -en vigor desde el 1 de enero de 2016- se conforma en su totalidad por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y casi 169 metas asociadas.

A partir de este paradigma global que fue adquiriendo la noción de desarrollo, distintos organismos multilaterales de crédito se han integrado a su cumplimiento a través de la creación

de líneas de financiamiento exterior. En los últimos años, esta situación se ha reforzado con la adopción de un marco orientador para financiar el desarrollo sostenible, consensado por la 3ª Conferencia Internacional para el Financiamiento del Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015).

En la medida que el paradigma del sistema de Naciones Unidas comenzaba a generar estructuras de funcionamiento en organismos, programas específicos y en los mismos Estados-Nación, la idea de desarrollo fue adquiriendo características inherentes a cada territorio. Desde de la década del 90' se transitaba el camino “de una concepción del desarrollo asistido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo generado endógenamente; del desarrollo como algo adquirido, al desarrollo como algo construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional” (MADOERY, 2007: 2). En nuestro estudio, observaremos de qué manera un actor subnacional propone otras prioridades para su desarrollo y cómo busca financiamiento externo para la consecución de esas prioridades.

En este sentido, servirá a nuestro análisis el Plan Estratégico de la provincia de Santa Fe adoptado en el 2007 con sus actualizaciones en 2012. Se trata de una herramienta de planificación compuesta por tres líneas estratégicas de acción y catorce ejes de trabajo “con la finalidad de aportar al desarrollo humano, entendido de manera integral. Esta concepción del desarrollo amplía la perspectiva y pone en juego, como ejes transformadores, el fortalecimiento del tejido social, el afianzamiento del capital social y ético de la ciudadanía, la profundización de la participación y deliberación ciudadana, la reforma de la administración pública y el ordenamiento del territorio” (PEP, 2012). Daremos preeminencia a este instrumento ya que se confeccionó a través de un largo proceso de consultas y asambleas ciudadanas, justificando de este modo la prioridad a la realización de proyectos específicos a financiar. Nos interesa vincular este proceso al enfoque constructivista para analizar la manera en que el Estado provincial, en interacción con la ciudadanía, logra articular una representación de quiénes son en términos políticos, sociales y económicos —lo cual ocurre a través de procesos que reciben influencias tanto domésticas como sistémicas— y ofrece, a la vez, una base para la definición de los intereses.

Como vimos la noción de desarrollo se funda no solamente en el crecimiento de la economía, sino en factores referidos al desarrollo social (disminución de la pobreza, aumento del trabajo, calidad de los servicios públicos), al desarrollo humano (educación, salud,

empoderamiento y rol social de las mujeres) y al desarrollo sostenible (medio ambiente). Por lo tanto, tendremos en consideración cada una de estas aristas para evaluar el grado de adaptación al desarrollo de cada proyecto financiado. Concretamente, recurrimos a la utilización de metas proporcionados para la concreción de los ODM, los ODS y las líneas estratégicas del gobierno provincial.

Hasta aquí hemos analizado el efecto de las transformaciones a nivel global y local; y puntualizado aquellos conceptos que resultan determinantes para el tratamiento de esta tesina. Ahora bien, para aproximarnos al mecanismo que nos interesa estudiar, consideramos menester esclarecer en qué arista de la gestión externa nos enfocaremos. Pues bien, un actor subnacional, las provincias en el caso de Argentina, mantienen una gama de vínculos en el plano internacional que suelen ser reverstidas de diferentes calificativos, a saber: relaciones comerciales; cooperación descentralizada, triangular, sur-sur; visitas protocolares; vínculos institucionales; etc.

Habida cuenta de la posibilidad de recursos que pueden obtener a través de estas acciones, los gobiernos sunbacionales en Argentina recurren casi exclusivamente al financiamiento externo. Una de las razones que explican esta situación está vinculada a las decisiones sobre la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Es decir, los fondos de cooperación internacional para el desarrollo, son establecidos por los grandes donantes considerando, por sobre todo, los ingresos de cada país (PBI) y el Ingreso per Cápita (Ingreso Nacional Bruto – INB). En especial, el Banco Mundial y las agencias de calificación de riesgo, como *Fitch Ratings*, *Moody's Investor Service* y *Standard & Poor's*, son los principales actores que establecen indicadores económicos mundiales con consecuencias directas en diversas decisiones y políticas con amplio impacto público, entre éstas la asistencia oficial de cooperación para el desarrollo. Ahora bien, un dato a considerar es que “en los últimos años” Argentina ha pasado a considerarse un país con una renta media-alta (PRMA), lo cual significa que es un país “con una renta per cápita mayor a USD 4.126 e inferior a USD 12.745” (MILESI, 2016: 9 y 10). Esto hace que no seamos elegibles para recibir fondos de AOD. En caso de recibir ayuda de un donante, ésta no computaría como AOD. Como vemos, esta metodología de medición ha traído consecuencias para Argentina, en especial muchas agencias de cooperación radicadas en el país cerraron y no destinan fondos en calidad de “no reintegrables”. Es por este motivo, que se asiste a la búsqueda de otros mecanismos para financiar proyectos en el plano nacional y provincial, particularmente los créditos reembolsables ofrecidos por distintos organismos.

En pos de terminar por aclarar los términos utilizados en la labor de investigación, por financiamiento externo entendemos a aquellos recursos obtenidos en calidad de préstamos reintegrables a través de Organismos multilaterales o bilaterales de crédito, fondos soberanos de inversión, agencias estatales de financiamiento y mercados de deuda soberana. Sólo formarán parte de nuestro estudio las formas de financiamiento directo (contratos de préstamos entre el actor subnacional y la contraparte) e indirecto (el Gobierno Nacional suscribe el contrato de préstamos con la contraparte y luego transfiere los fondos reintegrables al actor subnacional, con el cual se firma un convenio subsidiario de préstamo).

En cuanto a estas dos últimas nociones, desarrollo y mecanismos de financiamiento, entiéndase bien que ubicamos su análisis desde las perspectivas constructivistas. Esto nos permite mejorar las posibilidades para la comprensión de las transformaciones a partir de la codeterminación entre agentes y estructuras, las identidades de los actores y la importancia de las ideas y normas como construcciones intersubjetivas. Como vimos, sobre esta base se va construyendo y modificando los significados de desarrollo y los mecanismos para financiarlo.

Finalmente, recuperando las causas estructurales – endógenas y exógenas- , las singularidades del agente y la noción de intersubjetividad, elaboramos un diagrama para la comprensión integral del modelo de interacción que interviene en este estudio.

DIAGRAMA Nº 1: Modelo de interacción Agente-Estructura



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2

Santa Fe como actor subnacional: Acceso y restricciones al financiamiento exterior

En lo que respecta a la gestión externa del gobierno de Santa Fe en la búsqueda de financiamiento, señalamos que la administración provincial se ha enfrentado a una doble restricción. En este capítulo, analizamos, por un lado, aquellas limitaciones de carácter normativo que son las que establecen la Constitución Nacional, la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2004 y la Constitución Provincial. Y por el otro, las que denominamos condicionantes macroeconómicos, integrado por la capacidad de repago a nivel nacional y provincial.

2.1 Aspectos formales del acceso al financiamiento externo para la provincia de Santa Fe

Para avanzar en el análisis de la gestión externa de la provincia de Santa Fe en búsqueda de financiamiento, se considera necesario relevar primero el marco normativo-político que encuadran las iniciativas de internacionalización de las provincias argentinas. Tal como establece el artículo primero de la Constitución, la nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. En esta línea, se encuentra el artículo 5° el cual dispone que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”; y los artículos contenidos en las competencias de los gobiernos de provincia fijados en el ‘Título Segundo’ de la CN.

Sin abocarnos a realizar una exégesis del texto constitucional, nos proponemos revisar las diferencias entre el plano normativo y la práctica efectiva del modelo federal, es decir, la brecha que existe entre las declaraciones normativas contenidas en el texto de la CN y la insuficiente concreción pragmática de algunas de ellas. Creemos que esta coyuntura responde a un proceso de descentralización obligado que ha impulsado el Gobierno Federal con las provincias, en este orden las políticas domésticas “contribuyeron a dejar en manos de estados subnacionales funciones y responsabilidades que correspondían tradicionalmente al Estado Nación. Es así que por ejemplo, la descentralización en el área de infraestructura hizo que las

provincias pasaran a contar con el manejo de algunas herramientas de comunicación y logísticas, que trataron de ser aprovechadas en función de sus propias necesidades.”(EZQUERRO, 2014: 1). Este movimiento en el plano doméstico lo consideraremos desde una doble perspectiva, pues bien, ha funcionado como un limitante para el desarrollo de los actores subnacionales, pero al mismo tiempo como catalizador en la búsqueda de mecanismo para zanjar aquellas prestaciones que quedaron al descubierto.

Nos remitiremos, en primer lugar, a las competencias asignadas en la Constitución Nacional a las provincias en materia de financiamiento externo. El artículo 124⁴ de la Carta Magna manifiesta que: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.”(CONSTITUCIÓN NACIONAL, 1994)

Parte de la doctrina - como el jurista Alberto Dalla Via - sostiene la conveniencia de una reglamentación del artículo 124 para que fije los grandes marcos y lineamientos habilitantes, que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar las provincias.⁵ Mientras eso no se concreta, la Constitución deja abierta algunas interpretaciones sobre el referido artículo, pero establece cuatro limitaciones a saber: que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación; que no afecten facultades delegadas al gobierno federal; que no afecten el crédito público de la Nación; y que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional (CARABAJAL Y GASSOL, 2004).

El primer y segundo punto responden a un mismo concepto: la conducción de la política exterior es competencia del gobierno federal, siendo una facultad delegada en la Carta Magna Constitución Nacional a favor de la Nación. No obstante ello, debe tenerse en cuenta que esta restricción está moderada por los poderes que las provincias se han reservado por imperio del art. 121⁶ de la Constitución, como por aquellos concurrentes con el gobierno federal para el bienestar económico y social. En la práctica de dicha gestión, suele ocurrir que las provincias

⁴ Para Carabajal y Gassol en los trabajos preparatorios al actual artículo 124, los convencionalistas consideraban a los convenios internacionales celebrados por las provincias con la finalidad —casi exclusiva— de obtener financiación por parte de Estados extranjeros y de realizar acuerdos de índole económica. Véase CARABAJAL, José y GASSOL, Claudia: “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus constituciones”; Buenos Aires 2004. Disponible: <http://derechointernacional.net/publico/doctrina/parte-general/-/218-la-gestion-internacional-de-las%20provincias.pdf>

⁶ Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

actúan en el ámbito internacional, a condición de no comprometer al Estado Federal, mediante la firma de convenios o tratados para conseguir préstamos de países extranjeros o de organismos internacionales para el financiamiento de obras públicas de la provincia, o bien para la transferencia de tecnología de punta, o para la radicación de industrias en el territorio provincial. Se trata de convenios de orden económico y social conforme surge de otro artículo que es el 125⁷ de la C.N.

Sobre el tercer punto que mencionábamos “que no afecten el crédito público de la Nación”, esta restricción si bien no tiene un seguimiento legislativo ni jurídico, cuenta con un monitoreo y control por parte del poder ejecutivo nacional. Pues, cada crédito que se solicita en el plano internacional debe contar con una garantía de préstamo, es un aval que se gestiona ante el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación; y además, el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación es la entidad burocrática que verifica y autoriza este tipo de operaciones. Esta situación manifiesta una restricción considerable ya que en ocasiones prevalecen criterios de conveniencia política que afectan y retrasan el procedimiento ante la toma de créditos.

Por último, el punto cuatro “que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional” trae aparejado un fructífero debate doctrinario, tal es así que “es posible tipificar dos grupos bien definidos, a saber: los defensores de la doctrina del conocimiento y los promotores de la doctrina del consentimiento (aunque a veces la aplicación de esta clasificación, por los mismos autores, pueda dar lugar a equívocos o ambigüedades)” (CARABAJAL Y GASSOL, 2004: 8). La doctrina del consentimiento establece de algún modo que el convenio sea sometido a la aprobación del Congreso Federal, mientras quienes bregan por el conocimiento sólo consideran la mera notificación ante las autoridades federales. Hasta el momento el debate no está cerrado y ante la falta de una reglamentación del artículo, el registro de los convenios internacionales funciona ipso facto en cada jurisdicción provincial.

Por otro lado, para acceder al financiamiento externo, como se detalló más arriba, es necesario que se dé cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 que está en vigencia desde el 24 de agosto del año 2004⁸. La misma tiene por objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública. En

7 Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. (...)

8 Resulta menester destacar que en el momento que se escribe esta tesis se aprobó el texto del anteproyecto de la nueva ley de responsabilidad fiscal en materia de control del gasto público y el déficit de la Nación y de las Provincias.

términos generales, el Capítulo I de la mencionada ley incluye los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional. En particular, el artículo 6 establece que antes de culminar el mes de noviembre de cada año, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberán presentar ante sus legislaturas las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente, que deben incluir la siguiente información: “a) Proyecciones de recursos por rubros; b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.; c) Programa de inversiones del período; d) Proyección de la coparticipación de impuestos a Municipios; e) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; f) Perfil de vencimientos de la deuda pública; g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos” (REGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Ley 25.917, 2004: CAPÍTULO I, Art. 6)

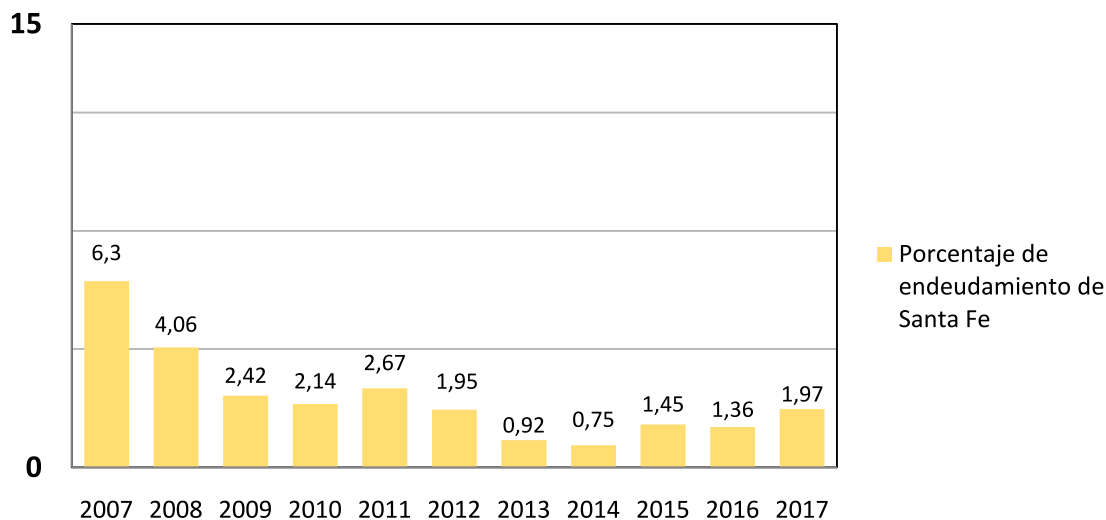
El Capítulo V del régimen fiscal vigente se refiere al endeudamiento que asumen los gobiernos de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, sobre ello el artículo 21 determina que “Los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.” (REGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL Ley 25.917, 2004: CAPÍTULO V, Art.21)

Para el caso que nos ocupa, observando las disposiciones del artículo 6 de la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Nación, examinamos el Informe Plurianual 2017-2019 – Mensaje N° 4529 emitido el 2 de diciembre de 2016 por el Poder Ejecutivo, gobernador Miguel Lifschitz, a las Cámaras Legislativas de la Provincia de Santa Fe, donde se detalla la programación de créditos. Entre ellos, se incluyen aquellos que consisten en operatorias multilaterales o bilaterales, todas ellas vinculadas a proyectos específicos e instrumentados mediante su respectivo acuerdo de préstamo. Y el financiamiento mediante emisión de títulos públicos en el mercado internacional de capitales mediante la Ley N° 13.543. (PRESUPUESTO PLURIANUAL SANTA FE 2016-2019)

Y en referencia a las limitaciones que establece el artículo 21 de dicha ley, según los datos obtenidos por el Ministerio de Economía del Gobierno de la provincia de Santa Fe- para el período que se extiende de 2007 a 2017- en cada ejercicio fiscal el servicio de la deuda se ha mantenido muy por debajo del límite del 15% de los recursos corrientes netos de transferencia

de coparticipación como puede observarse en el *gráfico 1*.

GRÁFICO 1: Límite de endeudamiento impuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Porcentaje tomado por la Provincia de Santa Fe. Período 2007-2017



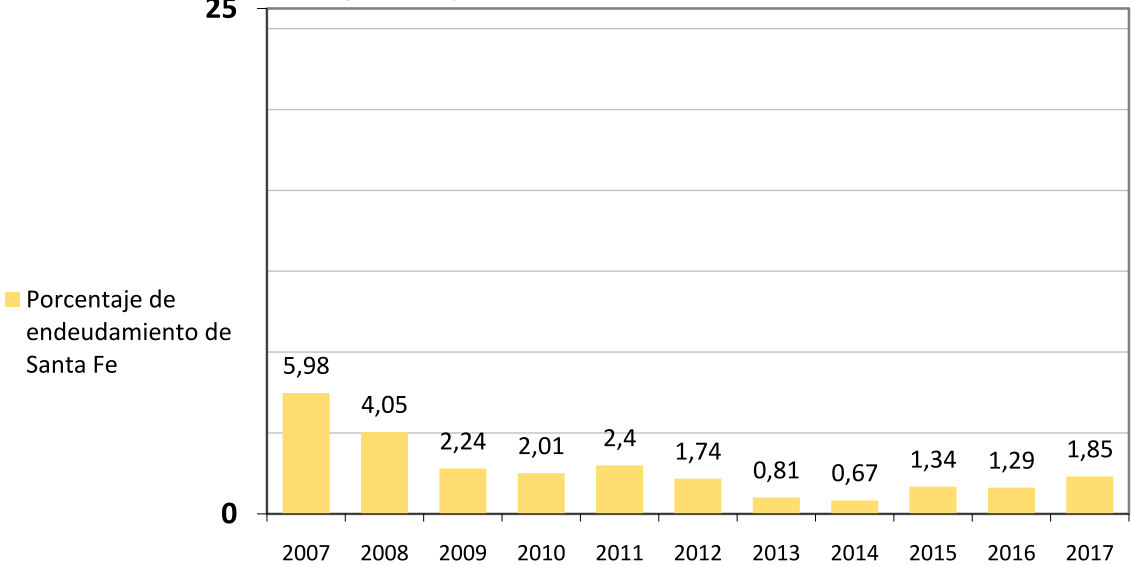
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Santa Fe se remite al tratamiento de la deuda en el artículo 55. Por un lado, establece que es atribución de la Asamblea Legislativa “10) Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Provincia”; y por otro lado, en el inciso 12 determina que es una función exclusiva del Congreso provincial “autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos “ad-referéndum” (...) El servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial”. Como podemos ver, se derivan de estos incisos dos limitaciones, uno de ellos de procedimiento, la necesidad de la autorización de la legislatura provincial para endeudamiento externo; y el otro de fondo, ya que se dispone que el costo del financiamiento de los servicios de la deuda no deben superar el 25% de las rentas provinciales.

Puede observarse en el *gráfico 2* que durante el período de 2007 a 2017 - este último año se toma hasta el 30 de junio - el costo del financiamiento de los servicios de la deuda se ha mantenido muy por debajo del límite que establece la Constitución Provincial. El cálculo se realiza según lo que prevé el artículo 70 de la ley 12.510, “se entiende como ‘servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos’ a la sumatoria de la amortización del capital, interés, eventuales actualizaciones del capital, comisiones y todo otro cargo proveniente del endeudamiento contraído en el marco de esta ley. (...) Se entiende a los fines del Artículo 55° Inciso 12) de la Constitución Provincial, la relación existente al cierre del ejercicio financiero anterior entre los conceptos involucrados en el primer párrafo y el conjunto de los

recursos recaudados, excluidos los de afectación específica, los de capital y los obtenidos del financiamiento, de la totalidad de la Administración Provincial.” (LEY DE ADMINISTRACION, EFICIENCIA Y CONTROL DEL ESTADO 12.510, 2005: CAPÍTULO III, SECCIÓN III, Artículo 70). De este modo, el costo de financiamiento en cada ejercicio fiscal resulta del coeficiente de los servicios de la deuda y los ingresos corrientes de libre disponibilidad para cada período.

GRÁFICO 2: Límite de endeudamiento impuesto por la Constitución Provincial.
 Porcentaje tomado por la Provincia de Santa Fe. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Examinaremos las disposiciones de la Ley Nacional 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta normativa entiende como crédito público la capacidad que tiene el Estado Argentino para endeudarse “con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.” (LEY NACIONAL 24.156, 1992: Título III, Art 56). Además reconoce que el endeudamiento es aquel que resulta de la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y corto plazo; la emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero; la contratación de préstamos; entre otros que la ley dispone. La deuda pública se clasifica en interna y externa y en directa e indirecta. A los fines de este estudio pondremos especial atención a la noción de deuda externa, entendida como “aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.” (LEY NACIONAL 24.156, 1996: Título III, Art 58).

