



Maestría
en Integración y
Cooperación
Internacional
UNR



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS



UNR

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS

MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

INTERNACIONAL

**“La Cooperación Internacional entre Organizaciones
Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Un análisis del rol
del BIRF en la Provincia de Buenos Aires”**

Autor: Lic. Juan Facundo Carcedo.

Directora: Dra. Mariana Calvento.

Co-directora: Dra. Miryam Colacrai.

Rosario, noviembre de 2019

Tesis para acceder al título de Magíster en Integración y Cooperación Internacional del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la Universidad Nacional de Rosario.

A mi madre con mucho cariño.

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas quiero agradecer a todas las personas e instituciones que de una u otra forma estuvieron a mi lado en esta etapa de retos y aprendizajes.

En primer lugar, quiero dar las gracias a mis padres y hermanos, por la comprensión e infinito apoyo a lo largo de estos años, incluso a cientos de kilómetros de distancia.

A Emiliano, que siempre estuvo a mi lado en esta fase, por la paciencia y ayuda constante, por enriquecer tanto este trabajo con charlas y discusiones.

A Camila y Diego, por demostrarme que la distancia y el tiempo no importan cuando se construye una amistad tan linda.

Al Mag. José Araya, por su preocupación continua, acompañamiento y consejos.

A Mariana, por haber destinado tanto de su tiempo para la realización y concreción de esta tesis, siempre dispuesta a charlar y a escucharme, intercambiando ricos mates. Muchas gracias de corazón por cada enseñanza.

A la Dra. Miryam Colacrai, por su generosidad y buena predisposición para leer y corregir este trabajo.

Al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, por abrirme sus puertas en 2016, y especialmente a Lidia y Laura por recibirme siempre con una sonrisa.

Al Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales por ser no sólo un centro de reflexión crítica, sino un espacio de contención en el que además conocí a excelentes personas, y a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires por permitir que este estudio tenga lugar.

A la universidad pública argentina.

RESUMEN

Esta tesis aborda, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, la cooperación internacional entre gobiernos subnacionales y organizaciones internacionales, tomando como caso de estudio a la Provincia de Buenos Aires y sus gestiones internacionales con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en el periodo 2003-2015. De esta forma, a través del estudio de los préstamos del periodo se analizan los vínculos entre la provincia y la organización internacional, destacándose la presencia de diferentes condicionalidades en las políticas públicas. Con el objetivo de evidenciar estos procesos, en el último capítulo se recurre a un elemento concreto de análisis, a saber, el Programa de Servicios Básicos Municipales, un préstamo subsidiario negociado por el gobierno Nacional y el BIRF, que luego fue re-prestado parcialmente a diferentes provincias, entre ellas la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, en el trabajo queda en evidencia cómo los fondos internacionales llegan a ejecutarse mediante sub-proyectos en dos municipios de dicha provincia.

ABSTRACT

The present thesis studies from the International Relations discipline the international cooperation between sub-national governments and international organizations, taking as case of study the Province of Buenos Aires and its relations with the International Bank for Reconstruction and Development in the period 2003-2015. Thus, the relation of the province with the international organization is studied through the loans of the period, emphasizing the presence of different conditionalities in the public policies. Specifically, in the last chapter turns to the study of a subsidiary loan entitled Basic Municipal Services Program that is considered as the concrete element of analysis which was negotiated by the Argentine national government with the IBRD, and then partially transferred to different provinces, among them the Province of Buenos Aires. In this sense, the research evidences how international funds reach and are executed through sub-projects in two municipalities of the above-mentioned province.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
RESUMEN/ABSTRACT	5
ÍNDICE	6
LISTADO DE SIGLAS	9
INTRODUCCIÓN	11
1.Estado del Arte.....	13
1.1 Investigaciones desde el exterior.....	13
1.2. Investigaciones en Argentina.....	16
2. Aspectos Metodológicos.....	22
3. Técnicas y fuentes de la investigación.....	26
4. Estructura de la Tesis.....	28
CAPÍTULO I: LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	30
1.Introducción.....	30
2.Las organizaciones internacionales en las teorías de las Relaciones Internacionales	30
2.1. Realismo y neorrealismo.....	33
2.2. Liberalismo, Institucionalismo neoliberal e interdependencia compleja.....	35
2.3. Constructivismo.....	38
2.4. Otras contribuciones teóricas.....	41
3.Los gobiernos sub-nacionales desde las diferentes perspectivas y teorías de las Relaciones Internacionales.....	43
3.1.Contextualización de la participación internacional de los gobiernos subnacionales.....	43
3.2. Enfoques de la participación internacional de los gobiernos subnacionales.....	49

4. Conclusión del capítulo.....	52
CAPÍTULO II:	
EL BIRF Y ARGENTINA: COOPERACIÓN EN CURSO.....	54
1.Introducción.....	54
2. Acerca del BIRF.....	55
2.1. Creación del BIRF.....	55
2.2. Aportes de capitales, sistema de votación y estructura organizativa...	56
2.3. La relación del BIRF con Estados Unidos y el FMI.....	59
3. La relación BIRF – Argentina.....	61
3.1. El ingreso de Argentina al BIRF y antecedentes de la relación (1956-2003).....	61
3.2. Principales lineamientos de la relación entre el BIRF y Argentina en la etapa pos convertibilidad (2003-2015).....	67
3.2.1. La relación entre Argentina y el BIRF durante el gobierno de Kirchner.....	68
3.2.2. La relación entre Argentina y el BIRF durante el primer gobierno de Fernández de Kirchner.....	71
3.2.3. La relación entre Argentina y el BIRF durante el segundo gobierno de Fernández de Kirchner.....	73
4. El enfoque subnacional del BIRF hacia Argentina.....	77
4.1. La estrategia de Asistencia/Alianza al País del BIRF.....	77
4.2. La problemática subnacional en las EAP del BIRF hacia Argentina....	78
5. Conclusión del capítulo.....	85
CAPÍTULO III:	
EL BIRF Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL SUBNACIONAL ENTRE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL Y UN GOBIERNO SUBNACIONAL	87
1.Introducción.....	87
2. Un abordaje sobre la facultad de las provincias argentinas de celebrar convenios internacionales.....	88
2.1. El marco constitucional nacional.....	88
2.1.1. Sobre la utilización de la expresión “Convenios Internacionales” en el artículo 124.....	90
2.1.2. Limitantes a la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales.....	91
2.1.3. Debate en torno a la reglamentación del artículo 124.....	93
2.2. El marco constitucional de la Provincia de Buenos Aires.....	95

3. La gestión internacional de las provincias en la cooperación internacional finalizando la segunda década del s. XXI.....	96
4. La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires.....	98
5. Un acercamiento a la relación de la Provincia de Buenos Aires con organizaciones internacionales.....	100
5.1. La relación Provincia de Buenos Aires – BIRF a través de los préstamos del periodo 2003-2015.....	102
6. Conclusión del capítulo.....	105
 CAPÍTULO IV:	
PRÉSTAMO SUBSIDIARIO: EL PROYECTO DE SERVICIOS MUNICIPALES BÁSICOS (PSBM) EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (BIRF 7385-AR).....	107
1. Introducción.....	107
2. El Marco general del PSBM.....	108
3. El Marco específico del PSBM en la Provincia de Buenos Aires.....	116
4. Sub-Préstamos en los Municipios de Gral. Pueyrredón y Azul.....	118
4.1. Municipio de General Pueyrredón.....	119
4.2. Municipio de Azul.....	122
5. Desarrollo y ejecución del proyecto.....	124
6. Conclusión del capítulo.....	130
 CONCLUSIONES DE LA TESIS.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	139
ANEXO I: RELEVAMIENTO DE PRÉSTAMOS APROBADOS POR EL BIRF Y EL BID A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2003-2015).....	156

LISTADO DE SIGLAS

AIF: Asociación Internacional de Fomento.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

CAF: Corporación Andina de Fomento.

CARI: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

CAS: *Country Assistance Strategy* (Estrategia de Asistencia al País).

CEIPIL: Centro de Estudios Interdisciplinario en Problemáticas Internacionales y Locales.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

DPS: Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas.

DPV: Dirección Provincial de Vialidad.

EA: Estrategia de Alianza al País.

EAP: Estrategia de Asistencia al País.

ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.

FFDP: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

FFFIR: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GBM: Grupo del Banco Mundial.

ICR: *Implementation Completion Report* (Informe de Ejecución).

MDB: *Multilateral Development Banks* (Bancos Multilaterales de Desarrollo).

MDP: *Municipal Development Project* (Proyecto de Desarrollo Municipal).

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MOI: Manufacturas de Origen Industrial.

MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

ONG: Organización No Gubernamental.

PASSMIP: Préstamo de Ajuste en el Sector de Salud Materno Infantil Provincial.

PFO: Programas de Financiamiento Ordenado.

PID: *Project Information Document* (Documento de Información del Proyecto).

PIDA: Proyecto de Investigación y Desarrollo Anual.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutrición.

PROMER-II: Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural.

PRP: Préstamos de Reforma Provinciales.

PRL: *Provincial Reform Loan* (Préstamos de Reforma Provincial).

PSBM: Programa/Proyecto de Servicios Básicos Municipales.

PSRL: *Public Sector Reform Loan* (Préstamo de Reforma del Sector Público).

PyME: Pequeña y Mediana Empresa.

SIL: *Specific Investment Loan* (Préstamo para una Inversión Específica).

S&P: *Standard and Poor's*.

UCO: Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito.

UCPyPFE: Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo.

UEP: Unidad Ejecutora Provincial.

UEU: Unidad de Ejecución Central.

US\$: Dólar Estadounidense.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis aborda desde la cooperación internacional, la gestión internacional de las provincias en su relación con organizaciones internacionales. Particularmente, la relación entre la Provincia de Buenos Aires y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en adelante, BIRF) enmarcada en proyectos/préstamos orientados al desarrollo territorial en el periodo 2003-2015.

En este contexto, el punto de partida es un sistema internacional con múltiples actores, en el cual el Estado-nación ya no es el único actor, registrándose nuevos jugadores en las relaciones internacionales entre los que se encuentran las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos subnacionales y los organismos internacionales (Keohane y Nye, 1989).

Asimismo, como característica sistémica de la comunidad internacional se asiste a la incorporación progresiva de nuevos temas en la agenda mundial. Ya no sólo la guerra y las cuestiones de seguridad se encuentran en la cima de los asuntos a ser abordados, sino que en reiteradas ocasiones los mismos son desplazados en pos de cuestiones económicas (crisis económicas internacionales y necesidad de acceso al financiamiento), sociales (creciente pobreza y desigualdad) y ambientales (calentamiento global y cambio climático). Es precisamente en dichas temáticas que

las organizaciones internacionales han ocupado un papel cada más importante mediante sus préstamos y asistencia técnica.

Además, en las últimas décadas, los gobiernos subnacionales de la región han asumido crecientes responsabilidades y funciones que han tensionado el estado de sus finanzas públicas, evidenciándose capacidades fiscales dispares y asimétricas, requiriendo, en la mayoría de los casos, un aumento en su financiamiento, ya sea a través de recursos propios, transferencias o endeudamiento (Jiménez y Ruelas, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir mediados de la década de 1990, el BIRF comenzó a vincularse con gobiernos subnacionales¹ de Argentina, específicamente provincias, y la Provincia de Buenos Aires no fue la excepción.

De esta forma, se constata que las relaciones financieras de las provincias con los organismos multilaterales de crédito son una de las áreas de política económica en las cuales se dan mayores interacciones y se entremezcla el nivel subnacional, nacional e internacional (Zubelzú *et al*, 2005). Siguiendo a dicha autora, la interacción de las provincias y los municipios con organismos de crédito internacionales representa otra forma de participación en el escenario internacional como actor con identidad propia (Zubelzú *et al*, 2005).

En este sentido, el accionar internacional de la Provincia de Buenos Aires y su vinculación con organizaciones internacionales se entenderá desde el concepto de gestión internacional de las provincias (Zubelzú, 2008), en contraposición a otros conceptos como el de paradiplomacia, como se explica en el capítulo 1.

De este modo, si bien las provincias cuentan con una autonomía limitada para contraer préstamos con organismos financieros internacionales, debido a que deben contar con la autorización de la Nación, existen experiencias de endeudamiento provincial con dichas entidades que merecen ser analizadas.

Tal como se adelantó anteriormente, entre los años 1991 y 1994 se formalizaron los primeros créditos a las provincias, instrumentados mediante convenios subsidiarios con la Nación, lo cual significa que el Estado Nacional asumía el endeudamiento con el organismo internacional y luego lo re-prestaba a las

¹ En esta tesis, se entiende como gobierno subnacional a la unidad institucional-administrativa que funciona como división formal al interior del Estado Nacional, es decir provincia, municipio, departamento.

provincias a través de convenios subsidiarios. Las mismas garantizan el repago a la nación con los recursos de la Coparticipación Federal de impuestos (Álvarez *et al*, 2011). Es importante señalar que algunos de estos préstamos subsidiarios luego son, a su vez, re-prestados por las Provincias a sus Municipios, en las mismas condiciones de devolución o incluso en condiciones más blandas (Iglesias, 2008).

Asimismo, de acuerdo a Zubelzú *et al* (2005) existen créditos “directos” acordados entre la provincia como prestataria inmediata y el organismo financiero en cuestión, sin embargo, el gobierno nacional es quién garantiza en última instancia los mismos. De acuerdo con dicha autora:

“la única excepción en la que una provincia actuó directamente con un organismo multilateral, más precisamente con el Banco Mundial, y sin ninguna intervención de la nación fue la provincia de Buenos Aires debido a su relevancia geográfica y económica y antes de que el organismo multilateral dispusiera en 1998 que no haría préstamos a las provincias sin la intervención de la nación” (Zubelzú *et al*, 2005: 35).

Así, en la presente tesis se estudia el caso de la relación de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF en el periodo 2003-2015.

1. Estado del arte

Existen trabajos que abordan el tema de la relación entre gobiernos subnacionales y organizaciones internacionales, tanto desde el exterior (Lachapelle, 2003; Rodríguez Gelfenstein, 2004; Freire y Petersen, 2004; Kirk, 2005 y 2006; Bahry, 2005; Howes, Mishra y Ravishankar, 2007; Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2012 y 2016; Bessa Maia, 2012; Bueno, 2012; Jiménez y Ruelas, 2016), como desde Argentina (Lucioni, 2003; Lardone, 2004 y 2009; Zubelzú e Iglesias, 2005; Iglesias, 2008; Botto y Scardamaglia, 2010; Álvarez *et al*, 2011; entre otros).

1.1. Investigaciones desde el exterior

A los fines del presente estudio se enfatizan los trabajos de los brasileños Bessa Maia y Sombra Saraiva (2012 y 2016), quienes abordan la problemática desde el concepto de paradiplomacia financiera, definida por los autores como:

“La iniciativa propia y autónoma de un gobierno subnacional en el sentido de negociar directamente la captación de créditos de

mediano y largo plazo ofertados por fuentes internacionales y/o extranjeras en vistas a complementar sus necesidades de financiamiento” (Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2012: 108).

Estos autores aplican dicha conceptualización para analizar el proceso de captación de recursos externos por los estados brasileños durante la República Vieja (1890–1930) defendiendo el argumento de que la experiencia histórica de Brasil en este campo habría sido un caso de paradiplomacia financiera cuya dimensión y durabilidad en el tiempo podrían compararse al proceso ocurrido en el país desde fines de los años 1980 hasta el momento en que los gobiernos no centrales brasileños volvieron a captar abundantes sumas de préstamos en el exterior².

En otro trabajo, Bessa Maia y Sombra Saraiva (2016) buscan lograr un entendimiento más claro de las formas, el alcance y los efectos de la captación de recursos de fuentes internacionales por los gobiernos subnacionales en un contexto de federalismo fiscal, para lo cual analizan los casos de diferentes países emergentes, a saber, Argentina, Brasil, India, México y Rusia.

Así, respecto de los objetivos de la paradiplomacia financiera, citando a Lachapelle (2003) señalan que:

“Los gobiernos subnacionales también hacen frecuentemente pedidos de préstamos internacionales para ayudar a consolidar el desarrollo económico de sus regiones. Actualmente, ciudades y regiones actúan de la misma manera como cualquier otro país en lo que se refiere a préstamos internacionales” (Lachapelle, 2003:10; citado en Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2016:126).

Para el caso argentino, los autores destacan que la experiencia de la paradiplomacia financiera argentina revela la preferencia de las provincias en contraer directamente los créditos externos en vez de recibir aportes de recursos externos a través del gobierno federal, una vez que la interlocución directa con los organismos de financiamiento internacional y la condición de prestatarios directos (solamente con la garantía de la República) les permite mayor autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos externos en mayor sintonía con las prioridades e intereses locales (Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2016).

² En este estudio, de carácter histórico, destacan que autores como de Flaix (1883), Beulieu (1883) y Cavalcanti (1900) llamaban la atención de las acciones de los gobiernos provinciales brasileños en la esfera internacional, inclusive en el campo de los préstamos externos y los riesgos que esto podría acarrear.

También recurriendo a la conceptualización de paradiplomacia financiera, Bessa Maia (2012) en su tesis doctoral aborda las relaciones exteriores de los gobiernos estatales brasileños con énfasis en la captación de recursos externos.

Busca mostrar empíricamente que existe paradiplomacia financiera en Brasil, cuáles son sus principales determinantes y repercusiones sobre la macroeconomía, compara el modelo de paradiplomacia como se presenta en Brasil con la experiencia de otros diez países avanzados (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza) y emergentes (Argentina, India, México y Rusia) de estructura federativa de gobierno, trazando escenarios para la próxima década y haciendo una recomendación de política para perfeccionar la paradiplomacia financiera de los estados brasileños en el sentido de un modelo basado en la disciplina de mercado.

En cuanto a la caracterización de la paradiplomacia financiera, el autor la define como:

“un fenómeno complejo que exige la sucesión de por lo menos tres elementos operacionales, a saber: i) la iniciativa del ente subnacional de levantar fondos en el exterior (factor endógeno o voluntad del actor); ii) la intervención del estado nacional favorable a esta actuación, o sea, la articulación funcional entre actores estatales soberanos y subnacionales; y iii) la disposición del actor internacional de prestar recursos al ente subnacional (régimen cooperativo o factor transnacional). La falta de estos ingredientes torna impracticable la paradiplomacia financiera” (Bessa Maia, 2012:10).

Por su parte, Bueno (2012) estudia el fenómeno utilizando el término de paradiplomacia económica, definida como:

“las iniciativas, actividades y programas conducidos por los gobiernos subnacionales con dimensión internacional y dirigidos principalmente a la obtención de ganancias económicas, en particular a la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones y a la obtención de financiamiento internacional” (Bueno, 2012: viii).

Este autor considera que los gobiernos subnacionales pasaron a considerar a la esfera financiera internacional como un facilitador o socio en la satisfacción de sus necesidades financieras, recurriendo a la llamada paradiplomacia económica en un intento de disminuir su vulnerabilidad a la globalización (Bueno, 2012).

Además, se destacan investigaciones de caso tales como las de Bessa Maia y Farias (2005), que estudian el desempeño en la esfera financiera internacional de

los estados brasileños de Ceará y Minas Gerais³; las de Rodríguez Gelfstein (2006) que aborda la situación en el estado mexicano de Chiapas; mientras que Jenkins (2003) y Sridharan (2003) analizan el activismo de los estados de India junto al BIRF y al Banco Asiático de Desarrollo.

Por último, vale la pena destacar los trabajos de Freira y Petersen (2004) y Jiménez y Ruelas (2016), que se refieren a los mercados de capitales y al endeudamiento de los gobiernos subnacionales, respectivamente, haciendo énfasis en América Latina, señalando que es la región con el volumen más alto de endeudamiento subnacional en los mercados privados de las regiones en desarrollo, pero con préstamos altamente concentrados en las provincias grandes y las ciudades más importantes.

1.2. Investigaciones en Argentina

Aquellos trabajos que en Argentina abordaron el tema del endeudamiento subnacional y la relación entre gobiernos subnacionales y organizaciones internacionales pueden ser divididos entre los que realizan análisis generales y los que utilizan estudios de caso, ubicándose dentro de los últimos los estudios que refieren a la Provincia de Buenos Aires.

Entre los trabajos que estudiaron la vinculación de provincias con organizaciones internacionales de forma más general, se encuentran los de Lucioni (2003), Lardone (2004 y 2009), Zubeizú e Iglesias (2005), Iglesias (2008), Botto y Scardamaglia (2010), y Álvarez *et al* (2011), entre otros.

De esta forma, se evidencia que los autores argentinos no recurren a términos tales como paradiplomacia financiera o económica para estudiar el endeudamiento subnacional con organizaciones internacionales. Así, la investigación de Lucioni publicada en 2003 en el marco de la serie Estudios y Perspectivas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), analiza desde una posición centrada en el concepto de financiamiento de organismos internacionales, para abordar los rasgos generales del financiamiento del BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) a la Nación y a las provincias durante la década del noventa entre

³ Este estado entró en la historia al realizar, en 2008, la mayor operación de crédito concedida por el BIRF a un gobierno subnacional en América Latina (Bueno, 2012).

1990 y 2001, clasificando los mismos por categoría de préstamos, distribución territorial y finalidad (proyectos de infraestructura, programas sociales, programas de apoyo a los sectores productivos y programas de fortalecimiento institucional). Además aborda la relación entre la finalidad del financiamiento y su distribución territorial.

Resulta importante destacar que el trabajo de Lucioni (2003), considera los préstamos directos, indirectos y préstamos a la Nación con desembolsos en las provincias. Este autor sostiene que:

“Desde 1990 hasta fines de 2001, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial otorgaron a la Argentina una considerable asistencia financiera mediante ciento treinta y tres operaciones de préstamos por un valor de casi 28,000 millones de dólares. El BID aprobó cincuenta y nueve operaciones por 13,400 millones mientras el Banco Mundial hizo lo propio con setenta y cuatro operaciones por 14,200 millones de dólares” (Lucioni, 2003: 7).

En cuanto a la Provincia de Buenos Aires, el BID y el BIRF desembolsaron el 24% del total del financiamiento durante el periodo abordado por el autor. Así, esta provincia junto a Córdoba, Santa Fe y Mendoza acumularon el 49% de los desembolsos totales.

Un enfoque similar es empleado en los trabajos de Martin Lardone (2004 y 2009), quien estudia la relación entre el BID y el BIRF y provincias argentinas particularmente en cuanto a la reforma del Estado. En la investigación titulada “Multilateral Development Banks and State Reform: Comparative Research on Provincial Cases in Argentina” (2009)⁴, Lardone dedica un apartado al enfoque progresivo de los bancos multilaterales de desarrollo hacia las provincias, en el cual estudia aquellos préstamos vinculados con la reforma de los Estados provinciales durante la década de 1990.

Seguidamente, se encuentra como antecedente el segundo informe de relevamiento y diagnóstico del proyecto “Provincias y Relaciones Internacionales” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), elaborado en 2005 a cargo de Graciela Zubelzú y Valeria Iglesias.

⁴ En el original en inglés: *A progressive approach of the MDB towards the provinces* (Lardone, 2009: 7).

El trabajo desarrolla el tema de las provincias argentinas y su accionar en materia de comercio exterior, así como las relaciones con organismos de crédito multilaterales, en particular aquellos que tienen como prestatario al BID y al BIRF y en forma de anexo incorpora los préstamos destinados a las provincias argentinas desde mediados de la década de 1990 y principios del Siglo XXI.

El mismo aborda en un apartado especial leyes nacionales que regulan el endeudamiento de las provincias con organismos de créditos multilaterales, a saber, el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (decreto 2263/2002) y el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917 promulgada el 4 de agosto de 2004).

Como antecedente valioso en la temática, el trabajo destaca el organigrama de agencias nacionales vinculadas al financiamiento internacional de las provincias. Las investigadoras concluyen que:

“la crisis argentina 2001-2002 y la consecuente salida de la convertibilidad marcaron un cambio importante en la relación de las provincias con los organismos de crédito multilaterales. La crisis demandó una disciplina fiscal “obligada” que se materializó en nuevas leyes que, a través de distintos mecanismos, disminuyeron la autonomía y el margen de maniobra de las provincias para contraer créditos internacionales. Esto puede haber contribuido en cierta forma, junto a una larga lista de razones económicas y políticas, a la escasa cantidad de créditos contraídos por las provincias desde entonces (Zubelzú e Iglesias, 2005: 41).

Por su parte, en la publicación “Las provincias argentinas en el escenario internacional” compilado por Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias y Graciela Zubelzú (2008) se destaca el capítulo “La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino” de Valeria Iglesias.

El trabajo parte de considerar a la interacción de las provincias con organizaciones internacionales “como otra forma de participación en el escenario internacional en la cual las provincias son un actor con identidad y voz propia” (Iglesias, 2008: 159). Además:

“la obtención de créditos de bancos multilaterales es un tema que reviste considerable importancia en la agenda de los gobiernos provinciales. Esto se ve reflejado en diversas acciones, tanto locales como internacionales. Por ejemplo, es común observar la realización de actos oficiales con presencia del gobernador para anunciar la

firma de convenios o la licitación de obras relacionadas. También hubo experiencias en las que los gobernadores viajaron al exterior con el propósito de obtener créditos y promocionar a su provincia como un receptor confiable” (Iglesias, 2008: 172).

En su investigación, Iglesias (2008) concentra la atención en los créditos directos, debido a que “suponen una mayor participación y autonomía política por parte de las provincias que deciden qué financiar; cómo estructurar los programas; y cuánto se va a gastar” (Iglesias, 2008: 160), además tienden a adecuarse mejor a las realidades y necesidades locales.

Otro aspecto que es menester subrayar del trabajo de Iglesias es el análisis sobre la motivación económica de las provincias para establecer relaciones con los Bancos estudiados. La autora señala que:

“Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dinamizador del desarrollo local. Así, los préstamos para el sector de provisión de agua potable, educación e inversión social redundan en beneficios directos en términos de calidad de vida para las comunidades locales. Por su parte, los créditos para infraestructura, turismo, desarrollo del sector privado y pre-inversión significan, entre otras cosas, la entrada de nuevos capitales, la creación de puestos de trabajo y un aumento de la competitividad para el empresariado local en general y para las PyMEs en particular. Desde otra óptica, algunas provincias también perciben los préstamos de los Bancos como una alternativa de financiamiento frente al giro de fondos o a la asignación de obras de infraestructura por parte de la Nación” (Iglesias, 2008: 172).

En sintonía con el trabajo anterior, se encuentra el estudio de Mercedes Botto y Virginia Scardamaglia, que se titula “La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas” (2010) que aborda la reforma constitucional y sus implicancias sobre las facultades provinciales, destacando entre estas, la capacidad de firmar acuerdos financieros con organismos internacionales. En su trabajo sostienen que:

“No todas las provincias tienen capacidad de endeudarse con el exterior, sino que en la práctica sólo pueden hacerlo aquellas cuyas cuentas fiscales les otorgan cierto respaldo, y/o tengan una relación positiva con el gobierno nacional, que es quien debe dar el visto bueno” (Botto y Scardamaglia, 2010: 7).

Asimismo, destacan que:

“Con respecto a los acuerdos financieros, los beneficiarios son los gobiernos provinciales, que obtienen recursos financieros para obras de infraestructura o para políticas sociales. Sin embargo, al mantener el poder de autorización de la toma de préstamos, el gobierno

obtiene una moneda de cambio muy importante a la hora de negociar con las provincias” (Botto y Scardamaglia, 2010: 21).

Por último, se resalta el trabajo de Claudia Álvarez, Mariel Manes, Pablo Paredes y Gabriela Ivani, titulado “El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina” preparado en ocasión de la Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas realizadas en 2011 en la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Este trabajo desarrolla una mirada de mediano plazo sobre el comportamiento de los gobiernos subnacionales en relación al financiamiento a través de la toma de deuda, en la década del noventa y luego de la salida de la convertibilidad. Aborda los programas de financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito tales como el BID y el BIRF.

Tanto para la década del noventa como para el periodo de crisis y pos convertibilidad (2005-2009), los investigadores realizan un análisis de la evolución de las deudas provinciales considerando los siguientes rubros: con el Gobierno Nacional, con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), con el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR), con entidades bancarias, mediante la emisión de Títulos Públicos, así como con Organismos Internacionales.

En los breves apartados destinados al endeudamiento con organismos internacionales no se realiza un examen discriminado por provincias, sino que se señalan más bien datos cuantitativos, destacándose que el stock de deuda con el BID y el BIRF se mantuvieron constantes desde la salida de la Convertibilidad, medidos en dólares corrientes.

Un segundo grupo de trabajos abordan el financiamiento externo de provincias argentinas mediante casos de estudio (Chiara y Di Virgilio, 2005; Ezquerro, 2006; Botto y Scardamaglia, 2011; y, Bevilacqua *et al*, 2017).

Así, en primer lugar, el libro de Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio titulado “Gestión social y municipios: de los escritos del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires” (2005) estudia la vinculación desde una perspectiva centrada en los municipios y en proyectos sociales. Precisamente examina en uno de los capítulos el rol de los organismos multilaterales de crédito en cuanto al diseño

y gestión de políticas públicas, así como uno de los proyectos (el PROMIN⁵) como conjunto de acuerdos nación-provincia-municipio y su dinámica en el entramado local.

En segundo lugar, encontramos el trabajo exploratorio de María Luz Ezquerro (2006) titulado “Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba”, que forma parte del proyecto de investigación “Relaciones Paradiplomáticas: Bases para el Estudio y la Gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales. Con énfasis en Córdoba” (financiado mediante subsidio de la Agencia Córdoba Ciencia y dirigido por Ernesto de Marsilio).

La investigación sostiene que la experiencia recogida de estos préstamos muestra una marcada ausencia de un ejercicio de diagnóstico que hubiera indicado la inconveniencia de seguir alentando la contratación de préstamos con organismos internacionales en momentos en que las dificultades fiscales de la provincia eran manifiestas (Ezquerro, 2006).

En tercer lugar, Mercedes Botto y Virginia Scardamaglia (2011), en su trabajo “Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado?”, abordan el endeudamiento externo de las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires y sostienen que no todas las provincias “han logrado obtener préstamos directos de estas entidades, ya que para hacerlo deben cumplir con una serie de condiciones, como tener capacidad de repago y obtener el aval del gobierno nacional” (Botto y Scardamaglia, 2011: 8).

A diferencia de otras investigaciones, el trabajo de Botto y Scardamaglia menciona la dificultad que poseen ciertas provincias para acceder a préstamos directos de organizaciones internacionales, a saber:

“Menos suerte han tenido las provincias de Chaco y Corrientes, que no han obtenido préstamos directos del BID o del BM, ya que se considera que no tienen capacidad de repago de su deuda. Estas provincias sólo han podido acceder a préstamos indirectos a través de la Nación, sobre todo para desarrollar infraestructura, por lo cual no han creado instituciones particulares para la toma y gestión de préstamos” (Botto y Scardamaglia, 2011: 8-9).

Por último, se destaca el trabajo de Bevilacqua, Ippolito, Kochy y Benítez (2017) titulado “Financiamiento internacional de gobiernos provinciales: un análisis

⁵ Programa Materno Infantil y Nutrición.

del caso entrerriano”, en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo Anual (PIDA) 2015-2016 “Los Créditos Directos gestionados por la Provincia de Entre Ríos ante Organismos Financieros Internacionales durante el período 1994-2012: políticas, estrategias y alcances” (Universidad Autónoma de Entre Ríos).

La publicación se centra en la Provincia de Entre Ríos, y como estudio de caso pretende contribuir a esclarecer la relevancia que los créditos internacionales poseen como instrumento de financiación para los gobiernos subnacionales, para ello los autores analizan la evolución del uso de esta herramienta durante el periodo 1994-2014.

Los autores concluyen que:

“En el caso de la provincia de Entre Ríos, en el período analizado (1994-2014) se registraron particularmente tomas de créditos subsidiarios. Fue recién en el año 2007 que se concreta una operación de crédito directo con el Banco Interamericano de Desarrollo, mediante un programa multifase. Siendo ésta la única experiencia, se detectó la necesidad de clarificar el marco legal y administrativo que conlleva la toma de un crédito directo” (Bevilacqua *et al*, 2017: 26).

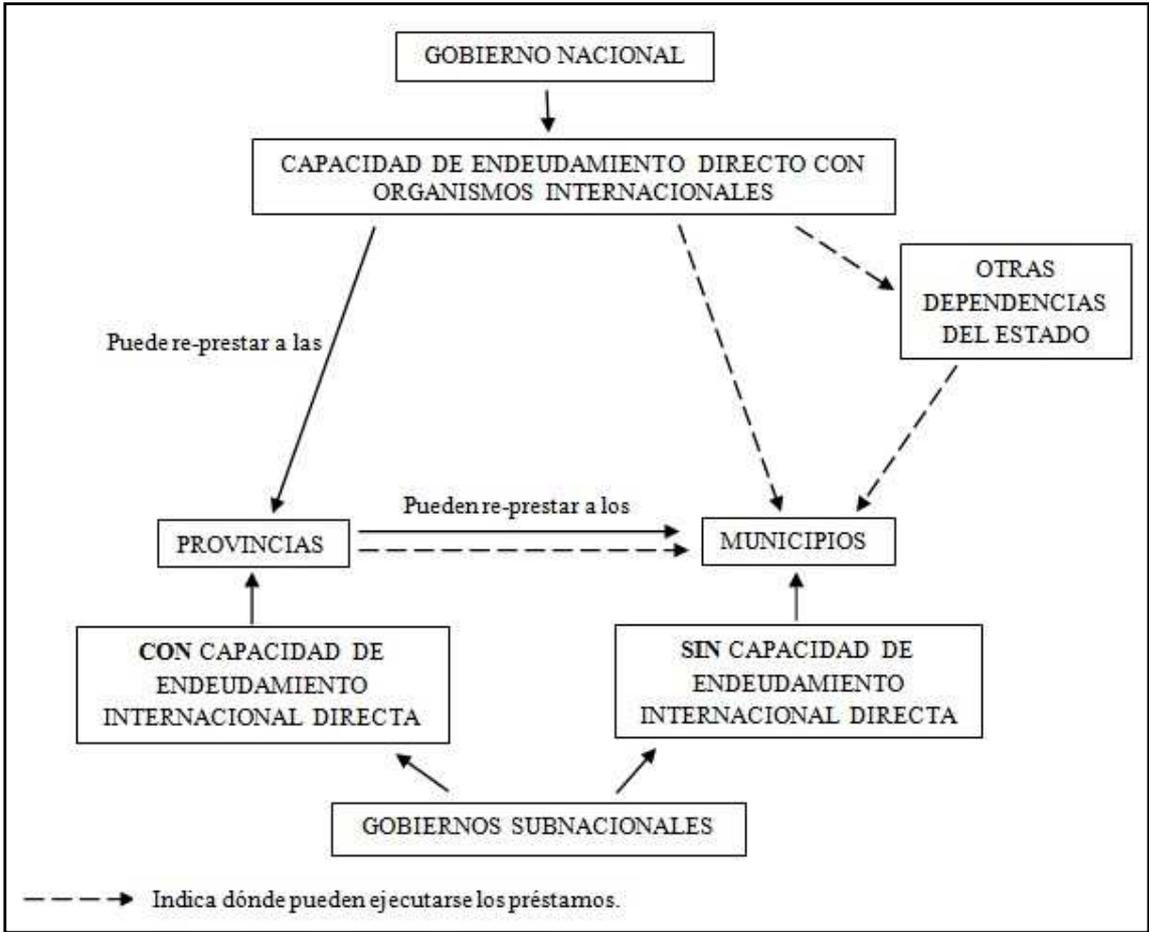
A modo de cierre se puede señalar que particularmente para el caso argentino, si bien existen trabajos que estudian la temática los mismos no estudian con profundidad casos concretos enmarcados en préstamos/proyectos. Además, de las páginas anteriores queda en evidencia la amplia utilización de conceptos para abordar el tema, tales como paradiplomacia financiera, paradiplomacia económica, endeudamiento sub-nacional y financiamiento a gobiernos sub-nacionales. Por último es preciso señalar que las cuestiones conceptuales que explicita este apartado serán retomadas en el capítulo 1.