2.2 Análisis de los condicionantes macroeconómicos para el acceso al financiamiento externo de la provincia de Santa Fe

Para la revisión, seguimiento de la deuda y evaluación de la capacidad de repago, condiciones consideradas para el acceso a créditos, nos basamos en los indicadores de vulnerabilidad que determina la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Tal como se describió en los párrafos anteriores las limitaciones a las que se enfrenta un actor subnacional, como es el caso de la provincia de Santa Fe, se circunscriben a aquellas de índole legal/normativo como a otras basadas en análisis de los condicionantes macroeconómicos. Por este motivo, analizaremos la composición de la deuda de Argentina, recordemos que resulta el primer garante ante el exterior, y continuaremos examinando con los indicadores que cuenta la provincia de Santa Fe para demostrar su capacidad de pago de las deudas adquiridas.

Los indicadores serán comparados con los umbrales internacionales que sugiere la literatura especializada, particularmente la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Estos indicadores, que representan medidas de endeudamiento ex post, sirven como una primera aproximación al tema.

El indicador de uso más generalizado es la relación de la deuda respecto al Producto Bruto Interno. Esta razón mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica del país. Así, una baja relación entre deuda y PBI indica una economía que produce bienes y servicios suficientes para pagar sus deudas sin incurrir en más deuda.

En el período que estamos analizando, del 2007 al 2017, la deuda bruta de la administración central se ubicó por debajo del 70% respecto del PBI, como puede observarse en el *gráfico 3*. Ahora bien, resulta importante recordar que a diciembre de 2012 la República Argentina había logrado la reconversión de las principales variables que afectaron la capacidad de pago de la deuda pública. El cambio se originó tras “el lanzamiento de los programas de reestructuración conocidos como Canjes de Deuda I y II realizados en los años 2005 y 2010 e implementados mediante Decretos N° 1735/2004 y 563/2010.” (AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Informe Estudio Especial de la Deuda Pública 2009-2012; pág. 25).

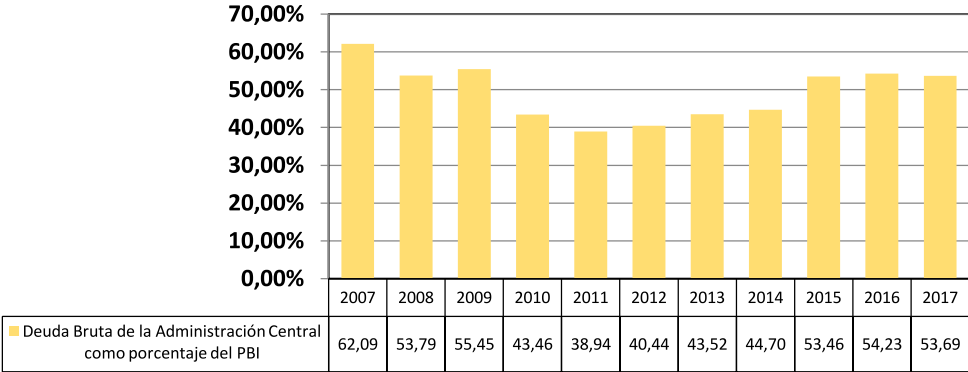
Como consecuencia de estas acciones, aceptación de la reestructuración ofrecida por la

República Argentina a los inversores (91,7%), algunos indicadores mejoraron sustancialmente, es el caso del ratio de relación Deuda Pública con el PBI. Además, durante estos años observamos una modificación en la estructura de los acreedores “con predominio de acreedores de jurisdicción local (68,5%) frente a los acreedores de jurisdicción extranjera (31,5%), disminuyendo de forma abrupta la deuda externa” (AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Informe Estudio Especial de la Deuda Pública 2009-2012; pág. 25). El informe al que estamos haciendo mención señala que a partir del año 2008 la República Argentina incorporó un nuevo acreedor sobre su deuda soberana, de este modo, la deuda pública pasó a estar en manos de diferentes agencias del Estado como es el caso del Banco Central de la República Argentina, el Fondo de Garantía y Sustentabilidad administrado por ANSES y el Banco Nación de la República Argentina.

Por su parte, en el análisis de gestión de la deuda pública de la Auditoría General de la Nación, se registra que en el marco de la gestión financiera llevada adelante durante 2013 por el Gobierno Nacional se hizo frente a las obligaciones recurriendo en primer lugar a fuentes financieras internas y a excedentes financieros de agencias públicas, es decir intra-sector público, dejando en un segundo puesto la toma de capitales provenientes de mercados internacionales de crédito. Se mantuvo un vínculo permanente con los principales Organismos Financieros Internacionales u Organismos Multilaterales de Crédito (BID; BIRF y CAF) con el fin de lograr financiamiento aplicado a proyectos elegibles.

Como queda de manifiesto en el *gráfico 3* el salto en el año 2015, más de 8 puntos porcentuales, se explica principalmente por el crecimiento del endeudamiento en Títulos Públicos, por el incremento de los préstamos de los bancos internacionales de crédito (BID, BM, etc.) y por el financiamiento de la banca privada.

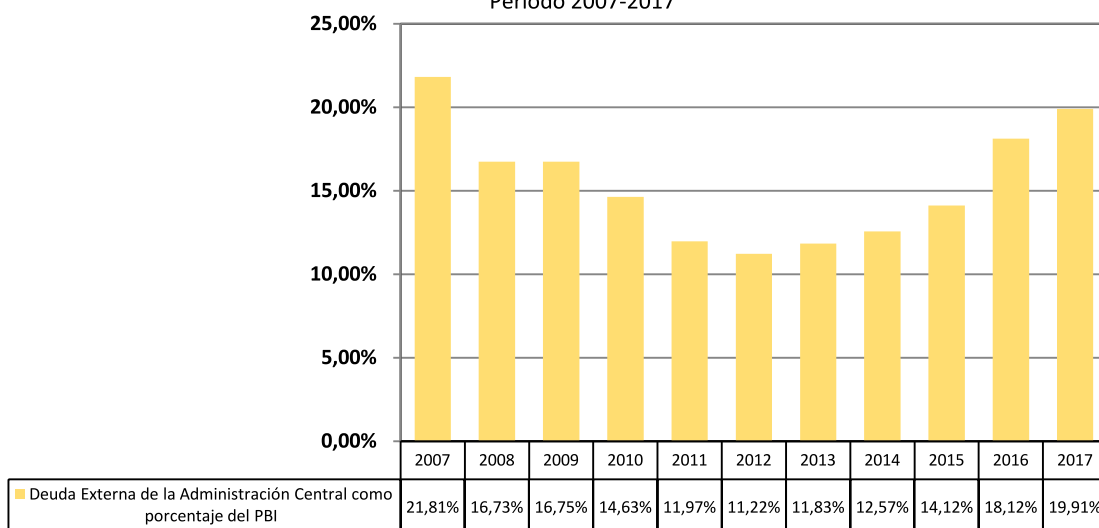
GRÁFICO 3: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Bruta como porcentaje del PBI. Argentina. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas de la República Argentina. “Indicadores de Deuda 2000-2017”

En términos específicos, en el *gráfico 4* nos referimos al ratio deuda externa/PBI, expresa la deuda externa como porcentaje del PBI. Aquí se observa que la deuda externa, aquella que se contrae con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina, comienza a crecer hasta ubicarse en el segundo trimestre de 2017 casi en un 20% respecto del PBI.⁹

GRÁFICO 4 : Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje del PBI. Argentina. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas de la República Argentina. “Indicadores de Deuda 2000-2017”

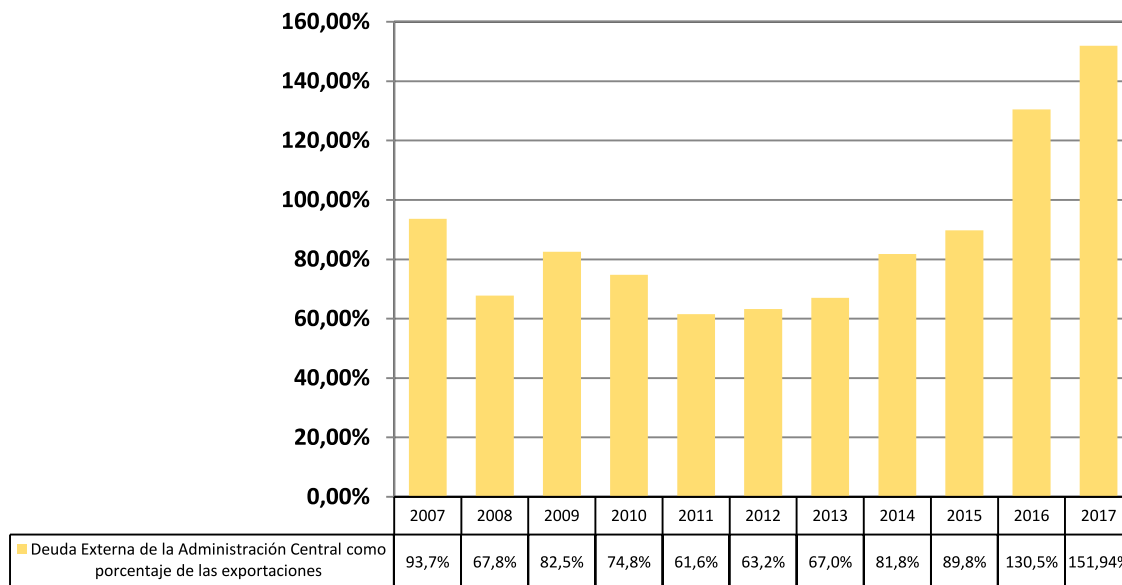
Estos datos nos permiten contrastar los indicadores nacionales con los umbrales que recoge la INTOSAI como niveles mínimos sugeridos para países emergentes, ofrecidos por dos entidades internacionales distintas: entre un 20%-25% para *Development Finance International* (DFI) y entre 25%-30% para el FMI. De este modo, y en función de los datos recolectados por el Ministerio de Finanzas de la Nación, Argentina ha estado durante este período dentro del mínimo sugerido.

El segundo indicador de vulnerabilidad es el referido al ratio Deuda externa / Exportaciones. La INTOSAI se refiere a esta relación como aquella que “mide el nivel de deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes y servicios” (INTOSAI, 2010: 11). De este modo, este indicador da cuenta del nivel de carga de las exportaciones sobre la capacidad de generar divisas. Como puede observarse en el *gráfico 5* esta proporción ha ido aumentando a través de los años durante este período. Según los datos obtenidos, hasta el segundo trimestre de 2017, Argentina se ubica en un nivel de deuda externa de la administración central que

⁹ Según el último informe de la Secretaría de Finanzas de la Nación - I Trimestre 2018- la deuda externa de la administración central asciende a 25%. Véase informes trimestrales de la deuda <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/deudapublica/informes-trimestrales-de-la-deuda>

corresponde a 151 puntos porcentuales sobre el valor de las exportaciones.

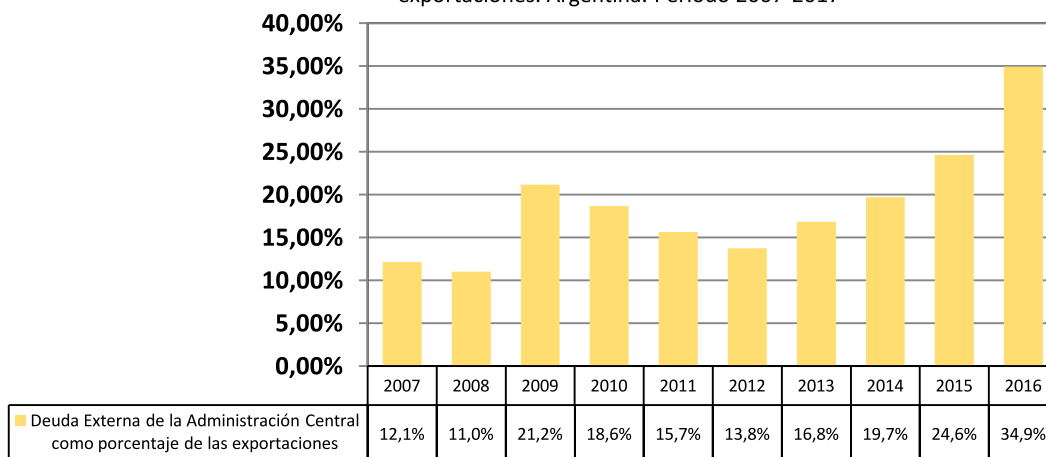
GRÁFICO 5: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje de las exportaciones. Argentina. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas de la República Argentina. “Indicadores de Deuda 2000-2017”

Para precisar esta relación en términos de liquidez, resulta necesario recurrir a la relación entre servicio de la deuda externa (capital más intereses) de un período sobre las exportaciones del período. Este análisis permite medir cuánto cubren los ingresos por exportaciones de un país en función a cuánto debe pagar el país por vencimientos de deuda. A partir de los datos proporcionados por el Banco Mundial, tal como demostramos en el *gráfico 6*, puede notarse que durante los últimos años Argentina utilizó cada vez más los ingresos de divisas por exportaciones para el pago de los servicios de la deuda.

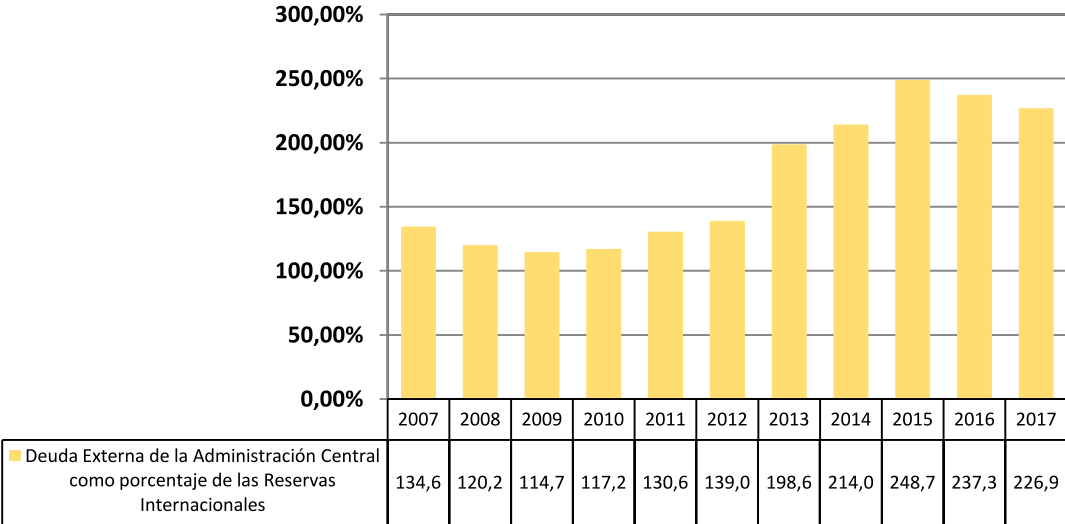
GRÁFICO 6: Indicador de Vulnerabilidad. Servicio de la Deuda Externa como porcentaje de las exportaciones. Argentina. Período 2007-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Banco Mundial.

Otro de los indicadores revisados corresponde al ratio Reservas internacionales netas / Deuda externa. Esta relación indica el porcentaje de los pasivos externos sobre el saldo de divisas. Con el gráfico 7 se puede apreciar el progresivo aumento de la cobertura con reservas de la deuda externa. Según la información proporcionada por el Ministerio de Finanzas de la República Argentina, hasta los datos actualizados (II trimestre del 2017), el pico más alto corresponde al año 2015.

GRÁFICO 7: Indicador de Vulnerabilidad. Deuda Externa como porcentaje de las Reservas Internacionales. Argentina. Período 2007-2017

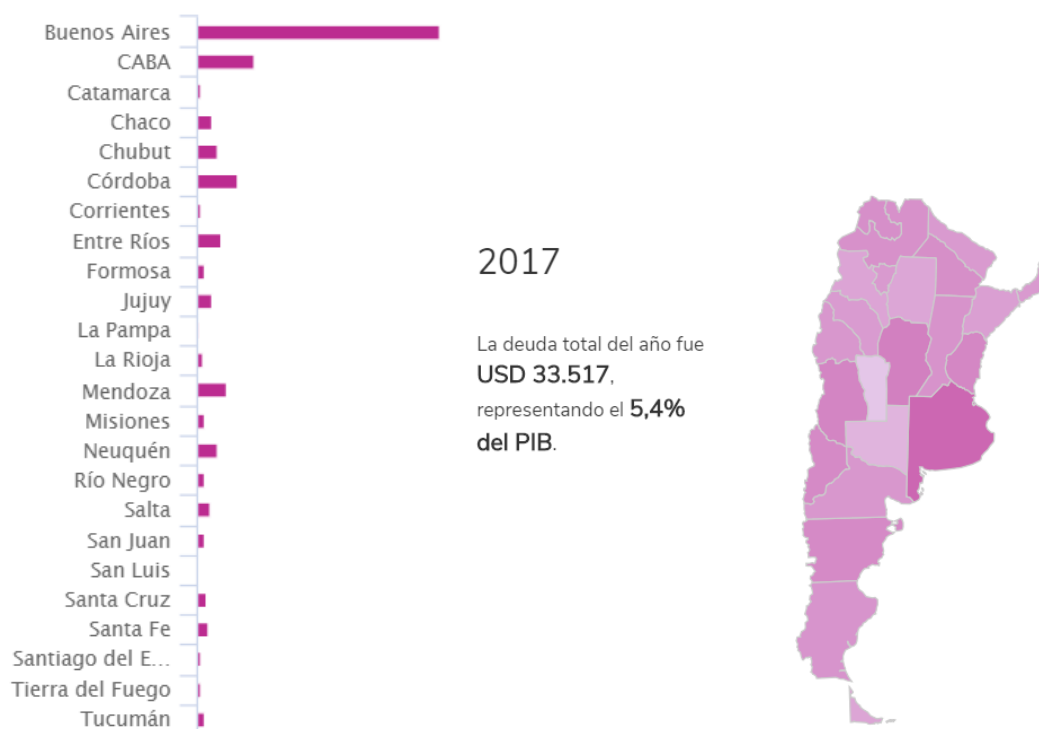


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Finanzas de la República Argentina. “Indicadores de Deuda 2000-2017”

Por último, nos ha parecido pertinente retomar el último informe de la oficina de la CEPAL en Washington sobre el estado de los flujos de capital para los primeros seis meses del 2017. En esta edición, puede observarse que los países de América Latina y el Caribe emitieron deuda en los mercados internacionales por una cifra que asciende a los 74.000 millones de dólares, lo cual representa el tercer monto semestral más grande que se ha emitido en la región. Al respecto, se indica que los desafíos incluyen la posibilidad de aumentos de las tasas de interés de Estados Unidos y/o fortalecimiento del dólar (CEPAL, 2017: 36). Es un dato a tener en cuenta cuando más del 60% de la deuda bruta argentina está en dólares estadounidenses.

Según la información que proporciona el Observatorio Fiscal Federal, la deuda del Sector Público Provincial alcanzó 33.517 millones de dólares en el 2017, el cual refleja un porcentaje del 5,4 en términos del PBI. En la provincia de Santa Fe la deuda fue de 640 millones de dólares (OBSERVATORIO FISCAL FEDERAL, 2018).

MAPA Nº1: Deuda Pública provincial en millones de USD. Año 2017



Fuente: Datos del Ministerio de Finanzas de la Nación – Gráfica del Observatorio Fiscal Federal

Hasta aquí, describimos indicadores que se evalúan a nivel nacional indispensables para que cualquier provincia proceda a tomar deuda, recordemos que, como lo establece el artículo 59 de la Ley Nacional 24.156, “ninguna entidad del sector público nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera”. A continuación, nos enfocaremos en el análisis de la capacidad de repago a nivel provincial.

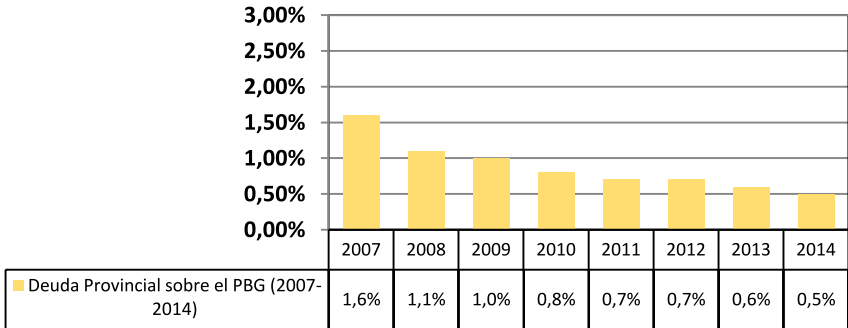
Para el caso del Estado provincial, además de las limitaciones jurídicas que desarrollamos en la sección anterior, se suman los propios condicionantes macroeconómicos, que responden a la responsabilidad de la administración provincial al definir el destino y monto en que la provincia está dispuesta a tomar financiamiento en función de las proyecciones y las capacidades de pago futuras.

Una de las formas se puede evaluar a partir del análisis que representa el valor de la deuda pública provincial como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG). Según la metodología aplicada por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) en conjunto con la Oficina Buenos Aires de la CEPAL, “el PBG es – a nivel provincial – un indicador del

esfuerzo productivo que, a nivel de país en su conjunto, equivale al PIB aunque, hasta ahora, la suma del PBG de cada una de las provincias no constituye exactamente el PIB” (IPEC – PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO, 2007: 1). Puede sintetizarse como la suma de los valores agregados de cada uno de los establecimientos productivos. Se incluyen los sectores productores de bienes y los sectores productores de servicio.

En función de los datos oficiales consignados por el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe, actualizados hasta el 2014, se señala en el *gráfico 8* que en el período de 2007 a 2014 la deuda pública provincial ha disminuido en términos del PBG. Dos causas explican este contexto, en primer lugar, la reducción de la carga por servicios de la deuda y en segundo lugar, el aumento del PBG.

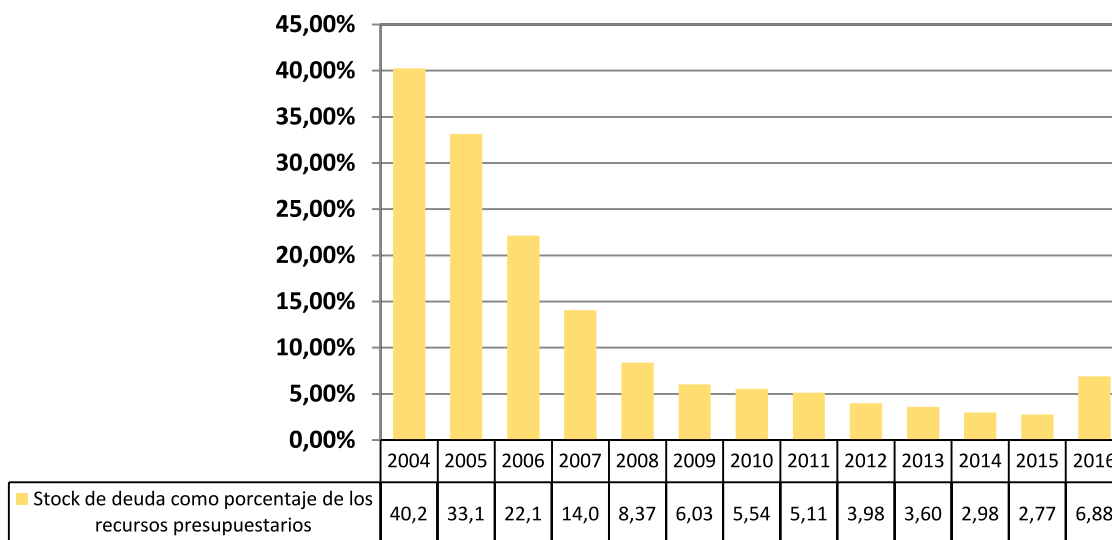
GRÁFICO 8: Deuda Provincial sobre el PBG. Período 2007-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Otro indicador utilizado es la relación entre el stock de deuda y los recursos presupuestarios, es decir, se estima la existencia de deuda sobre las asignaciones consignadas en el presupuesto como ingresos. Dice al respecto el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial “los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten: a) Disponer de los recursos reales necesarios para desarrollar actividades programadas por el Sector Público. b) Atender las obligaciones de pago de la deuda pública o efectuar transferencias que requieran otros ámbitos o niveles de gobierno y al Sector Privado”. (PROVINCIA DE SANTA FE, 1996: 27). En el *gráfico 9* puede advertirse que en el período que estamos analizando, esta relación estuvo en baja hasta el año 2016 que comenzó a crecer.

GRÁFICO 9: Ratio stock de deuda / Recursos Presupuestarios. Santa Fe. Período 2007-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Para la calificadora de riesgo Fitch Argentina S.A., la provincia de Santa Fe presentaba – en el informe integral de mayo de 2018 – un porcentaje alto de deuda en moneda extranjera. En efecto “al cierre de 2017, el 76,9% está denominada en dólares producto de la emisión por USD 500 millones” (FIX, 2018). Sin embargo, la misma calificadora, ponderaba el bajo nivel de endeudamiento y los términos muy favorables de las tasas de interés de los créditos adquiridos. Por su parte, según el informe de ejecución del presupuesto del gobierno de Santa Fe - emitido por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) - a 2017, la deuda directa consolidada ascendió a \$12.569 millones, aproximadamente equivalente a unos 660 millones de dólares, un 71% superior a la del 2016. Como veremos más adelante, este aumento se produjo con la segunda colocación de la emisión de 250 millones de dólares en el mercado internacional durante 2017 (ASAP, 2017).

De la entrevista realizada al ex Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe, Ángel Sciara, podemos reconocer otras variables que se tienen en cuenta para medir la capacidad de pago de los créditos contraídos. En especial se revisa la secuencia de pagos y el análisis de flujos. Además, requiere realizar posibles escenarios pesimistas y optimistas, sobre todo teniendo en perspectiva el tipo de cambio. Es decir, escenarios de ingresos, escenarios de amortizaciones de la deuda y escenarios de tipo de cambio (SCIARA, 2017). Ahora bien, un dato a considerar, que examinaremos en el próximo capítulo, está asociado a la posibilidad de medir la capacidad de pago en función de las tasas de interés, es decir según sean más bajas o más altas el acreedor tiene más o menos confianza en el repago.

Capítulo 3

El financiamiento tradicional orientado al desarrollo

En este capítulo nos proponemos analizar el papel que desempeñó el financiamiento tradicional, con esto nos referimos a la configuración de los instrumentos y los mecanismos adoptados para financiar una concepción de desarrollo impulsada por los organismos multilaterales de crédito tradicionales, tanto a nivel regional e internacional. A partir de allí, nos enfocamos en la gestión externa de la provincia de Santa Fe para obtener créditos de estos organismos multilaterales en un proceso de definición de las propias necesidades locales.

3.1 Organismos multilaterales de crédito tradicionales: la experiencia regional

Como se señaló en la introducción, Argentina fue un país emblemático en el proceso de descentralización entre el estado nacional y las provincias. Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas señalan, en un estudio de la CEPAL, que el proceso de descentralización tuvo una primera etapa entre 1976-1983, donde se comenzó a transferir la responsabilidad de mantener los establecimientos de enseñanza primaria, la educación para adultos, varios hospitales nacionales así como servicios sociales y de infraestructura. En una segunda etapa, en los 90's, se traspasó la administración y el financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica y más establecimientos hospitalarios. Fue a partir de todo este proceso de transferencia de responsabilidades que “los gastos de los gobiernos subnacionales aumentaron, sin el correspondiente aumento de las transferencias, situación que alteró los balances fiscales y obligó la reformulación de los mecanismos de endeudamiento sub-nacional.” (JIMÉNEZ-RUELAS, 2016: 17)

Durante esta segunda etapa, las provincias articularon los primeros esfuerzos por hacerse de financiamiento a través de programas que ofrecían principalmente el BID y el BIRF. Así, se constituyeron en los principales prestamistas en línea con los acuerdos que había firmado Argentina con el FMI. A principios de la década del 90', se formalizaron los primeros créditos con las provincias bajo el paraguas nacional, es decir, eran convenios subsidiarios con la Nación.

Con el inicio del siglo XXI, se fue extendiendo la experiencia regional en materia de financiamiento a estados subnacionales. De este modo, además del BID, el Banco de Desarrollo

de América Latina (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) - dos bancos que tienen su origen en procesos subregionales de integración- lanzaron diversas modalidades e instrumentos de financiamiento. Mientras en la subregión sudamericana, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) llevó adelante una reforma institucional con un nuevo modelo de gestión de préstamos (2010) y se constituyó un banco de desarrollo y organización prestamista denominado el Banco del Sur (2009). Estas instituciones están estructuradas como un modelo dual de miembros prestatarios y no prestatarios, lo que en la práctica implica que los segundos transfieren recursos o permiten que se utilice su garantía para otorgar financiamiento a los primeros.

En consideración de los objetivos e hipótesis de trabajo oportunamente enunciados, nuestro análisis se centra en la ejecución de programas y proyectos financiados por el BIRF y por el BID. En la provincia de Santa Fe, entre los años 2007 y 2014, se negociaron algunas líneas de crédito con estos dos organismos. No obstante, cabe destacar que en algunos casos se trató de préstamos contraídos con anterioridad a las administraciones que estudiamos, pero que sufrieron modificaciones o procesos de renegociación en la etapa de nuestro examen.

Antes de avanzar en el análisis específico de estos créditos se entiende oportuno realizar unas breves consideraciones generales respecto a la relación de Argentina con estos organismos. La República Argentina ingresó al Banco Mundial en 1956, doce años después de su creación. El BIRF, organismo central del Grupo Banco Mundial (GBM), fue creado en los denominados acuerdos de Bretton Woods (1944) con miras a la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Con el tiempo fue ampliando sus alcances e incorporando nuevas líneas de financiamiento, explica sobre ello el economista argentino Juan Fal “el BM otorgó, a lo largo de los años 90, cuatro tipos de préstamos a través del BIRF: 1) los destinados a programas sociales; 2) a la infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica”. Esta primera etapa fue precedida por una segunda donde el BIRF “comienzan a prestarle más atención a la agricultura del norte argentino, sus carreteras, biodiversidad y agua” (FAL, 2013). Así, el BM cambia el eje de su intervención en Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en el año 2000, pasando de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por la captura de la biodiversidad y por la consolidación de una plataforma agroexportadora a través del control de los pequeños y medianos productores y el desarrollo de la infraestructura vial (FAL, 2013).

Por otro lado, la República Argentina aprueba el ingreso como miembro del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 con la Ley Nacional N° 14.843, constituyéndose junto a Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela y Estados Unidos en miembros fundadores de esta organización financiera. El BID manifiesta que su objetivo es acelerar el desarrollo económico y social de los países de la región a partir de la reducción de la pobreza y la desigualdad social, abordando las necesidades de los países pequeños, promoviendo el desarrollo del sector privado y fomentando la cooperación e integración regional, comprometidos con lograr resultados mensurables, con integridad, transparencia y rendición de cuentas. En la actual “Estrategia Institucional 2016-2019” se incluyen tres retos de desarrollo – inclusión social y e igualdad, productividad e innovación e integración económica – y tres temas transversales – igualdad de género, cambio climático y sostenibilidad ambiental, capacidad institucional y estado derecho (BID, 2016).

3.2 Organismos de crédito tradicionales: el caso de Santa Fe

Dentro del contexto regional que mencionábamos en el apartado anterior, examinamos las líneas de crédito provenientes de programas con el BIRF y el BID a los que suscribió la Provincia de Santa Fe. Analizamos seis proyectos que obtuvieron financiamiento externo no reintegrable y contrastamos el grado de adaptación al desarrollo de cada proyecto recurriendo a la utilización de metas proporcionadas para la concreción de los ODM con las líneas estratégicas del gobierno provincial.

Retomando las consideraciones del constructivismo presentadas en el primer capítulo, nos importa destacar en estas líneas las interacciones que se producen entre la estructura y el agente. En este marco, puede advertirse que las ideas e imaginarios propios de los contextos internacional y regionales interaccionan con los de orden subnacional en la definición de cada uno de los proyectos de financiamiento. Es a la vez, un proceso de construcción de un sujeto territorial que define los ejes de acción y las problemáticas de desarrollo a resolver mediante recursos externos, (re)configurando su propia identidad.

Comenzaremos por la evaluación del proyecto “Infraestructura Vial Santa Fe”, negociado a principios de siglo XXI, pero instrumentado – tras un proceso de renegociación- en 2007 (año inicial del recorte temporal de la tesina presente). El objetivo de éste fue incrementar la eficiencia en la gestión vial provincial para mejorar la transitabilidad de las redes viales que facilitan el transporte de bienes en corredores productivos. Como vemos, este proyecto estaba

en concordancia con la línea de desarrollo de infraestructura del BIRF en la segunda etapa que describimos párrafos más arriba.

En la entrevista que accedimos con el ex ministro de Economía de Santa Fe, Ángel Sciara, obtuvimos información sobre la modalidad en la que se efectuó este préstamo. El crédito al que hacemos referencia “se había contraído durante la gestión de Carlos Reutemann (septiembre de 2001). La provincia había utilizado el tramo I y II. El III tramo no se había podido ejecutar porque no se estaba dispuesto a cumplir los requisitos que pedía el organismo (uno de ellos era la privatización de la EPE)¹⁰. Durante la gestión siguiente, Gobierno de Obeid, se intentó negociar hasta que se firmó el convenio por el préstamo con el Banco Mundial para transformar en autovía a la Ruta Nacional N° 19, entre Santo Tomé y la ciudad cordobesa de San Francisco. Tras las tratativas, este préstamo se terminó de aprobar en el año 2007 y se completó de imputar al Gobierno del Frente Progresista.” (SCIARA, 2017).

El proyecto en cuestión contempló la realización de una autovía - es decir una vía de dos calzadas con dos carriles cada una- con control parcial de acceso y un cantero central. Su inicio es la Ruta Nacional N° 11 y finaliza en la Ruta Nacional N° 158 de la provincia de Córdoba. De este modo, la ejecución del proyecto se realizó mediante un proceso de renegociación y reasignación del tramo faltante, que incluyó la firma de un nuevo convenio de préstamo -BIRF 7429 AR- con garantía nacional. Según la citada ley de endeudamiento, el monto del préstamo fue de USD 126,7 millones, con una tasa libor del 0,05%, una amortización de veinte cuotas mensuales y un período de gracia de cinco años.

En el *cuadro N°1* puede observarse que el proyecto se inscribió en el Plan Estratégico Provincial, respondiendo a la línea 1 “Territorio Integrado” y al eje de trabajo “Santa Fe Conectada y Accesible”. Su propósito se orientó a crear un soporte vial para la integración física de las regiones y ciudadanos, garantizando el desarrollo de los territorios, el acceso a la infraestructura, a los servicios públicos y asegurando la calidad y seguridad del transporte. Dentro del paradigma global de desarrollo, en referencia a los ODM, la infraestructura vial no aparece mencionada, a pesar de su influencia para facilitar el suministro de oportunidades, accesibilidad a las poblaciones y crecimiento económico.

¹⁰El Banco Mundial establecía como metas y condiciones para el desembolso, la sanción de dos importantes leyes: Administración Financiera y Transformación de la Empresa Provincial de la Energía. Los dos proyectos estaban estancados en la Legislatura santafesina. El escollo se centraba en el documento firmado por el ex Gobernador Carlos Reutemann con el organismo de crédito internacional que establecía, en su acuerdo, la privatización de la EPE, ahorros corrientes equivalentes al 4%, fuertes injerencias en la política educativa y en los programas de formación, entre otras metas.

Cuadro Nº 1—Infraestructura Vial Santa Fe. Préstamo BIRF nº 7429			
Préstamo BIRF nº 7429 Convenio original 4634 – AR : Septiembre de 2001 Firma de nuevo convenio: Junio de 2007	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
	1. Territorio Integrado		U\$S 126.700.000
	Eje de trabajo		Información General
	Santa Fe conectada y accesible	-----	El objetivo general consiste en contribuir a la consolidación del Corredor Bioceánico Central y mejorar las condiciones del tránsito, tanto de origen como de destino en la región, así como el tránsito pasante generado en las provincias mesopotámicas, Brasil y Uruguay al este, y el tránsito generado en las provincias de Córdoba, parte del Noroeste Argentino, Cuyo y Chile al Oeste, mediante la construcción de una Autovía en la Provincia de Santa Fe, en la Ruta Nº 19, entre Santo Tomé-San Francisco.

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos nº 7429, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y el listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM.

El siguiente préstamo fue el Programa de Modernización de la Gestión Municipal y Provincial (PMGM), de orden nacional con financiamiento del BIRF. Su objetivo se orientó a fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales con el fin de mejorar la administración de sus recursos para renovar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. La ley que autoriza el endeudamiento es la Nº 12.546 con fecha del 8 de junio de 2006. Como puede observarse responde al período anterior sujeto a estudio, pero la ejecución se desarrolló con posterioridad a esa fecha, en efecto se concluyó en el año 2012.

Las condiciones de préstamo establecían un monto total de USD 20 millones con una amortización a diez años y un período de gracia de cinco. Se trató de un convenio subsidiario con nación, del cual se acordó la devolución de USD 17 millones. El programa contempló la modernización del poder judicial y la consolidación física de la infraestructura tecnológica de la provincia (Data Center).

El primero tenía como objetivo la descentralización judicial, intercomunicación constante entre los distintos órganos jurisdiccionales y optimización de las gestiones que competen a las oficinas judiciales. Se instaló un sistema de gestión judicial integral en cuatro juzgados: civil y comercial; laboral, de circuito y sala de cámara; tribunal; por último, juzgado

de faltas y secretaría técnica de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, se realizó una conversión del sistema de registros judiciales para el fuero civil y comercial; el archivo general; y el fuero penal.

Como queda de manifiesto en el *cuadro n° 2* presentado a continuación, el préstamo del BIRF se orientó a cumplir una de las líneas del plan estratégico provincial, específicamente, el eje de trabajo “Estado moderno y cercano”.

Cuadro N° 2 - Programa de Modernización de la Gestión Municipal y Provincial (PMGM) Préstamo BIRF n° 7532			
Préstamo BIRF n° 7532	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
	1. Territorio integrado		U\$S 20.000.000
	Eje de trabajo		Información General
Firma del Convenio: Junio 2006 Ejecutado: Año 2012	Estado moderno y cercano	----	Destinado a la asistencia financiera de los gobiernos provinciales para introducir herramientas y procesos que permitan la modernización de la gestión pública, en materia fiscal, financiera e institucional. El programa contempló: <ul style="list-style-type: none"> • Modernización del poder judicial. • Consolidación física de la infraestructura tecnológica de la provincia (Data Center).

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos n° 7532, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y el listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores.

En términos generales, el proceso de reforma y modernización que llevó adelante el gobierno de Santa Fe incorporó “la dimensión tecnológica como un componente clave en la construcción de un Estado innovador, cercano y capaz de brindar más y mejores servicios a los ciudadanos” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL DE SANTA FE, 2012: 186). Esto implicó el desarrollo de infraestructura de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), las cuales se articulan con las iniciativas que tienen como destino la prestación de servicios a los ciudadanos. Por su parte, como vimos en el caso anterior, no hay referencia alguna de este programa con un ODM.

El segundo proyecto, inherente a la consolidación física de la infraestructura tecnológica de la provincia (Data Center), se basó en el objetivo de fortalecer instalaciones físicas con equipamiento de procesamiento de información de misión crítica e implementar soluciones modernas y de alta disponibilidad para mejorar la seguridad de la información, facilitar las tareas de administración y mantenimiento. En líneas generales, incluyó la construcción del edificio “Centro de Datos Principal”; la refuncionalización de la infraestructura para el sistema

informático de cómputos; provisión e instalación de equipamiento informático y software.

Junto al proyecto anterior se propone el seguimiento de la misma línea y eje de trabajo del Plan Estratégico Provincial. Este proyecto supone el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) “con el objeto de incrementar la cantidad y calidad de los servicios prestados, mejorar la información ofrecida a los ciudadanos, proveer a las acciones del gobierno un marco de transparencia, generar un mayor contacto con el ciudadano y crear mecanismos para facilitar la participación de los mismos en la toma de decisiones de la gestión pública” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL DE SANTA FE, 2012: 186).

La toma de deuda para financiar inversión pública continuó con la adhesión al “Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano”. A semejanza de los préstamos anteriores son líneas crediticias “indirectas”, es decir, se trataba de financiamiento provisto originalmente por el BIRF al Estado nacional y al cual la provincia de Santa Fe debió suscribir en forma particular. En términos generales, este programa se proponía mitigar el daño causado por las inundaciones de origen pluvial y fluvial en centros urbanos mediante la combinación de medidas estructurales y no estructurales. La ley que aprueba el endeudamiento es la n° 12.809 sancionada en noviembre de 2007.

Concretamente, la provincia de Santa Fe utilizó esta línea de crédito para el proyecto “Construcción de defensas del Parque Arqueológico de Santa Fe La Vieja, Protecciones Costeras en Cayastá y Obras de Regulación”. El proyecto, en tanto, contó con el financiamiento del BIRF (72%) y del gobierno provincial (28%). Éste se orientó a la protección de un patrimonio histórico cultural significativo como son las ruinas y paralelamente se buscó atenuar, en la zona urbana, los efectos erosivos que se generan con las variaciones de niveles del río.

La obra, inaugurada en mayo de 2015, se llevó a cabo en “la zona urbana de Cayastá y en el Parque Arqueológico de Santa Fe La Vieja, incluyendo al tramo del río San Javier que transcurre frente a ambos sitios y otros cursos cercanos como el arroyo Los Zorros, que forman parte de la red hidrográfica de la zona.” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL, 2012: 355)

El proyecto en cuestión, “Construcción de defensas del Parque Arqueológico de Santa Fe La Vieja, Protecciones Costeras en Cayastá y Obras de Regulación”, pertenece a la segunda línea del Plan Estratégico Provincial de Santa Fe denominada “Calidad Social”. Este concepto es reconocido como “(...) la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas participen en la vida social, política y económica de sus comunidades, bajo condiciones que aumenten su bienestar y

su potencial individual.” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL, 2012: 94). Su eje de trabajo “Agua como derecho y oportunidad” apunta a preservar los recursos hídricos provinciales, y a su vez, versa sobre un segundo eje en esta misma línea estratégica que es el de “Territorio y ciudadanía” entendido como la capacidad de promover “políticas universales que garantizan la igualdad de oportunidades y respetan la diversidad, y aseguran el acceso a bienes y espacios públicos, recuperando la memoria y promoviendo la reconstrucción del entramado social.” (2012: 95).