2. Aspectos Metodológicos

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa la presencia de préstamos/proyectos de organismos financieros internacionales (tales como el BIRF y el BID) a la Provincia de Buenos Aires destinados al desarrollo territorial, los cuales, producto de la cooperación internacional a nivel sub-nacional, han generado condicionamientos en las políticas públicas de la mencionada provincia que han sido escasamente estudiados.

En este sentido, si bien tanto el gobierno nacional como los gobiernos subnacionales (específicamente las provincias) pueden acceder al financiamiento internacional (como se observa en el gráfico nº 1), esta tesis se focaliza en aquellos préstamos indirectos celebrados entre el gobierno nacional y el BIRF, a fin de estudiar las dinámicas en este entramado en el que intervienen instancias internacionales, nacionales, provinciales y municipales.

Gráfico nº 1: Gobierno Nacional y gobiernos subnacionales: acceso al financiamiento internacional



Fuente: elaboración propia. Año 2018.

Además, del gráfico nº 1 se desprende que si bien los municipios no cuentan con capacidad de endeudamiento internacional directa, en la mayoría de los casos son quienes ejecutan los préstamos/proyectos en el territorio.

Así, con estos antecedentes, estamos en condiciones de proponer la realización de una investigación anclada en la disciplina de las Relaciones Internacionales y su área de Cooperación Internacional, considerando que no se

encuentran estudios y análisis actuales acerca de la cooperación internacional a nivel subnacional entre la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

En este sentido, en la actualidad las provincias argentinas se constituyen en actores con creciente relevancia en el escenario nacional e internacional, ya sea por razones institucionales, políticas o de implementación de políticas públicas (Bertranou, 2008), esto último en vistas de que las mismas son responsables de un considerable número de áreas de política pública (entre las que se destacan buena parte de la salud pública, la educación primaria y secundaria, la seguridad, justicia, medio ambiente, entre otras).

En función del problema, se plantean diferentes preguntas de investigación, a saber, ¿cuáles son las líneas de financiamiento negociadas por el gobierno argentino con el BIRF? ¿Cuál es el rol del BIRF en el financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles fueron los préstamos que recibió la Provincia de Buenos Aires en los últimos años por parte del BIRF y en qué sectores? ¿Bajo qué condiciones se dan los préstamos?

A partir de estos interrogantes, se formula como objetivo general el “analizar la cooperación internacional a nivel subnacional entre un organismo financiero internacional (BIRF) y la Provincia de Buenos Aires en las estrategias orientadas al desarrollo territorial”. En relación con éste es posible establecer cinco objetivos específicos, a saber:

1. Relevar las líneas de financiamiento negociadas por el gobierno argentino con el BIRF, identificando particularidades de la vinculación a partir de comienzos del Siglo XXI.
2. Indagar sobre la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires y el destino de los préstamos, en relación a los objetivos establecidos al momento de la aprobación de los mismos por el BIRF.
3. Caracterizar las dinámicas inherentes a un préstamo subsidiario en la Provincia de Buenos Aires.
4. Examinar los mecanismos mediante los cuales los préstamos contraídos por el Estado Nacional, llegan a los gobiernos subnacionales (provincias).

5. Analizar las acciones del organismo internacional (BIRF) en el seguimiento y evaluación del préstamo, así como los condicionamientos a la Provincia de Buenos Aires,

En función del objetivo general y los objetivos específicos, la tesis sostiene la siguiente hipótesis:

“En la cooperación internacional desplegada por la Provincia de Buenos Aires con una organización internacional, el BIRF emerge como un claro ejemplo de cooperación por la asignación de préstamos para impulsar el desarrollo territorial, situación que a la vez condiciona las políticas públicas de la misma”.

En esta tesis se aborda el BIRF debido a que se cuenta con antecedentes en el análisis del mismo, a saber, la tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la cual abordó la influencia del BIRF en las políticas públicas de la República Argentina, específicamente aquellas destinadas a la reducción de la pobreza. A lo anterior debe agregarse la investigación en el marco de becas del Consejo Interuniversitario Nacional y de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires vinculadas a la misma temática.

Asimismo, si bien organismos como el BID, la Corporación Andina de Fomento (en adelante, CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (en adelante, FONPLATA) también han realizado préstamos a la Provincia de Buenos Aires, se elige al BIRF para el análisis en vistas de que cuenta con préstamos cuya ejecución ya ha culminado, y los mismos se vinculan al desarrollo territorial. No se descarta en futuras investigaciones analizar la vinculación con otros organismos.

El periodo a ser analizado en la tesis se encuentra comprendido entre los años 2003 y 2015, ya que en base a estudios previos (Carcedo, 2015) se considera que en este periodo se estableció una relación desde el plano nacional con dicho organismo internacional basada en las prioridades del gobierno argentino de ese momento, por lo que resulta relevante establecer si dicha afirmación puede ser trasladada al nivel subnacional. Por este motivo se elige el préstamo Programa de Servicios Básicos Municipales que transcurre en el periodo mencionado. No obstante, es necesario precisar que al abordar la relación del BIRF con Argentina, se

tendrán en cuenta los antecedentes históricos a partir de la adhesión de nuestro país al mismo.

Como es posible observar más adelante en el capítulo 1, para el estudio propuesto se analizarán las organizaciones internacionales considerando su complejidad, teniendo en cuenta que las mismas se constituyen en reflejos de la distribución del poder en el sistema internacional (Wend, 1999) y que juegan un papel transformativo alterando las percepciones y comportamientos de los Estados.

3. Técnicas y fuentes de la investigación

En sintonía con los postulados anteriores, la metodología de la investigación es cualitativa, recurriendo al estudio de casos (GAO, 1990; Colás y Buendía, 1994; Flyvbjerg, 2004), que persigue la comprensión en profundidad de un fenómeno en escenarios individuales, para descubrir relaciones y conceptos importantes y así poder obtener una percepción más completa del objeto de estudio.

Al respecto, se toma como caso de estudio a la Provincia de Buenos Aires, en vistas de ser la provincia más poblada y la segunda en extensión, además de poseer una estructura productiva altamente diversificada y representar el 35% del Producto Bruto Interno nacional. A esto se suma la activa participación internacional y la celebración de préstamos con organismos internacionales desde mediados de la década de 1990.

Asimismo, la elección de la Provincia de Buenos Aires radica en los antecedentes de investigación en el tema y la pertenencia al Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) ubicado en la misma, además de contar con el apoyo del gobierno bonaerense mediante una beca.

En este sentido, al interior de la mencionada provincia existe un universo de 20 préstamos (totalidad de préstamos en el periodo) por parte de organismos financieros internacionales (BIRF, BID, CAF y FONPLATA) a la Provincia de Buenos Aires (Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral, 2018). De ellos, se seleccionaron aquellos correspondientes al BIRF, que ya han sido terminados en su ejecución y se encuentran destinados al desarrollo territorial, destacándose entre ellos el Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en

Infraestructura y el Programa de Servicios Básicos Municipales, que será abordado en el capítulo IV.

Resulta menester aclarar que al hablar de préstamos de organismos internacionales a gobiernos subnacionales, el universo de estudio es considerablemente grande, ya que en su mayor parte los proyectos de préstamos financieros y/o de asistencia técnica se aplican en el territorio, cuya unidad última es el gobierno local (ya sea municipio, departamento, etc.). En este sentido, existen numerosos préstamos contraídos por el gobierno nacional, que finalmente son aplicados en el gobierno local (mediante obras, implementación de programas u otros), de la mano de diferentes Ministerios, Secretarías u organismos descentralizados.

Como técnicas se acude al análisis bibliográfico (Sautu *et al*, 2005) y al análisis de documentos (Duverger, 1981; Molgaray, 2018, Corbetta, 2007). Estos últimos, permitieron adentrarse en detalle en los programas implementados mediante préstamos, a fin de analizar los objetivos, beneficiarios, alcances, tipos de estrategias, entre otros.

Las actividades previstas para la realización de la investigación se dividen en dos grupos. El primero, relativo a los objetivos específicos 1 y 2, supone recurrir a bibliografía especializada en la temática para el caso argentino a partir de comienzos del siglo XXI (Colombo, 2011; Torres, 2010; Vadell, 2006, entre otros), y su posterior análisis, con el fin de identificar las principales líneas de financiamiento negociadas entre dicho organismo y Argentina mediante información estadística disponible en las páginas web de los mismos y a través de cuadros que contienen información de cada proyecto, elaborados por este actor internacional. Esto incluye el relevamiento de información en diferentes organismos en base a la consulta de fuentes primarias (base de datos del BID y BIRF) y secundarias (registros oficiales, documentos bibliográficos). La concreción de esta primera actividad permitirá evidenciar los rasgos particulares de la vinculación de nuestro país con el BIRF, así como dimensionar de qué forma un préstamo otorgado al gobierno Nacional llega a una Provincia.

El segundo grupo de actividades, relacionado con los objetivos específicos 3, 4 y 5, se concentra en identificar los programas del BIRF abordados destinados a

gobiernos subnacionales. Para ello, fue necesario indagar sobre el contenido de dichos proyectos, a fin de detectar el posicionamiento del organismo en cuanto a la realidad subnacional.

En cuanto a las fuentes a ser consultadas, la tesis recurrió en su totalidad a fuentes secundarias, tales como la consulta de publicaciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, documentos de préstamos/proyectos (disponibles en la web) suscriptos con el BIRF, documentos de la Dirección Provincial de Cooperación Internacional de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, entre otros.

4. Estructura de la Tesis

Teniendo en cuenta lo anterior, la tesis se estructura en cuatro capítulos. El primero, de carácter teórico, analiza el rol de los organismos internacionales y los gobiernos subnacionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

El segundo capítulo, se enfoca en la cooperación internacional en curso entre el BIRF y Argentina. Para ello, en una primera instancia estudia las principales características del BIRF. Seguidamente aborda la relación entre el BIRF y Argentina resaltando tres momentos históricos, a saber, el ingreso de Argentina al BIRF, los antecedentes en la relación y los principales lineamientos de la vinculación en la etapa pos convertibilidad. Por último, el capítulo analiza el enfoque subnacional del BIRF hacia Argentina.

El tercer capítulo hace hincapié en la cooperación internacional, a nivel subnacional, entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, retomando el capítulo anterior, se realiza un abordaje sobre la facultad de las provincias argentinas para celebrar convenios internacionales, la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires así como un acercamiento a su relación con organismos internacionales, focalizando en los préstamos del periodo 2003-2015.

El cuarto capítulo reflexiona sobre un préstamo subsidiario, a saber el Programa de Servicios Básicos Municipales y su aplicación en la Provincia de Buenos Aires.

Por último, se presentan las conclusiones de la tesis, la bibliografía y el anexo.

CAPÍTULO I

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo dar cuenta de la perspectiva teórica de la tesis, al abordar el papel de las organizaciones internacionales y de los gobiernos subnacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales.

Teniendo en mente que ambos pueden ser considerados como actores no tradicionales en la disciplina, la cual ha tenido un marcado carácter estatocéntrico, en primer lugar el capítulo examina el debate teórico en cuanto al rol de las organizaciones internacionales, para de forma seguida evidenciar las discusiones en torno a los gobiernos subnacionales. Por último, se explicitan aquellos enfoques teóricos que mejor permiten abordar la relación entre ambos actores.

2. Las organizaciones internacionales en las teorías de las Relaciones Internacionales

Resulta conveniente comenzar este apartado con algunas precisiones conceptuales, ¿a qué nos referimos cuando hacemos mención a organizaciones internacionales? ¿Es lo mismo hablar de instituciones internacionales?

En la presente tesis se definen a las organizaciones internacionales como:

“asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (Diez de Velasco, 1997: 41).

Por su parte, Esther Barbé indica:

“una organización internacional es una asociación de estados establecida mediante un acuerdo internacional por tres o más estados, para la consecución de unos objetivos comunes y dotada de estructura institucional con órganos permanentes, propios e independientes de los estados miembros” (Barbé, 1995: 154).

A lo anterior debe agregarse que para Barkin (2006), las organizaciones internacionales pueden ser definidas como “organizaciones intergubernamentales inclusivas” (Barkin, 2006: 1). Según este autor, son organizaciones que fueron creadas mediante acuerdo entre Estados antes que por individuos privados, y a las cuales todas las partes interesadas pueden adherir, diferenciándose así de las organizaciones intergubernamentales exclusivas⁶ (Barkin, 2006).

Otra terminología ampliamente utilizada en la bibliografía en español e inglés consultada es “instituciones internacionales” como sinónimo para referirse a los actores bajo estudio.

Así, de acuerdo con Thomas Risse (2002:605, citado por Duffield, 2007:1) “existen al menos tantas definiciones de instituciones internacionales como perspectivas teóricas”. En concordancia con Duffield (2007) se puede señalar que de forma tradicional y frecuente se ha usado el término instituciones internacionales para hacer mención a organizaciones internacionales formales (tales como las instituciones financieras internacionales, es decir, BIRF y Fondo Monetario Internacional, en adelante FMI). No obstante ello:

“La equiparación de organizaciones con instituciones pudo haber tenido sentido en las décadas de 1950 y 1960 cuando las organizaciones internacionales eran el principal tema de investigación institucional de los académicos. A medida que otras formas institucionales internacionales, tales como regímenes, han proliferado en las tres décadas pasadas, sin embargo, tal construcción restrictiva del concepto ha devenido errónea, y como resultado, inapropiada” (Duffield, 2007: 3).

⁶Las organizaciones intergubernamentales exclusivas están específicamente diseñadas para excluir algunos Estados (Barkin, 2006:1).

Por tal motivo, en el presente capítulo, de carácter teórico, se opta por utilizar el concepto de organizaciones internacionales. En primer lugar y como sinónimo se emplea la expresión organismos internacionales presente en la literatura en español (no así en la inglesa). A fin de evitar confusiones teóricas, en este capítulo se prescinde de utilizar el término instituciones internacionales en vistas de lo señalado por Duffield (2007), mientras que en los capítulos siguientes su uso es equivalente al de organizaciones internacionales.

A partir de las definiciones anteriores es posible realizar una caracterización de las organizaciones internacionales, señalando que poseen un carácter interestatal e intergubernamental, se asientan en una base jurídica (reflejada en su convenio constitutivo), se conforman de una estructura orgánica permanente y se apoyan en un esquema compuesto por una asamblea plenaria en la que participan todos los Estados miembros, así como una institución de composición restringida que asegura su gobierno y un secretariado encargado de su administración. Por último, se encuentran dotados de una autonomía jurídica independiente y distinta a la de sus Estados miembros, lo cual significa que están capacitados para elaborar o manifestar una voluntad autónoma en los ámbitos en los que gozan de competencias (Diez de Velasco, 1997).

Este último aspecto de las organizaciones internacionales fue uno de los más debatidos al interior de la disciplina, como se verá en los siguientes apartados.

De acuerdo con Abbott y Snidal (1998):

“dos características distinguen a las organizaciones internacionales de otras instituciones internacionales: centralización (una estructura organizacional concreta y estable y un aparato administrativo encargado de actividades colectivas), e independencia (la autoridad para actuar con un grado de autonomía, y a menudo con neutralidad, en esferas definidas)” (Abbott y Snidal, 1998: 9).

El campo o subárea de estudios de las organizaciones internacionales atraviesa los debates teóricos de las Relaciones Internacionales (De Almeida Freitas Lacerda, 2013: 85). Uno de los mayores problemas asociados con el estudio de las organizaciones internacionales en la teoría es la falta de un enfoque coherente hacia su comportamiento independiente en la política global (Andreev, 2007).

Así, a continuación se analiza la perspectiva realista (y sus reformulaciones), el institucionalismo neoliberal, el constructivismo y otras contribuciones tales como la

visión crítica, el funcionalismo y neo-funcionalismo, la teoría del agente-principal y el feminismo.

2.1. Realismo y Neorrealismo

La corriente realista y sus posteriores reformulaciones consideran que el poder y la seguridad son los aspectos que realmente importan en el sistema internacional. A menudo recuerdan a las grandes guerras del pasado como ejemplo de los intentos fallidos de las organizaciones internacionales, como es el caso de la Liga de las Naciones.

Esta teoría de las Relaciones Internacionales analiza el rol de las organizaciones internacionales con escepticismo, ya que parten del presupuesto de que en el mundo contemporáneo los Estados son las organizaciones con mayor poder (Barkin, 2006). Este autor constata que:

“Las organizaciones internacionales no poseen capacidades militares independientes y dependen de los Estados para hacer cumplir sus reglas. Al no tener capacidad para cobrar impuestos, dependen de los Estados para su financiamiento. Al no tener territorio, dependen de los Estados para albergarlas. De esta forma, las organizaciones internacionales pueden solamente tener éxito cuando son respaldadas por Estados poderosos. Entonces, para los realistas no tiene sentido centrar la atención en las organizaciones internacionales, porque las mismas reflejan la existencia del equilibrio de poder y los intereses de los Estados poderosos. Como resultado, tiene más sentido entender a las organizaciones internacionales como herramientas en la lucha de poder de los Estados, que como actores independientes” (Barkin, 2006: 8).

Teniendo en cuenta que en esta tesis se entienden a las organizaciones internacionales como promotoras de la cooperación, para el realismo, la misma es:

“problemática pues los Estados desenvuelven sus actuaciones en un mundo que se considera de “suma cero”: lo que uno gana el otro lo pierde. De esta forma el orden debe ser impuesto por el Estado dominante o, a veces, por Estados fuertes trabajando juntos. La ayuda externa sirve para que los Estados mantengan su poder y para su crecimiento, para lograr influencia política, prestigio, ventajas geoestratégicas, la intensificación del comercio, etc.” (Ayllón, 2007: 35).

Con la reformulación neorrealista de los años ochenta, cuyo principal exponente es Kenneth Waltz, los Estados se constituyen en las principales categorías analíticas aunque a diferencia del realismo tradicional, Waltz (2000)

centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen.

Waltz sostiene que “las instituciones internacionales son creadas y mantenidas por los Estados más poderosos para servir a sus intereses percibidos o no” (Waltz, 2000: 20) y que “los efectos que las instituciones internacionales pueden tener en las decisiones nacionales son efectos indirectos de las capacidades o intenciones del principal Estado o Estados que les dan nacimiento y las sustentan” (Waltz, 2000: 26).

Conforme indican Herz y Hoffman, los neorrealistas entienden que:

“En la medida en que la cooperación, aunque presente en el sistema internacional, sea limitada por las condiciones de anarquía, el papel de las organizaciones internacionales como actores y, a veces, hasta como foros relevantes, es cuestionado. Las organizaciones internacionales gubernamentales no tienen poder ni autoridad para hacer que las decisiones sean cumplidas y los Estados optan por obedecer las reglas y normas creadas, de acuerdo con sus intereses nacionales. Las organizaciones son fundamentalmente instrumentos usados por los Estados más poderosos para alcanzar sus objetivos. Ellas sólo ejercen funciones importantes cuando expresan la distribución de poder en el sistema internacional. Apenas cuando los actores más poderosos acuerdan la utilización conjunta de las organizaciones internacionales gubernamentales para la realización de sus objetivos es esperado que ellas se tornen efectivas (Herz y Hoffman, 2004: 50; citado en De Almeida Freitas Lacerda, 2013: 90).

Otro autor neorrealista, tal como es Mearsheimer, señala que:

“los realistas sostienen que las instituciones son básicamente un reflejo de la distribución del poder en el mundo. Están basadas en cálculos egoístas de los grandes poderes, y no tienen efectos independientes en el comportamiento de los Estados” (Mearsheimer, 1994/5: 7).

A lo anterior, los neorrealistas agregan que:

“las instituciones internacionales son epifenómenos, lo cual significa que las Naciones Unidas, el FMI y la Unión Europea no tienen efectos independientes en los resultados internacionales. Los Estados usan a las organizaciones internacionales de forma instrumental, para su propia ganancia” (Meierhenrich, 2012: 26).

Asimismo, el neorrealismo posee una visión pesimista de la cooperación internacional, considerando que “los Estados se preocupan sumamente por su posición relativa (...) Un punto importante, que caracteriza el supuesto neorrealista es su foco en las ganancias relativas” (Burchill, 2005, citado en Bayeh, 2014: 348).

En este sentido, son los intereses estatales los que determinan la decisión de cooperar o competir (Bayeh, 2014).

A lo anterior, se suma la conjetura neorrealista de que los Estados cooperan y adhieren a las organizaciones internacionales cuando les conviene (Sinclair y Byers, 2006). De esta forma, “las organizaciones internacionales sobreviven mientras permitan a los Estados seguir sus propios intereses y asistirlos en alcanzar ganancias relativas” (Bayeh, 2014: 348).

En suma, de la teoría como de enfoques institucionalistas, extraemos cuestiones que asignan al Estado un rol preponderante. A la vez, una lectura acerca del poder y la hegemonía que pone foco en los Estados y los contextos cuando esos organismos fueron creados así como también, quienes son los que hacen los principales aporte para su funcionamiento y de dónde proviene su financiamiento.

2.2. Liberalismo, Institucionalismo neoliberal e interdependencia compleja

Estas corrientes tienen sus orígenes en la teoría idealista, la cual “estima que la interdependencia económica lleva a la cooperación y la paz” (Jiménez González, 2003: 122). Las organizaciones internacionales permiten “instaurar mecanismos de cooperación en el mundo, los cuales podrán amortiguar los efectos de la anarquía internacional y reducir los conflictos entre naciones que culminen en guerras” (Jiménez González, 2003: 122).

En vistas de lo anterior, este enfoque parte de la premisa de que el aumento de la interdependencia genera una mayor búsqueda de cooperación internacional, en consecuencia, las organizaciones internacionales surgen para solucionar los diferentes problemas de acción colectiva (Pinto, 2007).

De acuerdo con Pinto (2007), desde esta concepción:

“Las organizaciones internacionales y los regímenes influyen significativamente en el comportamiento de los Estados y desempeñan funciones importantes, tales como: proporcionar información; reducen los costos de las transacciones; establecen reglas comunes para todos; refuerzan el cumplimiento de normas, establecen enlaces entre diferentes temas; mejoran la cooperación como resultado de la reducción de asimetrías o deficiencias de información; proveen oportunidades acrecidas de negociación y crean un ambiente de transparencia y de monitoreo necesario para el cumplimiento de las normas” (Pinto, 2007: 95).

Desde la percepción de los institucionalistas neoliberales:

“las organizaciones internacionales funcionan como arenas o foros para la política de cooperación interestatal. Asume, por supuesto, que los Estados no son los únicos actores importantes en la política mundial, y que la seguridad no es el principal tema, y que son las organizaciones internacionales, junto con los acuerdos y regímenes internacionales, que ayudan a alcanzar la cooperación entre naciones” (Andreev, 2007: 1).

No obstante lo anterior, el institucionalismo permanece estatocéntrico y considera que “las organizaciones internacionales en el mundo contemporáneo no son poderosos actores independientes” (Keohane y Nye, 1974: 39 citado por Andreev, 2007: 1). Aunque miran las organizaciones internacionales de forma diferente, tanto la perspectiva realista como la institucionalista, se basan en el entendimiento de las organizaciones internacionales como actores intergubernamentales, es decir, actores que cooperan debido a los intereses compartidos por sus gobiernos nacionales, por consiguiente no siendo libres en su toma de decisiones (Andreev, 2007).

Desde la denominada interdependencia compleja (o enfoque transnacionalista) autores tales como Robert Keohane y Joseph Nye señalan que:

“en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. La política interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente. La noción de interés nacional cada vez opone mayores dificultades para su uso eficaz” (Keohane y Nye, 1988: 22).

En este orden de ideas, los autores señalan que la interdependencia compleja posee tres características principales, a saber:

“la sociedad se encuentra conectada por canales múltiples, los cuales se refieren a las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales⁷ (...). La agenda de las relaciones interestatales consiste en temas múltiples que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. La diferencia entre temas internos y externos se vuelve difusa (...). La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja” (Keohane y Nye, 1988: 41).

⁷Según Keohane y Nye (1988: 41) “las relaciones intergubernamentales incluyen aquellas que protagonizan las organizaciones intergubernamentales, creadas y mantenidas por Estados. Las relaciones tras-gubernamentales son interacciones directas entre subunidades de diferente Estados, mientras que las relaciones transnacionales son las interacciones a través de los Estados que no están controladas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos”.

Estos autores afirman que la presencia de canales múltiples lleva a predecir un diferente y significativo papel para las organizaciones internacionales en la política mundial.

De acuerdo con Ayllón, estos autores sostienen que “la cooperación internacional representa una forma menos costosa para que los Estados ejerzan su poder y, en algunos casos, su hegemonía” (Ayllón, 2007: 37). En este sentido, siendo optimista sobre la relevancia de las organizaciones internacionales, Keohane (1993) postula que las mismas son capaces de facilitar y constituirse en un marco para la cooperación.

Así, Keohane y Nye argumentan que las organizaciones internacionales contribuyen a establecer la agenda internacional, actuando como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y de vinculación entre los Estados débiles; en un contexto de creciente papel de las instituciones internacionales en la política internacional (Keohane y Nye, 1988).

Robert Keohane arguye en su obra “Instituciones Internacionales y Poder Estatal” que:

“la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza y en fuerza” (Keohane, 1993: 15).

Se entiende por instituciones a “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993: 17). Así, las instituciones internacionales asumen una de las siguientes tres formas:

- Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales: hacen referencia a organizaciones burocráticas con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos. Un ejemplo son las organizaciones intergubernamentales del sistema de Naciones Unidas.
- Regímenes internacionales: se refieren a instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de relaciones internacionales. Por ejemplo, el régimen monetario internacional de Bretton Woods.

- Por último, convenciones, que son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos. Un ejemplo es la reciprocidad (los líderes políticos esperan un tratamiento recíproco, tanto positivo como negativo). Antes de ser codificada en dos acuerdos internacionales, la inmunidad diplomática tradicional también se constituía en un ejemplo de convención (Keohane, 1993).

A continuación, el autor sostiene que sin encontrar excepciones, las organizaciones internacionales están inscritas dentro de regímenes internacionales: gran parte de lo que realizan es controlar, manejar y modificar el funcionamiento de regímenes. Además, indica que:

“las organizaciones internacionales no son centrales para la política mundial contemporánea, pero son más importantes de lo que la investigación neorrealista ha estado dispuesta a reconocer” (Keohane, 1993: 32).

En síntesis, desde el enfoque liberal las organizaciones internacionales desafían la idea de que el sistema internacional está basado en la necesidad de poder militar, ofreciendo posibilidad para la cooperación y la paz internacional. Si bien el Estado continúa detentando un lugar clave, este enfoque comienza a otorgar protagonismo a otros actores, entre los que se encuentran las organizaciones internacionales.

2.3. Constructivismo

El constructivismo, que irrumpió a finales de los años ochenta de la mano de Kratochwie (1989) y Onuf (1989), tuvo su influencia más significativa con el artículo de Alexander Wendt *Anarchy is what States make of it* (1992), se constituye en una teoría de considerable valor para el presente estudio. La misma se concentra en el “rol de las ideas, normas, conocimiento y cultura, y debaten en política, resaltando particularmente el rol de las ideas intersubjetivas y entendimientos de la vida social” (Finnemore and Sikkink, 2001: 392, citado en Duffield, 2007: 6).

Barnett y Finnemore (1999) consideran a las organizaciones internacionales como actores autónomos en la política mundial⁸, presentando un desafío a las teorías estatistas prevalecientes en las Relaciones Internacionales. A continuación,

⁸Al respecto, señalan que “las organizaciones internacionales son más que el reflejo de las preferencias del Estado y pueden ser autónomos y poderosos actores de la política global” (Barnett y Finnemore, 1999: 700).

los autores se preguntan de dónde proviene la autonomía de las organizaciones internacionales, respondiendo que la misma proviene de la legitimidad de la autoridad racional-legal y el control sobre la información y la *expertise* técnica.

Así, en primer lugar:

“La autoridad racional-legal que las organizaciones internacionales encarnan le otorgan un poder independiente de aquel de los Estados que las crearon y canalizan dicho poder en direcciones particulares” (Barnett y Finnemore, 1999: 699)

En este sentido, los autores explican que dicha autoridad deviene de la presencia de burócratas en las organizaciones internacionales, que desempeñan tareas administrativas e implementan normas establecidas racionalmente. Como consecuencia de ello, concluyen que las mismas son poderosas (Barnett y Finnemore, 1999).

En segundo lugar:

“La autonomía de la burocracia deriva del conocimiento técnico especializado, entrenamiento y experiencia que no está inmediatamente disponible para otros actores” (Barnett y Finnemore, 1999: 708).

De esta forma, queda en evidencia que el análisis de las organizaciones internacionales desde la visión constructivista tiene como punto de partida la noción de burocracia (entendida en términos weberianos), en vistas de que la autoridad racional-legal y el control sobre la experticia son partes constitutivas y definen a cualquier burocracia (Barnett y Finnemore, 1999).

Así, en su obra *Rules for the World*, Barnett y Finnemore (2004) dan por tierra la concepción realista de que las organizaciones internacionales representan los intereses y son controladas por los Estados más poderosos:

"Entender las burocracias de las organizaciones internacionales abre una visión alternativa sobre las fuentes de su autonomía y qué pueden hacer con ella. Las burocracias no son meras servidoras de aquellos Estados que les delegan. Las burocracias son también autoridad por derecho propio, y esa autoridad les da autonomía *vis-à-vis* los Estados, individuos y otros actores internacionales" (Barnett y Finnemore, 2004: 5).

Al igual que ocurre en las sociedades domésticas, la autoridad es conferida en diferentes grados y tipos, es decir, que el Estado tiene autoridad, pero también los académicos, profesionales y expertos, líderes de organizaciones no

gubernamentales (ONGs), organizaciones religiosas y personas de negocios (Barnett y Finnemore, 2004). En consecuencia, los autores señalan que: "En la esfera internacional, la autoridad también es conferida en diferentes grados y tipos, en otros actores diferentes a los Estados, entre ellos las organizaciones internacionales" (Barnett y Finnemore, 2004: 5).

A continuación, Barnett y Finnemore (1999) apuntan a que las organizaciones internacionales cumplen más funciones que aquellas que les atribuye la corriente institucionalista neoliberal (aquellas relacionadas con superar fallas de mercado, dilemas de acción colectiva o problemas asociados con la interdependencia), sino que las organizaciones internacionales:

“también crean actores, especifican responsabilidades y autoridad entre ellas, y definen el trabajo que esos actores deben hacer, dando un significado y valor normativo. Incluso cuando carecen de recursos materiales, las organizaciones internacionales ejercen poder al constituir y construir el mundo social” (Barnett y Finnemore, 1999: 700).

Seguidamente sostienen que las organizaciones internacionales detentan autoridad y autonomía en el sistema internacional y que su poder (al igual que el de las burocracias en general) deviene “de que se presentan a sí mismas como impersonales, tecnocráticas y neutrales, como no ejerciendo poder, sino sirviendo a otros” (Barnett y Finnemore, 1999: 708).

A los fines de la presente tesis, resulta menester señalar la visión que el constructivismo aporta sobre el BIRF, cuando precisa que el mismo:

“es ampliamente reconocido por haber ejercido poder sobre las políticas de desarrollo muy superiores a su presupuesto (...). Después de décadas luego de su fundación, el Banco Mundial fue un imán para los mejores y más brillantes expertos del desarrollo. Su *staff* tuvo y continúa teniendo credenciales impresionantes de universidades prestigiosas y los elaborados modelos, informes y grupos de investigación que patrocinó a lo largo de los años tuvieron amplia influencia entre los expertos en el campo del desarrollo. Esta experticia, sumada a su reclamo de “neutralidad” y su estilo apolítico y tecnocrático de toma de decisiones, ha dado al Banco Mundial una voz autoritativa con la cual ha dictado exitosamente el contenido, dirección y alcance del desarrollo global a lo largo de los pasados cincuenta años” (Barnett y Finnemore, 1999: 709-710).

De forma seguida, los autores se preguntan qué hacen las organizaciones internacionales con la autonomía y la autoridad. Para ello, examinan cómo aquellas clasifican el mundo, creando categorías de actores y acciones; fijando significado en

el mundo social y articulando y difundiendo nuevas normas, principios y actores alrededor del globo (Barnett y Finnemore, 1999).

En otra de sus obras, Barnett y Finnemore (2004) han argumentado que las organizaciones internacionales poseen cuatro fuentes básicas de legitimidad, a saber, la autoridad racional-legal (explicada con anterioridad y que deviene de sus cartas), la legitimidad delegada (que deriva de los Estados), la legitimidad moral (que deviene de sus misiones importantes) y la legitimidad de la experiencia (basada en su trayectoria ampliamente aceptada en diferentes temas).

Al respecto, Béland y Orenstein (2013) señalan que en cuanto los enfoques realistas hacen hincapié en el aspecto racional-legal y la legitimidad delegada, los constructivistas enfatizan la legitimidad moral y de la experiencia, exponiendo que estas les otorgan a las organizaciones internacionales cierta autonomía con respecto a las agendas de los Estados más poderosos.

De esta forma, se puede considerar que este abordaje brinda las herramientas teóricas que se requieren en la presente tesis para analizar el accionar de una organización internacional con un gobierno subnacional, considerando a la misma como un actor autónomo de los Estados que la crearon.

2.4. Otras contribuciones teóricas

Desde una visión crítica de las Relaciones Internacionales encarnada por el canadiense Robert Cox, quien retoma los conceptos de Antonio Gramsci⁹, es posible afirmar que la hegemonía mundial se describe como una estructura social, económica y política¹⁰.

En este orden de ideas, Cox destaca que,

“un mecanismo a través del cual se expresan las normas universales de la hegemonía mundial son las organizaciones internacionales. De hecho, las organizaciones internacionales funcionan como el proceso a través del cual se desarrollan las instituciones de la hegemonía y sus ideologías. Entre las características de la organización internacional que expresan su papel hegemónico se encuentran las siguientes: 1) encarnan normas que facilitan la expansión de órdenes hegemónicos mundiales; 2) son ellas mismas producto de órdenes

⁹ Es importante destacar que para Gramsci (1971), el Estado continúa siendo la entidad básica de las relaciones internacionales y el lugar donde ocurren los conflictos sociales.

¹⁰ Cox considera que es más apropiado hablar de orden mundial en lugar de relaciones internacionales, debido a la necesidad de ir más allá de las relaciones interestatales y superar el estatocentrismo de la disciplina. En el orden mundial los Estados constituyen sólo un componente más (Cox, 2001).

hegemónicos mundiales; 3) legitiman ideológicamente las normas de un orden mundial; 4) cooptan a las elites de los países periféricos; y 5) absorben ideas contra-hegemónicas” (Cox, 1983: 62).

Asimismo, Cox indica que las instituciones internacionales son generalmente iniciadas por el Estado que establece la hegemonía. Por tal motivo, se puede afirmar que para la teoría crítica las organizaciones internacionales son meras herramientas usadas por los Estados económicamente más poderosos para imponer su control e influencia sobre Estados menos económicamente fuertes.

Por otra parte, menciona que las instituciones internacionales (y entre ellas las organizaciones internacionales) ejecutan un papel ideológico, ya que ayudan a definir lineamientos de políticas para los Estados y para legitimar ciertas prácticas e instituciones a nivel nacional (Cox, 1983).

Desde la teoría funcionalista¹¹ de las organizaciones internacionales¹², iniciada por Mitrany, se consideraba que el ideal del gobierno mundial no sería alcanzado por medio de la disminución de las soberanías nacionales, sino por el desarrollo gradual de la cooperación internacional en áreas técnicas (Pinto, 2007), en la cual las organizaciones internacionales cumplirían un rol clave, ya que se encuentran “basadas en la función y no en el territorio, que permitirán la satisfacción de esas necesidades o problemas comunes” (Rodríguez Manzano, 1996: 296).

Con posterioridad, en la década del sesenta la teoría neo-funcionalista, desarrollada desde la Universidad de Berkeley por un grupo de especialistas guiados por Ernst Haas, propuso que:

“los cambios tecnológicos y científicos producirían incentivos y presiones para la innovación institucional internacional. A su vez, esta innovación llevaría al “aprendizaje político” de las burocracias nacionales, de los líderes políticos y las organizaciones internacionales” (Malamud, 2011: 222).