Cuadro Nº 3 - Programa de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano. Préstamo BIRF nº 7382			
Préstamo BIRF nº 7382 Firma del Convenio: ¹¹ Mayo 2007	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
	2. Calidad Social		U\$S 17.000.000
	Eje de trabajo		Información General
Agua como derecho y oportunidad. Territorio y ciudadanía.	----	El préstamo se orientó a instrumentar la aplicación de medidas estructurales y no estructurales, fortalecimiento institucional para prevención y emergencia, normas de planeamiento y planes de contingencia, todos ellos, destinados a la prevención de inundaciones de origen pluvial y fluvial y drenaje urbano	

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos nº 7382, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y el listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM.

La Ley Nº 12.809 a la que nos referimos párrafos arriba, autoriza la toma del Préstamo Nº 7385 por parte del BIRF para el Programa de Servicios Básicos Municipales. Forma parte de un convenio subsidiario con el Estado Nacional, más precisamente el entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de una Unidad Ejecutora Central, que funciona como la entidad de implementación primaria, de coordinación, monitoreo y seguimiento del mismo. La provincia de Santa Fe adhirió al programa a través de la ley y firmó el convenio de préstamo correspondiente con el gobierno nacional en septiembre de 2008, por 9 millones de dólares.

Tal como lo describe el texto normativo, el crédito se destina “a la asistencia financiera para la ejecución de inversiones en las áreas de infraestructura de servicios municipales: agua potable, saneamiento, drenajes pluviales urbanos enmarcados en planes directores locales, mejoramiento vial y fortalecimiento institucional para estos sectores” (Ley Nº 12.809, Artículo

¹¹El 8 de mayo de 2007 la Nación Argentina, representada por el Ministro de Economía y Producción, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) suscribieron el Contrato de Préstamo BIRF Nº 7385/AR, conforme el modelo aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 326/07.

1).

De este modo, las provincias estaban autorizadas por el convenio a subprestar los recursos del proyecto a las municipalidades y/o proveedores de servicios. En este caso, la provincia prestaba a los municipios en pesos, en tanto que asumía la deuda con el gobierno nacional en dólares. El plazo de amortización era de 10 años, en 20 cuotas semestrales, venciendo la primera de ellas en abril de 2011. La tasa de interés es del 3,7% anual.

En términos generales, este programa estaba diseñado para mejorar las condiciones de vida de la población y las ciudades a través del desarrollo de las dotaciones de los servicios de infraestructura básica y de la mejora en la provisión de los mismos, dentro de un contexto de planificación territorial regional y local.

Las obras ejecutadas con este crédito implicaron la pavimentación de 103 cuadras en la ciudad de Rosario (año 2009) para “el saneamiento ambiental de las áreas involucradas, a través de la eliminación de zanjas en gran parte contaminadas” (LA CAPITAL, 2009). Tal como manifestaron los funcionarios al momento de presentar el empréstito, se calculó que la obra beneficiaría a 8.240 vecinos. El proyecto comprendió la infraestructura para mejorar la capacidad de las calzadas existentes, la seguridad vehicular y peatonal, como así también desde el punto de vista hidráulico, el objetivo principal consistió en encauzar los escurrimientos por cordón cuneta a través de sumideros, para su conducción hasta distintas cañerías de desagüe ya existentes.

Asimismo, otro proyecto incluido en este crédito abarcó la pavimentación y desagües pluviales en la ciudad de Rafaela beneficiando en forma directa a una población estimada de 4.360 habitantes en referencia a las obras de pavimentación urbana y 2.570 vecinos de tres barrios en lo que respecta a la los desagües pluviales.

Por último, con los fondos del crédito se ejecutó una planta depuradora de líquidos cloacales en Rufino, según los estudios de impacto la obra implicó un aumento de la calidad de vida para gran parte de la población de esta localidad.

Si contrastamos este programa con el Plan Estratégico Provincial, advertimos que responde a dos líneas estratégicas con ejes de trabajo correspondientes. Al respecto, podemos señalar que se enmarca dentro de la línea “Territorio Integrado”, “”, por cuanto busca ampliar e

integrar la cobertura del servicio de desagües cloacales en las áreas urbanas de la provincia, procurando asimismo la preservación del ambiente físico. Y por la línea “Calidad Social”, pretende cubrir la prestación del servicio tanto pluvial como cloacal bajo condiciones que aumenten el bienestar de los ciudadanos en especial en lo que respecta a los recursos hídricos en el territorio.

Cuadro Nº 4 - Programa de Servicios Básicos Municipales – Préstamo BIRF 7385			
Préstamo BIRF nº 7385 Mayo de 2007	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
	1. Territorio integrado 2. Calidad Social		U\$S 30.000.000
	Eje de trabajo		Información General
	Calidad ambiental. Agua como derecho y oportunidad.	----	El préstamo se destinaba a la asistencia financiera para la ejecución de inversiones en las áreas de infraestructura de servicios municipales: agua potable, saneamiento, drenajes pluviales urbanos enmarcados en planes directores locales, mejoramiento vial y fortalecimiento institucional para estos sectores

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos nº 7385, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y el listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM.

Otro de los créditos contraídos indirectamente fue aprobado mediante la ley provincial nº 12.515 para obras de infraestructura vial. Se trataba del préstamo BIRF nº 7301, vigente desde enero de 2006 y ampliado mediante el préstamo nº 7833 en el año 2015¹². Este programa incluyó obras civiles de rehabilitación y mantenimiento en dos mallas de caminos de la red vial provincial, a través de obras de reparación, mejoramiento y pavimentación, además de mantenimiento de rutina por un período de cinco (5) años. De este modo, el objetivo general se orientó a incrementar la eficiencia en la gestión vial para mejorar la transitabilidad de las redes viales provinciales.

Para dar cumplimiento al objetivo propuesto y definir el conjunto de rutas provinciales con posibilidades de ser incorporadas en el programa se tuvieron en cuenta tres criterios (equilibrio geográfico-territorial, corredores viales de integración socio-económica y rutas enmarcadas en el diseño vial provincial) y el indicador de tránsito medio anual.

¹²La provincia de Santa Fe gestionó con el Banco Mundial la ampliación del monto del contrato destinado a rehabilitar un importante tramo de la ruta Provincial Nº 66.

Tal como vimos en el primer proyecto que evaluamos, este se inscribe en el Plan Estratégico Provincial, respondiendo a la línea 1 “Territorio Integrado” y al eje de trabajo “Santa Fe Conectada y Accesible”. Se buscó a partir de esta línea estratégica “promover la integración y el desarrollo económico de las regiones impulsando el equilibrio territorial de la provincia, garantizando el acceso a todas las localidades, contribuyendo al uso racional de la red vial y convirtiendo a las rutas y caminos provinciales en corredores seguros.” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL, 2012: 165).

Cuadro Nº 5 – Red de Infraestructura Vial. Préstamo BIRF nº 7301			
Préstamo BIRF nº 7301 Firma del Convenio: Marzo 2006	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
Ampliación Préstamo BIRF nº7833: Año 2015	1. Territorio integrado	-----	Ampliación: \$ 80.000.000 (pesos argentinos)
	Eje de trabajo		Información General
	Santa Fe conectada y accesible		El objetivo general del programa es incrementar la eficiencia en la gestión vial provincial para mejorar la transitabilidad de las redes viales provinciales que facilitan el transporte de bienes en corredores productivos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos nº 7301 y 7833, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y el listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM.

Hemos analizado hasta aquí los convenios provistos por el BIRF, en los párrafos siguientes nos referiremos a los créditos gestionados con otra organización financiera que es el BID.

El Poder Ejecutivo Provincial adhirió, mediante la ley nº 13.011 del año 2009, al Programa de Mejora de la Gestión Municipal del Ministerio del Interior de la Nación, “destinado a la asistencia financiera a los Gobiernos Provinciales para introducir herramientas y procesos que permitan mejorar la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales” (LEY PROVINCIAL 13.011, 2009: art. 1). Los fondos provenían del BID (préstamo 1855/0C-AR), y representaron un total de 15 millones de dólares, con una tasa de 1,15% anual y amortización de 37 de cuotas semestrales.

En el marco de dicho programa, la provincia presentó dos proyectos. El primero de ellos estuvo orientado a la mejora de la gestión comunal en pequeñas comunidades, que incluyeron

obras de remodelación de edificios comunales de 19 localidades¹³. Por su parte, el segundo, se propuso la integración de los municipios y comunas a la nube provincial y a la infraestructura de alta disponibilidad implementada por la provincia de Santa Fe (biblioteca digital de normativas, plataforma de gestión de procesos de negocios, infraestructura de gestión geográfica y centro único de contacto). Este sistema de integración se proponía generar una herramienta para los municipios y comunas de la provincia basada en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para facilitar el acceso de los ciudadanos al Estado, y contar con herramientas que permitan una mejora continua en sus procesos de innovación.

Como vemos en el *cuadro n° 6*, el préstamo del BID puede ubicarse en la primera línea del Plan Estratégico Provincial bajo el eje de trabajo “Estado moderno y cercano”. Responde así a una lógica que busca modernizar, conectar e integrar al territorio. En especial, proponía dotar al Estado provincial de las capacidades necesarias para resolver situaciones complejas, promoviendo su cercanía con los ciudadanos (proyectos de regionalización, descentralización, participación ciudadana, construcción de los Centros Cívicos regionales, gobierno electrónico, desarrollo de las autonomías locales y reforma de los sistemas judicial y penitenciario).

Cuadro N° 6 - Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Préstamo BID n° 1855			
	Línea Estratégica provincial	ODM	Monto de Financiamiento
Préstamos BID n° 1855 Ley provincial: Octubre de 2009	1. Territorio integrado		U\$S 15.000.000
	Eje de trabajo		Información General
	Estado moderno y cercano	-----	El Programa se orienta a mejorar la capacidad de los Gobiernos Municipales para dar respuesta a las demandas locales mediante el fortalecimiento de la administración municipal, mejoras en la gestión de los servicios, el reforzamiento de las funciones de planificación urbana y la promoción del desarrollo local.

Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamos n° 1855, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM.

13 Alvear, Constanza, Correa, Elortondo, Esteban Rams, La Criolla, Los Amores, Monigotes, Monte Vera, Montes de Oca, Nelson, Pueblo Esther, Tacuarendí, Villa Guillermina, Villa Saralegui, Zavalla y Zenón Pereyra.

Otra línea de financiamiento indirecta, a la que accedió la provincia en su búsqueda de recursos externos para promover su desarrollo, la podemos identificar en la Ley provincial N° 13.071 sancionada en abril del 2010, mediante la cual se aprueba la adhesión al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (Prosap). Este programa contempla proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables para incrementar la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. Los proyectos se financian parcialmente con aportes de los Bancos Interamericano de Desarrollo (BID) e Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con una contraparte provincial.

En el momento que se escribe esta tesis, la Provincia de Santa Fe participa del PROSAP en el marco de los Préstamos BID N° AR 1006-BID 1956/OC-AR, BIRF N° 7597-AR, mediante los cuales se busca la financiación de proyectos productivos que fueron presentados para ser evaluados por especialistas de los organismos crediticios y dos de ellos, ya han obtenido la no objeción de parte de los organismos financieros. Los proyectos presentados son tres: Polo Sucroalcoholero de la Provincia de Santa Fe; Sistemas de Abastecimiento de Agua para Ganado del Norte Santafesino y Proyecto de Mejoramiento de Caminos en Áreas de Producción Agropecuaria.

En este apartado podemos observar que el ejercicio de la autoridad provincial para organizar la gestión en la esfera externa estuvo asociado a obtener préstamos de los organismos multilaterales de crédito tradicionales en forma indirecta, viabilizados por el Estado argentino. Es decir, nos referimos a instrumentos financieros que están a disposición de los prestatarios, República Argentina, y a los cuales Santa Fe obtuvo acceso por medio de un convenio subsidiario de préstamo.

Como se ha visto hasta aquí, el financiamiento de estos seis proyectos se concretó a través de dos organismos de crédito: el BID y el BIRF. Se correspondió, también, con una redefinición internacional y regional del papel de estas instituciones, poniendo el eje del financiamiento en la consolidación de una plataforma agroexportadora a través de desarrollo de infraestructura vial. Al mismo tiempo, los proyectos están vinculados a la construcción de un agente, Estado provincial, que fija sus prioridades en el plan estratégico y define desde allí su propia identidad. Como describimos, se trató de una definición local en cuanto al desarrollo¹⁴, mediatizada por una comprensión global del paradigma de desarrollo que comenzaba a tomar lugar en la arena internacional.

¹⁴ Entre los documentos que dan cuenta del proceso previo a la definición de las prioridades en las distintas regiones de la provincia de Santa Fe – en especial para comprender la metodología de trabajo empleada en las Asambleas Ciudadanas- se destaca el Plan Estratégico Provincial (2009). Disponible: https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf

Capítulo 4

Las acciones de la provincia en torno a las nuevas fuentes crediticias en el escenario internacional

El presente capítulo constituye un aporte al estudio de la gestión externa del gobierno de Santa Fe en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Tal como advertimos en la introducción, esta tesina toma en consideración mecanismos crediticios tradicionales y no tradicionales. En esta instancia pondremos el acento sobre estos últimos. Como comentario introductorio, destacamos que las negociaciones con las nuevas instancias de financiamiento se han realizado en forma directa. Bajo esta modalidad la provincia suscribe el contrato de préstamo con el organismo de crédito internacional o el fondo soberano, actuando el gobierno nacional como garante de la operación. En forma simultánea, se suscribe un contrato de contragarantía entre el gobierno nacional y la jurisdicción provincial.

En el primer apartado analizamos la configuración del contexto internacional, nacional y local. Adicionalmente, realizamos un breve repaso atendiendo al proceso de gravitación creciente de ciertos actores en las finanzas globales.

Por su parte, en el segundo apartado describimos las modificaciones que se producen con el cambio de mandato dentro de la misma coalición de gobierno. En esta etapa, administración Bonfatti (2011-2015), observaremos que la gestión externa de Santa Fe en la búsqueda de financiamiento estuvo determinada por un rol más activo como actor subnacional y la priorización de una agenda de financiamiento orientada a las obras de acceso al agua.

En el último apartado, a partir de la administración Lifschitz (2015), analizamos una reciente inflexión en materia de diversificación de fuentes de financiamiento. La gestión externa de Santa Fe en búsqueda de nuevos fondos inauguró el mecanismo de emisión de deuda en el mercado internacional de capitales.

En el transcurso de estas líneas, utilizamos el Plan Estratégico Provincial y las metas propuestas por los ODM y los ODS para comprender la adecuación al desarrollo de los proyectos financiados.

4.1 La gestión externa de Santa Fe en la diversificación de fuentes de financiamiento

El acceso a nuevas fuentes de financiación, en particular desde el período posterior a la crisis financiera de septiembre de 2008, se produce en un contexto generalizado de políticas monetarias expansionistas en los principales centros financieros. Las autoridades monetarias más importantes del mundo coincidieron en que, para salir de la crisis de 2008, debía facilitarse la toma de créditos para inversión por parte de las empresas y estimular el consumo a través de financiación barata. En ese sentido, se explica la insistencia en mantener las tasas de interés (tanto las de corto como de largo plazo) en niveles bajos, inyectando liquidez a los mercados. Conforme explican Gerardo García Muñoz y Rodolfo Baeza Ortiz “para el año de 2007 las tasas de interés de referencia, tanto de la Reserva Federal (fed) como del Banco Central Europeo (BCE), se encontraban rondando niveles del 5%, y para 2009 estas tasas se redujeron hasta niveles de entre 0 y 1%, esto con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y abatir el desempleo” (GARCÍA MUÑOZ y BAEZA ORTIZ, 2016: 178). Al respecto, la Reserva Federal de los Estados Unidos fue el primero en innovar un nuevo programa no convencional de política monetaria conocido como relajación cuantitativa o *QE* (acrónimo de *quantitative easing*). Por su parte, en Europa a raíz de la crisis de 2008, agravada por la crisis de deuda soberana europea, el Banco Central Europeo (BCE), se proyectó a reforzar los programas fiscales de ajuste tradicionales, aunque acompañados con una política monetaria heterodoxa con bajas tasas de interés y el BCE ensayando su propio programa de *QE*.

En el marco de la crisis, tomaron mayor dimensión ciertos actores de las finanzas globales. A los fines del presente trabajo, consideramos pertinente resaltar el rol asumido por los fondos de inversión gubernamentales, desarrollados principalmente en los países emergentes, también denominados fondos soberanos (*Sovereign Wealth Funds' –SWFs*). Conforme explica Christopher Balding “un fondo de patrimonio soberano es un conjunto de capital controlado por un gobierno o entidad relacionada con el gobierno que invierte en activos que buscan rentabilidad por encima de la tasa de rendimiento libre de riesgo”¹⁵ (BALDING, 2008: 9). Para el citado autor, en los casos de Kuwait, Abu Dhabi, Arabia Saudita -entre otros- los fondos fueron creados originalmente como una medida de estabilización para reducir la tendencia de auge y caída que tenían las economías dependientes de los productos básicos. De este modo, “los estados crearon reglas claras de ahorro de fondos, estrategias de inversión y escenarios bajo

¹⁵ Traducción propia.

los cuales el gobierno podría acceder al capital de los fondos para suavizar las crisis económicas”¹⁶ (BALDING, 2018: 11, 12).

Esas instituciones cobraron mayor gravitación en 2007 con la crisis de los créditos hipotecarios de riesgo (*subprime*) cuando varios bancos internacionales afectados por depreciaciones récord, fueron rescatados por fondos chinos (CIC), de Singapur (Temasek, GIC) y de Abu Dhabi (Adia), recapitalizándolos masivamente. Entonces, los principales fondos soberanos de los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y China alcanzaban un tamaño equiparable al de los mayores gestores de activos y *hedge funds* globales (EL PAÍS, 2008).

Deviene importante comentar que aunque el origen de esta crisis se concentró en el sector financiero de los países industrializados, ésta fue la crisis menos severa que padeció América Latina en términos estrictamente financieros. Para autores como José Antonio Ocampo “esto es así no sólo en comparación con la crisis de la deuda de los años ochenta y con la crisis global de los mercados emergentes de fines del siglo XX, sino también con la crisis de 1930, que derivó en una suspensión generalizada de los pagos de la deuda externa” (OCAMPO, 2011: 15).

En este contexto mundial, Argentina mantenía un lineamiento de política exterior de reinserción del país en el sistema financiero internacional *postdefault* que incluyó negociaciones con los bonistas que quedaron fuera del canje de 2005, reducción de las diferencias con el FMI respecto de los índices de precio al consumidor y la firma de un acuerdo con las empresas que habían recibido laudos favorables del CIADI (BUSSO, 2015: 143). A pesar de la recomposición de los vínculos con los actores financieros, el período que se extiende desde 2007 a 2015, estuvo acompañado por un marcado proceso de diversificación de las relaciones en el plano internacional. En este orden, y para el caso de investigación que nos ocupa, nos interesa analizar la vinculación entre Argentina y los países árabes. Se destacan en este período la proliferación de visitas y encuentros de alto nivel entre representantes argentinos y sus pares árabes, “sólo durante su primer mandato (la administración) Fernández visitó Argelia, Túnez, Egipto y Libia en 2008, Kuwait y Qatar a principios de 2011” (FABANI, 2016: 246).

En lo que concierne a Kuwait, en enero de 2011 se suscribió un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y la Autoridad de Inversiones de Kuwait. El compromiso establecía en su artículo 1 “una alianza estratégica para promover inversiones del Estado de Kuwait en sectores

¹⁶ Traducción propia

prioritarios de la economía argentina”. Entre los sectores se destacan inicialmente energía, minería, desarrollo portuario, transporte, turismo, sector inmobiliario, infraestructura y agronegocios, entre otros.

Este hito resulta de relevancia en la medida que enmarca el vínculo que ya mantenía la provincia de Santa Fe con Kuwait, y más específicamente con el “Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe”. Tal como se relevó de las entrevistas realizadas, existía un viejo antecedente con este fondo, Kuwait abrió la línea crediticia con Argentina en agradecimiento al envío de fragatas que hizo Carlos Menem durante la guerra del Golfo y, en dicho marco, sólo Santa Fe lo tomó en 1993 durante la administración Reutemann (1991-1995) para hacer obras viales.

Las negociaciones con este fondo se retomaron a partir del encuentro que mantuvo el entonces Gobernador de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner, en la Embajada de Kuwait con motivo de la celebración del “Día Nacional de Kuwait¹⁷”. Conforme las explicaciones dadas por Gonzalo Saglione, actual ministro de Economía del Gobierno de Santa Fe, “las negociaciones con el Fondo de Kuwait se iniciaron con una misión durante el gobierno de Hermes Binner en el año 2010.” A partir de ese momento, las autoridades del Fondo se pusieron a disposición para gestionar una nueva operación de crédito. Los kuwaitíes tenían como antecedente que la provincia de Santa Fe nunca había dejado de pagar aquel crédito contraído en la época de Reutemann, en efecto, “hasta en el peor momento económico cuando Argentina estaba en default en el 2002 Santa Fe siguió pagando su deuda” (SAGLIONE, 2018)

La misión recién referida se desarrolló del 13 al 17 de junio del 2010. En aquella oportunidad, acompañaron al mandatario los ministros de Economía; de Producción; otros funcionarios del gabinete y legisladores. La agenda de la comitiva oficial comprendió reuniones y entrevistas institucionales con autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de ambos países, agencias de gobierno y cámaras empresarias, con el objetivo de establecer contactos institucionales, comerciales y científicos. El principal foco de interés se orientó a presentar ante las autoridades del Fondo el “Sistema Provincial de Acueductos” para evaluar las posibilidades de conseguir inversión para su concreción.

Tal es así que, durante la entrevista al ex Ministro de Economía de Santa Fe, Ángel Sciara, aseguraba que “el gobierno de Santa Fe había identificado la infraestructura social como

¹⁷ Día que se conmemora la llegada al trono, como emir, el 25 de febrero de 1950 del jeque Abdullah Al-Salim Al-Sabbah

prioritaria, y en este orden estaban los acueductos, que comenzaron a ser el objetivo para obtener fondos. Tener un programa estratégico de acueductos nos dio lugar en este espacio (Fondo Kuwait). Aquí estaba definido quiénes se beneficiaban, qué localidades estaban contenidas, cuánto demandaba la obra, etc.”

Dicho esto, es dable destacar una reflexión, comprobamos que diversos gobiernos provinciales han recibido préstamos de fondos árabes, con posterioridad al primer crédito obtenido por Santa Fe, especialmente orientados a la realización de obras públicas. Esta información otorga “un perfil singular a los vínculos económicos entre la Argentina y los actores del golfo en tanto estos últimos se han inclinado no ya por poner sus recursos a disposición del gobierno central sino de los actores subnacionales” (FABANI, 2017: 81)

4.2 Las acciones en búsqueda de financiamiento para el sistema provincial de acueductos

En este apartado analizamos la gestión externa de la provincia de Santa Fe en un proceso de diversificación de las fuentes de financiamiento para concretar el plan provincial de acueductos. Ahora, es importante mencionar que, en esta instancia la provincia de Santa Fe se ha inclinado por tener un contacto directo con los prestamistas, en cuyo caso nos referimos a los fondos soberanos de países árabes.

El inicio del período estudiado fue concurrente a un ciclo de transición respecto la administración del recurso hídrico, a partir de un conjunto de acciones que buscaron impulsar intentos de resolución del acceso al agua de calidad para consumo humano.

Si bien la política hídrica a nivel provincial conoció un punto de inflexión en 2007, debe reconocerse un antecedente notable en el año anterior. Concretamente, se hace referencia a la reestatización que se inicia en enero de 2006 “bajo el gobierno de Jorge Obeid (2003-2007), cuando se rescindió el Contrato de Concesión de Servicios de Agua y Desagües cloacales con la empresa privada Aguas Provinciales de Santa Fe SA (APSFSA) y se constituyó Aguas Santafesinas SA (ASSA), con mayoría accionaria del Estado provincial” (ANTÓN, FORTE, ORTA y PORTAPILA: 2016).

El sistema de gestión de los servicios de agua y saneamiento en Santa Fe estaba regulado por la Ley provincial N° 11.220/94. Ésta establecía la responsabilidad del Estado provincial en

sólo quince localidades de la provincia¹⁸, mientras que las restantes estaban a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio. Sobre esta situación, para el año 2009, el entonces Secretario de Aguas del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de Santa Fe, Ing. Hugo Orsolini, manifestaba en una entrevista periodística que la provincia registraba “hasta hace poco tiempo, una histórica ausencia de política hídrica. Durante casi 30 años, no se definió el rumbo del saneamiento. Esto introdujo una falla estructural al sistema, donde el 40 por ciento de la población, que habita en las localidades no asistidas por el Estado provincial, se encuentra en su mayoría en una preocupante situación respecto de la provisión de agua” (Diario EL LITORAL, 19/01/2009)

Para el período bajo estudio, la política hídrica en relación a la provisión de agua potable se encontró definida en el Plan Estratégico Provincial elaborado en 2008 bajo el gobierno de Hermes Binner (2007-2011) y actualizada en 2012 bajo la administración de Bonfatti (2011-2015). En este Plan se establece como derecho el acceso universal a los bienes públicos, y en este sentido, uno de los mayores desafíos de la provincia es el de garantizar el acceso al agua potable con un criterio de universalidad. Para poder lograr este objetivo se proyectó un programa de acción configurado a partir de cuatro ejes: 1) Sistema Provincial de Acueductos, que consiste en el desarrollo de una red que “permitirá distribuir agua potable a todas las poblaciones del territorio santafesino a través de 11 sistemas de acueductos, con una extensión de 5.000 km y teniendo como plazo estimado de ejecución 30 años”. 2) “Obras de provisión de agua potable a pequeñas comunidades sin servicio” para más de 70 localidades con menos de 4.000 habitantes; 3) “Obras de mejoramiento de calidad de agua suministrada”; y, 4) “Ampliación y renovación de las redes existentes de agua en las cinco regiones” (PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL DE SANTA FE, 2012: 224).

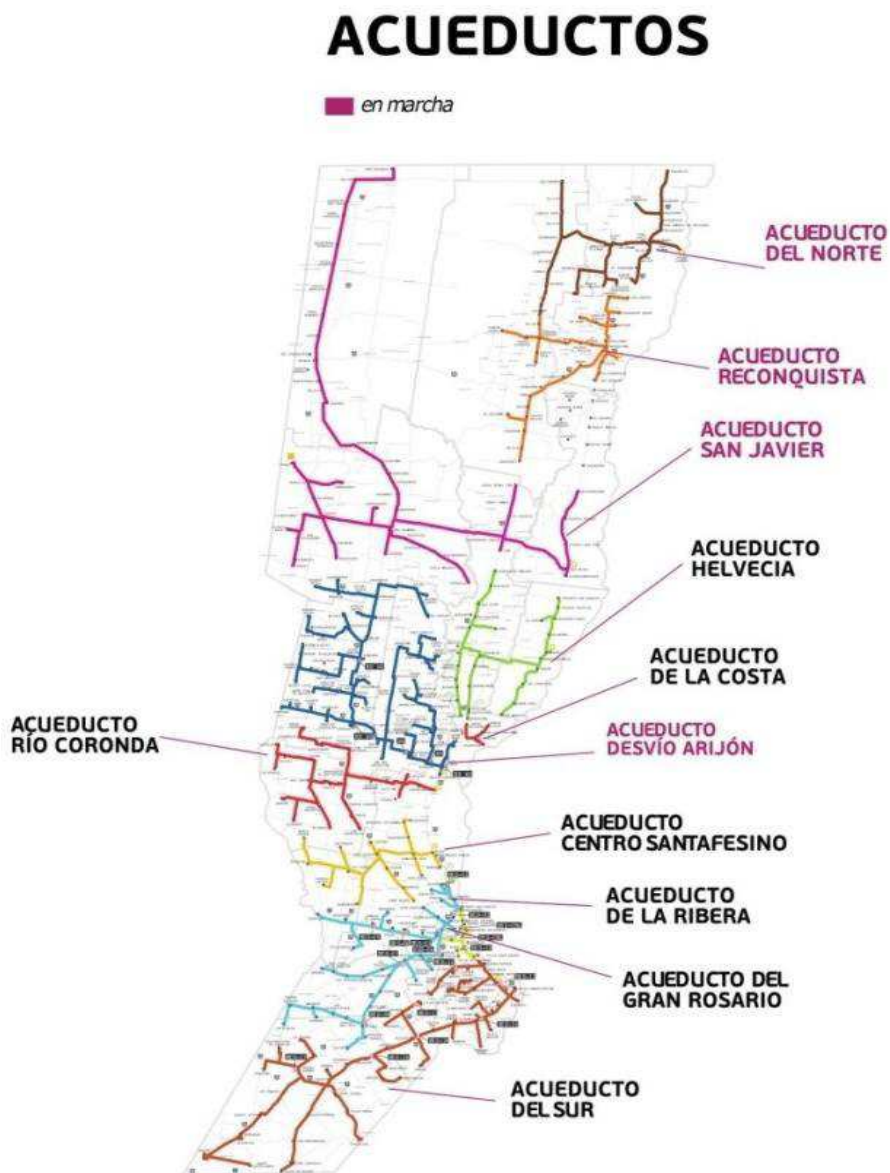
Sin ánimo ni posibilidades de realizar aquí un análisis detallado del ordenamiento normativo- excede al objetivo y recorte temporal de esta tesina-, es importante destacar que, tras largos años de debate en el Congreso provincial, recién en febrero del corriente año, se produjo una modificación a partir de la entrada en vigencia de la Ley provincial 13.740, conocida como la Ley de Aguas de Santa Fe. Nos interesa remarcar que en su artículo 1 se reconoce *de iure* el acceso al agua.¹⁹

¹⁸ ARTÍCULO 3.- Definiciones. A los efectos de la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta Ley, los términos utilizados tendrán el significado que a continuación se indica: Ámbito de la concesión: Es el territorio comprendido bajo la jurisdicción de las siguientes municipalidades: Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez (...). (LEY 11.220, 1994)

¹⁹ La ley regula la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia de Santa Fe, con el fin de promover los distintos usos del agua de manera sustentable a favor de las generaciones presentes y futuras, garantizando el derecho humano fundamental de acceso al agua potable.” El artículo 8 hace mención del derecho humano al agua, y en este sentido afirma que el “Estado Provincial debe garantizar el derecho humano de acceso al agua potable, el cual implica contar con agua suficiente, físicamente accesible y de calidad apta para ingesta

Vemos aquí debajo una imagen que describe los once tramos que integran el Sistema Provincial de Acueductos.

MAPA Nº 2: Sistema Provincial de Acueductos



Fuente: Sistema Provincial de Acueductos, Gobierno de Santa Fe, 2018

humana y usos domésticos, de conformidad con los criterios generales que surgen del Derecho Internacional de los derechos humanos. El agua es un bien que integra el patrimonio natural, sobre el cual existen derechos fundamentales de incidencia colectiva que deben ser respetados y garantizados” (LEY DE LA PROVINCIA DE SANTA FE 13.740, 2018).

Durante el período bajo estudio, las administraciones provinciales definieron el acceso al agua potable como política de Estado. En este marco, se vislumbra que el agua está en el epicentro de la significación del desarrollo y que la búsqueda de financiamiento exterior se orientó a su cumplimiento, en especial a partir de las obras de acueductos.

En las páginas que siguen, repasamos los diferentes proyectos que recibieron financiamiento externo no tradicional de acuerdo al Plan Estratégico Provincia, la concreción de las metas de los ODM y agregamos las metas de los ODS. En relación al reciente proceso de localización de los ODS, resulta menester destacar que el gobierno de Argentina adhirió a la resolución de la Asamblea General de NU A/RES/70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En julio de 2017 confirió al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) la tarea de coordinación e implementación de los ODS en el escenario nacional (rol asignado mediante el Decreto 499/2017). Por su parte, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en agosto del año 2017, asumió el compromiso de sumarse en esta tarea suscribiendo el convenio de cooperación ODS con el gobierno nacional. Al momento de finalizar esta tesina, se está planificando la definición de objetivos y metas propias a partir de las características y necesidades del territorio santafesino, y no a la inversa. Las provincias se han propuesto identificar en qué áreas de gobierno o programas se plasma el espíritu de la Agenda 2030.

Conforme señalábamos en el primer apartado de este capítulo, Santa Fe contaba con un antecedente de crédito árabe desde la década del 90, situación que posibilitó a la administración Hermes Binner restablecer aquel vínculo.

Llegado aquí, se impone comentar que, además del crecimiento exponencial de los fondos soberanos en el contexto mundial, la estrategia de avanzar hacia nuevos acreedores para conseguir financiamiento estuvo dada por un factor especialmente de orden político-administrativo. Tal como lo manifestó el actual ministro de Economía de la provincia, a diferencia de lo que ocurre con las fuentes crediticias tradicionales, los organismos de financiamiento árabe “que se han ido incorporando al menú de fuentes de financiamiento, Fondo de Kuwait, Fondo de Abu Dhabi, Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), entre otras, no tienen un cupo para Argentina y trabajan de forma directa con los gobiernos provinciales, obviamente que requieren la garantía soberana, pero no es necesaria la priorización antes de empezar las negociaciones de financiamiento porque no hay un cupo” (SAGLIONE, 2018). Es decir, si Santa Fe accede a algún préstamo de OFID no significa que Argentina esté perdiendo posibilidades de financiar otro proyecto.

Así, se fue concibiendo una modalidad de contacto directo con los organismos de crédito que modificó el viejo esquema de formalización de préstamos con provincias durante fines de siglo XX y primeros años del siglo XXI, instrumentados mediante convenios subsidiarios con Nación. Asimismo, y como parte de nuestro argumento de la hipótesis, el gobierno de Santa Fe inició un proceso autonómico de búsqueda para concretar financiamiento a obras con proyectos específicos de desarrollo local e incluidos en su plan estratégico. Desde entonces, la estrategia estuvo signada por la decisión de obtener financiamiento para obras vinculadas a la provisión de agua potable para consumo humano. Antes de continuar, debemos destacar que concomitantemente con las características que marcan este período para obtener préstamos de forma directa y para el desarrollo de infraestructura, podemos denotar que la emisión de deuda para financiar la inversión pública se orienta a promover la igualdad intergeneracional. Es decir, los beneficios de la inversión serán aprovechados por generaciones futuras.

Nos interesa en este punto, tal como adelantamos, las nociones del constructivismo que recogen la forma en que las prácticas cognoscibles constituyen sujetos, prestando atención en la interacción que surge de la socialización y el aprendizaje mutuo, por tanto hasta aquí hemos observado este proceso de interacción entre un gobierno subnacional y el gobierno de Kuwait, suponen la intersubjetividad del proceso en el que las identidades y los intereses se producen en esa interacción. El acercamiento con el mundo árabe se promovió a partir de un vínculo de confianza, revestido de un antecedente decisivo, pues las sucesivas administraciones jamás habían entrado en cese de pago de aquel crédito contraído en 1993 durante el gobierno de Carlos Reutemann, ni en los momentos más acuciantes de la economía argentina se dejó de pagar. Pero además, aquella aproximación inicial estuvo acompañada por subsiguientes encuentros y visitas oficiales por medio de las cuales Santa Fe demostró sus capacidades y propiedades como agente en el sistema internacional. Principalmente, las tres administraciones bajo estudio, han construido su subjetividad en el plano externo por medio de las siguientes características: importancia de contar con un Plan Estratégico Provincial y planes sectoriales; manejo prudente de la política fiscal; crecimiento económico sostenible y dinámico; compromiso para garantizar el bienestar y desarrollo; aumento de los niveles de diversificación económica; bajos niveles de endeudamiento con espacio para crecer y 3era provincia de Argentina en términos de PBI.²⁰

Reconocidas estas singularidades, para obtener préstamos, procedemos al análisis de los proyectos financiados por fondos árabes. El primero de ellos, denominado “Proyecto Acueducto

²⁰Datos obtenidos de la presentación del Gobierno de Santa Fe (Secretaría de Finanzas-Ministerio de Economía) ante autoridades del banco alemán gubernamental de desarrollo KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). Diciembre de 2015.

Reconquista - Etapa I”, se originó tras la misión mencionada a Kuwait realizada en el año 2010 durante la administración Binner (2007-2011). El proceso de negociación se extendió por un par de meses y exigió una nueva visita oficial a Kuwait en 2012, encabezada en esta oportunidad por el gobernador Bonfatti, al frente del Ejecutivo provincial desde 2011. Esta misión, conviene destacar, se consustanció después de una visita previa a Dubai, Abu Dhabi y luego la provincia de Al Ahmadi, en Kuwait. En este marco, el gobierno logró avanzar para la confección del convenio de préstamo con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe. A fines del mismo año, una delegación del Fondo viajó a Santa Fe donde se interiorizó del proyecto y dio luz verde al requerimiento del entonces gobernador Bonfatti.

Mientras tanto, el Poder Ejecutivo provincial presentó el proyecto de ley para autorizar el empréstito, que fue aprobado por el Congreso provincial en agosto del año 2013 mediante la ley 13.352. En su artículo 1 se autoriza al poder ejecutivo “a endeudarse con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe hasta la suma de Dinares Kuwaitíes Quince Millones, o su equivalente en otra moneda, con más los intereses y accesorios correspondientes, a los efectos de ejecutar el Proyecto de Abastecimiento de Agua Reconquista-Etapa I”. Por su parte, el art. 2 establece las condiciones financieras aplicables al endeudamiento, entre las que se mencionan “Tasa de interés: 2.5% anual; Tasa por cargos administrativos: 0,5% anual; Plazo de gracia: 4 años; Plazo de amortización 20 años; Moneda del préstamo: Dinares Kuwaitíes”. (LEY PROVINCIAL 13.352)

En consonancia con las disposiciones de la Constitución Nacional y la Ley de Responsabilidad Fiscal, el gobierno provincial debió gestionar los avales del Poder Ejecutivo Nacional. Por cierto, gestiones que recién obtuvieron resultados positivos dos años más tarde. A tales efectos, destacamos que en marzo de 2014, representantes del gobierno nacional, provincial y del Fondo lograron sellar el acuerdo y firmar el contrato definitivo para la realización de la obra. En los considerandos de dicho convenio, se reconoce el propósito del Fondo de asistir a países árabes y otros países en desarrollo “a desarrollar sus economías y facilitarles préstamos necesarios para la ejecución de sus proyectos y programas de desarrollo”; y párrafo siguiente se manifiesta que el “Fondo está convencido de la importancia y los beneficios del Proyecto para la contribución al desarrollo de la economía del Tomador (Gobierno de Santa Fe) y de la República Argentina” (CONVENIO 5675, PROVINCIA DE SANTA FE / FONDO KUWAITÍ PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO ÁRABE, Abril 2014: 1).

En lo que respecta a las especificaciones técnicas del proyecto, la obra del Acueducto

Reconquista “cubre 12.200 kilómetros cuadrados, que representa aproximadamente el 9% del territorio provincial. El acueducto alcanza a 24 localidades y parajes, beneficiando a unos 187.000 habitantes” (PORTAL GOBIERNO DE SANTA FE, 2018)

El proyecto se desarrollaría en diversas etapas. La primera de ellas fue, a su vez, dividida en tres tramos. El tramo A (obra de toma, acueducto de agua cruda y tramo conjunto de agua tratada) se encuentra actualmente en ejecución y es financiado por fondos de la provincia de Santa Fe. Y por su parte, el tramo B (planta potabilizadora) y el C (ramales de agua tratada que abastecen a la zona núcleo a Reconquista/Avellaneda y la zona oeste) financiado con recursos provinciales y el crédito obtenido ante el Fondo de Kuwait (PORTAL GOBIERNO DE SANTA FE, 2018)

El gobierno provincial decidió continuar en la búsqueda de otros financiamientos con tasas y condiciones igual de accesibles. Durante la entrevista personal que se le hiciera al ex ministro de Economía, el funcionario apuntó que el “antecedente con el Fondo de Kuwait nos llevó a entablar contactos con el fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo OPEP. Aquí entablamos una nueva negociación también con el objetivo de financiar acueductos. Negociación también exitosa. Tuvimos una fantástica recepción por parte Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID).”

En esta oportunidad las gestiones para obtener la garantía por parte del Gobierno nacional fueron más rápidas que las anteriores. El 23 de febrero del año 2015 se firmó el convenio de préstamo N°6494 entre la Provincia de Santa Fe y OFID. Éste se orientó a financiar la Etapa II del Acueducto Reconquista por un monto de Cincuenta Millones de Dólares (u\$s 50.000.000). En su Anexo 1, el convenio describe que el “proyecto busca promover el desarrollo socio-económico de la provincia de Santa Fe, Argentina, mejorando los servicios de provisión de agua y brindando acceso al agua potable” (CONVENIO DE PRÉSTAMO N° 6494, 2015: Anexo 1).

En consonancia con la Constitución Provincial, para dar aprobación al empréstito, se sancionó la ley N° 13.466 que autorizó al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, OFID (LEY PROVINCIAL 13.466, 2015: Art. 1). En este marco, conviene resaltar que se trató de la primera operación de préstamo que hizo OFID con una provincia argentina por un monto a financiar en dólares (plazo de amortización de ocho años, plazo de gracia de 4 y una tasa de interés del 5% anual).

Cabe destacar que en la administración Bonfatti la obra del acueducto Reconquista se dividía en dos etapas y cada una tenía secciones. Con la llegada de la administración Lifschitz, se dividió la obra en su totalidad en cinco (5) etapas. En el cuadro presentado a continuación demostramos la coexistencia de ambas metodologías y las correspondientes fuentes de financiamiento del acueducto.

Cuadro Nº 7: Etapas y fuentes de Financiamiento. Acueducto Reconquista.	
Acueducto Reconquista	
ETAPA I	ETAPA II
<ul style="list-style-type: none"> • Sección A – etapa 1 • Sección B – etapa 2 • Sección C – etapa 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Sección A – etapa 4 • Sección B – etapa 5
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	
Sección A: RECURSOS PROVINCIALES Sección B y C: RECURSOS PROVINCIALES Y FONDO KUWAITI PARA EL DESARROLLO ECONOMICO ARABE	RECURSOS PROVINCIALES / ORGANIZACIÓN DE PAÍSES EXPORTADORES DE PETROLEO (OPEP) – FUND FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (OFID)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Gobierno de Santa Fe.