A diferencia del funcionalismo, el neo-funcionalismo incluye una paulatina transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional, tal como señala Barrea (1991) “el neo-funcionalismo destruye las soberanías políticas existentes para recompensar una nueva a nivel superior de la sociedad” (Barrea, 1991: 248; citado en Rodríguez Manzano, 1996: 301).

¹¹Es preciso aclarar que la misma permite analizar el proceso de integración regional, al igual que sus desarrollos posteriores, como el neo-funcionalismo.

¹²En consonancia con este desarrollo teórico, en 1947, fue creada la revista de referencia en el área, *International Organization* que propició el desarrollo de esta área de investigación, con la explosión del fenómeno de las organizaciones internacionales con el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Otro aporte para el presente estudio es la teoría del agente-principal, que sostiene la existencia de un actor (el principal) que delega autoridad a un cuerpo específico (el agente), particularmente diseñado para realizar ciertas tareas. De esta forma la teoría argumenta que:

“cuando los Estados crean organizaciones internacionales les delegan autoridad en ciertas áreas y los enganchan en una relación agente-principal en la que ellos son los principales. El mayor problema analítico lo explican entonces el margen de maniobra de los agentes” (Reinalda y Verbeek, 2004:21, citado en Zamudio González, 2012, n/d).

El agente recibe concesiones condicionadas de autoridad de un principal, para que éste actúe en su nombre y le ayude a realizar funciones que le son importantes y costosas en términos unilaterales. Sin embargo, tal como recuerda Hawkins *et al* (2006:7, citado en Zamudio González, 2012, n/d) “esta concesión está claramente limitada por la voluntad del principal y puede ser revocable”.

Por último, desde un abordaje feminista de las organizaciones internacionales se analiza la falta de representatividad del género femenino en las mismas, así como critica la visión masculina de la realidad internacional que poseen y por ende, los asuntos que incorporan en sus agendas (Hurtado Hurtado, 2014).

3. Los gobiernos subnacionales desde las diferentes perspectivas y teorías de las Relaciones Internacionales

En la presente sección se abordará el lugar de los gobiernos subnacionales y su participación internacional en la teoría de las Relaciones Internacionales. Para ello, se recurrirá a un análisis de los enfoques generales que inciden en el mapa mental y que otorgan herramientas para abordar este fenómeno, además de otras contribuciones específicas sobre el tema. Seguidamente, se realizará un análisis conceptual de diferentes terminologías que se han utilizado para estudiar el tema.

3.1. Contextualización de la participación internacional de los gobiernos subnacionales

En el presente apartado, de carácter contextual, se abordan distintos factores de la participación internacional de los gobiernos subnacionales. Estos actores han

ganado gravitación en la disciplina, originalmente como ciudades-Estados, tal como indica Carballo (2010), recordando que “elrealismo se funda en la interpretación de una alianza celebrada durante una guerra entre ciudades-Estados” (Morgenthau, 1986, citado en Carballo, 2010: 24).

De esta forma, en esta sección se examinan los estudios del estado-región de Ohmae, la visión del Estado comercialista de Rosecrance y la perspectiva del Estado-red de Castells en vistas de que según Colacrai (2013) “influyen de manera innegable en los mapas cognitivos dentro de los cuales se inscriben los fenómenos de la globalización y sus impactos en la sociedad y los actores de nivel intermedio y local” (Colacrai, 2013:6).

En primer lugar, para el japonés Ohmae (1993), el Estado-nación ha devenido una unidad antinatural y disfuncional para la organización de la actividad humana, así como para el manejo de los flujos económicos en un mundo sin fronteras. En contraposición al Estado-nación, sostiene que comienza a tomar forma un “Estado-región”, cuyos límites no se imponen por mandato político, sino que por la mano invisible del mercado mundial de bienes y servicios (Ohmae, 1993). El autor caracteriza al Estado-región al señalar que:

“Los Estados-región son zonas económicas naturales. Pueden o no caer dentro de los límites geográficos de una nación en particular (si lo hacen se debe a un accidente histórico) (...). Los vínculos primarios de los Estados-región tienden hacia la economía mundial y no hacia sus países componentes. El Estado-región logra contactos efectivos con la economía global gracias a que las características que lo definen son determinadas por las necesidades económicas” (Ohmae, 1993: 12-13).

En sintonía con lo señalado más arriba, para Ohmae “el Estado-región no es necesariamente enemigo del gobierno central. Manejado con cuidado, el Estado-región puede dar la oportunidad de una mayor prosperidad a todas las áreas dentro del control político tradicional de un país” (Ohmae, 1993: 16).

De esta forma, los aportes de Ohmae (1993), los cuales fueron profundizados en la obra *El fin del Estado-nación* (1997) permiten dar cuenta de las fracturas que comenzó a evidenciar el tradicional Estado-nación a principios de los años noventa, como consecuencia del proceso de globalización y capitalismo reinante, luego del colapso del bloque soviético.

En segundo lugar, la visión del Estado comercialista de Rosecrance (1986) sostiene que es posible organizar las relaciones internacionales mediante dos modos, a saber, el sistema territorial y el sistema oceánico o comercial. De acuerdo a este último modo, los Estados no necesariamente deben conquistar nuevos territorios, sino por el contrario, lograr un desarrollo pacífico mediante el comercio internacional, el cual ha devenido en la principal senda para lograr la prosperidad e incluso el liderazgo mundial.

Rosecrance continúa con el análisis del mundo comercial (en el cual el poder militar se considera obsoleto) y por consiguiente realiza una caracterización de los Estados que lo integran, precisando que los mismos son naciones interdependientes que aceptan igualdad de status sobre la base de una diferenciación de funciones, no siendo requisitos el contar con unidades territoriales grandes y autosuficientes (Colacrai, 2001).

El autor basa su argumento en una visión histórica de Europa y sus colonias desde la Edad Media, en una crítica a las teorías de Relaciones Internacionales existentes, y en sus recientes observaciones. Al respecto, toma como antecedentes a Venecia, Génova y las ciudades Hanseáticas durante la Edad Media para ilustrar su argumento (Collins, 1986).

En tercer lugar, se destacan los aportes del sociólogo Castells (1996) sobre el Estado-red, que se encuentran inscriptos en el proceso de globalización y en la incapacidad del Estado de lograr una identificación con las necesidades de la sociedad.

Los intereses y problemas cercanos de los individuos se van dejando a un lado por las problemáticas globales a las cuales el Estado-nación les da prioridad, delegando los asuntos nacionales a gobiernos estatales y regionales, favoreciendo la descentralización en pro de mantener el poder dentro de la sociedad global pero mermando su poder local.

De acuerdo con el autor:

“el Estado no desaparece. Prolifera en la forma de gobiernos regionales y locales y negocian con los gobiernos nacionales, las empresas multilaterales y los organismos internacionales” (Castells, 1998: 392, citado en Del Arenal, 2008: 241)

Así, este Estado se articula en nodos como en una red, en el cual existen diferentes jerarquías pero ninguno tiene más peso que otro en la toma de decisiones. De esta forma, el denominado Estado-red actúa como un gestor de la tensión entre lo local y lo global, combinando y articulando soberanías múltiples (locales, regionales, estatal-nacionales y supra-estatales) (Castells, 1996), en otras palabras, se constituye en una forma de supervivencia del Estado en la era de la información y la globalización.

En su concepción, el Estado-red se articula en torno a seis principios, a saber, la subsidiariedad, que procura que la gestión administrativa se sitúe en el ámbito más descentralizado posible; la flexibilidad en la organización y actuación de la administración; la coordinación; la participación ciudadana, la cual se refuerza con los nuevos dispositivos tecnológicos; la transparencia administrativa para reducir la corrupción y la arbitrariedad; y la modernización tecnológica de la propia administración (Castells, 1998).

Según Castells (1997),

“no estamos ante el fin del Estado, ni siquiera del Estado nación, sino ante el surgimiento de una forma superior y más flexible de Estado que engloba a las anteriores, agiliza a sus componentes y los hace operativos en el nuevo mundo a condición de que renuncien al ordeno y mando” (Castells, 1997).

A estas teorías de carácter general, que influyen los mapas mentales a la hora de comprender la configuración del Estado en el sistema internacional de fines del Siglo XX y principios del Siglo XXI se deben agregar aquellas contribuciones específicas que abordan particularmente la complejidad del accionar de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales.

Entre los trabajos a resaltar se encuentran los de la catedrática española García Segura (1996), que a diferencia de otros teóricos que abordan la temática desde el denominado “fenómeno de las voces múltiples”, (expresión con la cual se refieren “a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional” (García Segura, 1996: 236)), analiza la dimensión exterior de un tipo particular de entidades políticas subestatales, las regionales, llamadas estados federados, provincias, comunidades autónomas, etc.

(García Segura, 1996). Es por este motivo, que sus aportes son valiosos para el presente estudio.

La autora analiza las diversas causas de la creciente implicación de las entidades políticas subestatales en la esfera internacional, clasificándolas en causas de origen externo e interno. Entre las primeras enumera los fenómenos de la globalización y la interdependencia a nivel subestatal (precisamente la diversificación de la agenda internacional y la desaparición de la división absoluta entre política exterior e interior; así como el efecto producido por la multiplicación de los flujos de entrada y salida a través de la fronteras) y el contexto específico en el que se halla integrada la unidad subestatal (realidad regional).

Entre las causas de origen interno, García Segura (1996) encuentra la transformación del Estado-nación (a lo cual se hizo mención anteriormente), la crisis de la identidad nacional a nivel del Estado, la perturbación de los mecanismos de integración colectiva y el crecimiento de identidades nacionales diferenciadas en las entidades subestatales. Además, “la estructura económica del Estado y de las subunidades que lo integran, es decir, la incidencia del grado de asimetría regional para dar respuesta a los imperativos de la interdependencia” (García Segura, 1996: 250).

En sintonía con los aportes de García Segura, la investigadora mexicana Ortega Ramírez (2012) también analiza los factores que explican el incremento en la participación internacional de los que denomina “gobiernos locales”. A los analizados por la catedrática española, agrega entre los factores exógenos a la apertura internacional, al señalar que:

“los mismos Estados que han asumido desde la década de 1980 una mayor apertura de sus fronteras al comercio exterior y a la inversión extranjera directa, bajo el impulso de políticas neoliberales por parte de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (...) están sujetos a mayores presiones externas y a la necesidad de asumir los costos domésticos de transformación para adecuarse a prácticas económicas y políticas estandarizadas mundialmente. Los gobiernos locales se ven forzados a adecuarse a esta apertura internacional” (Ortega Ramírez, 2012: 27-28).

En cuanto a los factores endógenos, se destaca el proceso de descentralización, la forma de gobierno (al respecto, según la autora la literatura parte del supuesto que los estados, provincias y cantones tienen mayor autonomía

de su gobierno central para conducir sus propias relaciones exteriores), el marco constitucional, democrático y de desarrollo económico (Ortega Ramírez, 2012).

Por su parte, Del Arenal (2008) analiza la mundialización, la creciente interdependencia y la globalización en las relaciones internacionales señalando que un efecto de esta última es:

“el reforzamiento del protagonismo de los actores transnacionales y subestatales y el debilitamiento del Estado (...). La globalización estimula también la consolidación de lo local, favoreciendo que actores subestatales, como las ciudades globales (Sassen, 1994), las regiones, etc. puedan desempeñar papeles crecientes en el seno de las sociedades estatales y de la propia sociedad global” (Del Arenal, 2008: 214).

En sintonía con lo anterior, Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira (2006), consideran que si bien los Estados nacionales poseen importancia en el escenario internacional, la misma ha disminuido en la medida en que no consiguen solucionar la totalidad de los problemas en el ámbito de su territorio. Es aquí que según los autores:

“considerando que los fenómenos del mundo globalizado son percibidos, en primer lugar, en el ámbito local, los gobiernos subnacionales pasan a asumir una importancia cada vez mayor. Es cada vez mayor el número de acuerdos de cooperación internacional y la búsqueda de financiamiento externo por parte de los gobiernos subnacionales” (Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006: 80).

Tal como recuerda Colacrai (2013), los factores analizados “resultan claves a la hora de entender el rol que vienen cobrando las ciudades, y que, sumados a otros actores no estatales van perfilando un sistema internacional “multi-céntrico”” (Colacrai, 2013: 5).

En este sentido, Rosenau (1990) señala que en las relaciones internacionales existen dos mundos, uno estado-céntrico y otro multi-céntrico que se encuentra protagonizado por actores transnacionales, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, subgrupos y burocracias estatales.

Por su parte, Colacrai (2013) señala que:

“Mientras el propio Estado define su inserción internacional (...) y las políticas que habrá de llevar adelante en ese escenario global, simultáneamente eso se va dando a escalas menores (escenarios locales), que también proyectan su influencia o buscan la satisfacción de sus expectativas en la misma “arena” que antes estaba reservada sólo para los Estados” (Colacrai, 2013: 5).

Para esta autora argentina, existe compatibilidad entre las acciones de las provincias y la política exterior del Estado. La autora argumenta que la acción subnacional no debilita el rol del Estado, por el contrario, fortalece el gobierno central (Colacrai, 2005).

3.2. Enfoques de la participación internacional de los gobiernos subnacionales

A lo largo de las últimas décadas han sido numerosos los intentos por teorizar y dar cuenta del avance de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales. En este sentido, la mayor parte de la bibliografía ha utilizado y utiliza el concepto de paradiplomacia (Duchacek, 1984, Soldatos, 1990) para analizar el accionar internacional de los actores subnacionales, el cual se refiere a la diplomacia paralela por ellos emprendida, ya que la misma busca obtener recursos y resolver problemas específicos sin la intervención de los gobiernos centrales (Araujo Moreira *et al*, 2009).

La paradiplomacia ha sido definida por Duchacek (1990) como:

“un tipo de actividad internacional, sea en el plano global o meramente transfronterizo, que involucra vínculos entre actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales o estatales/provinciales/municipales extranjeros con el propósito de influir en cuestiones de comercio, inversiones y otras políticas y acciones” (Duchacek, 1990, citado en Maira, 2010).

Otra definición de paradiplomacia es provista por Cornago Prieto (2004) para quien es:

“el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad-hoc), con entidades extranjeras, públicas y privadas, con el objetivo de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional” (Cornago, 2004: n/d).

De acuerdo con Calvento (2016):

“Los estudios que han utilizado este concepto, sostienen que la vinculación internacional de los estados de nivel municipal y provincial, ha estado condicionada negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política lo que los llevó a internacionalizarse sin intervención, e incluso en contraposición, con los estados nacionales” (Calvento, 2016:20).

De esta forma, la noción de paradiplomacia es contestada, ampliada o llevada a sus extremos, por lo cual existen múltiples términos con connotaciones específicas, entre los cuales se pueden encontrar:

- Microdiplomacia: dimensión internacional del auto-gobierno subnacional a diferencia de la macrodiplomacia conducida por el gobierno nacional (Duchacek, 1984).
- Diplomacia constitutiva: aquella política de vinculación internacional realizada por las unidades constitutivas de los Estados federales (Kincaid, 1990).
- Protodiplomacia: representa el trabajo diplomático preparatorio para una futura secesión y reconocimiento diplomático internacional (Duchacek, 1990; García Segura, 2004).
- Diplomacia multinivel: ilustra el proceso mediante el cual los gobiernos no centrales inciden en la formulación de la política exterior de los Estados (Hocking, 1995).
- Diplomacia centrífuga: conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia (Torrijos, 2000).
- Cooperación internacional descentralizada: hace referencia a los esquemas de cooperación entre gobiernos subnacionales (Coronel, 2006).
- Diplomacia federativa: enfatiza las actividades internacionales de los gobiernos locales en el marco del federalismo (Monroy, 2007).
- Diplomacia local: destaca que las actividades internacionales las llevan a cabo gobiernos locales (Dávila *et al*, 2008).

En la presente tesis se entiende la participación internacional de los gobiernos subnacionales en el marco del concepto de **gestión externa o internacional de las provincias** (Zubelzú, 2008), el cual fue adoptado en el primer artículo de aproximación a la temática en coautoría con Colacrai (1994) y ha sido empleado por ambas autoras en trabajos posteriores, individuales o conjuntos.

La autora recurre al término gestión a fin de definir la actividad externa provincial reflexionando acerca de su alcance. Al respecto señala que

“el espectro de cuestiones en las que se involucran las provincias argentinas es variado y comprende, por ejemplo, integración fronteriza, inversiones, exportaciones, turismo, cooperación técnica y cultural. Sin embargo, la mayoría se concentra en algunas de estas actividades y no predominan las provincias que pueden exhibir acciones simultáneas en numerosas áreas temáticas” (Zubelzú, 2008: 38).

El concepto se considera apropiado para el caso argentino en vistas del marco constitucional argentino (el cual será abordado en el próximo capítulo). Asimismo, el término paradiplomacia:

“puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo para tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes” (Zubelzú, 2008: 37).

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta tesis se utilizará el concepto de gestión externa o internacional de las provincias, ya que como señala Iglesias (2008) el poder de decisión de las provincias podría considerarse limitado respecto de la contratación de créditos con organizaciones internacionales, en vistas de que deben contar con la autorización expresa de la Nación, ya sea como garantía de los créditos directos o como prestataria en los créditos con convenio subsidiario.

Así, tal como señalan Colacrai y Zubelzú (1994) si bien los estados provinciales no fijan el contenido de la Política Exterior —es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado— tienen posibilidades de influir en el cómo. Entonces, asignarle un rol dentro del ámbito del cómo guarda relación con el hecho de que, fundamentalmente, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión.

En este sentido, el concepto de “gestión internacional” es más amplio y general que el estrictamente reservado para “Política Exterior”, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado (Colacrai y Zubelzú, 1994).

De acuerdo con Zubelzú (2008):

“el análisis de la acción externa de las provincias comprende diversas cuestiones: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y la estructura institucional específica destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial” (Zubelzú, 2008: 91-92).

Desarrollos posteriores amplían la anterior, tal como la conceptualización de política internacional subnacional, de Calvento (2015), entendida como:

“los mecanismos y capacidades a través de los cuales se gestiona y concretiza dicha política, incluyendo el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos subnacionales. En ese sentido, para llevar adelante la política internacional subnacional resulta necesario que los gobiernos locales cuenten con recursos institucionales, humanos y financieros, así como con la decisión real de participar y aprovechar el entorno internacional en favor de las ciudades desde una mirada estratégica” (Calvento, 2015: 19).

Así, tanto la gestión internacional como la política internacional subnacional se enmarcan en los lineamientos de la política exterior.

La multiplicidad de términos para abordar la participación de los gobiernos subnacionales, como fue posible examinar, es una muestra del fenómeno creciente y de la necesidad de estudiarlo desde la disciplina.

4. Conclusión del capítulo

En el presente capítulo se analizó el papel de las organizaciones internacionales y de los gobiernos subnacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales. Tal como fue posible evidenciar, existe una amplia discusión a nivel teórico sobre el rol de éstos en la disciplina.

Del análisis realizado se desprende que en la presente tesis la lectura de la realidad internacional se producirá a la luz de la corriente constructivista con aportes de la interdependencia compleja. Dicha corriente teórica considera a las organizaciones internacionales como actores jurídicamente independientes de aquellos Estados que le dieron origen, tomando distancia del enfoque estatocéntrico en el estudio de las mismas.

En cuanto al accionar internacional de los gobiernos subnacionales, se consideran en el presente trabajo de investigación, aquellas perspectivas que abordan el fenómeno en sintonía con la política exterior del Estado-nación, a saber,

las contenidas en el marco del concepto de gestión internacional o externa de las provincias.

Partiendo de los apartados precedentes, en esta tesis se aborda la vinculación entre los actores bajo estudio, considerando que la relación entre ambos es expresión de la dialéctica global-local. De esta forma, la interdependencia compleja permite analizar la vinculación entre organismos internacionales y gobiernos subnacionales.

Así, queda en evidencia cómo desde la disciplina se ha tratado de dar cuenta del creciente incremento en la participación internacional de los gobiernos subnacionales como así también la proliferación de organizaciones internacionales destinadas a diversos fines.

CAPÍTULO II

EL BIRF Y ARGENTINA: COOPERACIÓN EN CURSO

1. Introducción

Luego de haber abordado el papel que ocupan las organizaciones internacionales y los gobiernos subnacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales, para entender la cooperación internacional entre estos actores es necesario indagar sobre la actual cooperación entre la República Argentina y el BIRF.

En este sentido, en el presente capítulo se realiza una caracterización del BIRF, haciendo hincapié en su fundación, organización interna, aportes y sistema de votación, así como en su relación con los Estados Unidos y el FMI. Seguidamente, se abordan las particularidades de la relación de Argentina con el BIRF, especialmente realizando un análisis de los vínculos durante las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner.

Por último, se estudia el enfoque subnacional del BIRF hacia Argentina, recurriendo para ello al documento que elabora el organismo internacional en el cual

se presentan los programas y políticas a nivel de país, es decir, la estrategia de Asistencia/Alianza al País.

2. Acerca del BIRF

El BIRF es una organización internacional integrante del sistema de Naciones Unidas que en la actualidad cuenta con 189 Estados miembros, siendo Nauru la última adhesión en el año 2016.

Resulta indispensable poner en evidencia que el término “Banco Mundial” se refiere sólo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)¹³ y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El término “Grupo del Banco Mundial” incorpora otras tres instituciones, además de la AIF y el BIRF, tales como la Corporación Financiera Internacional, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

2.1. Creación del BIRF

El análisis de una organización internacional exige, ante todo, la contextualización del mismo en lo que se refiere al momento en que fue creado y a la finalidad que se propuso atender en aquel momento (Alves da Silva Scaff, 2001). Esta autora brasileña citando a Coraggio (1996: 88) señala que “cada organismo internacional tiene su propia historia, su propio campo de acción y sus propios interlocutores” (Alves da Silva Scaff, 2001: 114).

El BIRF fue creado en 1944 producto de los acuerdos alcanzados en la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas¹⁴, realizada en Bretton Woods (New Hampshire), Estados Unidos, ocasión en la que se reunieron 44 países, encabezados por Estados Unidos y Gran Bretaña.

Siguiendo a Gloria Naranjo (2005) las ideas que impulsaron la realización de esta Conferencia pueden encontrarse en la necesidad de un gobierno de la economía internacional para la cooperación económica entre los países que

¹³También denominado en español “Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo” a partir de diferentes traducciones originadas en el nombre en inglés del mismo: *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*.

¹⁴ Es preciso destacar que el Fondo Monetario Internacional también fue creado en la misma reunión.

garantizara la estabilidad. La idea de que el comercio impide la guerra y produce paz, estaba presente en Bretton Woods, en un momento en que los países estaban en guerra y anhelaban la paz. Se suponía que sus instituciones resultantes impedirían nuevas guerras, al igual que se presumía cierta dependencia y reciprocidad mutua entre los Estados nacionales y una relativa igualdad entre las capacidades política y militar de los países involucrados. No obstante, luego de la Segunda Guerra Mundial estas condiciones no existían. El comercio internacional, en el nuevo escenario político y económico, se transformó en un instrumento de poder nacional, es decir, un Estado (Estados Unidos) utiliza todo el sistema para subordinar a otras naciones económicamente más débiles, por ejemplo, mediante un comercio desigual.

De esta forma, es evidente que “para evitar la repetición de crisis del tipo de la de 1929, pero también para asegurar su liderazgo en el mundo de posguerra, el gobierno de Estados Unidos no tardó en proyectar la creación de instituciones financieras internacionales” (Toussaint, 2007: 25).

2.2. Aportes de capital, sistema de votación en el BIRF y estructura organizativa

Los fondos del BIRF están integrados por el capital aportado por los países miembros. Cada miembro fundador del organismo suscribió un número de acciones, denominado “capital integrado”. El mínimo de acciones suscriptas por los restantes países que se incorporen en calidad de socios debe ser determinado por la misma institución y pasa a formar parte de sus fondos (Corbalán, 2002).

Esta organización internacional financia sus operaciones de créditos a través de la emisión y venta de bonos, que son adquiridos por una amplia gama de inversionistas privados alrededor del mundo. Estos son emitidos por el BIRF y poseen una calificación crediticia de AAA (la más alta posible)¹⁵.

El Convenio Constitutivo del Banco establece que puede aumentar sus fondos emitiendo nuevas acciones, siempre que cuente con el voto favorable del 75% del

¹⁵ Esta calificación pone en evidencia la buena reputación del Banco Mundial dentro del mercado financiero internacional. En este caso, la calificación AAA es otorgada por las agencias de calificación de riesgos Standard & Poor's (S&P) y Fitch Group e implica una perspectiva "estable" a largo plazo en base a varios factores como el "sólido apoyo de sus accionistas".

total de miembros. Estos provienen de los Estados socios y se denominan “capital exigible” (Corbalán, 2002).

En otras palabras, el BIRF opera como una sociedad cuyos accionistas son los países miembros. El número de acciones que tiene un país se basa de forma aproximada en el tamaño de su economía. Estados Unidos es el accionista más importante, con el 15,85% de los votos, seguido por Japón (6,84%), China (4,42%), Alemania (4%), el Reino Unido (3,75%) y Francia (3,75%).

El resto de las acciones (y por ende, el porcentaje de los votos) están divididas entre los demás países miembros, la mayoría de los cuales se encuentran distribuidos en grupos, conforme a cercanía geográfica, política o cultural¹⁶.

Es necesario destacar la gran asimetría existente en cuanto al poder de decisión en el organismo, identificándose por un lado los países con un proceso avanzado de industrialización, entre los cuales resalta la presencia de Estados Unidos, con casi 16% de los votos, y por otro lado, el resto de los países, que incluso constituidos en grupos de hasta 20 no alcanzan el 2% de capacidad decisoria.

De lo anterior se extrae que el sistema de votación en esta institución internacional es ponderado de acuerdo con los niveles de contribuciones (al igual que en el FMI). Tal como afirma Leech (2004), la ponderación del voto para cada país se establece a partir de dos componentes: uno fijo de 250 votos “básicos” que es igual para cada país, y otro variable, que como mencionaba Corbalán (2002) anteriormente, depende de las acciones del país.

Siguiendo a Leech (2004):

“el principio de que todos los países miembros tienen derecho a voto pero emiten un número diferente de votos para reflejar de esta forma las diferencias fundamentales entre ellos fue algo celosamente respetado en las constituciones originales de Bretton Woods y ha dominado su accionar desde entonces” (Leech, 2004: 5).

Respecto de la estructura organizativa del BIRF, la misma está conformada por la Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Presidente y un Consejo Consultivo.

¹⁶El nombre del grupo deviene de la nacionalidad del Director Ejecutivo que los representa en las reuniones semanales del organismo.

La Junta de Gobernadores se encuentra constituida por representantes de cada uno de los países miembros, los cuales, según Calcagno (1993), designan un Gobernador titular y un suplente; que son por lo general, funcionarios de alto nivel¹⁷. El Consejo de Gobernadores, como también se lo denomina, se reúne una vez por año (otoño septentrional) para fijar las grandes orientaciones y discutir sobre los principales problemas de la economía mundial y, consiguientemente, sobre la trayectoria a seguir por el Banco.

El Directorio Ejecutivo¹⁸ realiza la actividad diaria del Banco. Está compuesto por 25 Directores Ejecutivos. Según De la Iglesia:

“los Directores Ejecutivos se eligen según dos criterios que hacen referencia al reparto porcentual de los votos: los principales accionistas tienen derecho a un Director Ejecutivo que defienda sus intereses nacionales, y el resto de los países miembros constituyen coaliciones para, de esta manera, poder alcanzar el porcentaje de votos exigible para la nominación de un Director Ejecutivo” (De la Iglesia, 1994: 136).

En la actualidad, ocho corresponden al primer criterio definido por De la Iglesia (1994) y diecisiete son las coaliciones o grupos de miembros, como sucede con el caso de Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay que en conjunto eligen un director, que se caracteriza por durar dos años en el cargo. Entre noviembre de 2018 y octubre de 2020, el Director Ejecutivo para Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay es el uruguayo Adrián Fernández.

Los Directores Ejecutivos se reúnen semanalmente para decidir sobre la política general y, más concretamente, sobre la concesión o denegación crediticia a los proyectos presentados al Banco.

El Presidente de esta institución es elegido por el Directorio Ejecutivo. Una regla tácita establece que este cargo está reservado a un estadounidense, elegido por Estados Unidos, es decir, que según Toussaint y Millet (2005: 89) “el Directorio Ejecutivo no hace más que ratificar su elección”.

A lo anterior, Calcagno (1993) agrega que el Presidente recluta a los funcionarios, que no están sujetos a criterios de cuotas geográficas. Asimismo, preside el Directorio Ejecutivo, sin voto, excepto en caso de empate. Lo esencial de

¹⁷Ministros de Economía, o de Finanzas, o de Planificación, o Presidente del Banco Central.

¹⁸También denominado Consejo de Administración.

su poder reside en su facultad de iniciativa en materia de préstamos¹⁹. El mandato del Presidente dura 5 años y puede ser renovado.

Desde el 9 de abril de 2019, desempeña la función de presidente del Banco Mundial el estadounidense David R. Malpass, reemplazando a Jim Yong Kim.

Por último, se encuentra el Consejo Consultivo, el cual está compuesto por un mínimo de siete miembros nombrados por la Junta de Gobernadores y poseen funciones de asesoramiento en los diferentes temas que conciernen al Banco. Son nombrados por un periodo de dos años, con derecho a una reelección.

2.3. La relación del BIRF con los Estados Unidos y con el FMI

A partir del análisis accionario se desprende que existe una estrecha relación entre el BIRF y Estados Unidos. Esta vinculación deviene del hecho de que el país del Norte es el principal accionista dentro del Banco y por ende, el que posee mayor peso decisorio sobre el otorgamiento o no de préstamos por parte de la organización internacional. Además, como se hizo referencia más arriba, la gravitación de Estados Unidos ha sido siempre muy importante a la hora de la elección del presidente del Banco, así como en los objetivos y lineamientos principales del mismo.

Al abordar la relación del BIRF con Estados Unidos, es preciso destacar que de acuerdo con Krasner (1989: 19), “para un poder hegemónico, el propósito de esas organizaciones es legitimar sus preferencias y valores. La legitimación requiere que las organizaciones tengan autonomía. Si se las considera como simples doncellas del poder, no son efectivas”.

Esto es constatado por Arrizabalo (2001) cuando indica que:

“en el caso del Banco Mundial la identificación con Estados Unidos es aún más marcada que en el FMI. En cuanto al sistema de cuotas y votos, el esquema es similar, pero en Bretton Woods se acordó una norma no escrita consistente en que mientras el Director del FMI habría de ser europeo, el presidente del Banco Mundial sería un estadounidense. Además, el grueso de la financiación del Banco durante la mayor parte de su historia fue suministrado por Estados

¹⁹Calcagno (1993:105) agrega que “durante los primeros años de funcionamiento del BIRF, cuando todavía los roles del Presidente y del Directorio no estaban claramente definidos, se plantearon algunos conflictos, hasta que en 1947 se reconoció el derecho de iniciativa del Presidente.”

Unidos y lo mismo ocurre con los servicios de consultoría y otros mecanismos de intervención” (Arrizabalo, 2001: 44-45).

Con respecto a esta cuestión, De la Iglesia (1994:133) sostiene que “la canalización de los recursos no ha sido del todo ajena a los intereses económicos y políticos de los Estados Unidos, país predominante del grupo por su elevado porcentaje participativo en la distribución del accionariado”.

Además, hay que señalar de forma explícita que Estados Unidos al poseer el mayor peso decisorio en el BIRF sobre el otorgamiento de préstamos, ha utilizado al organismo en el contexto de su geopolítica, lo cual significa que se insinúa su intromisión en la concesión de préstamos a gobiernos nacionalistas o de corte socialista de relaciones poco amistosas para con el gobierno estadounidense (Toussaint, 2014). Por ejemplo, las relaciones conflictivas con los gobiernos de Illia (1964-1966) y Perón (1974-1976) en Argentina, con Salvador Allende (1970-1973) en Chile y con Goulart (1960-1962) en Brasil, entre muchos otros²⁰.

Por otro lado, numerosos autores y documentos elaborados por los propios organismos ponen en evidencia la estrecha colaboración entre las “dos instituciones mellizas de Bretton Woods”.

En términos generales, se destaca la coordinación de alto nivel que se produce en las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del FMI y el Grupo del Banco Mundial. También se reúne un grupo de gobernadores de ambas organizaciones que integran el Comité para el Desarrollo²¹, cuyas reuniones coinciden con las Reuniones Anuales. Por otra parte, el personal técnico del FMI y del Banco colabora estrechamente en la asistencia a los países y en cuestiones de política económica relevantes para ambas instituciones. A menudo realizan paralelamente misiones a los países, en las que participan funcionarios de ambas instituciones.

²⁰ Además, se destaca el apoyo del BIRF (en consonancia con su principal accionista, los Estados Unidos) a diferentes dictaduras alrededor del mundo, por ejemplo, el régimen del Shah en Irán (instaurado en 1953), la dictadura militar instaurada en Guatemala luego del derrocamiento de Jacobo Arbenz, la de Duvalier en Haití, Mobutu en Congo y Suharto en Indonesia, así como la dictadura de Somoza en Nicaragua y Ceaucescu en Rumanía. Para obtener más información véase los capítulos 6, 7, 8, 9 y 11 de Toussaint, Eric (2007), *Banco Mundial: el golpe de estado permanente*, Editorial El Topo Viejo, Madrid.

²¹ El Comité para el Desarrollo es un foro de nivel ministerial del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que promueve la formación de consensos entre los Gobiernos sobre cuestiones relativas al desarrollo. El Comité, denominado oficialmente Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, fue establecido en 1974.

Esta colaboración es posible gracias a la coincidencia en las tesis económicas defendidas por dichos organismos. Es decir, que siguiendo a Calcagno (1993), las políticas del BIRF (al igual que las del FMI) se orientan en el sentido de la teoría económica monetarista²².

Así, mientras el FMI promovía políticas neoliberales globales, el BIRF las practicaba como pautas de aplicación de sus préstamos, por ejemplo, según Calcagno (1993: 117), “se cuidaba que existieran las condiciones económicas que aseguraran el repago del préstamo”.

Las políticas macroeconómicas del BIRF, que condicionan el aprovechamiento de sus préstamos, generan aumentos de la deuda pública en los países clientes, que reducen las inversiones productivas, al mismo tiempo que disminuye el gasto social, para destinar el dinero a pagar los intereses de la deuda (Dias Martins, 2003).

En este sentido, a pesar de ser formalmente un órgano especializado de las Naciones Unidas, el BIRF mantiene una conducta independiente. Desde su creación, ambas instituciones ambicionan asumir el papel de vanguardia en la conducción de la política económica global. Financiamientos generosos por parte de las grandes potencias, intimidación económica, presiones políticas y represalias financieras, fueron elementos decisivos para que el Banco expandiera sus ideas, actividades, operaciones de préstamo y su personal. De esa forma se convirtió en el principal gestor de las políticas de desarrollo.

Así, el BIRF y el FMI exhortan de manera frecuente a los países industrializados a que abran sus mercados, no obstante estos países (que al mismo tiempo son los principales accionistas de ambas instituciones) no toman estas recomendaciones. Al tiempo que los países empobrecidos tienen por fuerza que ceder a las “recomendaciones” liberalizadoras del FMI, si desean acceder a mayor financiamiento (Arias y Vera, 2004).

3. La relación entre Argentina y el BIRF

3.1. El ingreso de Argentina al BIRF y antecedentes de la relación (1956-2003)

²²Se entiende que la teoría monetarista es aquella en la que el rol del papel moneda en el sistema económico se convierte en un elemento clave, es decir, que su fundamento radica en la teoría cuantitativa del dinero. Asociada al economista Milton Friedman, la teoría monetarista postula que la oferta monetaria multiplicada por la velocidad equivale a los gastos nominales de la economía (Brue y Grant, 2008).

A fin de entender la relación entre Argentina y el BIRF, resulta imprescindible conocer en qué contexto se produjo la incorporación al mismo.

En primer lugar, debido a que Argentina no había declarado la guerra al Eje al 22 de julio de 1944, no asistió a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, en la cual se discutieron y firmaron los acuerdos que crearon el FMI y el BIRF²³.