Este proyecto se inscribió en la línea estratégica “Calidad Social”, que promueve garantizar el derecho al agua para toda la población santafesina. Concretamente, el eje de trabajo se denomina “agua como derecho y oportunidad” el cual busca preservar “los recursos hídricos provinciales, de manera integral, generando políticas de estado que garanticen el acceso y disfrute del agua a todos los santafesinos y santafesinas. El agua es un derecho humano fundamental y un recurso que debe cuidarse, aprovecharse y controlarse” (PLAN ESTRATÉGICO DE PROVINCIAL, 2012: 95). Asimismo, y en el marco de las transformaciones de la administración Lifschitz, el acueducto se incluye como una obra prioritaria en el Plan del Norte²¹. Tal cual lo realizado en el apartado anterior, se hace posible

²¹ El Plan del Norte se conforma por un conjunto de 130 proyectos, 126 de ellos a cargo del Gobierno Provincial y 4 del Gobierno Nacional, los cuales contemplan importantes obras de infraestructura y políticas productivas -como intervenciones clave para el desarrollo económico-, pero también políticas sociales, la educación, la salud, la vivienda, el medioambiente, la cultura, el deporte, el abordaje de la seguridad y la violencia. Disponible en el Portal del Gobierno de Santa Fe: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/\(subtema\)/205735](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/209020/(subtema)/205735)

vincular el proyecto en consideración con un ODS. En este caso, se hace referencia al ODS número 6 “Agua Limpia y Saneamiento”, y como meta principal atañe a lograr el acceso universal y equitativo al agua potable.

Conviene subrayar que el Programa Provincial de Acueductos se vincula al ODM 7 con especial referencia a la meta 7C que se proponía “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento” (CEPAL, 2008).

Cuadro Nº 8. Préstamos FONDO DE KUWAIT Nº 891 y OFID Nº163PB			
Préstamo Nº891 (FONDO DE KUWAIT) Firma del Convenio: Abril de 2014 Nº1636PB (OFID) Firma del Convenio: Marzo de 2015	Línea Estratégica provincial	ODM	ODS
	Calidad Social (Plan Estratégico Provincial - 2012) Integración Territorial (Plan del Norte - 2016)	7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	6. Agua limpia y Saneamiento
	Eje de trabajo/Proyecto	Meta	Meta
	Agua como Derecho y Oportunidad (Plan Estratégico Provincial – 2012) Acceso al agua y la energía para garantizar su abastecimiento a la población residente en la región y para el desarrollo productivo (Plan del Norte - 2016)	7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento	6.1 Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los convenios de préstamo Nº 891 y 1636PB, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, listado oficial de CEPAL de objetivos e indicadores ODM y con el listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina.

La obtención de los préstamos del Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe y del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) allanó el camino para el tercer financiamiento directo. El buen desempeño de estos créditos y el acercamiento a la OPEP generó que el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo²² decidiera otorgar un préstamo para financiar la construcción de la II Etapa del Acueducto Desvío Arijón.

Así, en una primera instancia, la mesa directiva del fondo preaprobó el préstamo al Proyecto Desvío Arijón Etapa II, por un monto de AED 293.84.000 millones, equivalente a USD

²² Institución financiera de Emiratos Árabes Unidos.

80 millones. Inmediatamente, iniciaron las negociaciones para realizar una visita técnica a la provincia de Santa Fe, y evaluar en qué condiciones se encontraba la obra. La misión se llevó adelante desde el 30 de abril al 5 de mayo del año 2016. En esa semana, los ingenieros de la delegación relevaron in situ avances de la obra y se reunieron con autoridades nacionales para conseguir la garantía soberana pertinente con motivo de la emisión del endeudamiento.

En febrero del 2017, con motivo de la Misión Institucional y Comercial a Emiratos Árabes Unidos organizada por la Región Centro, el Ministro de Economía, Gonzalo Saglione, mantuvo una reunión con Mohammed Saif Al Suwaidi, director general del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD), en la cual abordaron el estado de situación de la solicitud del crédito para el citado Proyecto del Acueducto Desvío Arijón Etapa II y decidieron acelerar las negociaciones finales para la firma del convenio. A partir de la aprobación del Fondo de Abu Dabi, en el mes de junio del 2017, la provincia accedió a un financiamiento crediticio de 80 millones de dólares con lo cual le permitió “costear el 50 por ciento del monto total que se prevé invertir en la ejecución de la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón. El préstamo es a 15 años, con una tasa de interés del 5 por ciento anual y los fondos serán desembolsados por el organismo en forma mensual, a partir de la certificación del avance en la ejecución de las obras” (LA CAPITAL, 27/ 06 /2017).

En septiembre de 2017, mediante la Ley N° 13.644, la legislatura provincial finalmente aprobó la solicitud del crédito. Según consta en su artículo 1 se autoriza al “Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) hasta la suma de AED 293.840.000 (doscientos noventa y tres millones ochocientos cuarenta mil dirham de Emiratos Árabes Unidos) o su equivalente en otra moneda, más los intereses y accesorios correspondientes, a los efectos de ejecutar el Acueducto Desvío Arijón - Etapa 2” (Ley N° 13.644, 2017: Art. 1).

El Ministerio de Infraestructura y Transporte en su carácter de organismo técnico, “elaboró el proyecto ejecutivo de esta etapa que se ha dividido en 5 (cinco) tramos delimitados entre estaciones de bombeo intermedias y la localidad de Rafaela, como a continuación se detallan: Tramo 1 - Estación de Bombeo EB1 (Desvío Arijón)- Estación de Bombeo EB2 (Matilde); Tramo 2 - Estación de Bombeo EB2 (Matilde)- Estación de Bombeo EB3 (San Carlos); Tramo 3 - Estación de Bombeo EB3 (San Carlos)- Estación de Bombeo EB4(Ruta Provincial N.º 10); Tramo 4 - Estación de Bombeo EB4 (Ruta Provincial N°10)- Estación d;-1 Bombeo EB5 (Angélica); Tramo 5 - Estación de Bombeo EB5 (Angélica) – Rafaela” (DECRETO 1754; 2017)

Actualmente, se encuentra en curso el proceso de contratación de las obras correspondientes a la Etapa II del Acueducto Desvío Arijón, las cuales prevén concretarse simultáneamente en sus cinco tramos de ejecución. Sin embargo, al momento de finalizar este trabajo, el gobierno de Santa Fe no contaba con el acuerdo de garantía firmado por el Gobierno Nacional.

En el Plan Estratégico Provincial, bajo el eje de trabajo “agua como derecho y oportunidad”, se destaca que el sistema total del acueducto Desvío Arijón, “proveerá agua potable a 91 localidades”. Por su parte, según el proyecto ejecutivo para la segunda etapa, la obra beneficiará a más de 125 mil personas de modo que, sumada a la primera etapa del citado acueducto, se abarcará una superficie de 2.500 kilómetros cuadrados y una población atendida superior a los 200.000 habitantes de las localidades de Matilde, Sa Pereyra, Angélica, Susana, Rafaela, San Carlos Sud y San Carlos Centro, pertenecientes a los departamentos Las Colonias y Castellanos.

Cuadro Nº 9 Préstamo del Fondo de Abu Dhabi		
Préstamo del Fondo de Abu Dhabi	Línea Estratégica provincial	ODS
	Calidad Social (Plan Estratégico Provincial - 2012) Integración Territorial (Plan del Norte - 2016)	6. Agua limpia y Saneamiento
	Eje de trabajo/Proyecto	Meta
	Agua como Derecho y Oportunidad (Plan Estratégico Provincial – 2012) Acceso al agua y la energía para garantizar su abastecimiento a la población residente en la región y para el desarrollo productivo (Plan del Norte - 2016)	6.1 Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Nº 13.644, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y con el listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina.

4.3 La provincia de Santa Fe frente a los mercados de capitales internacionales

En el año 2016, la entrante administración Lifschitz decidió poner en marcha una nueva

estrategia para profundizar el financiamiento externo. En este orden, comenzó un proceso de búsqueda de financiamiento en el mercado de capitales internacionales, específicamente a través de la emisión de títulos provinciales. Bajo esta nueva lógica, las obras de infraestructura priorizadas se realizarían con este recurso futuro considerado como una fuente de financiamiento de mayor accesibilidad en un período más corto de tiempo.

Resulta oportuno realizar algunas consideraciones en referencia al contexto nacional e internacional. El gobierno de Macri (2015) priorizó desde el inicio de su gestión la recomposición de las relaciones con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales (BUSSO, 2017). Para darle curso a estrategia de inserción, el entonces ministro de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, Prat-Gay, llevó adelante las negociaciones con los acreedores que no habían entrado en los anteriores programas de canje de la deuda argentina. De este modo, “en el mes de abril el Gobierno, habiendo ratificado la decisión a través del parlamento²³, transfirió US\$9300 millones para cancelar los acuerdos en el marco de la causa judicial por la reestructuración de deuda soberana, llevada adelante por el juez Thomas Griesa” (MÍGUEZ, 2017: 109). La administración Macri avanzó en una agenda de reformas con un giro profundo en la política financiera internacional orientada a reinsertar al país en los mercados internacionales de capital. La resolución del litigio con los fondos buitres rehabilitó el mecanismo de colocación de bonos en el exterior, que se consolidó como una vía para obtener financiamiento.

Al mismo tiempo, la realidad financiera internacional comenzó a cambiar notoriamente, en especial a partir del abandono de políticas monetarias expansivas por parte del mundo desarrollado. El hito principal lo ubicamos el 16 de diciembre de 2015 cuando la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) aumentó, luego de 7 años, la tasa de interés. Por su parte, las entidades monetarias de las principales economías del mundo han iniciado un camino similar. De esta forma, el Banco Central de China (BPC) subió su tasa de interés, aunque en una menor medida. El Banco de Inglaterra hizo lo propio, después de no incrementar el precio del dinero en 10 años, y el BCE, si bien no modificó sus tasas de interés, sí redujo sus compras de bonos.²⁴

Frente a este escenario, el Gobierno de Santa Fe decidió por primera vez lanzarse a la

²³ El acuerdo que retomaba la sentencia judicial de Thomas Griesa fue finalmente sellado con la sanción, en marzo de 2016, de la ley nacional N° 27.249

²⁴ Parte de estas ideas fueron abordadas en la ponencia “Sistema financiero y mercados emergentes en la era Trump”, presentadas por Martín Campagna, Diana D’Agostino e Irene Sacco, en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, 13 de setiembre de 2018. Integrantes del Observatorio de Economía Internacional de la UNR – Coordinado por José Fernández Alonso y Julieta Zelicovich.

emisión de títulos públicos en el plano internacional, siguiendo el esquema reinaugurado por el gobierno central. Desde enero de 2016, se consideraba que el riesgo nacional (riesgo país) empezaría a converger en un riesgo provincia aceptable. Como antecedente se tomaba la calificación de Fitch Argentina S.A., que evaluaba -ya en abril de 2014- con una puntuación de A+ a la provincia e indicaba que la entidad subnacional presentaba “un bajo nivel de endeudamiento; el ratio de deuda consolidada medida en término de los ingresos corrientes es muy bueno y ha mejorado en los últimos años (3,9% en 2013 frente a 7,9% en 2009)” (FIX SCR S.A. AGENTE DE CALIFICACIÓN DE RIESGO, 2014).

El ejecutivo provincial inició un proceso de negociación con los senadores y diputados santafesinos con el propósito de incluir una serie de obras prioritarias para cada una de los territorios departamentales de Santa Fe. Así, en junio de 2016, se logró conseguir la aprobación de la Ley 13.543 que autorizó al ejecutivo a emitir títulos públicos por un monto que asciende a los U\$S 500.000.000 (quinientos millones de dólares estadounidenses). El artículo 2 de dicha ley establece que el “Poder Ejecutivo deberá hacer uso de la autorización conferida mediante el artículo 1, únicamente para financiar, total o parcialmente, la ejecución de proyectos de inversión pública contenidos en el Anexo I que forma parte de la presente ley” (LEY 13.543, 2016: Art. 1). En el anexo de la ley se detallan las obras que recibirán financiamiento distribuidas en ocho apartados: red vial; hidráulica y saneamiento; seguridad; educación; salud; hábitat y conectividad; justicia, y gasoductos provinciales.

La complejidad de la operatoria quedó en manos del Banco de Santa Fe en cual fue designado como agente financiero para la selección de los colocadores de títulos en los mercados internacionales. En ese proceso de selección, el agente financiero evaluó antecedentes, credenciales y el costo total de la operación para determinar cuáles eran los tres bancos internacionales que iban a conformar el consorcio encargado de la colocación de los títulos de deuda pública de la provincia. Finalmente, se escogió a J.P. Morgan Securities como coordinador global (*Global Coordinator*), mientras que los colocadores de deuda (*Joint Bookrunners*) fueron HSBC Securities (USA) Inc. y Citigroup Global Marketers Inc.

La emisión de la deuda se realizó en dos etapas, cada una de ellas por U\$S 250.000.000 (doscientos cincuenta millones de dólares estadounidenses), la primera tuvo lugar en el mes de octubre de 2016, y la segunda en marzo de 2017. Ambas fueron autorizadas por la Secretaría de Hacienda de la Nación en el marco de la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal.

Cabe destacar que el artículo 3 de la mencionada Ley 13.543, fijaba los términos financieros de las operaciones de crédito autorizadas: “Tipo de deuda: directa y externa y/o interna; Plazo mínimo de amortización: cinco (5) años; Plazo máximo de amortización: doce (12) años; Tasa de interés aplicable: podrá ser fija, variable o mixta, con pagos de intereses mensuales, trimestrales, semestrales o anuales y deberá estar dentro del rango de las tasas promedio del mercado financiero para títulos comparables” (LEY 13.543, 2016: Art. 3).

De este modo, la primera colocación por U\$S 250.000.000, según consta en el contrato del bono, se realizó a una tasa de 6,9% anual con vencimiento en 2027, lo cual implica un plazo final de amortización de 10 años (RESOLUCIÓN PROVINCIAL N° 708, 2016). La segunda emisión -marzo de 2017-, por los restantes U\$S 250.000.000, se logró a una tasa de 7% anual y con un plazo final de amortización de 6 (seis) años (RESOLUCIÓN N°162, 2017). De este modo, los títulos comprendidos en la segunda colocación vencen en el 2023. Cabe destacar que durante la transacción, que se realizó en la ciudad de Nueva York, la provincia recibió ofertas de más de 80 inversores por 820 millones de dólares, tres veces más del monto buscado (LA CAPITAL, 16/03/2017).

El 30 de marzo de 2017, esto es días después de la segunda colocación, el gobierno de la provincia de Santa Fe obtuvo una mejora en la calificación de riesgo otorgada por la agencia FIX –afiliada local a Fitch Ratings-. De esta manera, las calificaciones de largo plazo de la Provincia de Santa Fe (PSF) se elevó a ‘AA(arg)’ desde ‘AA-(arg)’ y la de corto plazo a ‘A1+(arg)’ desde ‘A1(arg)’. El informe integral emitido por FIX argumenta que dicha recalificación se sustenta en el bajo nivel de endeudamiento, la mejora en el desempeño presupuestario en los últimos años, en el peso de la economía provincial a nivel nacional y en su diversificación económica (FIX, 2017).

Llegado este punto, se considera pertinente retomar los aportes del marco teórico respecto a la construcción de las identidades a partir de la relación y los roles que se establecen entre los agentes. Particularmente, nos interesa aquí ponderar el proceso de construcción identitaria, explicado por Wendt del siguiente modo: “el primer acto social crea expectativas en ambas partes sobre el comportamiento del otro en el futuro; puede que equivocadas y sin duda provisionales, pero expectativas al fin y al cabo. Siguiendo este conocimiento provisional, ego realiza un nuevo gesto, de nuevo mostrando las pautas según las cuales responderá a alter, y, después, alter vuelve a responder, y así van ampliando la cantidad de conocimiento que cada uno tiene sobre el otro” (WENDT, 1992 : 405). En consideración de este proceso, puede advertirse

que en el prospecto de los bonos ofrecido²⁵ por la provincia de Santa Fe, se detalla la (auto)imagen del gobierno provincial y los proyectos que habría de financiar con los recursos captados. En particular, en esos documentos se registra información precisa y confiable sobre la coalición de gobierno en Santa Fe, la estructura socioeconómica y productiva, la situación de las finanzas, etc. Por su parte, si bien parte de la decisión de los inversores de comprar títulos provinciales atendió a análisis materiales, no puede desconocerse la importancia que tuvo el elemento “ideacional” en la misma. Dicho en otros términos, los inversores validaron con la compra de bonos las ideas (e identidad) sostenida por el gobierno provincial.

Es importante destacar que, si bien la nueva administración modificó la estrategia en la búsqueda de financiamiento, la emisión de títulos se realizó para llevar adelante obras de inversión pública en materia de infraestructura. En este orden se puede observar que, en el ANEXO de la Ley 13.543, aparecen enumeradas obras que incluyen pavimentación de tramos de rutas, mejoramiento de acceso a localidades, mejoramiento de transitabilidad en localidades; obras de desagüe y defensas, ampliaciones de redes cloacales; obras de infraestructura en materia de seguridad (unidades penitenciarias y comisarias); obras de infraestructura en materia educativa (institutos superiores, escuelas secundarias y jardines); obras de infraestructura en materia de salud (hospitales y maternidades); infraestructura para hábitat y vivienda; infraestructura en materia de justicia (edificios de tribunales y centros de justicia); y proyectos para obras en distintos tramos la red de gasoductos.

A semejanza de lo realizado en los apartados anteriores, a continuación procedemos a comparar la concordancia de estas obras en función del Plan Estratégico Provincial y las metas nacionales de adaptación a los ODS. En el *cuadro N°10* advertimos que cada una de las obras - detalladas en el anexo de la Ley N° 13.543- se identifican con distintas líneas estratégicas a nivel provincial y también en el marco de los ODS a nivel nacional. Solo en el caso de las obras de gasoductos no hemos hallado una correlación directa con los objetivos de desarrollo sostenible.

²⁵ Para más información véase Resolución 162, 16 de marzo de 2017, del Ministerio de Economía de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/235432/1239446/file/Resoluci%C3%B3n%20ME%20162-17%20-%20Anexo%20II.pdf>

CUADRO Nº 10. Obras incluidas en el Anexo de la Ley 13.543		
Apartados de la Ley 13.543	PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL	OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
1. RED VIAL	LÍNEA ESTRATÉGICA 1. Territorio Integrado EJE DE TRABAJO Santa Fe conectada y accesible	ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación META 9.1: Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
2. HIDRÁULICA Y SANEAMIENTO	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social (Plan Estratégico Provincial - 2012) Integración Territorial (Plan del Norte - 2016) EJE DE TRABAJO Agua como Derecho y Oportunidad (Plan Estratégico Provincial – 2012) Acceso al agua y la energía para garantizar su abastecimiento a la población residente en la región y para el desarrollo productivo (Plan del Norte – 2016)	ODS 6. Agua limpia y Saneamiento META 6.1 Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos. META 6.4 Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua.
3. SEGURIDAD	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social EJE DE TRABAJO Convivencia, justicia y seguridad	ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas Meta 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
4. EDUCACIÓN	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social EJE DE TRABAJO Educación y Salud con equidad	ODS 4. Educación de Calidad META 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
5. SALUD	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social EJE DE TRABAJO Educación y Salud con equidad	ODS 3. Salud y Bienestar
6. HÁBITAT Y CONECTIVIDAD	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social EJE DE TRABAJO Hábitat para la inclusión	ODS 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles META11.1: De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación META 9.1: Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
7. JUSTICIA	LÍNEA ESTRATÉGICA 2. Calidad Social EJE DE TRABAJO Convivencia, justicia y seguridad	ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. META 16.3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
8. GASODUCTOS PROVINCIALES	LÍNEA ESTRATÉGICA 3. Economía del Desarrollo EJE DE TRABAJO Energías para el desarrollo social y productivo	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 13.543, Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, Plan del Norte de Santa Fe y listado provisorio de metas e indicadores

Conclusiones

En el desarrollo de esta tesina nos hemos propuesto indagar sobre cómo ha sido el accionar internacional de la provincia de Santa Fe en la búsqueda de financiamiento externo para su desarrollo entre los años 2007-2017.

Primeramente, nos detuvimos a relevar las principales corrientes teóricas que inician su atención en el papel cada vez más gravitante de los actores subestatales en la arena internacional. En este marco, repasamos diferentes perspectivas sobre las causas estructurales que impulsaron el accionar de los actores subestatales en la órbita internacional. Ubicamos estas transformaciones como resultado de dos procesos simultáneos que pueden observarse desde fines del siglo XX hasta nuestros días. Por un lado, identificamos la incidencia de la globalización y los vínculos transgubernamentales como fuerzas que han favorecido los contactos más allá del Estado Nación, nos referimos a las instancias entre provincias de distintos Estados, entre municipios, o cualquiera de ellos con organizaciones y redes internacionales. Por otro lado, dimos cuenta de los procesos de descentralización domésticos generados por el Estado central, cuyo resultado implicó un paso de mando a los estados subnacionales en materia de funciones y responsabilidades que tradicionalmente le correspondían al Estado Nación. Se configuró así la descentralización en las áreas de salud, educación, seguridad, hábitat, entre otras.

Para el desarrollo del trabajo, nos hemos asistido de ciertos aportes de la teoría constructivista. Este abordaje nos permitió comprender de manera integral los procesos de interacción entre actores y la estructura, como así también, la importancia de las ideas en el ámbito internacional. Del mismo modo, la aproximación constructivista nos permitió reforzar la noción respecto a que las identidades y los intereses son endógenos a la interacción, en lugar de ser exógenos y dados. Los procesos de subjetivación se producen a partir de las transformaciones que describimos párrafos arriba.