De acuerdo con Brenta (2008), a comienzos de 1946, el presidente de facto Edelmiro J. Farrell adhirió al FMI y al BIRF, por medio del decreto n° 3185. En julio del mismo año, el presidente Juan D. Perón solicitó al Congreso la ratificación del decreto, que fue aprobado por el Senado, pero no llegó a ser tratado en la Cámara de Diputados. En 1948, Perón pidió al Congreso que dejara sin efecto la adhesión a dichos organismos, considerando que su estructura de aportes ponderados no podría llevar al cumplimiento del objetivo de la reorganización financiera internacional.

En 1956, luego del golpe militar de 1955 que derrocó al gobierno peronista, Argentina ingresa a las instituciones de Bretton Woods, por medio del decreto-ley n° 15.970. Siguiendo a Brenta (2008), esta incorporación, además de estar en consonancia con la ideología liberal del gobierno de facto del general Aramburu, encuentra entre sus causas el Informe “Plan de Restablecimiento Económico” del entonces secretario ejecutivo de la CEPAL²⁴, Dr. Raúl Prebisch.

Según el Informe Prebisch, Argentina debía ingresar al BIRF para aprovechar los créditos blandos que el mismo otorgaba, aplicables en su mayoría, al desarrollo de infraestructura (Brenta, 2008). Como se puede evidenciar más adelante esta previsión no fue acertada, ya que el Banco no otorgó financiamiento significativo a Argentina hasta la década de 1980.

Tal como señala Brenta (2008):

“adherir a los organismos de Bretton Woods exigía reformar profundamente el orden jurídico y la estructura económica heredada del peronismo. No se pretende argumentar que el ingreso al Fondo y al Banco Mundial motivaron este cambio, ni es posible conjeturar el destino de la Argentina, de no haber adherido a estas instituciones, o

²³ Argentina declara la guerra al Eje en marzo de 1945.

²⁴ La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año.

de no haber implementado reiteradamente sus programas de ajuste. Pero es ineludible encuadrar la adhesión a estos organismos en las decisiones de un gobierno que volvió a entronizar a la oligarquía, que bloqueó la participación política de las masas, y que cuando cesó en el ejercicio del poder, el 1ro. de mayo de 1958, dejó al país en una situación económica más grave que la que tenía previamente: crisis de balance de pagos, inflación, y más deuda externa” (Brenta, 2008: 287).

Resulta importante mencionar que Argentina fue el último país latinoamericano en adherir a los organismos financieros internacionales.

El Directorio Ejecutivo del BIRF otorgó su primer crédito a Argentina el 30 de junio de 1961, el mismo fue destinado a un programa para construir y mejorar carreteras. Durante las dos décadas siguientes, los financiamientos fueron escasos y esporádicos (BIRF, 2018).

Así, entre 1956 y 1976, se financiaron nueve proyectos de infraestructura por US\$ 532,3 millones. Los principales fueron el financiamiento de la represa hidroeléctrica de El Chocón (17 de diciembre de 1968) y la modernización energética de la ciudad de Buenos Aires, en sus tres etapas (iniciando el 23 de enero de 1962).

Durante la última dictadura militar, iniciada en 1976, las relaciones con el BIRF continuaron siendo escasas, enmarcadas en 14 préstamos destinados casi en su totalidad a proyectos de infraestructura. De entre los mismos se destaca el financiamiento de la central hidroeléctrica de Yacyreta, por US\$ 210 millones en 1979 y de refinerías de conversión de La Plata y Luján de Cuyo, por US\$200 millones en 1981²⁵.

A modo de aclaración, resulta importante señalar que estos préstamos, al igual que todos los mencionados en la presente sección, fueron otorgados por el BIRF para la realización de un proyecto (cualquiera sea su finalidad, por ejemplo, infraestructura, desarrollo social, etc.). Sin embargo en cada proyecto de préstamo otorgado se especifica cuál es el monto brindado por el BIRF y cuál es el costo total del proyecto, que incluye otras fuentes, tales como préstamos de otros organismos (como el BID) en millones de dólares y del propio gobierno.

²⁵ Las condiciones de reembolso se fijan en el momento de la negociación de cada préstamo. La mayoría de los mismos, posee un vencimiento final máximo de 30 años, con la inclusión de un periodo de gracia (durante el cual se pagan únicamente intereses). Fuente: Manual del Servicio de la Deuda del BIRF (2009a).

Durante la dictadura, de acuerdo con Felder (2005) tuvo lugar un cambio en las características del endeudamiento externo

“generando desequilibrios que, a su vez, justificarían la necesidad de reformar el Estado y reducir el gasto público, también daría lugar a una nueva modalidad de intervención de las instituciones financieras internacionales, las cuales asumieron un papel de mediadoras entre el Estado argentino y los acreedores privados. Desde entonces, el acceso al crédito privado por parte del Estado estaría condicionado por la intervención del FMI y el Banco Mundial, cuyos requerimientos servirían para impulsar el proceso de transformaciones estructurales durante las décadas siguientes” (Felder, 2005: 2).

Tal como indica Corbalán (2002), con el retorno de la democracia, en 1983, el nuevo gobierno, encabezado por Raúl Alfonsín se replanteó su relación con los organismos internacionales de financiamiento, más allá de que la misma no estuvo signada por un gran volumen de préstamos. La relación se consolidó a fines del gobierno de Alfonsín. De acuerdo con la autora argentina, “las acciones quedaron enmarcadas en los pasos iniciales de los procesos de ajuste estructural” (Corbalán, 2002: 76)²⁶.

Durante el gobierno de Alfonsín, el BIRF otorgó 18 préstamos, por un total de US\$ 3202,5 millones. Los principales se refieren a créditos para diversificar las exportaciones en 1987, por US\$ 500 millones, y para reforzar el sector bancario en 1988 por US\$ 400 millones. Asimismo, se otorgó un préstamo de US\$ 300 millones para reformar las políticas del sector de las viviendas.

Tal como señala Ruth Felder (2009), cuando se produjo la asunción de Carlos Menem a la presidencia en 1989, el BIRF había interrumpido la transferencia de fondos hasta que “se lograran avances en la administración macroeconómica y reducción de la deuda con los bancos comerciales” (BIRF, 1990 citado en BIRF, 1996: 66). Sin embargo, la institución internacional participó de forma activa en la formulación de estrategias a través de estudios, asesoramiento y diálogo con el gobierno argentino (Felder, 2009).

²⁶ Al respecto, Carlos M. Vilas (2007), señala que “a partir de los años ochenta, el Banco, además de su función original, pasó a recomendar y supervisar las políticas públicas de los estados afectados por la crisis internacional. La aceptación de esas recomendaciones de política facilitó a economías severamente endeudadas continuar pagando los intereses de deudas acumuladas y reiniciar el proceso de endeudamiento, interrumpido por la incapacidad de pago de los afectados”.

A partir de la consolidación del gobierno Menem en 1990, las relaciones con los organismos financieros internacionales se volvieron muy estrechas, y la vinculación con el BIRF no fue la excepción.

En este sentido, durante este gobierno no sólo se suscribieron más préstamos que durante todos los años anteriores, sino que también cambió la finalidad de los mismos. Entre 1989 y 1999, se suscribieron 70 préstamos, por un total de US\$ 12781,05 millones, lo cual significa el 42% del total histórico de los créditos del BIRF a Argentina de acuerdo con su monto. También, resulta importante destacar que la mayoría de los mismos, no se destinaron a obras de infraestructura, sino a financiar la llamada “reforma del Estado” o ajuste estructural.

Este tipo de créditos orientaron “las políticas gubernamentales hacia la promoción de procesos de transformación económica, que de acuerdo con el BIRF, implicaban la mejora de las condiciones domésticas para competir en los mercados mundiales” (Abramovich, 2003).

Según Corbalán (2002: 86) “el Plan de Convertibilidad y de reforma puesto en marcha desde 1991 es un programa económico cuyos pilares esenciales se asientan en una reforma monetaria, una reforma fiscal, la reforma estatal, la reforma comercial y la reforma del sistema de seguridad social”. Siguiendo a esta autora, para poder financiar parte del proceso de reforma señalado, el gobierno argentino acordó con el BIRF la obtención de distintos préstamos.

Entre ellos, adquiere relevancia el de “ajuste estructural especial” por la suma de US\$ 2525,25 millones del 10 de noviembre de 1998, así como numerosos préstamos para reformas provinciales (destinados a las provincias de Tucumán, Salta, San Juan y Río Negro). Además, los préstamos tuvieron por finalidad promover las privatizaciones y la reducción del gasto público.

Al momento de la asunción de Fernando de la Rúa, el BIRF presentó una nueva propuesta de ajuste, tal como señala Felder:

“centrada en el recorte del gasto público, que incluía la reducción de personal, el cierre de escuelas, la limitación del número de maestros y de personal de salud, el arancelamiento y la tercerización de algunos servicios y reclamó el cumplimiento de reformas pendientes como requisito para desbloquear el desembolso de préstamos acordados en 1998” (Felder, 2005: 13-14).

Asimismo, siguiendo a esta autora, el gobierno se comprometió a llevar a cabo este ajuste y a poner fin a algunos de los programas financiados por el propio BIRF para eliminar los aportes que tenía que hacer el Estado nacional. En diciembre del año 2000, “el FMI, el Banco Mundial y el BID otorgaron préstamos para apoyar el denominado “blindaje financiero” que, según se esperaba, contribuiría a reducir los intereses que el sector público tenía que pagar para refinanciar su deuda” (Felder, 2005: 14).

Otra característica que adquirió la vinculación con el BIRF durante la “década de los noventa larga” es la presencia de condicionalidades. Las mismas pueden ser explicadas a través del ejemplo del préstamo estructural por un monto de US\$ 650 millones, que fue desembolsado en dos tramos, uno de US\$ 325 millones en el año 1991 y el segundo, por igual monto, a fines de 1992. El primer tramo fue destinado en su mayoría para financiar la reducción de alrededor de 120.000 empleados de la administración pública. Dicho préstamo estuvo ligado al cumplimiento de condicionalidades²⁷, que el gobierno argentino se comprometió a alcanzar en el marco de su programa de reforma. Así, el cumplimiento de dichas medidas facilitó el desembolso del segundo tramo en 1992 (Corbalán, 2002).

Además, los préstamos de ajuste estructural contaban con una “cláusula social”, que obligaba a mantener una red de programas sociales. El objetivo de estas cláusulas era “prevenir cualquier impacto sobre los gastos sociales, como resultado de la abrupta reducción de los gastos fiscales” (Abramovich, 2003: 15). Sin embargo, el mismo autor señala que el gobierno violó la cláusula social del acuerdo, al reducir las asignaciones presupuestarias de ciertos programas.

De igual forma, durante este periodo, se constató la influencia del BIRF en materia de educación, la cual se tradujo en la presión ejercida a mediados de la década de 1990 para la aprobación y aplicación de la Ley Federal de Educación

²⁷Entre las mismas se encuentran acciones que reflejen: 1) un progreso satisfactorio en el fortalecimiento del marco de ingresos y gastos del Gobierno Federal, así como la implementación de reformas en el Banco Central, y 2) una performance macroeconómica satisfactoria. De forma específica, en el documento se destacan las diez condiciones que el gobierno debe llevar a cabo, entre las que se encuentran la implementación de la nueva Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156 de 1992), la reducción de los niveles de empleo en el sector público de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2476 del 26 de noviembre de 1990. Véase el resto de las condicionalidades del préstamo en la sección “Loan Conditions” (pp. 27 a 29) del document *Report and Recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a Proposed Public Sector Reform Loan (PSRL) in an amount equivalent to us\$325 million to the Argentine Republic. July 5, 1991.*

(Ley n° 24.195), en la cual se incorporaban criterios neoliberales en cuanto a educación superior se refiere.

En suma, durante la década comprendida entre el año 1991 hasta 2001, los préstamos destinados a financiar la reforma del Estado y fomentar las privatizaciones, superaron por gran cantidad a los que poseen como finalidad reducir la pobreza, el cual es el slogan a través del cual el BIRF se presenta al mundo.

A manera de conclusión de este apartado se destaca la presencia de tres grandes momentos en la relación entre Argentina y la organización internacional en el periodo 1956 – 2003.

Entre 1956 y 1976, se observó un escaso interés en obtener préstamos del BIRF, en parte debido a la gran liquidez del sistema internacional en el periodo y a la obtención de créditos en la banca privada. Durante esa etapa, el financiamiento del organismo internacional fue destinado en su totalidad a la realización de obras de infraestructura.

Entre 1976 y 1988, existió un incremento en los préstamos, los mismos comenzaron a ser destinados a otros sectores, es decir, que los proyectos de infraestructura perdieron la preeminencia. En 1989, comenzaron a implementarse préstamos para lograr la aplicación del denominado ajuste estructural, que permitió la implantación de una estrategia de desarrollo neoliberal en la Argentina.

Por último, entre 1989 y 2003, se evidenció la obtención sistemática de préstamos cuyo principal destino fue la reforma del Estado, el fomento de privatizaciones, el desarrollo del mercado de capitales, la aplicación de la reforma estatal en las provincias, la promoción de la descentralización y de las empresas privadas. El endeudamiento para el desarrollo sustentable y social, así como para la realización de obras de infraestructura fue significativamente menor.

3.2. Principales lineamientos de la relación entre el BIRF y Argentina en la etapa pos convertibilidad (2003-2015)

A fin de contextualizar la relación entre el BIRF y Argentina, se debe señalar que el principal objetivo de los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner se constituyó en alcanzar crecimiento económico sostenido con inclusión social, a través de la distribución del ingreso.

Para alcanzar este objetivo se puso énfasis en la dimensión productiva de la economía, en contraste con el modelo especulativo de financiarización de la economía de libre mercado. En otras palabras, el gobierno “dio claras señales de intentar revalorar el paradigma keynesiano como modelo de desarrollo al buscar dotar de mayor poder al Estado para poder controlar la economía” (Morales Ruvalcaba, 2010: 20). Este cambio de paradigma permitió reducir paulatinamente los altos índices de desempleo e informalidad.

Además, como parte de la estrategia de recuperación se planteó como un objetivo primordial la reactivación de la demanda interna. Al respecto, en su discurso de asunción Kirchner afirmó que “al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión” (Kirchner, 25/05/2003:1).

El modelo macroeconómico estuvo caracterizado por “el sostenimiento de un tipo de cambio flexible y competitivo, la recuperación de las exportaciones, la continuidad de los superávits fiscal y comercial, el estímulo de la demanda, la reactivación industrial y el crecimiento sostenido” (Colombo y Giglio, 2011: 81).

En el mismo sentido, Araya y Colombo (2009) indican que los sectores que lideran la economía son las industrias sustitutivas, la construcción, el agro y la producción petrolera, quedando en segundo plano las empresas privatizadas y las finanzas.

3.2.1. La relación entre Argentina y el BIRF durante el gobierno de Kirchner

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de la asunción del gobierno encabezado por Néstor Kirchner en 2003 se produjo un cambio en la relación entre Argentina y el BIRF.

Esta transformación se evidencia tanto en los objetivos de cooperación entre nuestro país y la organización internacional, en el cambio en la cantidad de los préstamos, así como en la finalidad de los mismos. Sin embargo, la falta de confianza y un desencuentro puntual entre el gobierno argentino y el organismo evidencian los desafíos en la relación en esta nueva etapa.

A partir de la Estrategia de Asistencia al País (EAP), elaborada por el BIRF para Argentina en 2004, “los tres pilares válidos” y que establecen las bases de la relación son:

- Crecimiento sostenido con equidad. Al respecto, la EAP reconoce que “no sólo el crecimiento es esencial, sino que es necesario por largos periodos de tiempo y con suficiente impacto *pro-poor* para que todos los segmentos de la población puedan mejorar sus vidas” (BIRF, 2004:8).
- Inclusión social. La EAP “se concentra en la necesidad de fortalecer y realizar esfuerzos más efectivos para alcanzar a los grupos más vulnerables (la población indigente, los ancianos, los pobres rurales, las poblaciones indígenas y el gran número de jóvenes que no trabajan ni estudian)” (BIRF, 2004:9).
- Fortalecimiento de la gobernabilidad. Entendido como la necesidad de realizar esfuerzos para “mejorar la eficacia de los gobiernos provinciales, luchar contra la corrupción, incrementar la transparencia de las instituciones públicas (incluyendo la judicial) y establecer la infraestructura organizacional e institucional para administrar los derechos de propiedad” (BIRF, 2004: 9).

De lo anterior se desprende que el BIRF aprobó una mayor cantidad de préstamos para el desarrollo social. Paradójicamente, los mismos poseen una correlación directa con el anterior financiamiento de reforma del Estado y ajuste estructural, debido a que fue este último el que contribuyó al estallido económico-social de 2001 que generó considerables niveles de empobrecimiento y desigualdad.

A esto último hace mención el presidente Kirchner el 14 de febrero de 2007, luego de las recomendaciones realizadas por Pamela Cox²⁸ (en su visita de tres días al país, la funcionaria urgía la realización de “políticas previsibles” para lograr la atracción de capitales, así como controlar la inflación), cuando señalaba:

“Escuché a alguien del Banco Mundial que nos visita, decir que todavía en la Argentina hay altos niveles de pobreza, y es por culpa de los planes que ellos llevaron adelante que tenemos esos niveles de pobreza, que estamos bajando ahora. ¿Cómo se puede hablar con tanto autismo? Tendrían que tenernos un poco más de respeto” (Página/12, 15/02/2007).

²⁸Pamela Cox se desempeñó como Vice Presidenta del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe entre enero de 2005 y diciembre de 2011. A continuación, fue Vice Presidenta del Banco Mundial para la Región del Este de Asia y el Pacífico, entre enero y diciembre de 2012. A partir de enero de 2013 ocupó el cargo de Vice Presidenta Senior del Banco Mundial.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner fueron otorgados préstamos por US\$ 4647,39 millones, es decir, un 15% de los créditos otorgados por el BIRF en la historia de Argentina.

Los principales préstamos fueron destinados al desarrollo social, tales como el Préstamo de Ajuste en el Sector de Salud Materno Infantil Provincial (PASSMIP), por US\$ 750 millones, el 28 de octubre de 2003; el Proyecto de transición para Jefes de Hogar, por US\$ 350 millones, el 23 de marzo de 2006 y el Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente, por US\$ 200 millones, otorgado el 28 de junio de 2007.

En lo que respecta a los créditos recibidos para realizar obras de infraestructura y mejora del transporte a partir del año 2004, se destacan:

- En 2004, la primera fase del préstamo adaptable para programas de infraestructura en la provincia de Buenos Aires (por US\$ 200 millones).
- En 2007, el préstamo para la realización de infraestructura vial en Santa Fe (de US\$ 126,7 millones), la segunda fase del proyecto de administración de activos de las rutas nacionales (por US\$ 400 millones) y el proyecto de infraestructura en la provincia de Buenos Aires (por US\$ 270 millones).
- En 2010, el proyecto de infraestructura para el Norte Grande (agua y carreteras) por US\$ 600 millones.

Cabe agregar que durante la gestión de Néstor Kirchner, el BIRF realizó una segunda Estrategia de Asistencia al País, en este caso, para el periodo 2006 – 2008.

En la misma, se señaló que “Argentina continúa su rápida recuperación tras la crisis económica y social de 2001-2002. Una eficaz gestión macroeconómica, con eje en la generación de superávit fiscal primario, ayudó a generar tres años de un crecimiento rápido y pro-pobre (BIRF, 2006: 8).

El organismo reconoció que “el progreso es evidente en toda la economía” (BIRF, 2006: 8) y señaló la necesidad de comprometerse “con reformas estructurales, incluyendo áreas tales como el clima de inversión, el fortalecimiento institucional, la seguridad jurídica, y los servicios públicos” (BIRF, 2006: 9).

La EAP 2006 – 2008 indica que “el Banco tiene un rol clave a desempeñar para ayudar a la Argentina a enfrentar una importante agenda de desarrollo a fin de sostener el crecimiento, reducir la pobreza y promover mejoras en la gobernabilidad” (Banco Mundial, 2006: 40), al mismo tiempo que “el Banco sigue siendo un

importante interlocutor global con las autoridades argentinas, y mantiene una extensa vinculación con el sector privado y la sociedad civil” (BIRF, 2006: 41).

3.2.2. La relación entre Argentina y el BIRF durante el primer gobierno de Fernández de Kirchner

Durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007 a 2011) se continuó afianzando la cooperación con el BIRF, principalmente en lo que se refiere al asesoramiento y financiamiento para la implementación de programas sociales.

En este sentido, en esta etapa el Directorio Ejecutivo del organismo internacional aprobó 26 préstamos, por un monto total de US\$ 4777, 91 millones, una cifra similar a la otorgada a la administración anterior.

Al igual que en el gobierno de Kirchner, la mayoría de los montos de los préstamos se destinaron a financiar proyectos encaminados a reducir los niveles de pobreza, mejorar las condiciones sociales de la población, así como la educación y la salud.

Los créditos destinados al desarrollo social (por US\$ 2070 millones) fueron seguidos por los préstamos para la realización de obras de infraestructura, por US\$ 1125,42 millones.

Un aspecto que resulta novedoso en la relación bilateral fue la concesión de préstamos para desarrollo sustentable y la lucha contra el cambio climático, por un monto de US\$ 1052,49 millones. Durante la administración anterior, el financiamiento para tal finalidad contó con un monto de apenas US\$ 178,63 millones.

Los principales préstamos clasificados como destinados al desarrollo sustentable fueron el Proyecto de gestión sostenible de recursos naturales en Argentina y el Proyecto de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En la conferencia de prensa con respecto a este último préstamo, el más importante para un proyecto ambiental en la historia de las relaciones bilaterales, y un préstamo de US\$ 450 millones para la Protección Social Básica; el entonces Ministro de Economía, Carlos Fernández²⁹ señalaba que:

²⁹Carlos Rafael Fernández se desempeñó como Ministro de Economía desde el 25 de abril de 2008 hasta su renuncia el 7 de julio de 2009.

“es una respuesta importante del Banco Mundial a planteos que concretamente ha venido llevando Argentina en los foros internacionales como el G-20 o reuniones mundiales del Fondo y del Banco Mundial en el sentido de que nosotros venimos diciendo que es fundamental que los organismos multilaterales tomen una actitud más agresiva en términos de financiamiento de los países emergentes para colaborar y para ayudar a financiar las políticas contracíclicas que estamos haciendo, es decir, con los fondos que el propio país está poniendo, el financiamiento de multilaterales adquiere una importancia muy grande y es una respuesta concreta a esos planteos” (Presidencia de la Nación Argentina, 2009).

A continuación, el Ministro de Economía afirmó que estos préstamos son interpretados por el gobierno argentino como una nueva señal de confianza por parte del BIRF hacia el país.

Otro rasgo de la consolidación de la relación durante el gobierno de Fernández de Kirchner se evidencia en las numerosas reuniones³⁰ mantenidas con altos funcionarios del Banco Mundial, entre los que se encuentra Pamela Cox.

A fin de analizar la percepción y estrategia de vinculación del BIRF hacia Argentina, resulta de utilidad estudiar la Estrategia de Asistencia/Alianza al País (EAP) aprobada por el organismo en mayo de 2009, para el periodo 2010 – 2012.

La meta más importante de esta EAP “consiste en ayudar al Gobierno a mitigar los efectos de la crisis económica mundial” (BIRF, 2009b: 25). En este sentido se señala que “el desarrollo de la crisis económica mundial en 2008³¹ ha apuntalado la postura del Gobierno en favor de una creciente regulación y ha intensificado el carácter prioritario que para el Gobierno tienen las redes de protección social y la creación de empleo” (BIRF, 2009b: 9).

Además, se menciona que la ejecución de la EAP de 2006 fue en gran medida exitosa debido a que “las operaciones financiadas por el Banco contribuyeron significativamente al logro de los objetivos de desarrollo del Gobierno” (BIRF, 2009b: 9).

³⁰El primer encuentro se produjo el 6 de noviembre de 2007, cuando Fernández era presidenta electa; el segundo fue el 26 de septiembre de 2008 en Washington durante la última jornada de la misma en Estados Unidos. En esta ocasión, Cox “elogió la decisión argentina de cancelar su deuda con el Club de París y el crecimiento de la economía” (Página/12, 2008). La tercera reunión se llevó a cabo el 18 de abril de 2009 en el marco de la V Cumbre de las Américas, desarrollada en Trinidad y Tobago. La cuarta entrevista se desarrolló el 4 de noviembre de 2009 en Buenos Aires, mientras que el quinto encuentro se produjo el 19 de octubre de 2010.

³¹La misma tuvo su origen en el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006, provocando la crisis de las hipotecas subprime. Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez.

Por último, en la EAP de 2009, el organismo internacional señala que “se procurará dar mayor énfasis al pilar de la inclusión social como respuesta preventiva del Banco al deterioro del entorno económico y social” (BIRF, 2009b: 10).

3.2.3. La relación entre el BIRF y Argentina durante el segundo gobierno de Fernández de Kirchner

Durante el segundo mandato de Cristina Fernández (de diciembre de 2011 a diciembre de 2015) el financiamiento del Banco Mundial para proyectos en Argentina fue menor al otorgado durante su primera presidencia.

Se concretaron 12 préstamos por un monto total de US\$ 1.548,96 millones. La mayor parte de este fue destinado a proyectos encaminados al desarrollo social.

Los principales créditos en este período fueron:

- Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER-II), el objetivo es apoyar al gobierno nacional a reducir la tasa de repitencia en la educación primaria y a incrementar los índices de inscripción y finalización en la educación secundaria en todas las áreas rurales de Argentina (BIRF, 2018). Este compromiso fue suscripto el 2 de diciembre de 2014, por un monto de US\$ 250,5 millones.
- Proyecto de Apoyo al Empleo Joven. Este crédito por US\$ 425 millones, “busca promover que unos 540.000 jóvenes en condiciones socio-económicas vulnerables consigan un empleo de calidad a través de capacitación, entrenamiento laboral, intermediación y otros servicios de empleo” (Banco Mundial, 2015)³². Este préstamo fue aprobado el 15 de enero de 2015.

En esta gestión también mantuvo numerosos encuentros³³ entre funcionarios argentinos y del BIRF, sin embargo, dichas reuniones no fueron encabezadas por la presidenta Fernández de Kirchner.

³² Este proyecto apoyará la expansión y fortalecimiento del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dicho programa está destinado a jóvenes de 18 a 24 años, desempleados y sin estudios secundarios completos, que encuentran dificultades para acceder al mercado de trabajo formal (Banco Mundial, 2015).

³³ Uno de los encuentros se produjo el día 27 de enero de 2014, entre el Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, quien recibió al Director del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay, Jesko Hentsche (Director del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay); y a la Jefa de Proyectos del organismo, Sabine Hader. En la reunión se trataron temas de la relación bilateral, tales como la cooperación en nuevos proyectos de financiamiento (Secretaría de Comunicación Pública, 2014). Asimismo, es necesario mencionar que otro encuentro con ambos funcionarios del Banco Mundial se llevó a cabo el día 4 de febrero de 2015. Otro intercambio se produjo el día 28 de marzo de 2014 en la ciudad brasileña de Costa do Sauipe, en ocasión de la 55ª Asamblea Anual del BID. En este caso, el Jefe de Gabinete se encontró acompañado del Ministro de

De acuerdo al diario *Ámbito Financiero*, “los funcionarios argentinos avanzaron en el fortalecimiento de las relaciones y analizaron las líneas de financiamiento que actualmente se gestionan con el organismo” (*Ámbito Financiero*, 28/03/2014). Según lo publicado por el mismo periódico, Capitanich valoró la reunión como altamente positiva y puntualizó que: “en Argentina se están financiando obras de tipo estructural (rutas, infraestructura cloacal, entre otras) que pretendemos seguir profundizando, en el marco de una agenda internacional con la que el país viene cumpliendo” (*Ámbito*, 28/03/2014).

Durante el periodo comprendido por el segundo gobierno de Cristina Fernández se presentó la Estrategia de Alianza³⁴ con la República Argentina 2015 - 2018, precisamente en el año 2014.

En la misma, se destacan los logros de Argentina al señalar que “dado que el crecimiento económico durante el período 2003-13 fue inclusivo, Argentina fue uno de los dos países de la región con mejores resultados en términos de reducción de la pobreza y aumento de la prosperidad compartida” (BIRF, 2014: v).

La Estrategia de Alianza se estructura en torno a nueve áreas de resultados del BIRF, establecidas dentro de tres temas más amplios:

- Creación de empleo en las empresas y los establecimientos agropecuarios.
- Disponibilidad de activos para las personas y los hogares.
- Reducción de los riesgos ambientales y protección de los recursos naturales (BIRF, 2014).

Además, resulta importante destacar que en la presente EAP se incorporan gradualmente varios cambios en relación con los sectores en los que participará el Banco Mundial y la manera en que lo hará. Los cambios contrastan fuertemente con las EAP anteriores y se vinculan a:

- 1) la eliminación gradual del apoyo del Banco Mundial destinado a la gestión del mantenimiento vial y el apoyo directo al ingreso para los pobres, que fueron áreas de gran participación durante los últimos 10 años y que ahora están bien

Economía, Axel Kicillof, los cuales se entrevistaron con el Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Hasan Tuluy.

³⁴Como se indica más adelante, se trata de una Estrategia de Asistencia al País. Cuenta con la misma estructura que las EAP anteriores.

establecidas en los propios programas del Gobierno, es decir, que ambos temas están consolidados;

- 2) expandir el apoyo para mejorar la capacidad de inserción laboral de los jóvenes mediante formación laboral, capacitación, programas para aprendizaje de oficios y alianzas con empresas. Asimismo, se incrementará la contribución y el apoyo financiero de la Corporación Financiera Internacional al sector privado;
- 3) la aplicación de un enfoque más integral del desarrollo con respecto a la urbanización, la gestión ambiental y la gestión del sector público;
- 4) el aumento considerable de los servicios financieros basados en resultados y productos;
- 5) la implementación de servicios de asesoría y de conocimientos incluidos en actividades programáticas plurianuales;
- 6) la fijación de objetivos para ampliar la cartera de evaluaciones del impacto, y
- 7) el aumento de la proporción del financiamiento del Banco Mundial destinado a zonas geográficas de ingreso bajo (BIRF, 2014: viii).

Por último, es interesante conocer cuáles han sido las entidades prestatarias en Argentina en el periodo 2003 – 2011. Al respecto, es posible observar que el Estado Nacional ha sido el ente que ha tomado los mayores financiamientos del Banco Mundial, quedando en segundo lugar las provincias.

La Provincia de Buenos Aires fue la que presentó un endeudamiento más elevado con respecto al resto de las provincias, siendo el mismo de US\$520,54 millones. Al respecto, se destacan las dos fases del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura, una por US\$270 millones, aprobada el 28 de junio de 2007 y otra por US\$200 millones, el día 7 de diciembre de 2004.

Otras provincias, como es el caso de Santa Fe, Córdoba, San Juan y La Rioja, asimismo han negociado préstamos con el Banco Mundial, aunque los mismos no alcanzan los US\$ 300 millones.

Es posible comparar la menor importancia que adquieren las provincias como entidades prestatarias durante el periodo 2003-2011, con el endeudamiento significativo que emprendieron las mismas durante los años noventa, debido a la negociación de préstamos de ajuste estructurales en los gobiernos provinciales, tal

como fue el caso del gobierno de Córdoba con el préstamo por US\$ 303 millones o Santa Fe con un crédito por US\$330 millones, ambos en el transcurso del año 2000.

En suma, a partir de comienzos del siglo XXI y con la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner es posible evidenciar una nueva forma de vinculación con el BIRF. Cada una de las presidencias sucedidas desde 2003, establecen una relación particular con el organismo, aunque las mismas encuentran el eje de la relación en el desarrollo social y la reducción de la pobreza.

De esta forma, cada gobierno presenta rasgos distintivos en su relación con el Banco Mundial:

- Gobierno de Kirchner (2003-2007): se caracteriza por una relación marcada por la desconfianza inicial y roces discursivos, producto del apoyo del Banco Mundial a programas de ajuste estructural durante la década anterior. El organismo otorga 26 préstamos por US\$ 4647,39 millones, que representa un 15% de los préstamos otorgados en la historia de la relación bilateral.
- Primer gobierno de Fernández de Kirchner (2007-2011): en esta etapa la relación se caracteriza por una disminución de la desconfianza, lo cual da lugar a varios encuentros al más alto nivel, de los cuales participa la Presidente de Argentina y la Vice Presidente del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe. En este periodo, el Directorio Ejecutivo del Banco otorga un mayor número de préstamos³⁵, pero por un monto escasamente mayor que durante la administración anterior (35 créditos, por un monto de US\$ 4777,91 millones), principalmente para reducción de la pobreza, desarrollo sustentable e infraestructura.
- Segundo gobierno de Fernández de Kirchner (2011-2015): el periodo se identifica por un endeudamiento considerablemente menor, con respecto a las etapas anteriores. Se otorgan 6 préstamos, por un monto de US\$ 681, 42 millones, que representa apenas un 2% de los concedidos por el Banco desde 1956. Esto fue así debido a que “una vez terminada o moderada la crisis económica internacional de 2008, y en especial después de 2010, los

³⁵A nivel global en este periodo los Bancos Multilaterales de Desarrollo “incrementaron sus compromisos de préstamo a las economías emergentes y en desarrollo un 72% entre 2008 y 2009, año en que los flujos de capitales privados a esos países cayeron de manera más pronunciada a raíz de la crisis financiera global” (Culpeper *et al*, 2015: 259).

préstamos e redujeron en términos de compromisos como en desembolsos” (Culpeper *et al*, 2015: 259).

4. El enfoque subnacional del BIRF hacia Argentina

El presente apartado tiene como objetivo señalar las particularidades de la Estrategia de Asistencia/Alianza al País del Grupo Banco Mundial, del cual el BIRF es integrante, documento que permite analizar el enfoque de la organización internacional hacia los gobiernos subnacionales de un país.

4.1. La Estrategia de Asistencia/Alianza al País del BIRF

La Estrategia de Asistencia al País (EAP, *Country Assistance Strategy* o CAS, por sus siglas en inglés) constituye el principal documento del organismo internacional para el diseño de programas y políticas a nivel de país, encaminadas a reducir la pobreza. Consiste en una estrategia de asistencia para cada uno de los países con los cuales el Banco trabaja.

En dicha estrategia se destacan “las áreas en las que la ayuda del Banco puede contribuir en mayor medida a la reducción de la pobreza. Toma en consideración las prioridades del gobierno nacional y las partes interesadas, así como el desempeño de la cartera en el país y su capacidad crediticia” (BIRF, 2013).

La EAP debe tener siempre como objetivo final la reducción de la pobreza. Es importante destacar que para cada una de las prioridades identificadas, la Estrategia detalla los programas y políticas que el Banco Mundial apoyará para alcanzarlas.

Desde una visión crítica, y a partir de su estudio de la EAP entre Ecuador y el BIRF, Pablo Dávalos señala que:

“en el CAS se definen, detallan y justifican las acciones y los recursos que el Banco Mundial compromete hacia un país, en su objetivo de lograr la reforma estructural de ese país. El CAS está absolutamente armonizado con las Cartas de Intención y con las condicionalidades que haya establecido el FMI. El monitoreo, control y seguimiento que hace el Banco Mundial de sus préstamos de reforma estructural, son completos y exhaustivos” (Dávalos, 2004).

Así, este autor transmite la clara vinculación de las EAP con los documentos del FMI, en cuanto a la cooperación en pos de alcanzar reformas estructurales en la economía de los países.

En el caso de Argentina, el último documento se denominó Estrategia de Alianza al País (o *Country Partnership Strategy*, en adelante, EA), a fin de enfatizar el hecho de que se trata de una alianza (y no asistencia), y que el Banco no está imponiendo una estrategia a un país, sino desarrollando una alianza con el mismo.

Según el portal informativo del BIRF, las EAP tienen las siguientes características específicas:

- Se preparan luego de alcanzar un acuerdo general con los países acerca de estrategias de reducción de la pobreza con las que se identifican plenamente.
- Si bien no son documentos negociados, las EAP toman en cuenta los puntos de vista de diferentes grupos de la sociedad sobre las prioridades, dificultades y opciones para la actividad del Banco en el país.
- Se enfocan en los resultados, es decir, que se basan en un marco que busca de forma explícita las relaciones de causalidad entre los resultados y la combinación de instrumentos destinados a alcanzarlos. Atribuye una importancia especial al seguimiento y la evaluación (BIRF, 2013).

Además del BIRF, la mayoría de las EAP se preparan junto a la Corporación Financiera Internacional, el brazo del sector privado del Grupo del Banco Mundial (Proyecto Bretton Woods, 2010) y se realizan aproximadamente cada cuatro años, no coincidiendo (en el caso argentino) con los periodos de gobierno.

4.2. La problemática subnacional en las EAP del BIRF hacia Argentina

En líneas generales, el BIRF posee una postura global y regional tendiente a la descentralización, así como a considerar que los gobiernos subnacionales son actores claves en la gestión del desarrollo (Gallo y Chatterton, 2015). En palabras de Hasan Tuluy, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe:

“No me cabe duda que el trabajo de erradicar la pobreza y compartir la prosperidad empieza y termina con la gestión local (...). La idea detrás de la descentralización es evidente: dar a los líderes que están más cerca de la gente, la capacidad de decisión y financiación en la provisión de servicios básicos” (Tuluy, 2013)

De esta forma, en el presente apartado se pone en evidencia cual es el enfoque de aproximación utilizado por el BIRF hacia los gobiernos subnacionales de Argentina, para ello se recurrirá al análisis de las últimas EAP, que de acuerdo al

periodo de estudio de la presente tesis, son las de los años 2004, 2006, 2009, y 2014, comprendiendo esta última el periodo 2015-2018.

La EAP para la República Argentina del año 2004, publicada como informe n° 27340-AR para el periodo 2004-2006, se encuentra conformada por una introducción, una evaluación preliminar de la implementación de la última EAP³⁶, una contextualización (social, económica y política) del país y la estrategia del gobierno, seguida de la del BIRF.

Con el objetivo dominante de contribuir a reducir el alcance y la severidad de la pobreza, al tiempo que Argentina se recuperaba de la crisis socio-económica de 2001, el programa del BIRF se concentró en:

“1) crecimiento económico sostenido con equidad, 2) inclusión social, y 3) gobernanza. Estos tres pilares de la EAP son congruentes con las prioridades del gobierno” (BIRF, 2004: ii).

En el aspecto de la gobernanza, la EAP enfatiza la necesidad de esfuerzos para mejorar acompañados de reformas institucionales y estructurales para asegurar los mismos en el tiempo. Dimensiones vitales al respecto se refieren al mejoramiento de la efectividad de los gobiernos provinciales (BIRF, 2004).

Concretamente, respecto de los gobiernos subnacionales, la EAP sostiene que:

“El pedido por parte de las provincias por apoyo directo del BIRF puede ser considerable y sería importante para el Banco tener criterios de selección claros. Los cuales incluyen: (i) una situación fiscal buena, consistente con los estándares establecidos por el gobierno nacional, y (ii) un compromiso demostrado hacia las reformas, incluyendo aquellas que permitirán alcanzar los estándares fiduciarios y salvaguardias acordadas y desarrollar la capacidad institucional necesaria para lograr una implementación exitosa del programa. Además, el apoyo del Banco a las provincias se enfoca en operaciones que fomentan la reducción de la pobreza” (BIRF, 2004: 21).

A lo anterior se agrega que un aspecto importante en el marco de la EAP es el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales “dónde el Banco ha estado activo a través de los Préstamos de Reforma Provinciales (PRP) multi-sector³⁷ que promueven mejoras en los impuestos y en la administración presupuestaria, gestión

³⁶ La cual fue discutida por los Directores Ejecutivos el 27 de junio del 2000 y publicada como Informe n° 20354 del 8 de septiembre del 2000. La crisis del 2001, con su enorme impacto en términos de desempleo y pobreza dejaron obsoletas las metas de dicha EAP.

³⁷ En el original en inglés, *multi-sector Provincial Reform Loans* (PRL).

de recursos humanos, entrega de servicios, compras y otros temas relacionados con la gobernanza” (BIRF, 2004: 27).

De esta forma, en el informe se señalan que los posibles nuevos PRP deberían tener un enfoque regional más integrado y usar una gama de enfoques para mejorar la respuesta al cambio en las oportunidades y el compromiso político a lo largo de las provincias (BIRF, 2004).

Así, la EAP del 2004 para Argentina no realiza demasiadas menciones a la problemática subnacional, concentrando la mayor parte de los apartados a la situación social y macroeconómica de la Argentina post-convertibilidad y crisis de 2001/2002.

Por su parte, la EAP para la República Argentina 2006-2008, publicada como informe n° 34015-AR el 4 de mayo de 2006, comienza, como se señaló en apartados anteriores destacando los avances en términos de gestión macroeconómica en la administración Kirchner.

El objetivo de esta EAP consistió en:

“buscar oportunidades para construir una alianza de inversión que apoye los esfuerzos del Gobierno para hacer la transición desde la etapa de recuperación de la crisis a una de crecimiento sostenido liderado por el sector privado, con mayor equidad y reducción de la pobreza estructural” (BIRF, 2006: 9).

Seguidamente, el informe destaca los avances en la modernización del Estado a nivel provincial, particularmente en cuanto a la administración tributaria y la gestión financiera (BIRF, 2006).

En este sentido, una de las políticas clave en las cuales hay consenso entre el gobierno argentino y el BIRF, es respecto al “fortalecimiento institucional tanto en el nivel nacional como provincial” (BIRF, 2006: 41-42).

Asimismo, en la EAP se hace hincapié que:

“Otra área estratégica hacia donde el Banco está intentando expandirse es el préstamo directo a las provincias, como es el caso con un proyecto de protección contra las inundaciones urbanas y drenajes y otros proyectos de infraestructura (por ejemplo, el cierre de tres préstamos de reforma provincial aprobados previo a la EAP de 2004 y la preparación de nuevas operaciones de inversión en estas mismas provincias bajo la nueva EAP)” (BIRF, 2006: 42).

Este apoyo para el nivel subnacional sería operado a través de dos canales, a saber, el apoyo institucional para la gestión del gasto público en el contexto de inversiones provinciales directas, y el apoyo a iniciativas más amplias de gestión del sector público en provincias seleccionadas en el marco de operaciones independientes como seguimiento al proyecto de Modernización del Sector Público de los Gobiernos Subnacionales.

Por último, un aspecto de la EAP que merece ser destacado es la intención de complementar estos proyectos con programas de entrenamiento del Instituto del Banco Mundial orientados hacia la formación de capacidad de los gobiernos municipales³⁸ (BIRF, 2006).

La EA con la República Argentina 2010-2012, publicada como informe n° 48476-AR del 6 de mayo de 2009 se encuentra estructurada con una introducción, una contextualización nacional (en la cual se aborda el contexto económico, las tendencias del sector privado, la pobreza, desigualdad y objetivos de desarrollo del milenio, así como acontecimientos sociales y políticos), desafíos para el desarrollo, visión del gobierno acerca del desarrollo, para finalizar haciendo hincapié en la alianza entre Argentina y el Banco Mundial.

Con la EA se procura concretar la visión del desarrollo que tiene el Gobierno brindando apoyo pragmático y basado en resultados, en consonancia con un entorno incierto en materia de políticas pero adecuado a las oportunidades y coherente con la experiencia del organismo en Argentina (BIRF, 2009b).

En dicho documento se señala que “el Banco analizará la posibilidad de incrementar las transferencias financieras y el apoyo técnico y analítico en el plano subnacional” (BIRF, 2009b: 14). Además, se observa que “en el nivel subnacional, entre los principales desafíos figura lograr una mejor gestión del gasto público y mayor observancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal” (BIRF, 2009b: 29).

En la primera etapa del informe, correspondiente al diagnóstico, se indica que la Estrategia anterior (del año 2006) mostró avances importantes que han fortalecido la relación con Argentina, entre los que se encuentran el “éxito obtenido con el

³⁸Estos programas incluirán el programa de “ventaja municipal”, destinado a intendentes recientemente electos y a sus equipos, el cual ya ha sido implementado exitosamente en otros países en la mejora de la calidad de la gestión pública a nivel local. El Instituto del Banco Mundial también compartirá las experiencias relevantes de otros países de la Región, buscando iniciativas como la ley de responsabilidad fiscal de Brasil y el sistema de México de consejos de planeamiento municipal, las cuales han tenido éxito en “profesionalizar” la administración pública a nivel subnacional (BIRF, 2006: 47).

financiamiento directo en tres provincias (debidamente garantizado por el Gobierno nacional)” (BIRF, 2009b: 35), que “ha generado auspiciosas oportunidades para el diálogo eficaz y la asistencia para el desarrollo en el nivel subnacional” (BIRF, 2009b: 35).

En la misma etapa de diagnóstico se indica que el equipo responsable de la elaboración de la EA celebró siete consultas con Argentina, sobre diferentes temas, uno de los cuales se centró en las relaciones entre el Gobierno federal y las provincias. La metodología empleada:

“permitió una discusión profunda de cada tema y, a pesar de la diversidad de las cuestiones tratadas, se pusieron de manifiesto ciertas inquietudes comunes: i) la necesidad de respaldar el fortalecimiento de la capacidad de los empleados públicos en el nivel local y nacional; ii) la necesidad de elaborar planes estratégicos sectoriales y el apoyo que el Banco podría prestar en esta tarea; iii) la oportunidad de trabajar tanto en el nivel nacional como en el provincial y municipal, y la necesidad de que el Banco invierta en fortalecimiento de la capacidad de estos niveles (...)” (BIRF, 2009b:40).

Así, el nuevo rol que cobra la cuestión subnacional se evidencia en que se constituye en uno de los principales elementos de la EA con Argentina, señalando el “esfuerzo por profundizar la relación con los niveles subnacionales” (BIRF, 2009b: 42), incluso agregando la “posibilidad de respaldar políticas de inclusión social en el plano subnacional” (BIRF, 2009b: 46).

A continuación, el informe señala que la asociación con los gobiernos subnacionales se centrará en los provinciales, ya que “la interacción estratégica con las provincias se establece sobre la base del impacto social y económico estimado, en especial el impacto sobre la pobreza, así como del liderazgo de la provincia en cuestión y su probado compromiso con las reformas” (BIRF, 2009b: 128).

¿Cómo se pondrá en práctica la colaboración con los gobiernos subnacionales? En relación a la pregunta, en la Estrategia para el periodo 2010-2012 se establece que las operaciones se implementarán mediante:

“operaciones canalizadas a través del Gobierno nacional o de operaciones u otra forma de apoyo realizadas en estrecha coordinación con el Gobierno nacional (y debidamente garantizadas por él) a fin de asegurar la sinergia plena entre las iniciativas del plano federal y las subnacionales. Esta estrategia incluye el uso de

actividades analíticas y de asesoramiento y la asistencia técnica no crediticia para contribuir a reconceptualizar los enfoques sobre el desarrollo y los préstamos de inversión en las provincias que han demostrado una sólida capacidad para llevarlos a cabo” (BIRF, 2009b: 129).

A lo anterior se debe sumar, la importancia del aspecto subnacional en el marco del tercer pilar de Estrategia, a saber, la mejora de la gestión de gobierno. En este sentido, se hace hincapié en los niveles subnacionales, gestión y elaboración de presupuestos basadas en el desempeño, así como en las finanzas provinciales³⁹.

En el año 2011 se realizó un Informe n° 59222-AR de situación sobre la EA con la República Argentina para el Período 2010-2012. En el mismo se recuerda que los objetivos de desarrollo respaldados mediante la EA con el País continúan siendo válidos y no se han registrado cambios importantes en las prioridades del Gobierno desde la aprobación de la misma. El informe establece que el:

“nuevo financiamiento se destina a asistencia a las provincias: a través de 10 proyectos aprobados hasta la fecha en el marco de la EAP, que representan el 72% del monto total del financiamiento, se financian gastos a nivel provincial mediante préstamos directos a entidades subnacionales o se respaldan las transferencias del Gobierno a las provincias” (BIRF, 2011: 6).

Lo anterior ejemplifica el aumento en la demanda de servicios financieros del BIRF a nivel subnacional, ante lo cual en el informe se advierte que “el mejoramiento de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento destinados a los pobres ha sido un punto importante de la alianza del Banco con la Provincia de Buenos Aires” (BIRF, 2011).

Por último, en relación al informe elaborado en la mitad del periodo de la EA con el País se destaca que dando respuesta al pedido formulado por los gobiernos subnacionales, el gobierno argentino y el Banco “han acordado destinar una parte de la asistencia del Banco a la solución de los desafíos prioritarios para el desarrollo que afrontan varias provincias, entre ellos algunas vulnerabilidades estructurales en materia de prestación deservicios” (BIRF, 2011: 14).

En cuanto a la EA con la República Argentina para el período 2015-2018, elaborada en agosto de 2014, es posible precisar que se encuentra estructurada con

³⁹ Al respecto se precisa que “se examinará el desempeño de las provincias en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y se identificarán las opciones para respaldar la sostenibilidad fiscal de las provincias dentro del actual sistema fiscal intergubernamental” (BIRF, 2009b: 128).

una introducción, un diagnóstico del país (abordando acontecimientos desde 2002), un abordaje sobre la visión del gobierno, la participación del Grupo Banco Mundial, y la gestión de riesgos.

Nuevamente, la parte diagnóstica implicó deliberaciones con distintos sectores del gobierno, ya sea a nivel central como provincial.

Esta Estrategia se centra en mantener los logros sociales obtenidos en los últimos años, así como ampliar la inclusión social de forma eficiente y sostenible (BIRF, 2014). En cuanto al ámbito geográfico de las actividades “el financiamiento para proyectos del BIRF (mediante préstamos otorgados tanto al gobierno federal como a los gobiernos provinciales) aumentaría el flujo hacia las provincias de ingresos más bajos del norte y las municipalidades de bajos ingresos de las zonas metropolitanas más extensas” (BIRF, 2014: 32).

Al igual que en la Estrategia anterior, en el marco del tercer pilar, enfocado a lograr la mejora de la gestión de gobierno, adquieren especial atención los gobiernos subnacionales. Así, se indica que “el GBM respondió rápidamente al pedido del Gobierno de que, con respecto a la eficiencia de los servicios públicos, reorientara en parte su intervención del nivel nacional al subnacional” (BIRF, 2014: 57).

De esta forma, es evidente que en el periodo abordado cambia el énfasis en los proyectos subnacionales, producto de la reorientación de la intervención del nivel nacional al subnacional, que se evidencia en las características de los préstamos con las provincias de Argentina⁴⁰.

En sintonía con lo anterior, se observa en los documentos la intención del BIRF en mejorar la efectividad de los gobiernos provinciales, contribuyendo a la modernización y al fortalecimiento institucional de los mismos. Por último, se desprende el interés en incrementar los flujos de financiamiento hacia las provincias, así como las actividades analíticas y de asesoramiento/asistencia técnica.

⁴⁰En la Estrategia se destaca que “Mediante el Proyecto de Modernización del Sector Público de los Gobiernos Provinciales, las provincias de Formosa y Chubut han reducido de 15 a 10 días el tiempo necesario para publicar informes de evaluación. Además, en Chubut se ha implementado un sistema integrado de información y pagos relativos al personal en el que ya se ha incorporado al 40 por ciento del personal. Durante el período que abarca la EAP, también se han aprobado proyectos con enfoques sectoriales en las provincias de San Juan y La Rioja. La prestación de servicios a nivel subnacional se vio fortalecida gracias al proyecto con enfoques sectoriales de San Juan, que permitió mejorar los efectos directos en materia de salud y educación; por ejemplo, la proporción de partos de mujeres que habían asistido a más de cuatro consultas prenatales aumentó del 21,34 por ciento en 2008 al 59,5 por ciento en 2013, y las tasas de promoción de la escuela primaria pasaron del 77 por ciento en 2008 al 93 por ciento en 2011. A su vez, el apoyo del Banco ayudó a La Rioja a incrementar considerablemente la recaudación tributaria, que pasó de 159 millones de pesos en 2011 a 281 millones en 2012” (BIRF, 2014: 57).

5. Conclusión del capítulo

A través del presente capítulo se ha puesto en evidencia el accionar de un actor internacional que posee más de 70 años de historia, tal como es el BIRF y los principales rasgos de su relación con la República Argentina.

En primer lugar, en cuanto a la caracterización del BIRF, se constató que su sistema de votación es ponderado en razón del nivel de contribución de cada miembro (al igual de lo que sucede en el FMI). Estados Unidos posee un 15,85% de los votos, lo que le otorga el mayor peso decisivo dentro de la institución.

Su estructura organizativa está conformada por una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Consejo Consultivo y un Presidente. Una regla tácita establece que este cargo está reservado a un estadounidense, que en la actualidad es David Malpass.

A lo anterior, se agregó que el BIRF forma parte del denominado Grupo del Banco Mundial, que además se encuentra constituido por un conjunto de otras instituciones, a saber, la Corporación Financiera Internacional, la Asociación Internacional de Fomento, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

Asimismo, en este capítulo se aprecia el considerable rol que detenta Estados Unidos dentro del BIRF, no sólo como accionista mayoritario y con “capacidad” de nombrar al presidente, sino que ha utilizado en reiteradas oportunidades a la organización internacional como instrumento de su política exterior, principalmente otorgando préstamos a gobiernos amistosos o negando los mismos a gobiernos que no poseen su misma visión.

En cuanto a la vinculación del BIRF con Argentina, del capítulo se desprende que este organismo internacional posee la capacidad de articular sus objetivos a las prioridades de la administración de turno. Este aspecto se evidencia con claridad al comparar la llamada “década del noventa larga” (1989-2001) y la etapa que comienza a partir del año 2003.

Así, mientras en el primer periodo, el BIRF cimentó sus vínculos con Argentina en la profundización de una estrategia de desarrollo neoliberal, porque éste era el objetivo del gobierno tal como lo decidiera el Ejecutivo, a partir de 2003, las prioridades del Estado cambiaron, tornándose objetivos del gobierno el crecimiento económico con inclusión social, la creación de empleo, la reindustrialización, entre

otros. En este sentido, el BIRF nuevamente se acopló a estas prioridades y financió los principales programas de reducción de la pobreza, así como diferentes obras de infraestructura. Estos cambios también atendieron a modificaciones de contexto y de miradas del mismo organismo ante el cuestionamiento generalizado a los modelos neoliberales

Es decir, que a partir del año 2003, se observó un cambio sustancial en la relación de Argentina con el Banco Mundial, con respecto a la década anterior.

En primer lugar, se produjo un cambio cuantitativo en el financiamiento de proyectos en Argentina. Mientras durante la década de 1990 se suscribieron más préstamos que durante todos los años anteriores de vínculos con el Banco Mundial (70 créditos, por un monto total de US\$ 12781 millones), las presidencias sucedidas a partir de 2003, mantuvieron un endeudamiento considerablemente menor.

En segundo lugar, el destino de dichos préstamos cambió. Si en la década de 1990 se suscribieron préstamos para la reforma del Estado, el fomento de las privatizaciones, etc., a partir de 2003, los créditos se destinaron en su mayoría a programas de reducción de la pobreza, a la construcción de obras de infraestructura y en menor medida, a proyectos que poseen como finalidad promover el desarrollo sustentable.

En tercer lugar, otro cambio sustancial se evidenció en la presencia de condicionalidades. En la década del noventa, los desembolsos de los préstamos de reforma del Estado contaban con diferentes fases y etapas, y para avanzar en ellas, era necesario cumplir con ciertas condicionalidades exigidas por el organismo internacional. A comienzos del Siglo XXI, producto de las fuertes críticas a la condicionalidad que se pronuncian por todo el mundo, el BIRF redujo su presencia en los préstamos otorgados. En el caso de Argentina, a partir de 2003 se redujo la presencia de condicionalidades de forma explícita.

En cuarto y último lugar, se destacó la creciente importancia que adquiere el financiamiento a nivel subnacional en programas destinados a mejorar la gobernabilidad y la infraestructura en las provincias, preocupación del BIRF que como se indicó en este capítulo, se reflejan en las diferentes EAP y EA del periodo.

CAPÍTULO III

EL BIRF Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL SUBNACIONAL ENTRE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL Y UN GOBIERNO SUBNACIONAL

1. Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo dar cuenta de las particularidades en la relación de una organización internacional y un gobierno subnacional, focalizando en los grandes rasgos de la vinculación entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires, estudio que permite contar con las herramientas, para en el próximo capítulo, concentrar la investigación en los proyectos/préstamos del BIRF en la mencionada provincia.

En primer lugar, el capítulo indaga sobre los cambios incorporados en la Constitución Nacional a partir de la reforma del año 1994, al tiempo que examina la situación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo anterior, se destaca el papel que desempeñan las provincias mediante la gestión internacional en el sistema internacional, como actores de la cooperación internacional al finalizar la segunda década del siglo XXI.

En tercer y último lugar, se estudia la vinculación de la Provincia de Buenos Aires, evidenciando las principales particularidades de su relación con organismos internacionales, tales como el BIRF.

2. Un abordaje sobre la facultad de las provincias argentinas de celebrar convenios internacionales

Promediando la segunda década del Siglo XXI, es posible afirmar que los gobiernos subnacionales (particularmente Provincias, Municipios y hasta ciudades grandes e intermedias) desarrollan de forma activa una gestión internacional.

En este sentido, en el caso argentino se trata de un proceso que comenzó a gestarse tímidamente a mediados de la década de los ochenta y que no se veía reflejado en la Constitución Nacional vigente en aquel momento. Precisamente en el caso de las provincias, algunas de ellas comenzaron a incrementar su accionar internacional durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989), como consecuencia de los cambios internacionales y de las primeras iniciativas de integración, proceso que se fue profundizando con las políticas de descentralización implementadas durante el gobierno de Menem (Botto y Scardamaglia, 2010).

Al respecto, el accionar internacional de los gobiernos provinciales ha sido de carácter diverso, tal como indica Botto y Scardamaglia (2010):

“según la negociación de la cual se trate, ya que puede actuar como promotor de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) o como interesado principal a la hora de conseguir financiamiento internacional o inversiones extranjeras” (Botto y Scardamaglia, 2010: 3-4).

De esta forma, el objetivo del presente apartado consiste en analizar, por un lado, los cambios incorporados en la Constitución Nacional a partir de su reforma del año 1994, mientras por otro lado, se abordará la situación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

2.1. Marco Constitucional Nacional

Antes de proceder al análisis del actual artículo 124 de la Carta Magna, es preciso reseñar brevemente qué sucedía en la constitución de 1853/60. En la misma, el artículo 107 establecía que:

“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 recursos propios” (Constitución de la Nación Argentina, 1853).

Así, la mayor parte de la doctrina entendió que este artículo se refería exclusivamente a los tratados interprovinciales o con el gobierno federal teniendo en cuenta que, tal como señala Rimoldi de Ladmann (1991: 8):

“los gobiernos provinciales no tenían atribuciones para celebrar tratados con potencias extranjeras ya que no estaban facultados para realizar por sí solos actividades en el ámbito de las relaciones exteriores pues las provincias no podían ejercer las atribuciones delegadas en el gobierno federal” (Rimoldi de Ladmann, 1991:8).

No obstante lo anterior, otros doctrinarios del derecho, entre los que se encuentra Quiroga Lavié, sostienen que las provincias pueden celebrar acuerdos internacionales “siempre que versaren sobre temas administrativos o empresariales propios de una provincia y que no incursionaran en competencias federales” (Toufeksian, 2013). Por su parte, siguiendo a Toufeksian (2013), “Bidart Campos le agregaba como requisito para su validez la aprobación del Congreso Nacional” (Toufeksian, 2013).

Hasta el año 1994, hubo una serie de proyectos que trataron de incorporar que las provincias puedan firmar convenios internacionales, aunque sin éxito⁴¹.

Llegado el año 1993 y la sanción de la ley 24.309, que declaraba la necesidad de reformar la Constitución Nacional, se estableció un apartado en pos del “Fortalecimiento del Régimen Federal”, en el cual se plasmó la posibilidad de las provincias de realizar gestiones internacionales. De acuerdo con Cenicacelaya (2015):

“Concretamente, en el marco de los temas habilitados por el Congreso a la Convención Constituyente, en el art. 3º inc. A) subinciso d) se establecía: “Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al Gobierno Federal, no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados de aquél carácter”. (...) Los términos “realizar gestiones internacionales” terminarían sustituyéndose por “celebrar de convenios internacionales” (Cenicacelaya, 2015: 40).

Luego de reformada la Constitución, encontramos el artículo 124, que establece:

⁴¹ Véase María de las Nieves Cenicacelaya (2015, p. 39), quien realiza un recorrido por los proyectos previos a la reforma de 1994.

“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. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

En el texto del artículo 124 no quedan dudas sobre la facultad de las provincias de concertar convenios internacionales. En este sentido, existen una variedad de particularidades que serán abordadas a continuación, a saber, ¿por qué se utilizó la denominación convenios internacionales y no tratados? ¿Cuáles son los límites o restricciones que establecieron los constituyentes a esta facultad? ¿El conocimiento por parte del Congreso Nacional implica una comunicación o aprobación? ¿Es necesaria una reglamentación del artículo y en todo caso, quien debe realizarla?

2.1.1. Sobre la utilización de la expresión “Convenios Internacionales” en el artículo 124

Como es posible observar en el artículo 124, los constituyentes optaron por la utilización de la expresión “convenios internacionales”, en lugar de tratados, como se los denominaban con anterioridad⁴², o bien luego de la reforma en el artículo 75 inciso 22 cuando se hace referencia a los “tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede” (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Al respecto, siguiendo a Hernández (2006:69, citado por Priotti y Trucco, 2010: 14):

“los constituyentes utilizaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores” (Hernández, 2006:69, citado por Priotti y Trucco, 2010: 14).

Lo anterior se encuentra en sintonía con lo señalado por Néstor Sagüés (1994):

⁴²Hernández (2006: 16) recuerda que la Constitución anterior, “al referirse a los acuerdos expresaba la palabra “tratados”, en los arts. 27, 31, 67, inc. 19 (ahora 75, inc. 22), 86, inc. 14 (ahora 99, inc. 11), y 100 (ahora 116), cuando se realizaban con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales por parte del gobierno federal, y “tratados parciales”, en los arts. 107 (ahora 125) y 108 (ahora 126), cuando se trataba de pactos interprovinciales”.

“los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solo pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la nación) y además tiene que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial– internacional” (Sagüés, 1994).

A ello también hace referencia Toufeksian (2013) al mencionar que para Angélica Gelli (2004), los Estados locales, en tanto autónomos, no pueden celebrar tratados de la misma naturaleza que los Estados soberanos, motivo por el que celebran convenios internacionales, referidos a materias reservadas y en las materias concurrentes.

De esta forma, mientras en el Derecho Internacional se utilizan distintos términos, tales como pacto, acuerdo, carta, convenio, declaración, compromiso, estatuto, convención, protocolo, etc.), en todos los casos se hace mención a un mismo negocio jurídico generalmente identificado como tratado internacional⁴³ (Cenicacelaya, 2015).

2.1.2. Limitantes a la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales

El artículo 124 de la Carta Magna precisa que las provincias “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” (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Estas afirmaciones actúan como limitantes o restricciones de fondo a la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales. Además, el artículo establece que los mismos deben ser “con conocimiento del Congreso Nacional”, lo cual se constituye en un limitante de forma.

En primer lugar, encontramos el límite de la compatibilidad con la política exterior. Esta limitación se basa en que la conducción de la política exterior es competencia exclusiva del gobierno federal⁴⁴, constituyéndose en una de las

⁴³Cenicacelaya (2015: 41), nos recuerda que en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, en su art. 2° punto 1°, se define a un tratado como un “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

⁴⁴De acuerdo con Frías *et al*, “Se distingue pues, la política exterior de la gestión internacional en turismo, exportación, radicación de capitales, integración fronteriza, en la medida en que no afecta dicha política exterior” (Frías *et al*, 1988: 18, citado por Rimoldi de Landmann, 1991: 7).

facultades delegadas en la Constitución Nacional a favor de la Nación (Carbajales y Gasol, 2008). Al respecto, estos autores llaman la atención al señalar que:

“No obstante ello, debe tenerse en cuenta que esta restricción está matizada tanto por los poderes que las provincias se han reservado por imperio del art. 121 de la Constitución, como por aquellos concurrentes con el gobierno federal para el bienestar económico y social” (Carbajales y Gasol, 2008: 53).

De esta forma, los gobiernos provinciales no podrán realizar acuerdos con Estados extranjeros, organizaciones internacionales o entidades supraestatales que no sean reconocidos por el Gobierno Nacional, o con los cuales éste se halle en conflicto (Cenicacelaya, 2015).

En segundo lugar y en estrecha relación con el postulado anterior se encuentra la no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal. Sobre esta limitante, Ekmekdjian sostiene que “en cierto modo, esta cláusula es una repetición de la anterior, y más precisamente aún, de las disposiciones del actual art. 126, el que prohíbe a las provincias ‘celebrar tratados parciales de carácter político’” (Ekmekdjian, 1999:740, citado en Carbajales y Gasol, 2008: 54).

Sobre esta limitante, Dalla Vía (2004) precisa que:

“la doctrina tradicional mantuvo una postura estricta en cuanto a que, siendo atribución del Poder Ejecutivo el concertar los tratados internacionales y correspondiendo al Congreso su aprobación o rechazo, no era posible la participación de las provincias, y aún menos de los municipios en las etapas de gestión previa del acuerdo internacional” (Dalla Vía, 2004: 21).

En tercer lugar, la no afectación del crédito público de la Nación. Tal como señala Ekmekdjian (1999: 740, citado por Toufeksian, 2013):

“esta cláusula tampoco es sencilla de interpretar. Atento a la gran deuda externa que sufre nuestro país, la que se está negociando permanentemente, y por cuya renegociación la República sufre presiones extorsivas que llegan a afectar, incluso, la dignidad nacional, cualquier convenio de una provincia con un organismo financiero internacional, en principio podría afectar al crédito público de la Nación. Pensamos que una interpretación tan estrecha no ha estado en la intención de los convencionales constituyentes al redactar esta cláusula” (Ekmekdjian, 1999: 740, citado por Toufeksian, 2013).

Al respecto, este autor los convenios financieros que firmasen las provincias con el exterior, no deben tener el aval del Estado nacional y que la provincia sería el deudor principal.

Por su parte, Priotti y Trucco (2010: 14) entienden que “los convenios firmados por las provincias no podrán comprometer como garantía principal de las obligaciones asumidas, los recursos provenientes de la coparticipación federal”.

En cuarto y último lugar, existe el limitante de forma sobre el conocimiento del Congreso Nacional. En este punto, existe una discusión en curso en relación al significado que tiene dicho conocimiento. En este sentido, Néstor Sagüés (1994) recuerda que “el debate era preexistente a la reforma de 1994, con motivo de la noticia similar que debía darse de los tratados interprovinciales, según el viejo art. 107 (hoy 125)”. La mayoría de los juristas sostienen que conocimiento no significa aprobación del Congreso, sino que implica una comunicación o conocimiento informativo, entre los que se encuentran Sagüés, Rosatti, Frías y Quiroga Lavié. En la posición contraria ubicamos a Bidart Campos, quien apuesta por el criterio de aprobación (Toufeksian, 2013).

Según Dalla Vía:

“entendemos que no basta dar conocimiento al Congreso de la Nación del acuerdo o tratado a celebrar sino que debe tenerse su autorización. Esto es así porque de lo contrario el gobierno federal estaría resignando su potestad en materia internacional.” (Dalla Vía, 2000: 447, citado en Toufeksian, 2013).

Por su parte, Priotti y Trucco (2010:15) coinciden con Quiroga Lavié en el hecho de que:

“si bien la intervención del Congreso no es “constitutiva” pues no equivale a una aprobación, sí es preventiva y lo autoriza a “desaprobar” su realización, con lo cual la justicia federal podría declararlo inválido; pues de no ser así dicho órgano haría un papel de “convidado de piedra” luego de tomar conocimiento” (Priotti y Trucco, 2010: 15).

2.1.3. Debate en torno a la reglamentación del artículo 124

Luego de haber abordado las particularidades del artículo 124 en cuanto a la aprobación para que las provincias celebren convenios internacionales, es posible

señalar que existe ambigüedad y aspectos vagos, los cuales se constituyen en los motivos que dan origen al debate sobre la reglamentación de este artículo.

En este sentido, existen tres alternativas, a saber, la reglamentación por parte del Congreso, por las provincias o la no reglamentación. Sin importar el método por el cual se produzca la reglamentación, Dalla Vía afirma que:

“se trata de un problema delicado que es, a nuestro juicio, imperioso reglamentar y aclarar. Es más, hemos pensado desde un principio que esta debió ser la primera ley reglamentaria de la Constitución. Entendemos que la norma, tal como está redactada, si quedara abierta podría ocasionar graves consecuencias a la responsabilidad del Estado federal, por un lado, y por el otro, también herir al federalismo que es justamente el valor que el constituyente pretendió preservar” (Dalla Vía, 2004: 571, citado por Carbajales y Gasol, 2008: 58).

En primer lugar, la reglamentación por el Parlamento Nacional, ya que allí están representadas las provincias y el pueblo de la Nación. La reglamentación sería establecida así a través de una Ley Nacional (Salviolo, 2005), la cual de acuerdo a Dalla Vía (2004) establecería los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar las provincias para que los convenios celebrados sean válidos.

En segundo lugar, la reglamentación por parte de las provincias, es decir, sin necesidad de recurrir a ninguna instancia nacional, es una alternativa que carece de apoyos entre los juristas consultados.

Por último, en tercer lugar, es posible encontrar la no reglamentación, cuyos seguidores sostienen que: “las provincias preceden a la Nación y por ende, las competencias que aquéllas se guardaron no es necesario, ni constitucional, que sean reglamentadas por la Nación” (Carbajales y Gasol, 2008: 61-62).

Además:

“si se llega a vulnerar las facultades previstas por el art. 124, se cuenta con el remedio de la declaración de inconstitucionalidad de lo actuado por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otro, extremo, el de la intervención federal” (Gasol Varela, n/d: 10).

Como forma de evitar tales situaciones extremas, Salviolo (2005) propone la participación activa de la Cancillería, procurando que la provincia en cuestión celebre un convenio con el exterior en lo que respecta a sus competencias legislativas, no afectando las facultades delegadas al gobierno central, no

comprometiendo el crédito público de la Nación y asegurando que su accionar sea compatible con la política exterior de la República (Salviolo, 2005).

Por último, es preciso mencionar, que tal como sostiene Hernández (2006):

“la reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertinencia a una federación, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno federal” (Hernández, 2006: 69, citado por Priotti y Trucco, 2010: 14).

2.2. El marco constitucional de la Provincia de Buenos Aires

En consonancia con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, algunas provincias incorporaron la cuestión internacional en sus constituciones, este ha sido el caso de Chaco, La Pampa, Chubut, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero, Formosa, Catamarca, Córdoba, Jujuy, San Luis, La Rioja, Rio Negro, Salta, San Juan y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

No obstante haber realizado una reforma a la constitución provincial en 1994 y tener una activa participación internacional, la Provincia de Buenos Aires no menciona de manera expresa las competencias internacionales⁴⁵, aunque hace uso de las atribuciones constitucionales provenientes del artículo 124 de la Constitución Nacional (Carbajales y Gasol, 2008).

Queda en evidencia que, como señala Iglesias (2008):

“la internacionalización de las provincias, sin embargo, no ha sido un proceso parejo y por lo tanto es posible identificar notables diferencias en los perfiles de gestión, la capacitación en recursos humanos y los diseños institucionales que contribuyan a una efectiva gestión internacional. A los rasgos particulares de cada provincia, se suma la tarea de coordinación entre las provincias y la Nación a través de sus diversas agencias” (Iglesias, 2008: 7).

Así, en la Constitución bonaerense sólo se menciona la facultad del Ejecutivo de celebrar acuerdos interprovinciales, de acuerdo al Art. 103 inc. 9: “Corresponde al

⁴⁵ Junto con la constitución de la Provincia de Buenos Aires existen otras que tampoco incluyen facultades de gestión externa en sus textos, tales como las pertenecientes a las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Mendoza, Santa Cruz y Santa Fe (Carbajales y Gasol, 2008: 71).

Poder Legislativo: (...) 9. Aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo celebre con otras provincias” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994).