En cuanto al accionar internacional de las entidades subnacionales en Argentina, procuramos analizarlas a la luz del artículo 124 de la Constitución Nacional. El cual establece que las provincias pueden celebrar convenios internacionales mientras que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y que no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; y que estén bajo el conocimiento del Congreso Nacional. Dicho esto, nos enfocamos en la gestión internacional o externa de un actor subnacional gubernamental, como unidad del Estado-Nación, sin recurrir para ello a la noción de

paradiplomacia ya que no la consideramos apropiada para nuestro enfoque de estudio.

Seguidamente, relevamos el proceso de (re)construcción y/o (re)configuración del concepto de desarrollo desde un paradigma global, con especial énfasis en el sistema de Naciones Unidas. A partir de allí, seleccionamos los modelos que se circunscriben al momento histórico y los asociamos a las acciones de búsqueda de financiamiento externo llevadas a cabo por el Gobierno de Santa Fe. Como resultado de ello, obtuvimos dos esquemas: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Asimismo, sumamos una herramienta local que define las prioridades de desarrollo que es el Plan Estratégico Provincial.

Este relevamiento nos permitió reforzar conocimientos en torno a la inquietud de por qué un actor subestatal recurre al financiamiento externo. En lo que respecta a las provincias argentinas en general, la respuesta a dicho interrogante la asociamos al aumento de la renta per cápita de la República Argentina, dato que coloca al país en el patrón de renta media-alta (PRMA), con lo cual deja de estar en condiciones para percibir Ayuda Oficial al Desarrollo. No obstante ello, las nuevas responsabilidades y funciones que fueron adquiriendo las provincias, como destacamos más arriba, impulsaron a las unidades estatales a explorar otras instancias de financiamiento para cubrir la prestación de servicios a la ciudadanía.

Advertimos que para acceder a diversas fuentes de financiamiento la administración del gobierno de Santa Fe se ha enfrentado a una doble restricción. Por un lado, identificamos aquellas de carácter normativo que son las limitaciones que establecen la Constitución Nacional, la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2004 y la Constitución Provincial. Por el otro, se ubican las que denominamos fundamentales macroeconómicas, integrado por la capacidad de repago a nivel nacional y provincial.

En los aspectos formales, corroboramos que durante el 2007 al 2017 la carga los servicios de la deuda se ha mantenido muy por debajo del límite que establece la Ley de Responsabilidad Fiscal (menos del 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios) y la Constitución Provincial (el costo del financiamiento de los servicios de la deuda no superaron el 25% de las rentas provinciales). Adicionalmente, en el plano provincial cada solicitud de préstamo estuvo autorizada por la legislatura provincial como lo exige la Constitución de Santa Fe. En referencia al artículo 124 de la Constitución Nacional, constatamos que cada crédito que se solicitó en el plano internacional estuvo precedido por una garantía de préstamo. Dicho en otros términos, un aval que se gestionó ante el Ministerio del Interior de la Nación; y además, ante el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, como

entidades burocráticas que verifican y autorizan este tipo de operaciones.

En cuanto a los limitantes dados por los fundamentales macroeconómicos nacionales, analizamos la dimensión y estructura de la deuda de Argentina al resultar el primer garante frente al exterior ante imposibilidad de pago. En función de ello, indagamos indicadores de vulnerabilidad, especialmente la relación deuda externa/PBI, deuda externa/exportaciones y Reservas Internacionales Netas/deuda externa. Advertimos que, durante el período analizado, Argentina se encontró dentro de los parámetros sugeridos para contraer deuda, situación que le permitiría afrontar eventuales circunstancias de falta de pago de una provincia.

Para medir la capacidad de repago de la provincia de Santa Fe, accedimos a datos oficiales consignados por el Ministerio de Economía, para medir la deuda provincial en relación al Producto Bruto Geográfico (PBG). Relevamos que en este período la deuda pública provincial ha disminuido en términos del PBG. Dos causas explican este contexto, en primer lugar, la reducción de la carga por servicios de la deuda y en segundo lugar, el aumento del PBG. Otro indicador que utilizamos fue la relación entre el stock de deuda y los recursos presupuestarios, es decir, estimamos la existencia de deuda sobre las asignaciones consignadas en el presupuesto como ingresos. Sobre este punto advertimos que esta relación estuvo en baja hasta el año 2016 que comenzó a crecer, es decir que a partir de este año comienza a utilizarse en mayor proporción recursos presupuestarios para atender los servicios de los créditos contraídos en el exterior.

Asimismo, para examinar la capacidad de repago provincial, se describieron otras metodologías como la secuencia de pagos y el análisis de flujos. Se configuran escenarios pesimistas y optimistas para el tipo de cambio. Es decir, escenarios de ingresos, escenarios de amortizaciones de la deuda y escenarios de tipo de cambio.

Seguidamente, investigamos el papel que desempeñó la arquitectura financiera tradicional integrada por los organismos multilaterales de crédito a nivel regional e internacional con más influencia en Argentina, haciendo foco en la provincia de Santa Fe. Inferimos algunas primeras consideraciones en este punto. Los créditos gestionados en este período -de 2007 a 2011, concretamente- resultaron de negociaciones de la administración anterior que responden a líneas de financiamiento indirecto. De este modo, estimamos que hubo una participación más pasiva por parte del Gobierno provincial, sujetándose consecuentemente en programas definidos por el Estado Nación para financiar determinadas obras y proyectos.

En referencia a la adecuación a líneas de desarrollo, constatamos que los seis (6)

proyectos que recibieron financiamiento externo tienen concordancia con las líneas de desarrollo manifestadas en el Plan Estratégico Provincial. No obstante, ninguno de estos proyectos se enmarcó en la consecución de los ODM. Recordemos aquí que el Gobierno provincial había firmado un convenio marco para la inclusión de los ODM en sus políticas públicas. Creemos pertinente destacar en este punto que la estrategia apuntada en la Declaración del Milenio contempla en un nivel muy bajo la participación de las entidades subnacionales y ha resultado de escasa utilidad para ampliar derechos en un amplio espectro.

A partir del año 2011, con el cambio de mandato dentro de la misma coalición de gobierno, se producen algunas modificaciones en materia de acceso y búsqueda de financiamiento externo. La entonces administración Bonfatti (2011-2015) elevó el perfil de Santa Fe como un actor activo y emprendedor en la arena internacional para acceder a financiamiento. En este sentido, fue el mismo ejecutivo provincial quien llevó sus necesidades de desarrollo a financiar. Estamos hablando de financiamiento directo para el programa de acueductos provinciales.

Adicionalmente, la gestión exterior en la búsqueda de financiamiento se orientó hacia nuevos fondos. En cuanto a estos últimos actores, también nos ha resultado de interés comprender la forma en que las prácticas cognoscibles constituyen sujetos, prestando atención a la interacción que surgió de la socialización y el aprendizaje mutuo entre un gobierno subnacional y el gobierno de Kuwait.

Asimismo, verificamos que los tres créditos provenientes del Fondo de Kuwait, el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) y el del Fondo de Abu Dhabi, se correspondieron con líneas del Plan Estratégico Provincial, con los ODM y los actuales ODS. En este plano, el agua se ha contemplado como facto trascendental para promover un desarrollo territorial inclusivo, integrado y sostenible.

A partir de la administración Lifschitz (2015), se produce una nueva inflexión en materia de diversificación de fuentes de financiamiento. Con aprobación de la legislatura provincial y las correspondientes autorizaciones del Gobierno nacional, Santa Fe se lanza a emitir deuda en el mercado internacional de capitales, inaugurando así un nuevo apartado en el presupuesto provincial, nunca antes proyectado.

En este contexto, podemos afirmar que el propósito para obtener financiamiento sigue estando asociado a la ejecución de obras públicas. Sin embargo, creemos que resulta más complejo constatar el grado de adecuación del crédito a la concreción de infraestructura.

Advertimos que, mediante la emisión de títulos, se pasa por alto una serie de controles internacional en la gestión de cada obra (presentación de informes trimestrales o semestrales de avance y ejecución de misiones de monitoreo o supervisión).

No obstante ello, también, en este caso examinamos el apartado específico de la ley que autoriza el pedido de financiamiento y cotejamos cada proyecto con el Plan Estratégico Provincial y las metas de desarrollo sostenible. Una vez más aquí, distinguimos el grado de adecuación entre las obras y las líneas de desarrollo apuntadas.

Antes de continuar, debemos destacar que en todos los proyectos analizados, al momento de justificar el financiamiento externo, el gobierno provincial acentuó la noción de igualdad intergeneracional. Es decir, los beneficios de la inversión serán aprovechados por las generaciones futuras.

Como vemos, se confirma el primer tramo de nuestra hipótesis de trabajo, ya que *la búsqueda de financiamiento externo para el desarrollo del Gobierno de Santa Fe ha priorizado la toma de préstamos destinados a ciertas áreas, más precisamente, a la concreción de obra pública e infraestructura*, identificados como pilares del desarrollo. No se ha utilizado ningún mecanismo de financiamiento externo para gastos corrientes, cada uno de los préstamos solicitados son empleados para gastos de capital. También, es preciso apuntar aquí que estamos frente a la constatación del segundo tramo de nuestra hipótesis de trabajo. Es decir que *en los últimos cinco años de estudio se ha producido un cambio en la composición de los acreedores, pasando de modalidades tradicionales a una cartera más diversificada de financiamiento externo*.

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación, y haciendo uso de la conceptualización de Sergio Boisier (2010), consideramos que la provincia de Santa Fe fue robusteciendo con sus acciones de financiamiento externo su capacidad de autoorganización, la consciencia de una identidad regional y la tendencia a transformarse en *sujeto* de su propio desarrollo.

Para finalizar, los resultados alcanzados nos habilitan a avanzar en el futuro hacia nuevas instancias de investigación que permitan indagar la correspondencia entre los proyectos financiados con los lineamientos de desarrollo de los actores gubernamentales. En este sentido será imprescindible definir indicadores de seguimiento para el desarrollo socio-económico y ambiental de esta región. Pero además, será necesario aprovechar los espacios internacionales que promueven el papel de gobiernos locales y regionales en la consecución del

desarrollo sostenible. Es importante recordar que la mayoría de los temas abordados en los ODS no son nuevos para los gobiernos locales, por el contrario, los temas están directamente relacionados con los mandatos de estos gobiernos. La localización de los ODS, por lo tanto, no debería significar un cambio foráneo, sino una oportunidad para reorientar las prioridades y necesidades locales.

BIBLIOGRAFÍA

ANTÓN, Gustavo; FORTE, Gustavo; ORTA, Melisa y PORTAPILA, Margarita: “La calidad del agua para consumo humano como problemática social y política en Santa Fe: 2007-2015”. Ponencia presentada para el “3er Encuentro de Investigadores en Formación de Recursos Hídricos”; 6 y 7 de octubre, 2016; Buenos Aires. Disponible: https://www.ina.gob.ar/ifrh-2016/trabajos/IFRH_2016_paper_54.pdf

ARRIOLA, Jonathan: “La revolución onto-epistemológica del constructivismo en las relaciones internacionales”. Daimon. Revista Internacional de Filosofía, nº 67, Uruguay, 2016. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/202481-Texto%20del%20art%C3%ADculo-879671-1-10-20160310%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/202481-Texto%20del%20art%C3%ADculo-879671-1-10-20160310%20(1).pdf)

BALDING, Christopher: “A Portfolio Analysis of Sovereign Wealth Funds” Universidad de California, Irvine, 2008.

BAUMAN, Zygmunt: “La Globalización. Consecuencias humanas”, Fondo de Cultura Económica, 1998.

BOISIER, Sergio: “Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenarios” en “La Política Internacional Subnacional en América Latina”, Buenos Aires, 2010.

BUSSO, Anabella: “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?”, Revista Relaciones Internacionales, N°50, Instituto de Relaciones Internacionales, julio 2016. Disponible: <https://revistas.unlp.edu.ar/IRII-IRI/article/view/2675/2492>

BUSSO, Anabella: “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”, Instituto de Relaciones Internacionales, 2017.

CARABAJAL, José y GASSOL, Claudia: “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus constituciones”; Buenos Aires 2004. Disponible: <http://derechointernacional.net/publico/doctrina/parte-general-/218-la-gestion-internacional-de-las%20provincias.pdf>

COLACRAI, Miryam y ZUBELZÚ, Graciela: “Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una lectura

desde las Relaciones Internacionales”; Rosario, 2006. Disponible en sitio oficial del CARI: <http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf>

EZQUERRO, María Luz: “Provincia de Córdoba: gestión externa y endeudamiento”, síntesis del proyecto de investigación Relaciones Paradiplomáticas: Bases para el Estudio y la Gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales; Córdoba, 2006. Disponible en: <http://www.cea2.unc.edu.ar/boletin/n-anteriores/009/articulo2.pdf>

FABANI, Ornela: “La evolución del vínculo Argentina-Emiratos Árabes (2007-20015). Una mirada desde Argentina”, Revista Monções, de Relações Internacionais, UFGD, Dourados, v.6 n.10, julio-diciembre. Disponible: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/6064/3244>

FABANI, Ornela: “El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017)”, Revista Estudios Internacionales, Belo Horizonte. Disponible: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/15223-64779-1-PB.pdf>

FAL, Juan: “Las operaciones del banco mundial en la Argentina: Injerencia en el sector agrícola”, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2013. Disponible: <https://fisyp.org.ar/media/uploads/p.21-fal.pdf>

FFRENCH-DAVIS, Ricardo: “Globalización económica y desarrollo nacional: evolución y algunos desafíos actuales” en Revista de Estudios Internacionales, Chile, 2017.

GARCÍA MUÑOZ, Gerardo y **BAEZA ORTIZ**, Rodolfo: “Las políticas monetarias heterodoxas en el contexto de la Gran Recesión. Un comparativo entre el Sistema de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo” Análisis Económico, vol. XXXI, núm. 77, México, mayo-agosto, 2016.

GARCÍA SEGURA, Caterina: “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, Num. 91, Madrid, España, 1996. Disponible en el sitio del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45624>

IGLESIAS, Eduardo; **IGLESIAS**, Valeria y **ZUBELZÚ**, Graciela: “Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal” - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008. Disponible: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>

JIMENEZ, Juan Pablo y **RUELAS** Ignacio: “El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL; Santiago de Chile, Diciembre de 2016. Disponible en el repositorio de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41007/1/S1700020_es.pdf

KEOHANE, Robert y **NYE**, Joseph: “Poder e Interdependencia: La política mundial en transición”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Disponible en la biblioteca virtual de la Universidad Rafael Landívar-Guatemala: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/02.pdf>

LIZAMA, Natalia: “El constructivismo como nueva perspectiva para analizar las relaciones entre estados: El caso de la crisis del gas entre Bolivia y Chile”, Revista UNIVERSUM, Vol. 28, N° 2, Chile, 2013. Disponible: https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v28n2/art_05.pdf

MADOERY, Oscar: “El valor de la Política de Desarrollo Local”, 2007. Disponible en biblioteca del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT): <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>

MÍGUEZ, María Cecilia: La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?, Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO, 2017, http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1496280519_103-120.pdf

MILESI, Cecilia: “Cooperación Internacional con Países de Renta Media Análisis y una aproximación crítica Considerando los desafíos de América Latina y el Caribe”, enero 2006.

OCAMPO, José Antonio: “¿Cómo fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global?” en Ensayos Económicos 61/62, Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, enero-junio 2011. Disponible: http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/61_62_Ocampo.pdf

PORCELLI, Emanuel: “Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales” en “Relaciones internacionales: teorías y debates”, Buenos Aires, 2013. Disponible: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Lo_esencial_es_invisible_a_los_ojos_El.pdf

REUS-SMIT, Christian: “Leyendo la historia con una mirada constructivista”. Revista Relaciones Internacionales, N° 20, Madrid, Junio 2012.

RUSSELL, Roberto: “El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria” en “La Política Internacional Subnacional en América Latina”, Buenos Aires, 2010.

SALOMON, Mónica: “La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de política exterior”, 1º Encuentro Nacional da ABRI (Asociación Brasileira de Relaciones Internacionales), San Pablo, Brasil, 2009. Disponible en biblioteca del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT):

http://www.cedet.edu.ar/archivos/Bibliotecas_Archivos/id34/Salom%C3%B3n%20Acci%C3%B3n%20exterior%20de%20los%20gobiernos%20subnacionales.pdf

WAEVER, Ole: “The Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate” en “International theory: positivism and beyond”, Cambridge, 1996.

WENDT, Alexander: “Social Theory of International Relations”, Cambridge University Press, 1999

WENDT, Alexander: “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics” en International Organization, Vol. 46, No. 2. Spring, 1992.

ZUBELZÚ, Graciela: “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, N° 18, Otoño 2006.

NORMATIVA

- **ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**, Gobierno de Santa Fe y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas, 22 de enero de 2008. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/conv_int/getFile.php?id=1264283&item=143885&cod=6297507ba1f9ad8c042522391455b52e

- **CONVENIO DE PRÉSTAMO N° 5675**, Gobierno de Santa Fe y Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, Abril 2014. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/conv_int/getFile.php?id=1252701&item=134418&cod=1da7d8e8ee3bc8a6cbbc4de0125c845a

- **CONVENIO DE PRÉSTAMO N° 6494**, Gobierno de Santa Fe y Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). Registrado el 23 de marzo de 2015. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/conv_int/getFile.php?id=1252648&item=134205&cod=94e6e64c388adcab56645034e1b93f42

- **DECRETO PROVINCIAL N° 1754**, Licitación Pública Internacional "Acueducto Desvío Arijón, Segunda Etapa - Tramos 1, 2, 3, 4 y 5- Provincia de Santa Fe", 22 de junio 2017. Disponible:

<https://www.santafe.gob.ar/var/plain/storage/original/application/16ef82dad0f7c57d9d48e3291d6b35ff.PDF>

- **LEY NACIONAL N° 14.843:** Aprueba el ingreso al Banco Interamericano de Desarrollo, Promulgada el 30 de septiembre de 1959. Disponible en el portal de información legislativa: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202184/norma.htm>

- **LEY NACIONAL N° 24.156:** Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. 26 de octubre de 1992. Disponible en el portal de Información legislativa: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

- **LEY NACIONAL N° 25.917:** Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Agosto de 2004. Disponible en el sitio de INFOLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm>

- **LEY PROVINCIAL N° 11.220:** Dispone la regulación de la prestación del servicio público del agua, diciembre de 1994.

- **LEY NACIONAL N° 27.249:** Deuda Pública, B.O 31 de marzo de 2016. Disponible en el portal de Información Legislativa de la Nación: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259940/norma.htm>

- **LEY PROVINCIAL N° 12.809:** Autoriza al Poder Ejecutivo a adherir al Préstamo del BIRF N° 7385-AR. 6 de diciembre de 2007. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/14-12-2007ley12809-2007.htm>

- **LEY PROVINCIAL N° 12.510:** Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado. B.O 29 de noviembre de 2005. Disponible: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228864/1198477/file/Compilaci%C3%B3n%20Ley%2012510%20y%20Modificatorias%20%20Normas%20reglamentarias%20%20complementarias.pdf>

- **LEY PROVINCIAL N° 12.515:** Autoriza al Poder Ejecutivo a adherir al Préstamo del BIRF N° 7301 AR. B.O 30 de diciembre de 2005. Disponible: <https://www.santafe.gob.ar/normativa/getFile.php?id=224028&item=108984&cod=57f63e6327cee8b7cfa4a7f223fe268e>

- **LEY PROVINCIAL N° 12.546:** Autoriza al Poder Ejecutivo a adherir al "Programa de modernización de la gestión provincial y municipal (PMG)", B.O 6 de julio de 2006. Disponible:

<http://www.saij.gob.ar/LPS0012546>

- **LEY PROVINCIAL N° 13.011:** Autoriza al Poder Ejecutivo a adherir al Convenio de Préstamo del BID N°1855/OC-AR, B.O 5 de octubre de 2009. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/78616/380060/file/Ley>

- **LEY PROVINCIAL N° 13.071:** Ratificase la autorización legislativa otorgada al Poder Ejecutivo por medio de las Leyes Nros. 11.461 y 11.537 para el financiamiento de/los proyecto/s del PROGRAMA DE SERVICIOS AGRICOLAS PROVINCIALES (PROSAP), o como en un futuro se denomine, financiado con recursos provenientes de los préstamos BID N° ARX 1006-BID-1956/OC-AR y BIRF N° 7597-AR de los Bancos Interamericano de Desarrollo (BID) e Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). B.O 2 de junio de 2010. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=224584&item=109540&cod=36ed6532aa8777d0766d3a30e52becbb>

- **LEY PROVINCIAL N°13.352:** Autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe. Agosto 2013.
Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/15-08-2013ley13352-2013.html>

- **LEY PROVINCIAL N° 13.466:** Autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, OFID, a los efectos de ejecutar el Acueducto Reconquista – Etapa II, B.O 20 de marzo de 2015. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/07-04-2015ley13466-2015.html>

-**LEY PROVINCIAL N° 13.543:** Autoriza al Poder Ejecutivo a contraer deuda pública por hasta la suma de U\$S 500.000.000 (DÓLARES ESTADOUNIDENSES QUINIENTOS MILLONES) y/o su equivalente en otras monedas con el objeto de financiar parcial o totalmente la ejecución de proyectos de inversión pública en el territorio provincial descripto en el Anexo I que forma parte de la presente. Junio de 2016.

Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/231263/1209077/>

- **LEY PROVINCIAL N° 13.644:** Autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) hasta la suma de AED 293.840.000 (DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL DIRHAM DE EMIRATOS ARABES UNIDOS) o su equivalente en otra moneda, más los intereses y accesorios correspondientes, a los efectos de ejecutar el “Acueducto Desvío Arijón - Etapa 2. B.O 14 de septiembre de 2017. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/09-10-2017ley13644-2017.html>

- **LEY PROVINCIAL 13.740:**Ley de aguas de la provincia. Derecho humano fundamental de acceso al agua potable. B.O 16 de febrero de 2018. Disponible: <https://goo.gl/Tm5icu>

-**MENSAJE N°4529:** Presupuesto Plurianual Santa Fe 2016-2019. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/233240/1219595/file/Mensaje%204529%20-%20Plurianual.pdf>

- **RESOLUCIÓN MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE N° 708/16 – Anexo I:** “Memorando de oferta” Disponible: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/231580/1210799/file/AnexoI-Resoluci%C3%B3n708-16-FinalOM-Versi%C3%B3nEspañol.pdf>

- **RESOLUCIÓN MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE N°162/17– Anexo I:** “Memorando de oferta”. Disponible: http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/235431/1239443/file/Resoluci%C3%B3n%20ME%20162-17%20-%20Anexo_I.pdf

DOCUMENTOS OFICIALES

- **ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS:** “Declaración del Milenio”, Resolución 55/2, 2000.

- **ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS:** “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/41/128>

- **ASAMBLEA AGENERAL DE NACIONES UNIDAS:** “Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social”, A/CONF.166/9 19 de abril de 1995. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>

- **ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA (ASAP),** “Informe de ejecución del presupuesto del gobierno de la provincia de Santa Fe”, Buenos Aires, 2017.
Disponible:<http://docs.asap.org.ar/public/doc/Informe%20de%20ejecuci%C3%B3n%20de%20la%20provincia%20de%20Santa%20Fe%200417>

- **AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN:** “Informe Estudio Especial de la Deuda Pública

2009-2012”. Disponible en: https://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_084info.pdf

- **BID**, “Actualización de la Estrategia Institucional 2016-2019”. Disponible: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/estrategias%2C6185.html>

- **CEPAL**: “Lista oficial de los indicadores de los ODM”, 2008. Disponible en: https://www.cepal.org/mdg/noticias/paginas/6/35556/officiallist2011_es.pdf

- **CEPAL**: “Capital Flows to Latin America and the Caribbean”, Washington D.C, 15 de agosto de 2017. Disponible en el repositorio oficial: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42059/S1700767_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- **CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN**, “METAS E INDICADORES. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina.”, Julio 2017. Disponible en: http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadores_para_web.pdf

- **GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**: “Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe”. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>

- **GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**: “Plan del Norte”, mayo de 2016. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/documentos/Plan_del_Norte-libro.pdf

- **GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**: “Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público provincial”. Año 1996. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/35629/182279/file/decreto1302-96.pdf>

-**INTOSAI** “Indicadores de Deuda”.

Disponible en: <http://www.wgpd.org.mx/anexos/160211/debtind.pdf>

- **IPEC**: “Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe”. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/57452/279607/file/IPBG%20Metodologia%20base%201993%204%205%2017.pdf>

- **MINISTERIO DE FINANZAS DE LA NACIÓN**: “Datos Deuda pública II trimestre 2017”. Disponibles en la página oficial de la Secretaría de Finanzas de la Nación: <https://www.minfinanzas.gob.ar/secretarias/finanzas/subsecretaria-de-financiamiento/informacion->

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS:

DIARIO EL LITORAL, 19/01/2009: “El saneamiento en la provincia de Santa Fe”. Disponible: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/01/19/opinion/OPIN-05.html>

DIARIO EL PAÍS, 01/06/2008: “El poder de los fondos soberanos emergentes”. Disponible: https://elpais.com/diario/2008/06/01/negocio/1212326082_850215.html

DIARIO LA CAPITAL, 14/08/2009: “Provincia y municipio firman un convenio para pavimentar 100 cuadras en Rosario”. Disponible: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/provincia-y-municipio-firman-un-convenio-pavimentar-100-cuadras-rosario-n329671.html>

DIARIO LA CAPITAL, 16/03/2017: “Gobierno de Santa Fe emitió deuda por 250 millones de dólares al 7% en Nueva York”. Disponible: <https://www.lacapital.com.ar/economia/gobierno-santa-fe-emitio-deuda-250-millones-dolares-al-7-nueva-york-n1358912.html>

DIARIO LA CAPITAL, 27/07/2017: “Se aprobó el crédito para el acueducto Desvío Arijón”. Disponible: <https://www.lacapital.com.ar/se-aprobo-el-credito-el-acueducto-desvio-arijon-n1423415.html>

FIX SCR Calificadora de Riesgo, 07/04/2014: “FIX (afiliada a Fitch) asigna la calificación de corto plazo A1(arg) al Programa de Letras del Tesoro de la Provincia de Santa Fe”. Disponible: <http://www.fixscr.com/informe/21291>

FIX SCR Calificadora de Riesgo, 30/03/2017: “Provincia de Santa Fe. Informe integral” Disponible: <http://www.fixscr.com/uploads/149090414658dd6452459ac.pdf>

OBSERVATORIO FISCAL FEDERAL, Deuda Pública Provincial.
Portal Oficial: <http://www.observatoriofiscal.org.ar/>

ENTREVISTAS

- **SAGLIONE**, Gonzalo. Ministro de Economía del Gobierno de Santa Fe (2015-2019) Entrevista personal, Rosario, 1º de junio de 2018. (en ANEXOS)
- **SCIARA**, Ángel. Ex Ministro de Economía del Gobierno de Santa Fe (2007-2011/ 2011-2015) Entrevista personal, Rosario, 10 de noviembre de 2017(en ANEXOS).

ANEXOS

ENTREVISTA N°1

Ángel Sciara, Ministro de Economía del Gobierno de la provincia de Santa Fe (diciembre de 2007 hasta diciembre de 2015).

Fecha de la entrevista: 10 de noviembre de 2017.

Tiempo: 11:20 am a 12:30 am

Relato histórico conceptual desde el 2007

La provincia no tenía grandes deudas, había un prejuicio en considerar al endeudamiento como perjudicial en sí mismo. Las deudas antiguas que tenía eran dos:

1) viejo préstamo que Reutemann había tomado con los Fondos Kuwaitíes en gratificación de las fragatas enviadas durante la Guerra del Golfo.

2) El otro préstamo, era del BM. La provincia había utilizado el tramo I y II. El III tramo no se había podido ejecutar porque no se cumplían los requisitos que pedía el organismo (uno de ellos era la privatización de la EPE)²⁶. El Gobierno de Obeid intentó negociar, hasta que se firmó el convenio por el préstamo con el Banco Mundial para transformar en autovía a la Ruta Nacional N° 19, entre Santo Tomé y la ciudad cordobesa de San Francisco. Esta obra se completó de imputar al Gobierno del Frente Progresista.

Entonces se tenía este prejuicio, y sólo existías estas dos deudas. No había razón para tener este prejuicio. Y comenzamos a pensar como ingleses, la regla de oro era: no es el problema endeudarse, sino endeudarse mal.

El problema son los límites y esto está establecido en las leyes. La propia Constitución Provincial y la Ley de responsabilidad Fiscal establecen estos límites.

En este contexto, la Embajada de Kuwait invita al entonces Gobernador Hermes Binner a participar de la fiesta nacional que hacen todos los años en Buenos Aires. Era el año 2009. Los kuwaitíes recordaban el préstamo que le habían otorgado a Reutemann. Los kuwaitíes lo tenían

²⁶El Banco Mundial establecía como metas y condiciones para el desembolso, la sanción de dos importantes leyes: Administración Financiera y Transformación de la Empresa Provincial de la Energía. Los dos proyectos estaban estancados en la Legislatura santafesina. El escollo se centraba en el documento firmado el ex Gobernador Carlos Reutemann con el organismo de crédito internacional que establecía, en su acuerdo la privatización de la EPE, ahorros corrientes equivalentes al 4%, fuertes injerencias en la política educativa y en los programas de formación, entre otras metas.

en claro que desde entonces durante 20 años no habías mantenido un vínculo. Desde allí se retomó el hilo y comenzaron los viajes e intercambios de ideas.

El Gobierno de Santa Fe había identificado la infraestructura social como prioritaria, y en este orden estaban los acueductos, que comenzaron a ser el objetivo para obtener fondos. Tener un programa estratégico de acueductos nos dio lugar en este espacio. Aquí estaba definido quiénes se beneficiaban, qué localidades estaban contenidas, cuánto demandaba la obra, etc.

En Argentina comienza el trabajo más específico.

El Fondo de Kuwait nombra una comisión técnica. Vienen a la provincia a reconocer el lugar. Se discutió todo lo necesario, desde la moneda en la que se haría el desembolso, los estándares de ellos y los nuestros, la normativa interna con la de ellos. Fue un arduo trabajo. Así conseguimos que el préstamo se logre por 50 millones de dólares a una tasa de interés del 3 por ciento, con 4 años de gracia, y a devolver en 20 años.

Lo más duro fue la autorización de la Nación, condición sine qua non para recibir este dinero. El proyecto estuvo parado muchos años, recién en el año 2014 se pudo firmar el convenio, es decir, fueron casi 4 años para darle forma y conseguir las autorizaciones. El Ministerio de Economía es quien da las autorizaciones, hay un circuito interno, pero la demora fue especialmente política. Luego de obtener este crédito, con condiciones muy favorables, decidimos seguir en esta línea. Nos parecía que era una garantía que el crédito fuera directo al proyecto.

Es interesante destacar que por parte del Fondo hubo un análisis técnico y social. Además, nos daba una garantía hacia los contratistas que luego se presentaron a la licitación de la obra, ya que daba seguridad de pago.

Así empezamos a recorrer y a conocer. Nosotros no lo habíamos hecho antes, todo el equipo tuvo que empezar a aprender. No había experiencia en la provincia en este tema a diferencia de las provincias de Córdoba, Buenos Aires y CABA.

Entendimos que si sos bueno y sos cumplidor, los organismos de crédito vienen a ofrecerte. Sí es cierto que conocíamos los procedimientos ante el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por la experiencia que habíamos tenido en la Municipalidad de Rosario. Hicimos obras impensadas para Rosario con esos recursos: HECA, calle Oroño, centros de distritos, y otras. Teníamos experiencia ejecutora, administradora de gestión; pero no teníamos experiencia en contratación de préstamos directos.

Este antecedente con el Fondo de Kuwait nos llevó a entablar contactos con el fondo de la OPEP. Aquí entablamos una nueva negociación también con el objetivo de financiar acueductos. Negociación también exitosa. Tuvimos una fantástica recepción por parte Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). Siempre digo, en los organismos internacionales una cosa es la institución, el alo, la ideología institucional; el problema es que adentro hay personas, algunos son neoliberales y otros no. Aquí nos pasó que establecimos un vínculo con los técnicos, nos facilitaron procedimientos, vinieron aquí hasta que firmamos el convenio. Esta vez las negociaciones con Nación fueron más rápidas. El crédito se destinó al financiamiento de la Etapa II del Acueducto Reconquista.

Pero ya estábamos pensando otras cosas, esto nos llevó a que entre fines del 2014 y principio del 2015 empezáramos a pensar ya no en créditos de organismos, sino en empezar a emitir.

Pero al mismo tiempo los del Fondo Kuwaití nos hicieron un contacto con el Fondo de Abu Dhabi. Así al final de la gestión de Antonio (Bonfatti) presentamos un proyecto para financiar el acueducto Desvío Arijón en el tramo que va hacia Rafaela. Y este fue el convenio que se firmó con el Fondo hace unos días, por un monto que ronda los 80 millones de dólares.

Y nuestro intento, nuestro inicio, en salir a la emisión de títulos también era algo nuevo para nosotros. Nuevos códigos, nuevas categorías. Ya al final de la gestión, de mi gestión también como Ministro, tuvimos una reunión con la financiera JP Morgan, que fue la historia que continuó el actual Ministro de Economía Gonzalo Saglione. Allí planteamos, en ese primer momento, que no aceptábamos títulos a menos de 8 años para obras de infraestructura y queríamos una tasa baja. Estos requisitos fueron aceptados.

Termino con esto, ¿cuál es la precaución? Seguir siendo muy claro en la orientación del crédito, negociar el costo del préstamo, sus plazos, cumplir y fijar el límite para no poner en peligro las finanzas públicas de la provincia.

En ese caso ¿cuáles son los fundamentales macroeconómicos que se tienen en cuenta?

Un poco la secuencia de pagos, análisis de flujos. Requiere realizar posibles escenarios pesimistas y optimistas, sobre todo teniendo en perspectiva el tipo de cambio. Es decir, escenarios de ingresos, escenarios de amortizaciones de la deuda, escenarios de tipo de cambio.

Pregunta: ¿Los indicadores que presenta la Provincia son del IPEC?

Sí, son datos oficiales de la provincia.

¿Los indicadores que solicitan de estos organismos van cambiando?

Sí efectivamente.

¿Cree que hay una estrategia hacia al desarrollo en la Provincia de Santa Fe?

Creo que implícitamente sí, quizás no está formulada. Está planteada en el plan estratégico provincial y en la regionalización. Queríamos acercarnos a los problemas de este modo.

Si la pregunta es ¿tenemos estrategia? y mi respuesta es no sé, ahora si me preguntas ¿tenemos imagen de objetivos? Sí, claro que sí. De nuevo, ¿tenemos estrategia? bueno, creo que lo más importante es saber cómo hacemos para evaluarla y el presupuesto público es la herramienta fundamental. Y allí hicimos un enorme esfuerzo para relacionar las categorías del presupuesto público con las del plan estratégico provincial. Tratar de modificar los códigos para saber a dónde va la plata en el territorio. Esto es fundamental para evaluar si las acciones que estás siguiendo con la asignación de los recursos presupuestarios están orientadas a la imagen objetivo del Plan Estratégico provincial.

¿Cuáles son los requisitos indispensables para que un proyecto sea aprobado por estos organismos multilaterales de crédito?

En especial se requiere que en proyecto contenga análisis de impacto ambiental, medidas de mitigación y planes de contingencia.

ENTREVISTA N°2

Gonzalo Saglione, Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe (diciembre 2015-actualidad)

Realizada: 1° de junio de 2018 – 09:00 hs a 09:40 hs.

¿Cómo definiría usted la estrategia del Gobierno de Santa Fe en la búsqueda de financiamiento externo desde el año 2007?

Nuestra estrategia ha pasado por diversificar las fuentes de financiamiento explorando las alternativas que pueden estar a disposición de un gobierno subnacional en Argentina. Las provincias podemos acceder al financiamiento de dos modos, una es de forma directa con el organismo de crédito que requiere la garantía soberana, y otra indirecta donde el organismo realiza el préstamo al estado nacional y luego se baja a las provincias por medio de un acuerdo subsidiario de préstamo. Desde el inicio de nuestra gestión, desde el 2007 hasta la actualidad, hemos procurado presentar proyectos por las diferentes modalidades, tanto en los préstamos indirectos a través de las unidades ejecutoras que existen a nivel nacional, que por lo general están dispersas en diferentes ministerios, y también procurando identificar fuentes específicas

de financiamiento multi y bilateral para operaciones directas. Esto último tuvo su primera experiencia positiva a partir del Fondo de Kuwait a través de una operación que fue firmada en el 2014 para financiar la primera etapa del acueducto Reconquista, y a partir de allí seguimos avanzando con otros organismos y pudimos tener aprobación de otros organismos como el Fondo de la OPEP para el desarrollo internacional que es la OFID para la segunda etapa del acueducto Reconquista, una segunda operación de financiamiento de OFID para cofinanciar la segunda etapa del acueducto. En términos conceptuales el mayor aporte que dejamos a la provincia y a las próximas gestiones es que se conozca a la provincia de Santa Fe en tanto ejecutor de proyectos y en tanto tomador de crédito. Y que nos conozca significa que somos buenos cumplidores de devolución y pago de los servicios de la deuda; pero que también tenemos calidad institucional para ejecutar todos los compromisos que asumimos en términos del acuerdo para alcanzar los objetivos que el proyecto se propone. Santa Fe generó confianza con muchos organismos.

En estos años, del 2007 al 2017 ¿cree que se han producido cambios?

Absolutamente, nosotros cuando asumimos la gestión teníamos una operación con el Banco Mundial que nos tocó la responsabilidad de ejecutar que es la transformación de la autovía 19 y teníamos una operación con FONPLATA que estaba en la etapa de inversión para el traslado del puerto de Santa Fe que nunca fue concretada porque las licitaciones no permitieron encontrar una empresa que estuviese en condiciones de ejecutar la obra para que opere el puerto. Pero eran las únicas dos operaciones que teníamos. Que tiene la siguiente particularidad, el BM, BID, FONPLATA y lo que es CAF Banco de Desarrollo hoy en día, son organismos que trabajan con cupos para cada uno de los países, y ese cupo es administrado por el Estado Nacional, entonces antes de iniciar una operación de crédito con cualquiera de ellos, las provincias deben contar con esa priorización de parte de Jefatura de Gabinete, sin eso no se puede avanzar en ninguna negociación. A contrario sensu, los organismos con los cuales hemos trabajado desde esa fecha hasta aquí, y que hemos ido incorporando al menú fuentes de financiamiento, Fondo de Kuwait, Fondo de Abu Dhabi, OFID, etc, no tienen un cupo para Argentina y trabajan de forma directa con los gobiernos provinciales, obviamente que requieren la garantía soberana, pero no es necesaria la priorización antes de empezar las negociaciones de financiamiento porque no hay un cupo. Esto quiere decir que si Santa Fe accede a algún préstamo de OFID no significa que Argentina esté perdiendo posibilidades de financiar otro proyecto.

¿Cómo se iniciaron las negociaciones con el Fondo de Kuwait?

Con el Fondo de Kuwait las negociaciones se iniciaron con una misión durante el gobierno de Hermes Binner en el año 2010. Teníamos un antecedente con el Fondo de Kuwait en el año 1993 a devolver en 20 años, esto fue en la época de Reutemann, fue la única operación que el Fondo

de Kuwait había hecho para Argentina. Desde el 93 para acá nadie había vuelto.

Cuando se inicia esta misión, el Fondo de Kuwait estaba esperándonos. Y estaban sorprendidos que habíamos dejado pasado tanto tiempo para volver. Y se pusieron a disposición para gestionar una nueva operación de crédito y así fue que logramos sacar adelante ese financiamiento que demoró más tiempo del que hubiésemos deseado porque no tuvimos en los plazos esperados la garantía de nación.

El Fondo tenía como antecedente que la provincia de Santa Fe nunca había dejado de pagar ese crédito, hasta en el peor momento económico cuando Argentina estaba en default en el 2002 Santa Fe siguió pagando su deuda.

Según su experiencia en la temática ¿por qué cree que estas instituciones de financiamiento árabe se interesan por Argentina?

No sabría precisar específicamente por Argentina. Son países que tienen capacidad para financiar a otros países menos desarrollados. En donde hay una rentabilidad, no son donaciones, son préstamos, y hay un interés en promover el desarrollo. La condición de estos países le ha permitido generar una cartera de operaciones de financiamiento de alta cobrabilidad, es decir, con un bajo nivel de morosidad y a su vez promover el desarrollo a países con menores niveles de desarrollo, dentro de los cuales Argentina sigue formando parte.

¿Qué requerimientos solicitan los Fondos árabes para otorgar el préstamo?

Son operaciones que no tienen condicionalidades, en ninguno de los casos se incorpora en el acuerdo de préstamos condiciones distintas. Sólo que el dinero tiene que ser utilizado para financiar el proyecto y asegurar la devolución de los fondos con el pago de los servicios correspondientes. Pero en ningún caso, se solicita empresas con origen en el país que realiza el préstamo para ejecutar las obras, como sucede con financiamiento proveniente de China en donde hay exigencias de insumo o empresas que sean de ese país.

¿Y las instituciones que financian hacen un seguimiento?

Sí, se presentan informes trimestrales o semestrales de avance (según sea el caso), y se los habilita para que realicen todas las misiones de monitoreo o supervisión que consideren necesarias. Recientemente tuvimos una misión de supervisión de OFID del acueducto Reconquista que dejó resultados más que satisfactorios y que fue un elemento que nos ayudó a la gestión de la segunda operación con OFID.

¿Cómo se desarrolla la emisión de títulos de deuda pública en los mercados de capitales internacionales?

Se inscriben en la misma lógica que comentaba más arriba, que entendemos que deben

diversificarse los fondos de financiamiento. Por eso hemos avanzado con nuevos organismo así como también en nuevas herramientas. Y tuvimos la primera experiencia de salida al mercado internacional de capitales en el año 2016 con miras a diversificar las fuentes. Y fue un desafío muy grande que tomó la gestión porque era la primera vez que lo hacíamos, y tuvimos resultados sumamente favorables para la provincia porque en la comparación con el resto de las jurisdicciones subnacionales que tomaron deuda en el exterior en plazos similares al que tomó Santa Fe, fuimos la provincia que consiguió la menor tasa de interés. Siendo que el mercado de capitales no conocía a la provincia como emisor.