Por su parte, el Art. 144 inc. 10 sostiene que:

“El gobernador es el jefe de la Administración de la Provincia, y tiene las siguientes atribuciones: (...) 10. Celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de la Administración de Justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación de la Legislatura y dando conocimiento al Congreso Nacional” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994).

Si bien la participación internacional de la Provincia de Buenos Aires no se refleja en su marco constitucional, al interior de la provincia existen diferentes espacios administrativos dedicados a las relaciones internacionales, tales como la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación (en cuyo interior se encuentra la Dirección Provincial de Planeamiento y Cooperación Internacional y la Dirección Provincial de Promoción Institucional de Inversiones) y la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (en el marco de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia).

3. La gestión internacional de las provincias en la cooperación internacional finalizando la segunda década del s. XXI.

Como se señaló en el apartado anterior, a partir de mediados de la década de 1980 y con posterioridad, en 1990 luego de la reforma constitucional, tuvo lugar un incremento en la participación de las provincias argentinas en la escena internacional. Algunos de los factores que en dicho momento propiciaron el activismo internacional fueron, de acuerdo con Rodríguez Giavarini (2008) el auge del proceso de globalización y las iniciativas de integración regional en América Latina, entre las que cabe destacar el MERCOSUR.

Con la llegada del Siglo XXI y luego de la crisis socio-económica y política del año 2001, se evidenció una clara recuperación en los indicadores económicos, que sumados a la salida de la convertibilidad propiciaron una nueva etapa de activismo internacional provincial.

Además, actualmente las provincias poseen creciente importancia en el escenario nacional, ya que son actores que se responsabilizan por numerosas áreas

de política pública, a saber, educación primaria y secundaria, salud, seguridad, entre otras (Bertranou, 2008).

Teniendo en cuenta la amplitud de áreas a cargo de las provincias, no resulta llamativo que estas recurran a la gestión internacional, para diversos fines, tales como la promoción del comercio exterior o para dar respuesta a problemáticas fronterizas (Zubelzú, 2008).

Entre las actividades de promoción, pueden encontrarse la organización de eventos en el exterior, la recepción de representantes extranjeros; las tareas de inteligencia comercial; la firma de convenios internacionales; el dictado de cursos de capacitación; así como la asistencia comercial, legal y técnica (Iglesias, 2008).

De acuerdo con Iglesias (2008), asimismo es posible detectar:

“cierto tipo de medidas que se pueden considerar novedosas ya que sólo las implementan unas pocas provincias, como son la apertura de oficinas en el exterior y la elaboración de estudios de seguimiento de las negociaciones comerciales internacionales” (Iglesias, 2008: 147).

A lo anterior se suman los vínculos de las provincias con los organismos internacionales, los cuales constituyen, en consonancia con Iglesias “otra forma de participación en el escenario internacional en la cual las provincias son un actor con identidad y voz propia” (Iglesias, 2008: 159).

Con respecto a este punto, resulta menester resaltar que la relación de las provincias con organismos internacionales posee, en todos los casos, el objetivo de cumplir metas de desarrollo económico local. Sobre este tema, Iglesias (2008) sostiene que:

“Sin duda, la principal motivación de establecer relaciones con los Bancos es económica. Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dinamizador del desarrollo local. Así, los préstamos para el sector de provisión de agua potable, educación e inversión social redundan en beneficios directos en términos de calidad de vida para las comunidades locales. Por su parte, los créditos para infraestructura, turismo, desarrollo del sector privado y pre-inversión significan, entre otras cosas, la entrada de nuevos capitales, la creación de puestos de trabajo y un aumento de la competitividad para el empresariado local en general y para las PYMEs en particular” (Iglesias, 2008: 172).

Además, ciertas provincias encuentran en el financiamiento por parte de los organismos internacionales, una fuente alternativa de recursos frente al giro de

fondos o a la asignación de proyectos de infraestructura por parte del gobierno nacional (Iglesias, 2008).

De lo anterior se desprende que la creciente gestión internacional de las provincias requiere de una cierta organización institucional. En relación a ello, Zubelzú (2008:104) apunta que:

“Las provincias argentinas ofrecen un variado panorama respecto de la organización institucional que adoptan para llevar adelante el conjunto de políticas públicas. La gestión externa constituye en general un ámbito novedoso de ese conjunto. (...) sólo unas pocas provincias cuentan con trayectoria y continuidad en la materia. Estas son precisamente las que han ido desarrollando y ajustando organizaciones, y más recientemente agencias, para atender este tipo de actividades. Sin que indiquemos una correlación directa, la tendencia parece señalar que a mayor desarrollo relativo provincial y mayor experiencia y densidad en la gestión externa, corresponde una estructura institucional más compleja, profesionalizada y con propensión a la descentralización” (Zubelzú, 2008: 104).

Como se verá en el próximo apartado, la correlación señalada por Zubelzú (2008) es correcta para la Provincia de Buenos Aires.

3.1. La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires posee una superficie de 307.571 km² y una población de 15.625.000 de habitantes⁴⁶ según el censo de 2010, siendo la provincia más poblada y la segunda más extensa (luego de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Actualmente se encuentra dividida en 135 municipios, de los cuales 24 rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De acuerdo con la CEPAL (2019),

“Un aspecto característico de Buenos Aires es la gran heterogeneidad que se observa al interior de su territorio, lo cual se explica tanto por la extensión de la provincia, como por el desigual desarrollo territorial que resulta de la diversidad de factores bio-ambientales y de las construcciones institucionales históricas” (CEPAL, 2019: 25).

Además, se eligió estudiar esta provincia ya que posee una estructura productiva diversificada con una considerable cantidad de sectores productivos, a saber, automotriz, agrícola, alimentos y bebidas, turismo y servicios de

⁴⁶ Según estimaciones realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas, en 2018 la población de la provincia asciende a 17.196.396, lo cual representa un incremento del 9,4% con respecto al dato censal de 2010 (CEPAL, 2019: 33).

intermediación financiera. Su economía representa aproximadamente el 35% del Producto Bruto Interno nacional.

Así, en cuanto al sector primario bonaerense se destaca la importancia relativa de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura (7,7%), lo cual les reserva un rol marginal a las actividades vinculadas con la pesca y la explotación de minas y canteras (0,3% cada una) (CEPAL, 2019). En relación al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante en la provincia de Buenos Aires (29%), destacándose las actividades manufactureras (CEPAL, 2019). En cuanto a las actividades de mayor importancia relativa dentro del sector terciario, eran las de comercio y reparación (15%); inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12%) y las de transporte y comunicaciones (11%) (CEPAL, 2019).

Además, “la provincia de Buenos Aires representaba en 2017 el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual posicionaba a la provincia como la principal⁴⁷ jurisdicción exportadora del país” (CEPAL, 2019: 40).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires se constata que posee antecedentes en la gestión internacional, así como discontinuidad en su ejercicio. Siguiendo a Zubelzú (2008):

“Ha atravesado por tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período —breve pero notorio— de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero—el actual— que exhibe una muy intensa actividad” (Zubelzú, 2008: 93).

En vistas del relevamiento realizado por esta autora, durante la primera mitad de la década de 1990, la Provincia de Buenos Aires contaba con áreas específicas (tales como la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y una Dirección de Integración Regional) ambas dependientes del Ministerio de Producción, las cuales se encontraban a cargo de la mayor parte de la gestión externa (Zubelzú, 2008). Esta primera etapa de activismo se condice con los inicios del proceso de integración en el Cono Sur, luego de la firma del Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994), mediante el cual se establece su estructura institucional y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

⁴⁷Según el documento de la CEPAL, “con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros (combustibles y energía, productos primarios y MOI) Buenos Aires es la provincia que representa una mayor proporción de las ventas externas” (CEPAL, 2019: 40).

Ya durante la gestión del gobernador Carlos Ruckauf, fue creada la Secretaría de Relaciones Internacionales, encabezada por Diego Guelar⁴⁸, mientras que en 2001 también contó con una Subsecretaría de Cooperación Internacional, que pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (Zubelzú, 2008), que a partir de 2015 cambió su nombre a Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación, contando en su interior con una Dirección Provincial de Planeamiento y Cooperación Internacional y una Dirección Provincial de Promoción Institucional de Inversiones. Estos cambios dan cuenta de la inestabilidad de la dependencia en el marco de la Provincia de Buenos Aires.

Así, Zubelzú (2008) destaca que “podría afirmarse que hasta 2004 la gestión externa no resultó priorizada y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permiten su activación” (Zubelzú, 2008: 94). Respecto a dicho periodo, se observa un incremento en la realización de misiones al exterior, siendo la Provincia de Buenos Aires coordinadora de 27 actividades en 2005 y 43 en 2006 (Iglesias, 2008).

En vistas de lo anterior, y considerando su condición de no limítrofe y su estructura productiva diversificada han contribuido a que la gestión, más allá de los ciclos señalados con anterioridad, haya permanecido concentrada en la esfera económica o comercial (Zubelzú, 2008).

3.2. Un acercamiento a la relación de la Provincia de Buenos Aires con organismos internacionales.

Como se mencionó anteriormente, el periodo a ser estudiado en esta tesis, a saber 2003-2015, coincide con los gobiernos nacionales, pero también abarca la gestión a nivel provincial de los gobernadores Felipe Solá y Daniel Scioli. El primero asumió la gobernación el 3 de enero de 2002 producto de la renuncia al cargo del gobernador Carlos Ruckauf⁴⁹ de quien era vice-gobernador. En las elecciones de septiembre de 2003 revalidó su cargo con el 43,32% de los votos, apoyado por el duhaldismo y más tarde alineado con Kirchner.

⁴⁸Es abogado, político y diplomático, fue diputado y embajador en los Estados Unidos en dos ocasiones (1997-1999 y 2002-2003), Brasil (1996-1997) y la Unión Europea (1989-1996), así como presidente de la Fundación Banco Ciudad de Buenos Aires. Es el actual embajador de Argentina ante la República Popular China (a partir de 2015).

⁴⁹Quien fue nombrado por el presidente Eduardo Duhalde como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Por su parte, Daniel Scioli obtuvo el 48,24% de los votos en las elecciones de octubre de 2007, asumiendo la gobernación en diciembre de 2007. En 2011 fue reelecto por el partido Frente para la Victoria (oficialista) con el 55,18% de los votos.

De esta forma, en el periodo comprendido por esta tesis, la Provincia de Buenos Aires recibió diez líneas de financiamiento que corresponden a créditos otorgados por el BID y el BIRF (**véase el Anexo 1**), de las cuales cinco corresponden a contratos de préstamos directos celebrados entre la Provincia y el organismo internacional y los cinco restantes corresponden a contratos de préstamo subsidiarios que están celebrados entre la Provincia y el Gobierno Nacional, y a su vez entre éste y el Banco⁵⁰ (Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2018). De estos, cuatro préstamos fueron otorgados por el BIRF, mientras que seis por el BID.

A éstos, pueden agregarse aquellos préstamos que, si bien fueron contraídos con anterioridad al periodo bajo estudio, poseen fecha de culminación durante el mismo. Estos ascienden a doce préstamos, de los cuales tres fueron negociados durante la década de los noventa con el BIRF y 9 con el BID.

Del total de líneas de financiamiento contraídas con el BID y el BIRF, 4 corresponden a préstamos que pueden ser re-prestados por la Provincia a sus Municipios. Además, es posible indicar que los fondos provenientes de los préstamos se destinan principalmente al financiamiento de proyectos de infraestructura, saneamiento, salud, desarrollo urbano, medio ambiente, modernización del Estado y desarrollo institucional.

En cuanto a la organización institucional para la gestión de los préstamos internacionales, en el año 2002 fue creada en el ámbito del Ministerio de Economía Provincial la denominada Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (en adelante, UCO) que se encarga de buscar financiamiento, así como de coordinar, monitorear y supervisar los proyectos en marcha. Tal como señala Iglesias (2008), la UCO surge de la unión de dos agencias provinciales preexistentes, a saber, la Unidad de Coordinación del Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires

⁵⁰ Es necesario aclarar que todos los préstamos contraídos por la Provincia de Buenos Aires (tanto directos y subsidiarios) necesitan una autorización de endeudamiento que se formaliza a través de una Ley, de acuerdo al Art.47º de la Constitución de la Provincia.

y la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito, agencia que poseía el mismo nombre y que se encargaba de la gestión de otras operaciones de crédito.

Actualmente, la misma se denomina Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral y forma parte de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

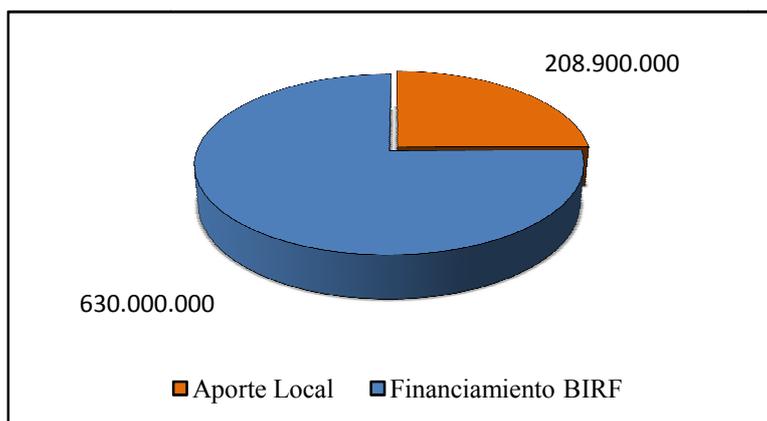
3.3 La relación Provincia de Buenos Aires – BIRF a través de los préstamos del periodo 2003-2015

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, son cuatro los préstamos negociados entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-2015.

En este sentido, es necesario precisar que cada préstamo negociado forma parte de un proyecto, el cual se encuentra financiado tanto por aportes del gobierno argentino y el financiamiento del organismo internacional.

Así, del gráfico n° 2 se desprende que en el periodo estudiado, el aporte local en los proyectos que recibieron financiamiento del BIRF, significó aproximadamente un 33%, alcanzando un total de US\$ 208.900.000.

**Gráfico n° 2: Monto total de los proyectos 2003-2015 en US\$
(Aporte local y financiamiento mediante préstamo BIRF)**



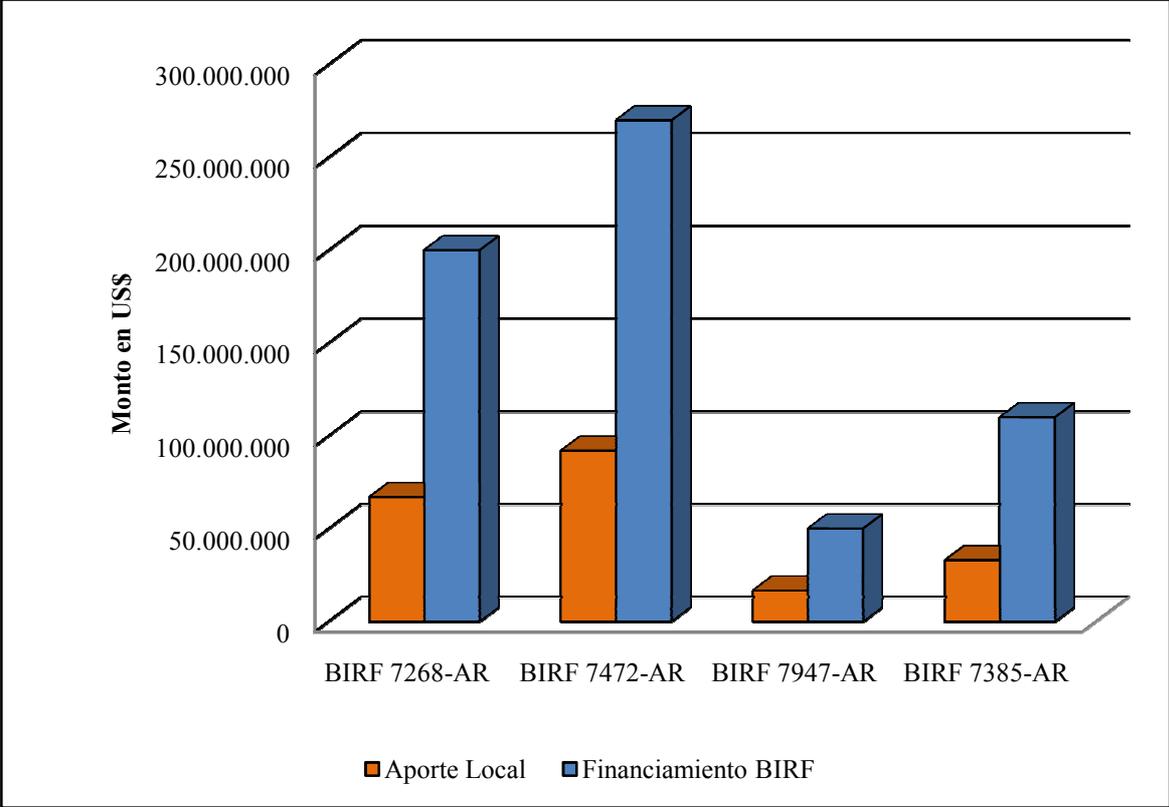
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

Los proyectos con financiamiento del BIRF a la Provincia de Buenos Aires pueden ser divididos entre aquellos directos y subsidiarios, entre los primeros se encuentra el Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura, el cual tuvo dos etapas (BIRF 7268-AR y BIRF 7472-AR) y un financiamiento

adicional (BIRF 7385-AR), y como proyecto subsidiario, el Programa de Servicios Básicos Municipales (BIRF 7385-AR).

En relación al monto desagregado de los proyectos, se destacan aquellos en los cuales el financiamiento del BIRF fue ampliamente mayor al aporte local, tal como sucedió con el proyecto BIRF 7268-AR y el BIRF 7472-AR, en donde el financiamiento por parte del organismo internacional alcanzó US\$ 200 millones y US\$ 270 millones, respectivamente.

Gráfico nº 3: Monto de cada proyecto de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF (2003-2015), desagregado en aporte local y financiamiento BIRF (en US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

En cuanto a la fecha de aprobación de los préstamos para la Provincia de Buenos Aires, por parte del Directorio del BIRF se evidencia una concentración en el periodo 2003-2007, de tres préstamos, de los cuales dos fueron directos y uno subsidiario, y un préstamo directo en el periodo 2008-2011.

Asimismo, en el marco de las gestiones de los proyectos, diferentes autoridades de la Provincia de Buenos Aires, entre las que se encuentra el Gobernador mantuvieron encuentros con funcionarios del BIRF.

En ellos se encuentra el efectuado el 15 de junio de 2005, en el cual Pamela Cox, vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, se reunió con el gobernador Felipe Solá y el intendente de Berazategui, municipio visitado por Cox (Clarín, 14/06/2005).

Poco más de dos años después, en junio de 2007 el gobernador Solá encabezó una comitiva en Washington con el objetivo de alcanzar acuerdos con el BIRF tendientes a obtener nuevos financiamientos (La Nación, 28/06/2007). Formaron parte de la comitiva el Ministro de Economía, Carlos Fernández, el Ministro de Infraestructura, Eduardo Sícario; el secretario ejecutivo de la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito, Pablo Barone, así como el director del Banco Provincia, Félix Cirio (El Cronista, 25/06/2007).

En noviembre de 2007, el mandatario provincial expuso sobre el “Programa de Desarrollo de Inversión Sustentable en Infraestructura”, en un seminario organizado por el Ministerio de Economía de la Nación, en el cual indicó que en los seis años de su mandato:

“le hemos dado una importancia cabal a nuestra relación con los organismos multilaterales de crédito, en especial cuando intentamos y conseguimos salir del endeudamiento en el que había caído la Provincia y el país a raíz del default de 2001 y la situación en general”. (...) “puede haber un programa sustentable por varios años, tanto en materia social como en lo que rige el Banco Mundial como la infraestructura para la Producción y en general. Hay mucho por llamar a licitación y Scioli tiene una cantidad de obra pública que puede hacer en el 2008 o en el 2009” (Portal 0223, 12/11/2007).

A continuación, en septiembre de 2009 el gobernador Daniel Scioli mantuvo una reunión con Pamela Cox en Miami (Estados Unidos), en el marco de un panel de la Conferencia de las Américas en la cual destacó los aspectos centrales de su gestión en la provincia (Ámbito, 28/09/2009).

Seguidamente, a principios de noviembre de 2009 Scioli se encontró en la ciudad de Buenos Aires, en la sede del Banco Provincia con Cox, quien señaló que “estamos muy interesados en trabajar con la Provincia”. De dicho encuentro participó la Ministra de Infraestructura Cristina Álvarez Rodríguez y el Ministro de Economía, Alejandro Arlía, quien sostuvo que “el progreso en la relación del gobierno provincial con el Banco Mundial está basado en la estrategia y no en la urgencia” (Portal 24con, 5/11/2009).

Pocos días después, el gobernador Scioli realizó gestiones en La Plata ante el representante del Banco Mundial en Argentina, Pedro Alba, a quien solicitó “acompañamiento y cooperación” para fortalecer las políticas públicas de la Provincia (El Día, 26/11/2009).

Otro encuentro tuvo lugar en agosto de 2010 cuando el gobernador recibió a la directora del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay, realizando un repaso de la situación crediticia de la Provincia con el organismo internacional (El Día, 19/08/2010). En esta oportunidad el mandatario provincial enfatizó los “múltiples beneficios que trae para el territorio provincial este tipo de créditos” (Arba, 19/08/2010).

Por último, en octubre de 2013, la ministra de economía bonaerense Silvana Batakis estuvo en Washington donde mantuvo reuniones con el Vicepresidente Regional del Banco Mundial, Hasan Tuluy, para avanzar en las negociaciones por un nuevo acuerdo (Infobae, 15/10/2013).

De esta forma, queda en evidencia la periodicidad con la cual se realizaron encuentros entre funcionarios de la Provincia y el BIRF, destacándose las diferentes reuniones al más alto nivel provincial (encabezadas por Solá y Scioli).

4. Conclusión del capítulo

Este capítulo ha procurado otorgar herramientas que permitan estudiar la vinculación de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF.

De esta forma, se señaló que a partir de mediados de la década de los ochenta, las provincias argentinas comenzaron a aumentar la realización de gestiones internacionales, aspecto que no se encontraba regulado en la Carta Magna hasta su reforma en el año 1994.

Al respecto, el capítulo abordó las particularidades del artículo 124 de la Constitución Nacional que autoriza la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas, así como los límites que los constituyentes emplearon para salvaguardar las competencias federales en cuanto a la compatibilidad con la política exterior, la no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal, la no afectación del crédito público de la Nación y el limitante de forma sobre el conocimiento del Congreso Nacional.

De esta forma, se puede afirmar que la incorporación del artículo 124 significó un fortalecimiento de las atribuciones de las provincias, que se tradujo en un fortalecimiento del federalismo argentino.

A continuación, en cuanto a la situación constitucional en la Provincia de Buenos Aires, se evidenció que la misma en la última reforma constitucional, no ha incorporado referencias a la celebración de convenios internacionales, permaneciendo las menciones a tratados interprovinciales.

Así, se constata que la Provincia de Buenos Aires continúa entre las provincias de importante gestión internacional, pero que no han legislado en sus constituciones al respecto.

Seguidamente, el capítulo da cuenta de la creciente relevancia de las provincias argentinas en el escenario internacional, principalmente enfocadas en el aspecto económico y comercial. Sobre este punto se destacó la importancia que posee la relación de las provincias con organismos internacionales, en cuanto a que sus fondos permiten alcanzar metas de desarrollo económico local.

En relación a la Provincia de Buenos Aires, la más populosa y económicamente diversificada del país, se constatan sus antecedentes de gestión internacional, la cual tuvo tanto momentos de discontinuidad como de desarrollo a lo largo de las últimas décadas.

Por último, se realizó un relevamiento de los préstamos del BIRF y el BID a la Provincia de Buenos Aires, tanto aquellos directos como subsidiarios, al tiempo que se evidenció la organización institucional que al interior de la provincia gestiona estos proyectos, dos de los cuales serán objeto de estudio en el próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

PRÉSTAMO SUBSIDIARIO: EL PROGRAMA DE SERVICIOS BÁSICOS MUNICIPALES (BIRF 7385-AR)

1. Introducción

El objetivo del presente capítulo es estudiar un préstamo subsidiario, a saber, el Programa de Servicios Básicos Municipales, cuyo convenio fue suscripto y concluido en el periodo bajo estudio.

Este programa se enmarca en los denominados Préstamos para una Inversión Específica (en inglés, *Specific investment loans* o SILs) que financian la creación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura económica, social e institucional, así como servicios de consultoría, gestión y programas de entrenamiento. Se trata de un instrumento financiero flexible apropiado para proyectos de amplia gama, ayudando a asegurar la viabilidad técnica, financiera, económica, ambiental e institucional de la inversión específica (BIRF, 2001).

De esta forma, el capítulo aborda en primer lugar los aspectos generales del Programa, destacando las provincias participantes y sus unidades ejecutoras, ya que al ser un préstamo suscripto entre el gobierno nacional y el BIRF, el primero re-prestó los fondos del mismo a diferentes provincias.

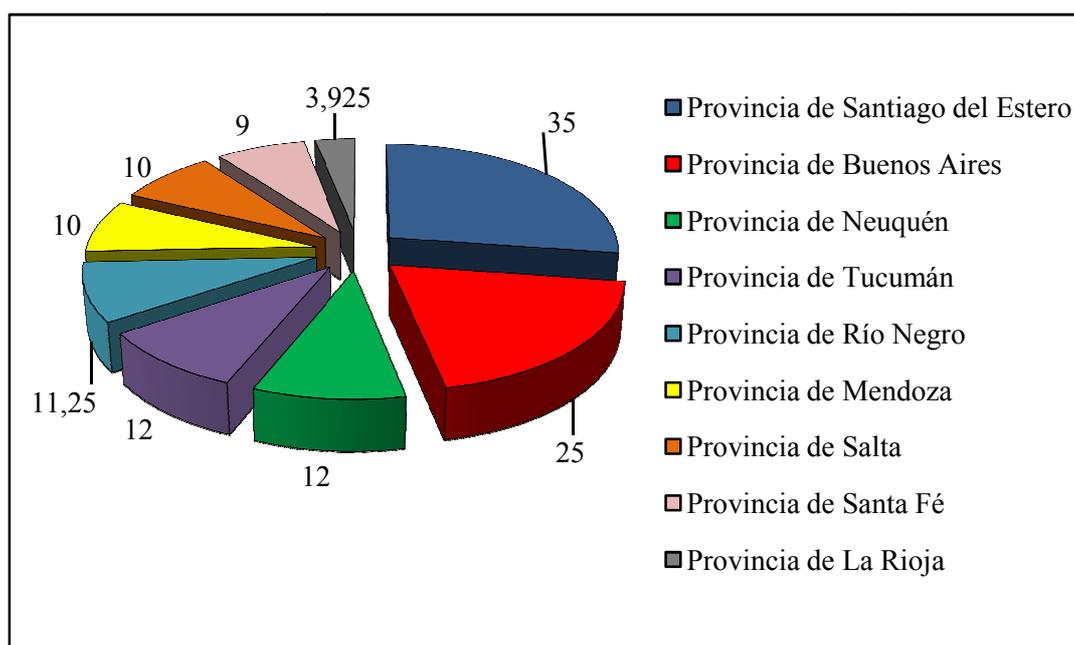
Seguidamente, se examinan las particularidades del préstamo en la Provincia de Buenos Aires y su implementación en los Municipios de Azul y Gral. Pueyrredón.

2. El marco general del Programa de Servicios Básicos Municipales

El denominado Programa/Proyecto de Servicios Básicos Municipales⁵¹ (en adelante, PSBM), implementado con financiamiento parcial del BIRF (US\$ 110 millones), fue fruto de un convenio entre este organismo internacional y el gobierno nacional (este último aportó US\$ 33,300 millones).

Se trata de un préstamo subsidiario, ya que el Estado Nacional mediante un convenio re-prestó parte de los fondos a nueve provincias (véase gráfico n° 4), entre las que se encontró la Provincia de Buenos Aires, la cual asimismo re-prestó a las denominadas Entidades Elegibles⁵² a los efectos de llevar a cabo un sub-proyecto.

Gráfico n° 4: Montos máximos de acuerdo a los convenios subsidiarios del PSBM celebrados entre el Estado-Nacional y las Provincias⁵³ (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, 2019.

⁵¹ Número de identificación del Banco: P060484.

⁵² De acuerdo con el Convenio de Préstamo Subsidiario del Préstamo BIRF N° 7385-AR, una Entidad Elegible "es la municipalidad, comuna, o proveedor público o privado de suministro de agua y cloacas, drenaje urbano y/o servicios de infraestructura de caminos, elegible de acuerdo a los criterios estipulados en el Manual Operativo, que llevará a cabo el o los sub-proyectos pertinentes" (BIRF, 2009).

⁵³ De las siete potenciales provincias participantes identificadas durante la etapa de evaluación inicial, una no participó (Chubut) y otras tres se agregaron (La Rioja, Salta y Santiago del Estero) (BIRF, 2015).

En este sentido, es importante tener en cuenta que el PSBM es parte de la estrategia llevada a cabo por el Estado para desarrollar infraestructura básica y mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua, cloacas, drenajes e infraestructura de caminos de competencia municipal, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de la población y promover el desarrollo local (UCPyPFE, s/f).

El organismo ejecutor del PSBM fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPyS) a través de la Unidad Ejecutora Central (UEC), que depende de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (UCPyPFE), que sirvió como la entidad de implementación primaria y de coordinación, monitoreo y seguimiento del mismo. Por su parte, las denominadas Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) actúan como agencias de implementación técnica con responsabilidad primaria en la provisión de asistencia directa a las Municipalidades en la preparación e implementación de los sub-proyectos y en la supervisión de la ejecución de los mismos en todos sus aspectos (UCPyPFE, s/f).

Con anterioridad a la aprobación del préstamo por el Directorio Ejecutivo del BIRF el 6 de junio de 2006, se prepararon dos documentos denominados Documentos de Información del Proyecto en la Etapa de Concepción⁵⁴, uno el 15 de febrero de 2005 y el otro el 30 de enero de 2006. Del estudio de ambos documentos se pueden evidenciar las diferencias y cambios ocurridos en la preparación del proyecto, los cuales se resumen en el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1: principales cambios en la preparación del PSBM reflejados en los Documentos de Información del Proyecto (2005-2006)⁵⁵

Documentos de Información del Proyecto. Etapa de Concepción	
2005	2006
Nombre del Proyecto: Reforma Municipal.	Nombre del Proyecto: Proyecto de Servicios Básicos Municipales (nombre definitivo).
No obstante el éxito en mantener los flujos hacia los gobiernos locales ante la crisis, el compromiso del Banco y el acercamiento del gobierno actual no ha resultado en capacidad para un fuerte planeamiento, ni para instalar la cultura	El compromiso del Banco y el acercamiento del gobierno fue exitoso en mantener los flujos hacia los gobiernos locales ante la crisis, y en la provisión de una fuente de fondos para la inversión de capital. La operación propuesta mantiene

⁵⁴En inglés, *Project Information Document (PID) Concept Stage*.

⁵⁵ Traducción propia.

<p>del reembolso/rendición de cuentas/responsabilidad fiscal. Las Municipalidades que no pagan sus deudas directamente tienen los fondos de su transferencia de coparticipación provincial interceptados para pagar sus sub-préstamos, reflejando: a) una falta de planeación en la inversión y evaluación de la viabilidad financiera del proyecto, y b) una completa falta de cultura del “reembolso” en el nivel municipal (BIRF, 2005: 3)</p>	<p>esta trayectoria y sirve fundamentalmente para apoyar los esfuerzos del gobierno para proveer una fuente de recursos de inversión para Municipalidades fiscalmente sustentables. La operación busca mantener la presencia del Banco en Argentina y comprometerse en un dialogo político de mediano plazo que permita trabajos futuros para además dirigirse a las necesidades de reforma y desarrollo del sector (BIRF, 2006: 4).</p>
<p>La operación propuesta fortalecería el enfoque y asistiría a las Municipalidades participantes en tres formas fundamentales: primero, se concentrarían inversiones en un conjunto seleccionado de sectores de servicios básicos de alto impacto enfocados en la pobreza. Segundo, la operación propuesta mejoraría la proyección técnica y financiera de sub-proyectos y, más importante, de proveedores de servicio, para asegurar la “reestructuración” de las inversiones y para moverse hacia la sustentabilidad del servicio. Tercero, el enfoque introduciría importantes cambios en los acuerdos institucionales, incluyendo a) el involucramiento de bancos del sector privado en un rol limitado para actuar como punto de contacto fiduciario con los gobiernos locales y emprender la proyección financiera de sub-proyectos y Municipalidades, y b) el establecimiento de un estructura de gobernanza del proyecto más transparente, que incluya a los actores del sector, a ser involucrados en la supervisión del proyecto en los niveles provinciales y centrales (BIRF, 2005: 3).</p>	<p>La operación propuesta fortalecería el enfoque y asistiría a las Municipalidades participantes en tres formas fundamentales: primero, se concentrarían inversiones en un conjunto seleccionado de sectores de servicios básicos de alto impacto, a saber, inversiones en agua y saneamiento, acceso básico, y desagüe urbano, las cuales cuando sean propiamente aprobadas, pueden tener significativos beneficios económicos y sociales. Segundo, la operación propuesta mejoraría la proyección técnica y financiera de sub-proyectos y, más importante, de proveedores de servicio, para asegurar la “reestructuración” de las inversiones y para moverse hacia la sustentabilidad del servicio. Tercero, el enfoque introduciría cambios incrementales pero importantes en los acuerdos institucionales, incluyendo el establecimiento de una estructura de gobernanza del proyecto más transparente, que incluya a los actores del sector, a ser involucrados en la supervisión del proyecto en los niveles provinciales y centrales (BIRF, 2006: 4).</p>
<p>La operación apuntaría a mejorar la entrega de servicios básicos para los pobres en el nivel municipal a través de la provisión de recursos crediticios para los gobiernos locales de una forma eficiente y sustentable (BIRF, 2005: 4).</p>	<p>La operación apuntaría a mejorar la calidad y la provisión de los servicios de suministro de agua y saneamiento, desagüe urbano, e infraestructura de rutas en el nivel municipal en una forma transparente, equitativa, y fiscalmente sustentable (BIRF, 2006: 5).</p>
<p>Aunque un monto relativo de dinero pequeño para las necesidades de</p>	<p>Con la operación propuesta se espera tener un impacto en el mejoramiento en</p>

inversión local y reforma institucional, la operación propuesta tendría un impacto en mejorar la calidad del servicio por un número de razones. La operación introducirá un sistema de reformas (en términos de gobernanza, elegibilidad y prioridades de criterio) e inicia los primeros pasos en el desarrollo de mecanismos basados en el mercado para financiamiento local (BIRF, 2005: 4).	la calidad del servicio y eficiencia en el uso de los fondos de inversión por un número de razones. La operación introducirá algunas reformas muy modestas pero sistémicas, en términos de gobernanza, elegibilidad y priorización de criterios (BIRF, 2006: 5).
Nombre del componente n° 2: Reforma Institucional Municipal (BIRF, 2005: 5).	Nombre del componente n° 2: Desarrollo Institucional Municipal (BIRF, 2006: 7).
El proyecto propuesto representará un primer paso hacia la creación de un mercado de crédito municipal sustentable (BIRF, 2005: 6).	No hay señalamientos al respecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Documentos de Información del Proyecto. Etapa de Concepción, 2019.

De esta forma, quedan en evidencia los cambios en la preparación del proyecto, pasando de una versión inicial en la cual tiene un gran protagonismo la noción de reforma municipal y en la que no se detallan las particularidades del proyecto, a una versión cercana a la aprobada por el Directorio Ejecutivo del BIRF, en la que desaparece la mayor parte de las indicaciones a reforma y se sustituyen por una descripción más acabada de las características del proyecto.

Además, en ambos documentos se indican los motores que impulsaron el involucramiento del BIRF en esta temática, entre los que se encuentran de acuerdo a los documentos el buen posicionamiento del organismo para financiar las necesidades de inversión local y la agenda para dirigir reformas en los servicios básicos (las cuales son consistentes con las amplias reformas ya en curso en el sector). Asimismo, se indica que:

“Las necesidades del sector son grandes, y solamente en agua y saneamiento básico exceden los US\$ 3.000 millones de acuerdo con el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (en adelante, ENOHSA). La experiencia del BIRF en el respaldo al gobierno mediante el Proyecto de Desarrollo Municipal I (MDP-I) y Proyecto de Desarrollo Municipal II (MDP-II)⁵⁶ dan a la institución una oportunidad

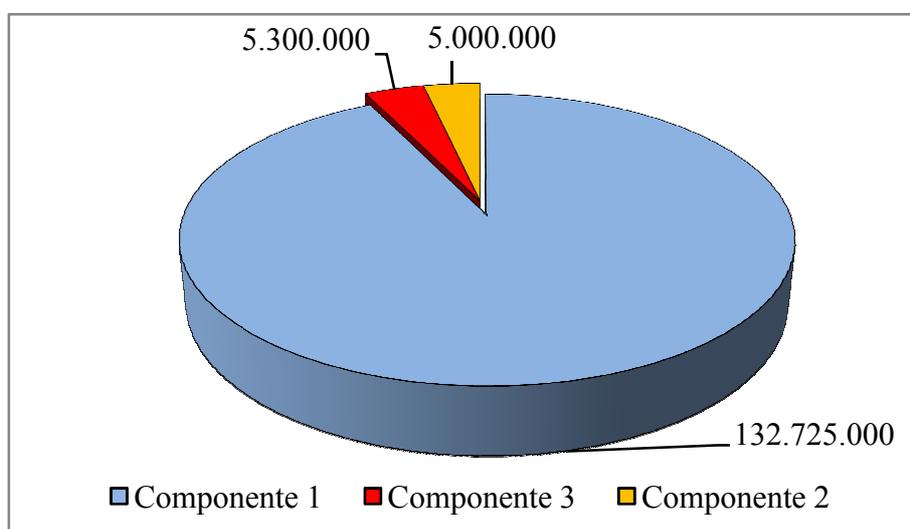
⁵⁶ Los Proyectos de Desarrollo Municipal I y II, aprobados el 22/03/1988 y el 23/03/1995 respectivamente, tuvieron el objetivo de contribuir a una gestión más efectiva del sector público en los niveles provinciales y municipales, a través de mecanismos de financiamiento mejorados para las inversiones municipales. Específicamente, el proyecto provee sub-préstamos a las 5 provincias beneficiarias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Neuquén) para financiar un 50% del total del costo elegible para inversiones físicas y asistencia técnica/entrenamiento. A fin de implementar efectivamente los objetivos del proyecto, solamente las Municipalidades solventes serán elegibles para recibir sub-préstamos. Particularmente el segundo proyecto tuvo

única para apoyar la agenda del gobierno introduciendo importantes reformas” (BIRF, 2005:3 y BIRF, 2006: 4).

A lo anterior se suma el hecho de que para el BIRF el proyecto es un aspecto importante de la EAP (véase el capítulo 2) y es totalmente consistente con el diseño y los objetivos de la misma.

El PSBM cuenta con tres componentes, a saber: Infraestructura Básica Municipal (componente 1), Fortalecimiento Institucional de Municipalidades y Proveedores de Servicios Básicos (componente 2) y Gestión de Proyecto (componente 3), cuyos montos se detallan en el gráfico n° 5.

Gráfico n° 5: Monto de los componentes del PSBM en US\$⁵⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, 2019.

De acuerdo al proyecto, el primer componente financia inversiones por US\$ 132,725 millones, y:

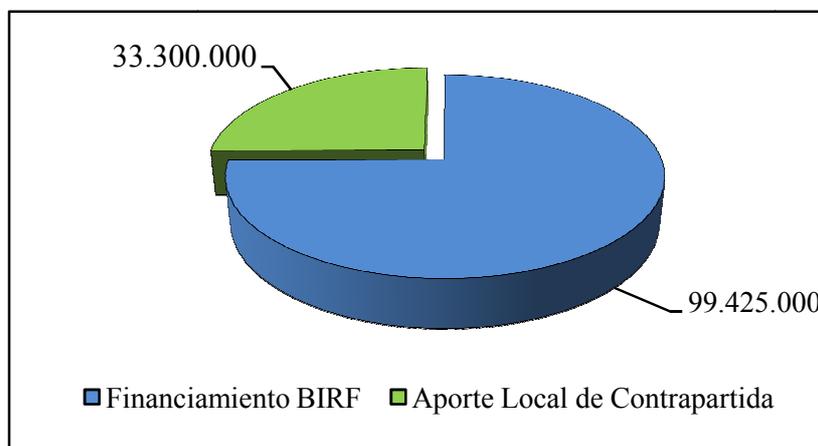
“deberán estar dentro del marco de las estrategias fijadas en el Plan Estratégico de Inversión Sectorial Provincial y en el Plan Estratégico de Inversión Municipal, y podrán ser presentadas en forma individual o a través de inversiones de varias Municipalidades y/o Entes Prestadores, con los instrumentos legales que amerite el caso”(UCPyPFE, s/f).

el objetivo de ayudar en la obtención de un federalismo fiscal más efectivo al fortalecer la capacidad de las Municipalidades para asumir las responsabilidades que estaban siendo transferidas. El primero de ellos tuvo un costo total de US\$ 120 millones (el cual fue abordado totalmente con fondos del BIRF), mientras que el segundo tuvo un costo total de US\$ 300 millones, siendo solventada con fondos del BIRF la suma de US\$ 210 millones.

⁵⁷ A los tres componentes del gráfico se debe agregar la denominada comisión inicial, por US\$ 0,275 millones. De esta forma, el total suma US\$ 143,300 millones.

En relación a este componente es dable señalar que es el único componente del proyecto en el cual una parte del financiamiento se realiza con aportes locales en concepto de contrapartida, como es posible observar en el Gráfico n° 6.

Gráfico n° 6: Estructura del Financiamiento del componente 1 del PSBM (en US\$)



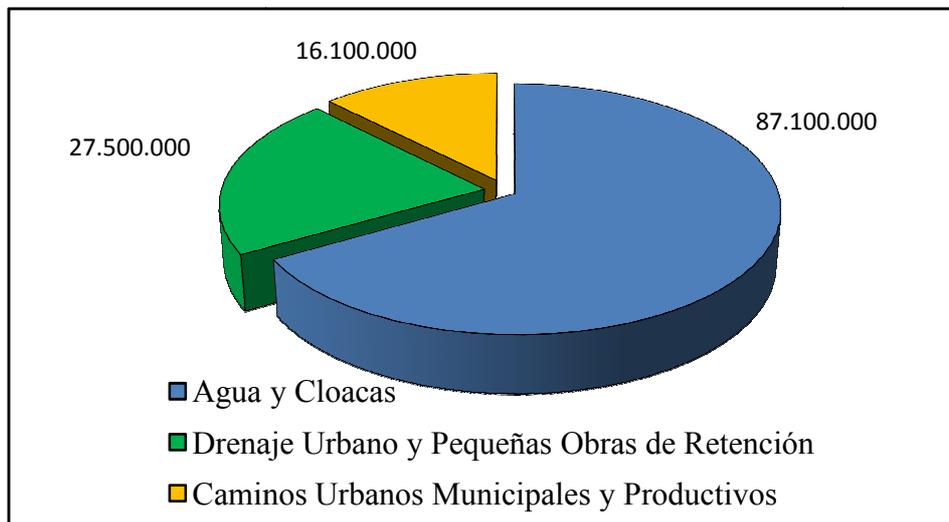
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, 2019.

Dentro de este componente se financian los siguientes sectores de infraestructura básica (véase gráfico n° 7):

- Inversiones en suministro básico de agua y cloacas (US\$ 87,1 millones), se incluyen inversiones en la construcción y/o rehabilitación de las plantas de tratamiento de agua, de las redes de suministro de agua primarias y/o secundarias y/o almacenamientos de agua, de las redes de cloacas, y de plantas de tratamiento de aguas residuales y disposición final;
- Drenaje Urbano y Pequeñas Obras de Retención (US\$ 16,1 millones), se trata de la construcción y/o rehabilitación de redes de drenaje primarias y secundarias y de desagües pluviales e infraestructura de descarga de aguas para mitigar las inundaciones causadas por lluvias de gran intensidad y de relativamente corta duración; y la provisión de asistencia técnica que fuera solicitada para tal fin como para la gestión y los asuntos institucionales del sector.
- Caminos Urbanos Municipales y Productivos (US\$ 29,5 millones), a saber, la rehabilitación, mejora y el mantenimiento de caminos, y el fortalecimiento de las redes y accesos de transporte interurbano y de la transitabilidad básica en el ejido municipal (BIRF, 2007: 23).

En los tres casos el financiamiento abarca la provisión de asistencia técnica que fuera solicitada para tal fin como para la gestión y los asuntos institucionales del sector.

Gráfico n° 7: Detalle del componente 1 del PSBM (expresado en US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, 2019.

El segundo componente del Proyecto se refiere al Fortalecimiento Institucional de Municipalidades y Proveedores de Servicios Básicos, con un monto de US\$ 5 millones. El mismo tiene el objetivo de proveer asistencia técnica y/o capacitación para crear una capacidad provincial y/o municipal más amplia para la provisión de servicios de infraestructura básica y fortalecer la capacidad provincial y municipal para preparar así como implementar sub-proyectos de infraestructura básica (BIRF, 2007: 24).

Específicamente, de acuerdo con la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, este componente incluye asistencia técnica y/o de capacitación en proyectos de planificación local, de desarrollo urbano y sectorial territorial; formulación y evaluación, ejecución, monitoreo, seguimiento, supervisión, mantenimiento y operación de los proyectos; fortalecimiento de la capacidad de planificación, regulación y control de los entes provinciales y municipales en relación con los servicios; la difusión de información, programas de comunicaciones y

campañas de educación en sectores de servicios clave, entre otras acciones⁵⁸ (UCPyPFE, s/f).

Por su parte, el tercer componente, Gestión de Proyecto (con un monto de US\$5,3 millones) incluye financiamiento para los gastos relativos a la administración, coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación del Proyecto, e incluye el financiamiento de consultores. De acuerdo el Convenio de Préstamo (2007), este Componente incluye la financiación de las siguientes actividades:

1. Provisión al prestatario de asistencia técnica y/o capacitación para asistirlo en la administración, monitoreo, coordinación y supervisión de la implementación del Proyecto.
2. Llevar a cabo las revisiones técnicas de los Sub-proyecto.
3. Realizar una evaluación del impacto sobre la pobreza de los Sub-proyectos a los efectos de determinar si el mismo tiene un efecto de aumento de la equidad.
4. Los estudios de evaluación de impactos del Proyecto.
5. Llevar a cabo el programa de campaña de comunicación pública, consistente en la diseminación de los contenidos y resultado del Proyecto entre la población del Prestatario, incluyendo esfuerzos para promover buenas prácticas a nivel local y en la evaluación de la percepción del público acerca de la repercusión del Proyecto en Argentina.

Con posterioridad a la firma el 8 de mayo de 2007 del convenio del préstamo entre el BIRF y el gobierno de Argentina, se realizaron a pedido del Banco dos enmiendas, la primera el 15 de octubre de 2008 y la segunda el 2 de agosto de 2012, en la cual el Banco aprueba la solicitud de Argentina de extender la fecha de cierre del proyecto, reasignar los fondos entre las categoría de gastos, y aumentar el porcentaje de desembolso en las categorías de gastos que incluyan las obras (BIRF, 2012).

En septiembre de 2008 fue aprobado el Manual Operativo⁵⁹ del PSBM el cual define el marco conceptual y operativo del proyecto, además de especificarse los

⁵⁸Además, en el marco de este Componente se podrán financiar algunas actividades de difusión dirigidas a elevar el perfil de las políticas de desarrollo municipal, incluyendo una conferencia anual sobre desarrollo municipal y servicios básicos (UCPyPFE, s/f).

criterios de elegibilidad de los sub-proyectos a financiar, los procedimientos de adquisiciones para cada tipo de intervención, los documentos a utilizar, responsabilidades y acciones en el área intervinientes, normas de obligado cumplimiento, monitoreo y evaluación del proyecto (BIRF, 2008).

Asimismo, en el Manual se detalla que los US\$ 33.300.000 correspondientes al aporte local se financiarán con recursos municipales y/o provinciales destinados a proporcionar los montos no cubiertos por los recursos del contrato de sub-préstamo con la Provincia. Además se indica que:

“El plazo para la amortización de las obligaciones derivadas del Convenio de Préstamo será de 10 años con nueve semestres (4,5 años) de gracia. La amortización del capital será en 20 cuotas semestrales, siendo el primer vencimiento el 15/4/2011 y el último el 15/10/2020” (BIRF, 2008: 21).

3. El marco específico del PSBM en la Provincia de Buenos Aires

La participación de la Provincia de Buenos Aires en el PSBM, al igual que el resto de las Provincias participantes, parte de un enfoque que se encuentra basado en el cumplimiento de criterios de elegibilidad técnica, fiscal e institucional, así como de la disponibilidad de recursos para la implementación (BIRF, 2008).

De este sentido, el Convenio de Préstamo Subsidiario entre el Estado Nacional (representado por el Ministro de Economía Lic. Carlos R. Fernández) y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (por el Gobernador Daniel Scioli) fue firmado el 25 de junio de 2009.

Con anterioridad a la firma del Convenio Subsidiario, tuvo lugar la promulgación de la Ley Provincial n° 13.929 del 30 de diciembre de 2008, mediante la cual se autorizó en el artículo n° 59 al Poder Ejecutivo Provincial a contraer el préstamo subsidiario formalizado en este instrumento, para la ejecución del Programa (Ley Provincial n° 13.929).

De acuerdo con el texto del Convenio de Préstamo Subsidiario, la UCPyPFE transfiere a la Provincia, a través de la UEC, una parte de los recursos provenientes del Convenio de Préstamo hasta la cantidad de US\$ 25 millones (tal como se indicó en el gráfico n° 4) a los efectos de financiar parcialmente la ejecución del PSBM en

⁵⁹ Elaborado por la Unidad Ejecutora Central de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

el ámbito de la Provincia. Al respecto, se aclara que dicho monto puede ser incrementado dentro de los límites establecidos en la Ley, en la medida que exista disponibilidad suficiente de fondos provenientes del préstamo, la Provincia justifique adecuadamente los montos adicionales que solicita, y dicho requerimiento sea fehacientemente aprobado por la UEC y el Banco (BIRF, 2009: 3).

Asimismo, en el documento se establece que la Provincia de Buenos Aires deberá utilizar el Préstamo Subsidiario únicamente a fin de otorgar sub-préstamos a las Entidades Elegibles, con destino a la ejecución de sub-proyectos aprobados; financiar una parte proporcional del costo de las provisiones de los servicios de consultoría y/o capacitación, y ejecutar por sí sub-proyectos aprobados, por expresa delegación de los municipios involucrados (BIRF, 2009).

Un aspecto que llama la atención del Convenio de Préstamo Subsidiario Nación-Provincia es el hecho de que:

“Para el caso de no poder aportar los recursos referidos, la Provincia autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, o a la autoridad nacional que corresponda, para que a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, o del organismo que corresponda, debite en forma automática de su cuenta de Coparticipación Federal de Impuestos, los montos correspondientes a la comisión de compromiso e intereses durante el periodo de gracia, y comisión de compromiso, intereses y amortizaciones de capital durante el periodo de pago, en los plazos que se establezcan en el Convenio de Préstamo, garantizando la prioridad de afectación” (BIRF, 2009: 5).

Así, de ello se desprende la importancia de los mecanismos de pago, los cuales se encuentran asegurados por la Coparticipación Federal de Impuestos, tanto en el periodo de gracia como durante el periodo de pago.

En otro orden de ideas, es preciso señalar que las provincias participantes cuentan con las denominadas Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UEP), las cuales:

“actúan como agencias de implementación técnica con responsabilidad primaria en la provisión de asistencia directa a las Municipalidades en la preparación e implementación de los Sub-proyectos y en la supervisión de la ejecución de los mismos en todos sus aspectos” (BIRF, 2008: 29).

Los recursos del proyecto, son re-prestados por las Provincias a las Municipalidades y/o Proveedores de Servicios bajo los términos y condiciones

acordados al momento de la firma de los Convenios de Préstamo Subsidiarios, en la moneda local y en condiciones financieras aceptables para el Banco (BIRF, 2008). En sintonía con lo que se mencionó más arriba, la asignación de los recursos para los sub-proyectos también se encuentra íntegramente sujeta a criterios técnicos, económicos, financieros y de políticas ambientales y de seguridad (BIRF, 2008).

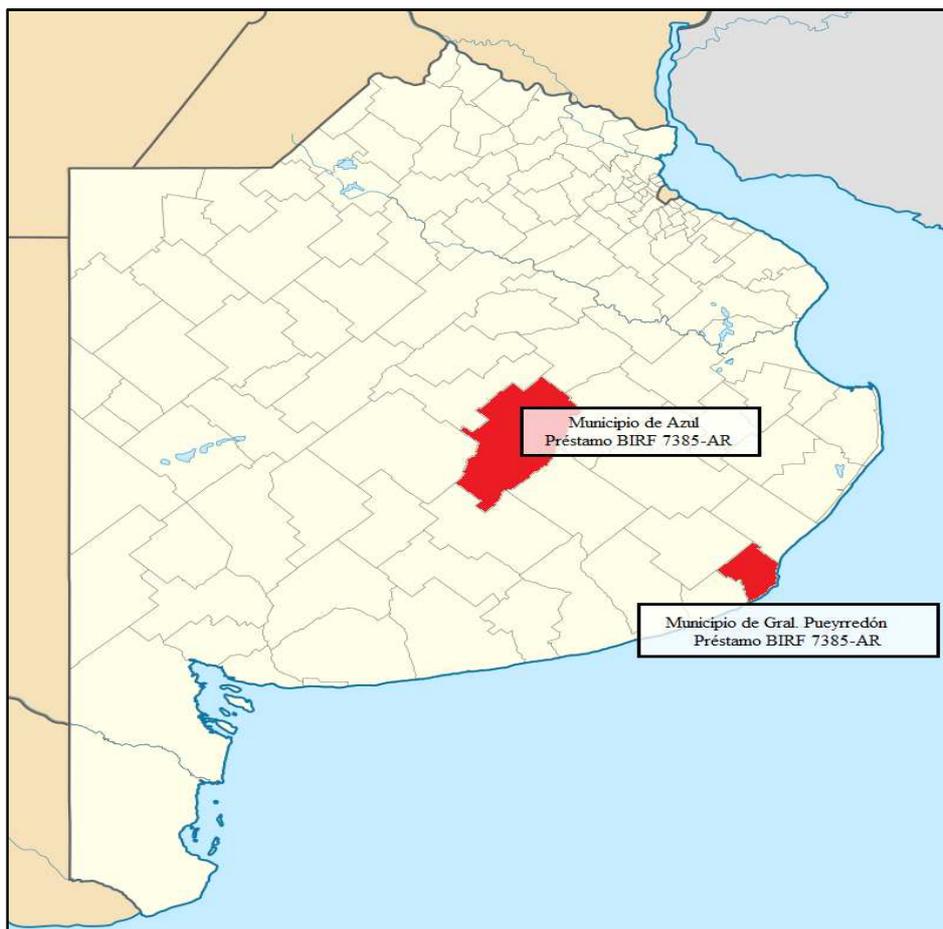
Así, cada Provincia deberá firmar con los Municipios o Entes Prestadores elegibles, un Convenio de Sub-préstamo y como requisito ineludible de carácter previo a la suscripción del Convenio de Sub-préstamo, para el caso de Municipios, los Concejos Deliberantes deberán sancionar la correspondiente Ordenanza Municipal de Endeudamiento, tal como se indica en el Manual Operativo del PSBM (BIRF, 2008:28).

4. Sub-Préstamos en los Municipios de Gral. Pueyrredón y Azul

Teniendo en cuenta lo anterior, se llega al nivel en el cual luego de firmado el préstamo subsidiario, la provincia re-presta el préstamo a los municipios mediante el Convenio de Sub-préstamo. En este caso sólo dos municipios fueron beneficiados en la provincia, a saber, los municipios de Gral. Pueyrredón y Azul.

El denominado Convenio de Sub-préstamo es la porción del préstamo subsidiario que un determinado municipio toma a través del mismo, para el financiamiento del sub-proyecto a ejecutarse en el ámbito de su jurisdicción.

Mapa n° 1: Municipios de la Provincia de Buenos Aires en los cuales se implementó el PSBM (BIRF 7385-AR)



Fuente: elaboración propia. 2019.

4.1. Municipio de General Pueyrredón

El Convenio de Sub-préstamo firmado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (por el Ministro de Economía Alejandro Arlía) y el Municipio de General Pueyrredón (representado por el Intendente Gustavo Pulti) tuvo lugar en la capital bonaerense el 30 de noviembre de 2011.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, la transferencia de fondos de la Provincia a los Municipios se realiza en pesos, por tal motivo en el Convenio de Sub-préstamo se estipula que:

“Art. 2.01. La Provincia transferirá al Municipio una parte de los recursos provenientes del Convenio de Préstamo Subsidiario hasta la cantidad de \$18.438.414,75 a los efectos de financiar la ejecución del Sub-proyecto Pavimentación y Repavimentación Urbana N° 04916” (Municipalidad de Gral. Pueyrredón, 2011: 2).

Además, se indica que los montos adeudados por el Municipio a la Unidad de Ejecución Provincial se pagarán en pesos, de acuerdo al siguiente detalle:

“Art. 3.01 (...) a) Amortización del capital: será de 10 años. Las amortizaciones se harán efectivas en cuotas iguales semestrales y consecutivas; y b) Intereses: la deuda devengará un interés anual sobre saldos impagos, equivalente a 9,75% anual fija, que serán pagados semestralmente los días 10 de abril y 10 de octubre de cada año, a partir del primer desembolso” (Municipalidad de Gral. Pueyrredón, 2011: 3).

En este orden de ideas, como se indicó en apartados anteriores, existe la necesidad que el poder legislativo municipal apruebe el endeudamiento mediante una Ordenanza. En el caso del Municipio de Gral. Pueyrredón, el Honorable Concejo Deliberante sancionó tres ordenanzas, a saber, la n° 20.377, la n° 21.690 y la n° 22.076.

En primer lugar, la Ordenanza n° 20.377⁶⁰ declara de Interés Municipal al PSBM, adhiere a las leyes provinciales n° 13.786 y n° 13.929 y autoriza al Departamento Ejecutivo del Municipio a contraer el Convenio a fin de obtener un préstamo de hasta \$18.438.414,75 con una tasa de interés del 9,75% anual fija, equivalente al 75% del monto total del presupuesto para la ejecución del Proyecto n° 04916 Pavimentación y Repavimentación Urbana (Honorable Concejo Deliberante Gral. Pueyrredón, 2011).

En segundo lugar, la Ordenanza n° 21.690⁶¹ autoriza al Departamento Ejecutivo a obtener una ampliación del préstamo por hasta la suma de \$3.420.937,80 para la ejecución del proyecto mencionado anteriormente (Honorable Concejo Deliberante Gral. Pueyrredón, 2014).

Por último, la Ordenanza n° 22.076⁶² autoriza una ampliación del préstamo por hasta la suma de \$4.494.000 para la ejecución del proyecto (Honorable Concejo Deliberante Gral. Pueyrredón, 2015).

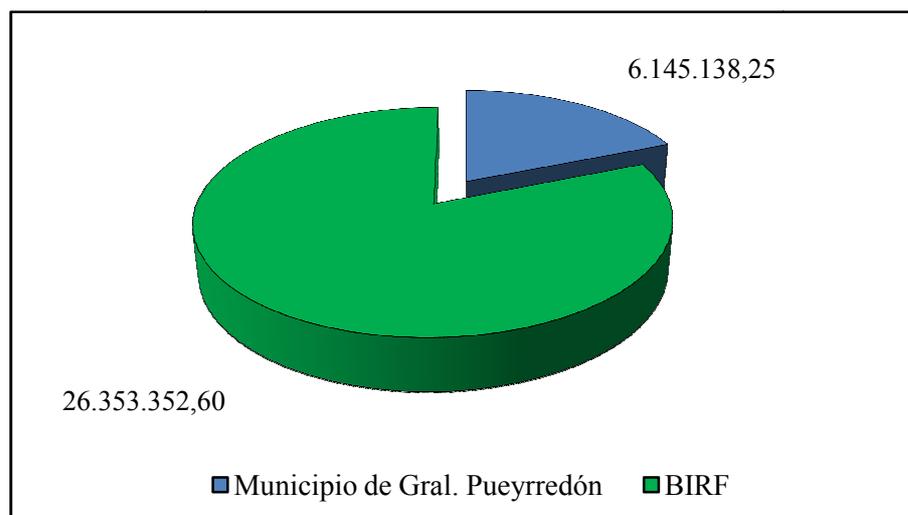
De esta forma, el financiamiento del Sub-proyecto Pavimentación y Repavimentación Urbana queda conformado de acuerdo a lo indicado en el gráfico n° 8, considerando la contraparte municipal.

⁶⁰ Sancionada el 26/05/2011 y promulgada el 06/06/2011.

⁶¹ Sancionada el 09/04/2014 y promulgada el 14/04/2014.

⁶² Sancionada el 14/01/2015 y promulgada el 20/01/2015.

Gráfico n° 8: Financiamiento en pesos del Sub-proyecto n° 04916 “Pavimentación y Repavimentación Urbana” en el marco del PSBM



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

El Sub-proyecto consistió en la pavimentación de 292 cuadra en diferentes barrios del partido de Gral. Pueyrredón, que poseen cordón cuneta y por lo tanto no presentan inconvenientes técnicos para la realización de la obra, es decir, poseen factibilidad hidráulica⁶³. El monto de la obra está estipulado en \$29.145.803,40.

Según el intendente municipal, Gustavo Pulti:

“Este trabajo nos ha permitido conseguir un financiamiento muy ventajoso para Mar del Plata y ha sido imprescindible el aval provincial y el nacional, porque tuvo que transitar por varias etapas en muchos estamentos de gestión. Nuestra ciudad va a seguir apostando al financiamiento internacional. El financiamiento internacional que nos permite la Argentina y la provincia de Buenos Aires es muy importante” (La Capital, 27/01/2012).

Asimismo, la máxima autoridad municipal enfatiza el apoyo del gobierno nacional:

“Esta obra se puede llevar a cabo por una razón muy sencilla: el 75% de los recursos lo aporta con un crédito el Banco Mundial –el cual hemos obtenido gracias a un apoyo de nuestra Presidenta Cristina Fernández de Kirchner-, y el 25% restante es aportado por el Municipio, es decir, lo aportan los vecinos. En conjunto se lleva

⁶³ De acuerdo con Santiago Bonifatti (presidente del Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado), “el proyecto fue elaborado con un criterio de cierre de trama: muchas veces vamos circulando por una calle pavimentada, hay 3 ó 4 calles de tierra y luego sigue el pavimento. La idea es sanear todos estos espacios que están distribuidos por toda la ciudad” (La Capital, 27/01/2012).

adelante esta respuesta. Esta obra de pavimento es una respuesta muy importante: después que pasaron el agua, las cloacas, el gas y la luz, es importante que pase el pavimento. Trabajaremos hasta el último día de gestión para que cada momento haya una obra para dar respuesta a las necesidades de los barrios” (Municipio de General Pueyrredón, 04/11/2012).

De acuerdo al Informe Final de Ejecución del proyecto, en el Municipio de General Pueyrredón hubo 24.000 beneficiarios directos y 564.056 beneficiarios indirectos (BIRF, 2015).

Sobre los resultados, el intendente concluye:

“hoy, con esta obra de pavimentación, finaliza el plan de 292 cuadras de pavimento. Este programa tiene el 25 % de aportes del Municipio y el 75 % restante lo financia el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires con un crédito del Banco Mundial. Hoy finalizamos con este plan de 292 cuadras que en realidad son unas 300 porque hicimos unas cuadras más. Es un programa que llegó a más de 30 barrios de la ciudad, y en el que pusimos pavimento donde había cordones cunetas hechos hace muchos años y que nunca se terminaba de completar las obras. Hoy se saldó esa deuda y esas 292 cuadras están finalizadas” (El Retrato de Hoy, 17/03/2014).

Por último, también se resaltó la importancia del PSBM desde la Provincia de Buenos Aires, ya que en como expresó Martín Polera, Director del Programa de Desarrollo bonaerense:

“Desde el Ministerio Economía de la provincia de Buenos Aires que encabeza Silvina Batakis consideramos esta obra como muy importante. En el programa de servicios básicos municipales es la obra más grande que tenemos. Son –como dijo el Intendente Pulti– son 34 millones de los cuales el Municipio hace un gran esfuerzo poniendo el 25 por ciento del total de la obra. Esta obra de 292 cuadras muestra el esfuerzo del Municipio como la articulación que hay entre el Gobierno Nacional, el Provincial y el Municipal” (El Retrato de Hoy, 17/03/2014).

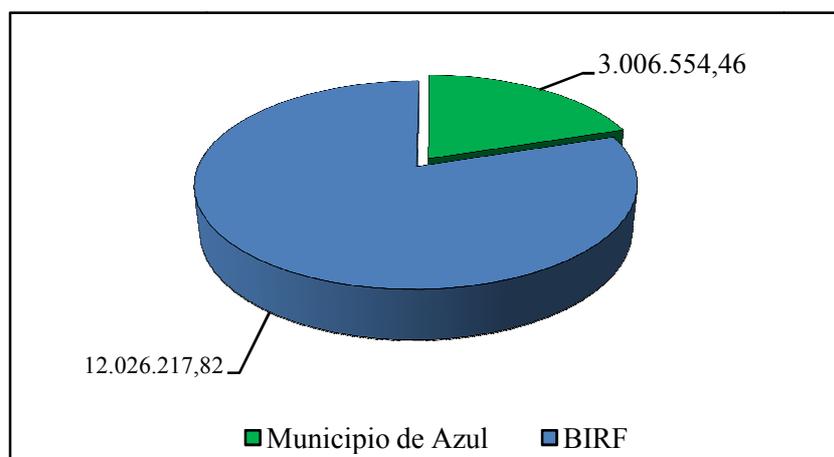
4.2. Municipio de Azul

El préstamo PSBM llega al Municipio de Azul mediante el Convenio de Subpréstamo firmado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (en la figura de la Ministra de Economía, Lic. Silvina Batakis) y el Intendente Municipal Dr. José Manuel Inza en 2011.

De acuerdo al mismo, la Provincia transfiere al Municipio una parte de los recursos provenientes del Convenio de Préstamo Subsidiario hasta la cantidad de \$12.026.217,82 a efectos de financiar la ejecución del sub-proyecto n° 00620 denominado “Plan de Pavimentación Ciudad de Azul”.

Además, el Municipio se compromete a financiar en carácter de contraparte un 25%, es decir, la suma de \$3.006.554,455, quedando establecido el financiamiento como se detalla en el gráfico n° 9.

Gráfico n° 9: Financiamiento en pesos del Sub-proyecto n° 00620 “Plan de Pavimentación Ciudad de Azul” en el marco del PSBM



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

En sintonía con lo anterior se indica que:

“Art. 4.01: los gastos no financiados por el Programa (...) y todos aquellos que sea necesario realizar para la completa y total ejecución del Sub-proyecto serán aportados enteramente por el Municipio” (Municipio de Azul, 2011: 3).

Al igual que en el caso del Municipio de Gral. Pueyrredón, el periodo de amortización del capital será de 10 años, y las amortizaciones se harán efectivas en cuotas iguales, semestrales y consecutivas. Asimismo, la deuda devengará un interés anual sobre los saldos impagos, equivalente a 9,75% anual fija, que serán pagados semestralmente los días 10 de abril y 10 de octubre de cada año, a partir del primer desembolso.

A nivel municipal, el endeudamiento fue autorizado mediante la Ordenanza n° 3.133 del 31 de octubre de 2011.

El objetivo del Sub-proyecto fue satisfacer la demanda creciente de los vecinos del partido en general y de los vecinos frentistas en particular ya que en el sector

existe una densidad demográfica importante y por consiguiente un alto volumen de tránsito vehicular, peatonal y vehículos de menor porte como motos y bicicletas (Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo, 2011: 6). El plazo de ejecución del sub-proyecto fue de 360 días, al tiempo que el monto de la obra alcanzó los \$15.034.957,09.

En relación a la licitación, es preciso mencionar que en este caso se realizó una licitación pública nacional, mientras que en el caso del Municipio Gral. Pueyrredón se trató de una licitación pública internacional.

Al momento de la licitación, el intendente José Inza expresó:

"Es un momento muy importante para nuestra ciudad y nuestra gestión. De aquí en adelante se abre una serie de expectativas para lo que va a ser el avance del asfalto en nuestra ciudad, que con estas 102 cuadras se va a completar de una manera muy significativa" (Noticias de Azul, 25/02/2013).

Una vez que las obras se encontraban en ejecución, el Municipio recibió una visita de técnicos del BIRF que realizaron una inspección. De acuerdo con Héctor Comparato, Director de Obras Hidráulicas y Vialidad Urbana del Municipio de Azul:

"La semana pasada tuvimos técnicos del Banco Mundial haciendo el control de todas las cuadras que se han pavimentado, caminándolas. La inspección fue satisfactoria. Habitualmente técnicos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires hacen un trabajo similar" (Noticias de Azul, 11/10/2013).

El número de beneficiarios directos por el proyecto en el Municipio de Azul fue de 14.905 vecinos, mientras que 50.095 fueron beneficiados indirectamente (BIRF, 2015).

5. Desarrollo y ejecución del proyecto

Como parte de los documentos elaborados por el BIRF para monitorear y evaluar el avance del PSBM, se redactaron al menos un documento denominado "Informe sobre el estado de ejecución y resultados" por año. Cada documento analiza los avances en la implementación del proyecto y realiza una evaluación general (a saber, insatisfactorio, moderadamente insatisfactorio, moderadamente satisfactorio, y satisfactorio).

Los tres primeros informes sobre el estado de ejecución y resultados (nº 54938-AR, nº 1834 y nº 5190) correspondientes a los años 2010 y 2011 consideran los avances como moderadamente insatisfactorios, en vistas de las demoras en los desembolsos⁶⁴, producto de la demora en la firma de los convenios subsidiarios con las provincias, y la subsecuente preparación de sub-proyectos (BIRF, 2010; BIRF, 2011a; BIRF, 2011b).

Esto ocasionó que en noviembre de 2011 se extienda la fecha de cierre del proyecto, del 31 de marzo de 2012 al 30 de noviembre de 2013, es decir, se amplíe el proyecto por 20 meses.

Seguidamente, en los tres siguientes informes sobre el estado de ejecución y resultados (nº 6976, nº 9320 y nº 11543) de los años 2012 y 2013, el avance del PSBM es considerado moderadamente satisfactorio en vistas de los importantes avances hechos por las unidades ejecutoras provinciales en la preparación de los 22 sub-proyectos. Durante esta etapa, los desembolsos se han incrementado del 42% en mayo de 2012 al 51% en diciembre del mismo año (BIRF, 2012; BIRF, 2013a; BIRF, 2013b)

Asimismo, en el informe de junio de 2012 se señala que:

“el porcentaje a ser financiado por el préstamo del BIRF para las componentes 1 (Saneamiento y Abastecimiento de Agua) y 2 (Desagües y Rutas) fue incrementado del 75% al 100%, cayendo el co-financiamiento por los Municipios” (BIRF, 2012: xii).

Esto significa que los montos a ser aportados por los Municipios (indicados de acuerdo a las ordenanzas aprobatorias en los gráficos nº 8 y 9), en carácter de contrapartida, fueron eliminados, al tiempo que los fondos fueron redistribuidos del componente 1 al 2 para reflejar la mayor demanda de los Municipios por infraestructura de rutas.

Teniendo en cuenta los avances anteriores, se modificó nuevamente la fecha de cierre, la cual se pasó para el 30 de abril de 2015.

Así, en los últimos tres informes sobre el estado de ejecución y resultados (nº 13763, nº 16237, nº 18819), de 2014 y 2015, la calificación del proyecto es satisfactoria. Se destaca que el PSBM se encuentra progresando bien, beneficiando de forma directa a 68.000 personas e indirectamente a 370.000 (en marzo de 2014).

⁶⁴Para el año 2010, el 87% de los fondos aún no habían sido desembolsados.

Para octubre de 2014, producto de la culminación de 15 de los 22 sub-proyectos el número de beneficiarios directos alcanzó las 180.000 personas y 1.150.000 beneficiarios indirectos, lo cual excedió el número de beneficiarios esperados.

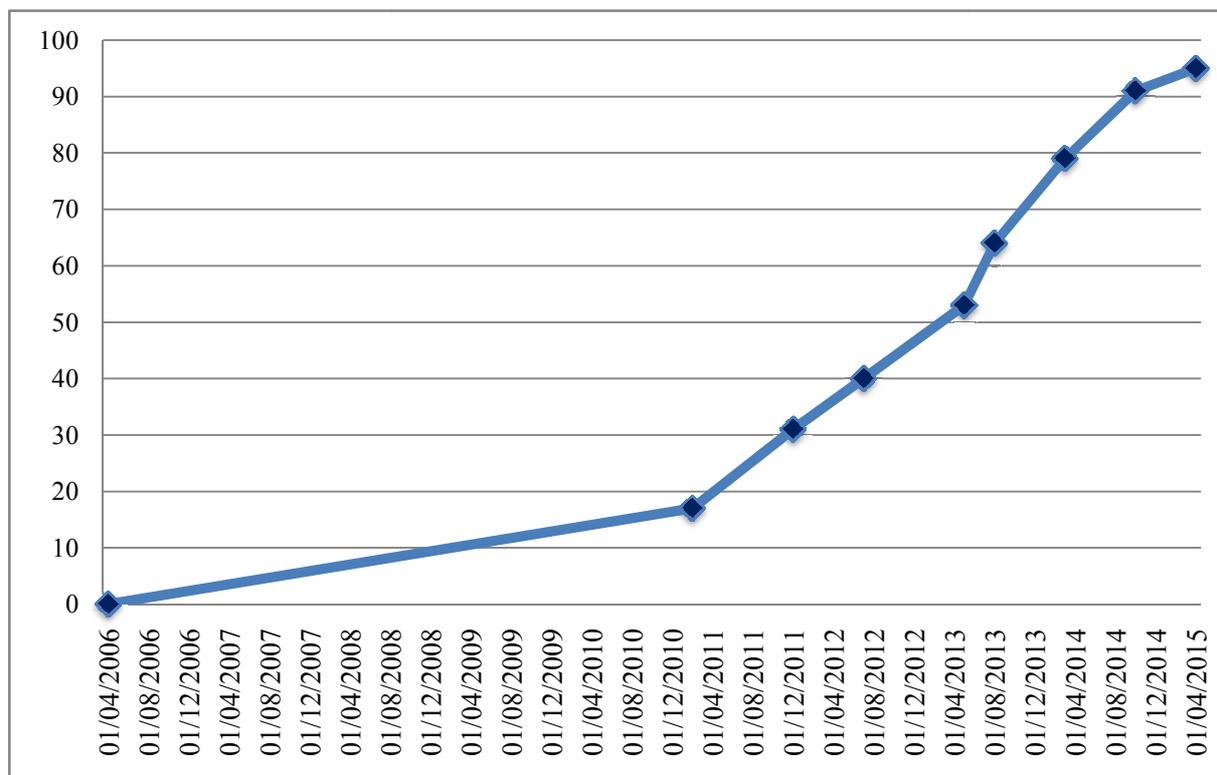
Asimismo, en el informe nº 16237 de octubre de 2014 se indica que:

“Desde la última misión de supervisión en agosto de 2014 fue posible detectar que los sub-proyectos han tenido un impacto en la mejora de las actividades relacionadas con el turismo, la reducción de costos relacionados con la limpieza de pozos sépticos, el control en la demanda de agua, revalorización inmobiliaria, mejora en las medidas de seguridad vial, incremento en el cobro de impuestos, reducción en el costo relativo de reparación de vehículos, y nuevas intervenciones urbanísticas cercanas a las áreas del proyecto, entre otros” (BIRF, 2014b: 2).

De acuerdo al BIRF, y en relación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del proyecto, la calificación general del mismo es satisfactoria, debido a que todos los sub-proyectos terminaron a tiempo, la ausencia de problemas de implementación mayores y la falta de complicaciones sociales y ambientales producto del proyecto (BIRF, 2015a)

El siguiente gráfico da cuenta de los avances en los desembolsos del PSBM, en el cual cada marca del gráfico representa un informe sobre el estado de ejecución y resultados, correspondiendo el primero a la fecha de firma del convenio por el Estado-Nacional con el BIRF.

Gráfico n° 10: Porcentaje de desembolsos del préstamo PSBM por parte del BIRF (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

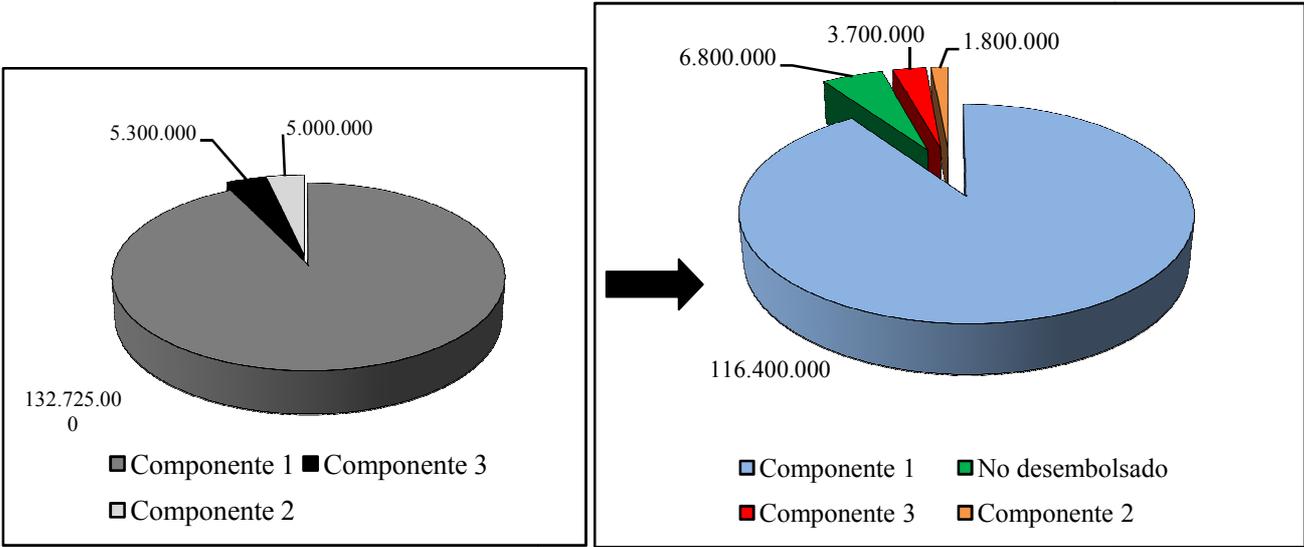
Una vez finalizado el proyecto, el BIRF junto al gobierno de Argentina redactó el Informe Final de Ejecución (Informe ICR00003421 del 27/10/2015), en el que se indican resultados del mismo, tales como el número total de beneficiarios que alcanzó la suma de 1.463.486, de los cuales 297.158 fueron beneficiarios directos y 1.166.328 fueron indirectos.

Respecto del indicador fijado en 250.000 beneficiarios de acceso a infraestructura y mejoras en las redes de abastecimiento de agua y servicios sanitarios, en el Informe se indica que se alcanzó en un 69%, ya que 173.129 personas fueron beneficiadas. De acuerdo al organismo, esto fue debido a que el PSBM fue diseñado como un Proyecto Marco, las demandas de los Municipios (como en los casos abordados en la Provincia de Buenos Aires) se dirigieron más hacia inversiones en rutas, y los sub-proyectos en abastecimiento de agua tuvieron

una demanda menor a la anticipada debido a la disponibilidad de financiamiento para este tipo de obras por parte de otros programas nacionales⁶⁵ (BIRF, 2015b).

Esto explica que en el marco del PSBM se hayan pavimentado o repavimentado 85,50km. urbanos, cuando originalmente fueron proyectados 30km. y luego ampliados a 75km.

Gráfico n° 11: Montos proyectados de los componentes del PSBM en 2006 (izquierda) y montos revisados por el BIRF al cierre del proyecto en 2015 (derecha)



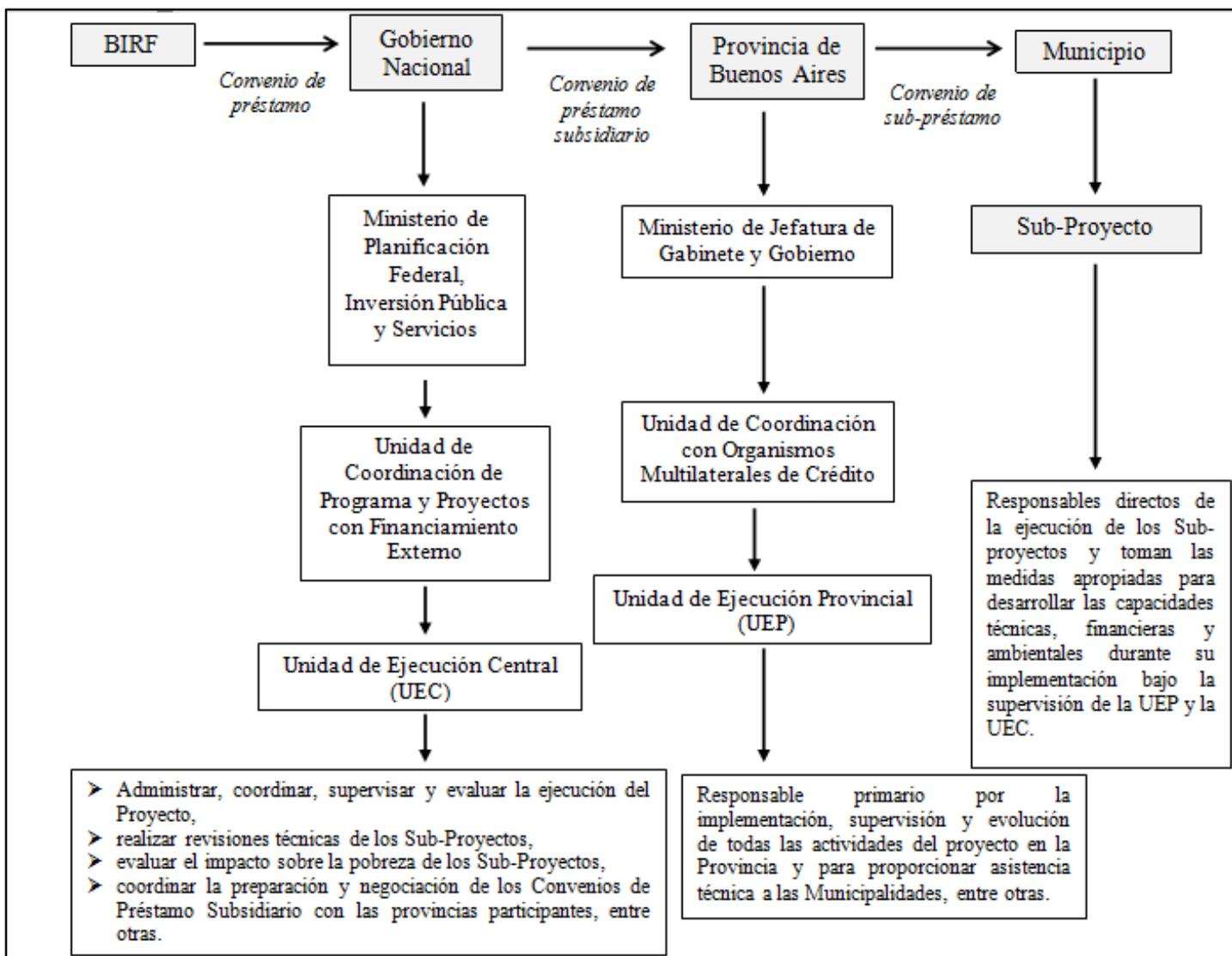
Fuente: Elaboración propia a partir de información Informe Resumen de Evaluación del Grupo de Evaluaciones Independientes del BIRF, 2019.

Así, de acuerdo al informe final de ejecución (2015b), “la eficacia del proyecto en alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos fue sustancial” (BIRF, 2015b: 18).

Además, es importante destacar las diferentes interacciones, tanto internacionales, nacionales, provinciales como municipales en el marco de un préstamo indirecto como el PSBM. Las mismas se resumen en el gráfico n° 12.

⁶⁵ Fue por este mismo motivo, que el indicador del número de nuevos consumidores sanitarios y de cloacas se modificó de 600.000 a 16.000, alcanzando a 28.600 (al 30/04/2015) (BIRF, 2015).

Gráfico n° 12: Interacciones al interior de un préstamo subsidiario



Fuente: elaboración propia a partir de información del Capítulo 4.

De esta forma, se puede observar cómo un financiamiento internacional aprobado por un organismo internacional llega al territorio, pasando primero por la Nación y luego por la Provincia, mediante convenios de re-préstamo, y en los cuales intervienen diferentes Ministerios como se evidencia en el gráfico n° 12.

Del mismo se desprende la existencia de diferentes Unidades de Ejecución, tanto central (a nivel nacional), como provincial, que interactúan y se relacionan en pos de la implementación del proyecto, en este caso el PSBM.

Por último, cada municipio en el que el proyecto se implementa se constituye en el responsable directo de implementar el Sub-proyecto en el territorio, siempre bajo la supervisión de las Unidades de Ejecución anteriormente mencionadas.

De las páginas anteriores se pueden mencionar algunos puntos relacionados con los condicionamientos a las políticas públicas que deben ser resaltados.

En primer lugar, los condicionamientos se reflejan en el tipo de préstamo, a saber, un Préstamo para una Inversión Específica, el cual como se indicó es un instrumento financiero caracterizado por su flexibilidad, destinado a proyectos de amplia gama, tanto de infraestructura como de apoyo a la construcción de capacidades y gobernabilidad.

De esta forma, ya desde documentos iniciales relacionados con el préstamo se indicaba que la operación introduciría algunas reformas muy modestas pero sistémicas, en términos de gobernanza, elegibilidad y priorización de criterios.

En segundo lugar, la condicionalidad se expresa en el destino y en las modificaciones que implicó sobre su ejecución, ya que el destino para el que estaba pensado no era para el que se precisaba o finalmente se usó, tal como es el caso de la priorización de inversiones para infraestructura vial, en pos de obras relacionadas con el abastecimiento de agua.

En tercer lugar, el hecho de que para el caso de no poder aportar los recursos para el pago del préstamo, la provincia autoriza a que se debite de forma automática de su cuenta de la Coparticipación Federal.

Además, para los municipios que formaron parte del PSBM, los Honorables Concejos Deliberantes debieron utilizar un formato de ordenanzas facilitado por el BIRF para su aprobación, el cual se replicó en los municipios que recibieron obras en el marco del mismo proyecto.

Por último, es preciso destacar el fuerte apoyo de los gobiernos municipales, la mayor demanda de los mismos por infraestructura vial, así como la periódica evaluación del proyecto por parte del BIRF.

6. Conclusiones del capítulo

El capítulo tuvo por objetivo dar cuenta de las particularidades de un préstamo subsidiario, a saber, el Programa de Servicios Básicos Municipales.

Dos características resaltan en primer lugar. Se trató de un préstamo para una inversión específica (caracterizado por su flexibilidad) y de un préstamo subsidiario contraído entre el Estado-nacional y el BIRF para luego ser re-prestado a diferentes

provincias. Posteriormente, como fue analizado, en el caso de la Provincia de Buenos Aires los fueron re-prestados a dos únicos municipios, a saber, General Pueyrredón y Azul.

El PSBM fue parte del plan del Estado-nacional de desarrollar infraestructura básica y de mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua, cloacas, drenajes e infraestructura vial. En sintonía con estos objetivos contó con tres componentes, Infraestructura Básica Municipal, Fortalecimiento Institucional de Municipalidades y Proveedores de Servicios Básicos; y Gestión de Proyecto.

Particularmente en la Provincia de Buenos Aires, el PSBM se ejecutó en el Municipio de General Pueyrredón, con el sub-proyecto de Pavimentación y Repavimentación Urbana y en el Municipio de Azul, el Plan de Pavimentación.

En relación al avance y desarrollo del proyecto, en los Informes sobre el Estado de Ejecución y Resultados de 2010-2011 lo consideraban como moderadamente insatisfactorio, mientras que en el periodo 2012-2013 fue moderadamente satisfactorio, para finalizar en 2014-2015 con una ponderación satisfactoria.

En cuanto a la condicionalidad, la misma se expresó en el tipo de préstamo, los cambios previos a su aprobación por el Directorio Ejecutivo, el compromiso de pago mediante la Coparticipación Federal y las modificaciones en la utilización de los fondos, entre los cuales se contaban obras para agua y cloacas que fueron utilizados para la pavimentación y/o repavimentación de rutas provinciales y caminos vecinales. Esto también quedó patente en las diferentes misiones y visitas de técnicos y funcionarios del Banco a las entidades elegibles para controlar y verificar el avance de las obras, tal como sucedió en el caso del Municipio de Azul.

Así, se cuenta con elementos para concluir que en este préstamo las provincias, específicamente la Provincia de Buenos Aires, debieron ajustarse a los objetivos de desarrollo del Estado-Nación, quedando para futuros trabajos de investigación conocer cuál es la situación con los préstamos directos.

CONCLUSIONES DE LA TESIS

En esta tesis se abordó la gestión internacional de las provincias en su relación con organizaciones internacionales, específicamente, el caso de la Provincia de Buenos Aires y su relación con el BIRF en el periodo 2003-2015.

En este sentido, el punto de partida de este trabajo fue el hecho de que actualmente las provincias argentinas se constituyen en actores con creciente relevancia en el escenario nacional e internacional, y poseen autonomía limitada para contraer préstamos con organismos financieros internacionales (debido a que deben contar con la autorización de la Nación). Teniendo en consideración lo anterior, el tema estudiado contribuye a profundizar las investigaciones desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, y particularmente desde la Cooperación Internacional.

Esta problemática fue abordada ya que es de suma importancia contar con estudios desde Argentina sobre la relación entre gobiernos subnacionales y organizaciones internacionales, debido a que a lo largo de los últimos años los primeros han recurrido a los segundos para obtener fuentes alternativas de financiamiento. Por tal motivo, realizar estudios sobre el tema ayuda a contar con insumos para formular mejores políticas públicas y consolidar las investigaciones sobre la participación internacional de los gobiernos subnacionales.

La tesis estableció como objetivo general “analizar la cooperación internacional a nivel subnacional entre un organismo financiero internacional (BIRF) y la Provincia de Buenos Aires en las estrategias orientadas al desarrollo territorial”. Además, el trabajo se estructuró en torno a cinco objetivos específicos.

Para la concreción de los objetivos propuestos, fue necesario, en el primer capítulo analizar el rol, tanto de las organizaciones internacionales como de los gobiernos subnacionales, en la teoría de las Relaciones Internacionales. Ello permitió evidenciar la existencia de una amplia discusión a nivel teórico sobre el rol de éstos en la disciplina, destacándose los aportes de la corriente constructivista y la interdependencia compleja, ya que consideran a las organizaciones internacionales como actores jurídicamente independientes de aquellos Estados que le dieron origen. En lo que respecta a los gobiernos subnacionales, producto del abordaje realizado en el primer capítulo, a lo largo de la tesis se optó por considerar aquellas perspectivas que abordan el fenómeno de la participación internacional de estos gobiernos en sintonía con la política exterior del Estado-nación, tal como la conceptualización de gestión internacional o externa de las provincias.

Seguidamente, el capítulo dos respondió al primer objetivo de la tesis, a saber, “relevar las líneas de financiamiento negociadas por el gobierno argentino con el BIRF, identificando particularidades de la vinculación a partir de comienzos del Siglo XXI”. Para ello, en dicho capítulo se realizó una caracterización del BIRF y los principales rasgos de su relación con Argentina.

De esta forma, se dio cuenta del sistema de votación ponderado del BIRF y del rol que detenta Estados Unidos en la institución, como principal accionista y con “capacidad” de nombrar al presidente. Asimismo, se abordó la estructura organizativa al interior del BIRF y aquellas instituciones que junto a este conforman el Grupo del Banco Mundial.

En lo que respecta a la relación del BIRF con Argentina, se estudiaron las grandes etapas de vinculación, haciendo especial hincapié en la denominada “década del noventa larga” (1989-2001) y la etapa que comienza a partir del año 2003. Del análisis se desprendió que mientras en el primer periodo, el BIRF cimentó sus vínculos con Argentina en la profundización de una estrategia de desarrollo neoliberal, porque éste era el objetivo del gobierno, a partir de 2003, las prioridades

cambiaron, tornándose objetivos del gobierno el crecimiento económico con inclusión social, la creación de empleo, la reindustrialización, entre otros. En este sentido, el BIRF nuevamente se acopló a estas prioridades y financió los principales programas de reducción de la pobreza, así como diferentes obras de infraestructura.

A partir del año 2003 se produjeron cambios en la relación, principalmente en cuanto al monto de los proyectos, debido a que mientras en la década de 1990 se suscribieron más préstamos que durante todos los años anteriores de vínculos con el Banco Mundial, las presidencias del periodo 2003-2015 mantuvieron un endeudamiento menor. Además, cambió el destino de los préstamos ya que de la suscripción de préstamos para reforma del Estado y privatizaciones en los años 1990, a partir del Siglo XXI se pasó a solicitar préstamos destinados a programas de reducción de la pobreza, a la construcción de obras de infraestructura y a promover el desarrollo sustentable.

Otro rasgo de la vinculación a partir de 2003 fue la menor presencia de condicionalidades de forma explícita en los préstamos otorgados, a diferencia de lo que sucedía en la etapa previa. Por último, es dable destacar el nuevo impulso que adquirió el financiamiento a nivel subnacional a programas destinados a mejorar la gobernabilidad y la infraestructura en las provincias.

El tercer capítulo se condice con el objetivo específico dos que consistió en “indagar sobre la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires y el destino de los préstamos, en relación a los objetivos establecidos al momento de la aprobación de los mismos por el BIRF”.

Así, para cumplimentar con el mismo se estudió el marco constitucional argentino con las particularidades que implicó la reforma constitucional del año 1994, y también el marco constitucional bonaerense. De esta forma, se concluye que si bien el artículo 124 de la Constitución Nacional autoriza la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias argentinas, también establece límites para salvaguardar las competencias federales en cuanto a la compatibilidad con la política exterior, el limitante de forma sobre el conocimiento del Congreso Nacional, la no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal y del crédito público de la Nación. Respecto de la situación en la Provincia de Buenos Aires, la misma no

ha incorporado referencias a la celebración de convenios internacionales en la última reforma constitucional.

Entonces se desprende que la Provincia de Buenos Aires permanece entre las provincias con gestión internacional que no han legislado en sus constituciones sobre la temática.

Conocer ello permitió realizar un abordaje sobre el rol de las provincias argentinas en el escenario internacional, específicamente en el aspecto económico y comercial, así como la relación de las mismas con organizaciones internacionales.

Dicho capítulo, en sintonía con lo planteado en el objetivo, se concentra en la Provincia de Buenos Aires, constatándose sus antecedentes de gestión internacional, en especial sus préstamos con el BIRF y el BID.

Seguidamente, los capítulos cuatro y cinco permitieron dar cuenta de los objetivos tres, cuatro y cinco.

Así, el objetivo específico tres planteaba “caracterizar las dinámicas inherentes a un préstamo subsidiario en la Provincia de Buenos Aires”. Para ello, se analizó un préstamo subsidiario, a saber el Programa de Servicios Básicos Municipales, que fue contraído por el Estado-nacional y re-prestado a diferentes provincias. Tal como se indicó, este proyecto se encontraba muy relacionado con el desarrollo territorial, en especial en el desarrollo de infraestructura básica y en la mejora de las condiciones de prestación de los servicios de agua, cloacas, drenajes e infraestructura vial.

Del estudio de las dinámicas de este préstamo subsidiario se pudo constatar en qué municipios tuvo aplicación y ejecución, en el caso de la Provincia bajo estudio, fue en el Municipio de General Pueyrredón, con el sub-proyecto de Pavimentación y Repavimentación Urbana y en el Municipio de Azul, el Plan de Pavimentación. En cada caso se recurrió a declaraciones de funcionarios, prensa local y legislación comunal.

Por su parte, el objetivo específico cuatro establecía “Examinar los mecanismos mediante los cuales los préstamos contraídos por el Estado Nacional, llegan a los gobiernos sub-nacionales (provincias)”. En forma global, el mismo se resolvió en el capítulo cuatro, en el cual se incorporó un gráfico (nº 12) que permite visualizar las interacciones en el préstamo subsidiario, dónde los mecanismos se

constituyen en la firma de diferentes convenios, en primer lugar, entre el Banco y el Estado-Nación, seguidamente de este a una determinada Provincia, la cual mediante un nuevo convenio lo re-presta a los Municipios, quienes lo implementan en el territorio a través de sub-proyectos.

Por último, el objetivo específico cinco se proponía “Analizar las acciones del organismo internacional (BIRF) en el seguimiento y evaluación del préstamo, así como los condicionamientos a la Provincia de Buenos Aires”. De esta forma, en lo que respecta al préstamo subsidiario, se consideraron diferentes documentos del BIRF, específicamente los Informes sobre el Estado de Ejecución y Resultados, que para el periodo 2010-2011 lo consideraban como moderadamente insatisfactorio, mientras que en el periodo 2012-2013, de acuerdo con los informes fue moderadamente satisfactorio, para finalizar en 2014-2015 con una ponderación satisfactoria.

En este objetivo, adquiere relevancia la condicionalidad del préstamo, la cual en este caso se evidenció en el tipo de préstamo, en los cambios previos a su aprobación por el Directorio Ejecutivo, en el compromiso de pago mediante la Coparticipación Federal y en las modificaciones en la utilización de los fondos, entre los cuales se contaban obras para agua y cloacas que fueron utilizados para la pavimentación y/o repavimentación de rutas provinciales y caminos vecinales.

Respecto de la condicionalidad la misma quedó patente en el convenio mediante el imperativo para que la provincia desarrolle determinadas actividades, así como en otros documentos, en los cuales se abogaba por el mantenimiento de una Unidad de Coordinación a nivel provincial, el control y la implicancia en determinadas direcciones provinciales en el marco de la asistencia técnica.

De esta forma, luego del estudio realizado, fue confirmada la hipótesis formulada en la introducción, la cual establecía que “en la cooperación internacional desplegada por la Provincia de Buenos Aires con una organización internacional, el BIRF emerge como un claro ejemplo de cooperación por la asignación de préstamos para impulsar el desarrollo territorial, situación que a la vez condiciona las políticas públicas de la misma”.

En este sentido, el caso analizado entre la Provincia de Buenos Aires y el BIRF se constituye en un aporte a los estudios sobre gobiernos subnacionales y

organizaciones internacionales, ya que permite observar la interacción entre diferentes entramados locales, nacionales e internacionales, al tiempo que dar cuenta de aquello que permiten realizar los fondos internacionales, y la presencia de condicionalidades detectadas.

En este sentido, en líneas generales de la presente investigación se desprende que la situación en este préstamo podría generalizarse a otros, tanto subsidiarios como directos de diferentes provincias, en los cuales se observó la presencia de condicionalidades en:

- La tipología de préstamo. El hecho de que el gobierno subnacional (en el caso de un préstamo directo) o un gobierno Nacional (en el caso de un préstamo subsidiario) opte por un determinado tipo de préstamo es producto del asesoramiento realizado por los funcionarios del organismo y responde a intereses que muchas veces no se condice con la realidad local. De esta forma, en el tipo de préstamo estudiado en esta tesis, un Préstamo para una Inversión Específica (SILs), responde a un mecanismo de financiamiento particular al interior del organismo.
- El requisito de mantenimiento de unidades administrativas al interior del gobierno subnacional, como reaseguro para el desembolso de los fondos, a las cuales debe asignarse personal y lugar físico, además del pago de servicios de consultorías y asesoramiento.
- La realización de determinadas actividades, como adoptar un determinado Manual Operativo revisado por el BIRF y la realización periódica de revisiones.
- Utilización de modelos/formatos de legislación local, entiéndase ordenanzas, facilitados por el organismo internacional. Esto se constató puntualmente en el caso de los municipios que integraron el PSBM y cuyos sub-proyectos debieron ser aprobados por los respectivos Honorables Concejos Deliberantes.
- Cambios y modificaciones en el proceso de ejecución que si bien también responden a la coyuntura local, poseen ciertamente motivaciones internacionales.
- Finalmente, del préstamos estudiado se evidencia que las provincias autorizan a que se debite de forma automática de su cuenta de la Coparticipación Federal, en caso de no pagar los montos determinados del préstamo.

Asimismo, del estudio se desprendió que los préstamos subsidiarios o indirectos tienden a poseer condicionamientos implícitos, en vistas de la mayor cantidad de intermediarios en la ejecución del mismo.

Por último, nuevos interrogantes y cuestiones surgieron a lo largo de esta tesis, tales como la necesidad realizar una conceptualización que permita estudiar el caso argentino con sus particularidades de gestión y de constituciones, así como conocer cuál es la situación de los préstamos del BID a las provincias argentinas (si en ellos también existen condicionamientos a las políticas públicas). Por tal motivo, estos temas se continuarán trabajando en futuros trabajos de investigación, específicamente en el Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR) en curso.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, K. y SNIDAL, D. (1998), "Why States act through formal International Organizations?" en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 1.
- ABRAMOVICH, V. (2003), "Social Protection conditionality in World Bank Structural adjustment loans: The case of Argentina's garden program (Pro-Huerta)", en CLARK, D., FOX, J. y TREAKLE, K. (2003), *Demanding accountability: civil-society claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman Littlefield Publishers, Inc., Oxford, Reino Unido.
- ALVAREZ, C. *et al* (2011) "El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina", en *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Argentina.
- ALVES DA SILVA SCAFF, E. (2001), "Educação como estratégia política: a orientação dos organismos internacionais", en *Revista Linhas Críticas*, v. 7, n° 12, Brasília, Brasil.
- ANDREEV, A. (2007), "To what extent are international organizations (IOs) autonomous actors in world politics?" en *Opticon1826*, Issue n° 2 (Spring 2007), UCL, Reino Unido.
- ARAÚJO MOREIRA, F., MARTINS SENHORAS, E. y CASTRO SILVA VITTE, C. (2009): "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades", en *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, EGAL, Universidad de la República. Montevideo.
- ARIAS, M. y VERA, J. (2004), *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. ¿Una ayuda para los países pobres?*, Cuaderno n° 112.
- ARRIZABALO, X. (2001), *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del Fondo Monetaria Internacional y el Banco Mundial*, Editorial Síntesis, Madrid.
- ARAYA, J. y COLOMBO, S. (2009), "Economía, Estado y sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales" en ARAYA, J. (Ed.), *Sociedad, economía y política en la Argentina contemporánea*, ANCYTP/UNCPBA, Tandil.

- AYLLÓN, B. (2007), “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamento y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales” en *Carta Internacional*, vol. 2, nº 2, Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Brasil.
- BAHRY, D. (2005). “The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia” en *Comparative Politics*, 37(2), 127-146.
- BARBÉ, E. (1995), *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, España.
- BARKIN, J. (2006), *International Organization: Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- BARNETT, M. y FINNEMORE, M. (1999), “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations” en *International Organization*, vol. 53, nº 4, the IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- ----- (2004), *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Nueva York, Estados Unidos.
- BARREA, J. (1991), *Théories des Relations Internationales*, CIAO, Paris.
- BAYEH, E. (2014), “Theories on the role of international organizations in maintaining peace and security”, en *International Journal of Multidisciplinary Research and Development*, vol. 1, nº 7.
- BEAULIEU, L. (1889), *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin Cie Librairies.
- BÉLAND, D. y ORENSTEIN, M. (2013), “International organizations as policy actors: An ideational approach”, en *Global Social Policy*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2165514 Consultado el 02/12/2014.
- BERTRANOU, J. (2008), “Introducción”, en IGLESIAS, E. (comp.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- BESSA MAIA, J.; SOMBRA SARAIVA, J. (2012), “A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930” em *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, núm. 1, 2012, pp. 106-134, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, Brasil.
- ----- (2016), “A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa”, en *Desafios*, 28(1), 121-163.
- BESSA MAIA, J. N. (2012), *A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. Tesis de doctorado em Relaciones Internacionales, Universidad de Brasília, Brasília).
- ----- y FARIAS, D. (2005), *Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará*. Fortaleza: IBRI/Livro Técnico.
- BEVILACQUA *et al*, (2017), “Financiamiento internacional de gobiernos provinciales un análisis del caso entrerriano”, en *Tiempo de Gestión*, Año XIII,

nº 24, Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

- BOTTO, M. y SCARDAMAGLIA, V. (2010), "La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas", en *V Congreso de Relaciones Internacionales*, IRI, Universidad Nacional de La Plata.
- ----- (2011), "Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado?", Documento de Trabajo, FLACSO/LATN/FES.
- BRENTA, N. (2008), *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1ª. ed., Colección Tesis de Doctorado, Buenos Aires.
- BRUE, S. L. y GRANT, R. (2008), *Historia del pensamiento económico. Editorial*, CengageLearning, México.
- BUENO, I. (2012), *Paradiplomacia econômica: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*, 1ª Edição, Editora Verdana, Brasília.
- BURCHILL, S. (2005), "Liberalism", in *Theories of International Relations*, 3rd Ed, Macmillan: Palgrave.
- CALCAGNO, A. (1993), *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*, Catálogos Ed., Bs. As., Argentina.
- CALVENTO, M. (2015), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*, Ed. CEIPIL-UNICEN, Tandil, Argentina.
- ----- (2016), *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires*, Ed. CEIPIL-UNICEN, Tandil, Argentina.
- CARBAJALES, J. y GASOL, C. (2008), "La Gestión Internacional de las Provincias en el Marco del Sistema Federal Argentino y a la Luz de sus Propias Constituciones" en IGLESIAS, E. (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1a ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- CARBALLO, R. (2010), "Nuevos Contornos/Renovados mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, enero-marzo 2010, nº 99, CERIR, Argentina.
- CARCEDO, J. (2015), "El rol de los Organismos Internacionales en la Proyección de Políticas Públicas: la relación entre Argentina y el Banco Mundial a principios del Siglo XXI". Directora: Dra. Mariana Calvento. *Tesis para acceder al título de Licenciado en Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1996), *La Sociedad Red*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid.

- ----- (1997), “¿Fin del Estado nación?”, en *El País (España)* del 26/10/1997.
- ----- (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 3: Fin de milenio, Madrid, Alianza Editorial.
- CAVALCANTI, A. (1900), *Regimen Federativo: a Republica Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- CENICACELAYA, M. (2015), “Los convenios internacionales de las entidades miembros de un estado federal. El caso argentino”, en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, La Plata.
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, 1º ed., Buenos Aires, Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- COLACRAI, M. (2001), “Ficha didáctica n° 2: traducción comentada y resumen de la obra de Richard Rosecrance *The Rise of the Trading States. Commerce and Conquest in the Modern World*”, Cátedra Teoría de las Relaciones Internacionales, Escuela de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- ----- (2005), “Sub-national governments and IR. Cooperation or conflict with Nation-State? The case of Argentina”, World International Studies Committee (WISC), 1º Global International Studies Conference, Bilgi University, Istanbul.
- ----- (2013), “El rol de la ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto ni tan poco”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, enero-marzo 2013, n° 14, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- ----- y ZUBELZÚ, G. (1994), “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo Nro. 6, diciembre de 1994.
- COLÁS, M. y BUENDÍA, M. (1994), *Investigación Educativa*, Ediciones Alfar, Andalucía, España.
- COLLINS, R. (1986), "The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. Richard Rosecrance" en *American Journal of Sociology* 92, no. 3 (Nov., 1986): 709-711.
- COLOMBO, S. (comp.) (2011), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, CEIPIL/UNCPBA, 1º edición, Tandil, Argentina.
- ----- y GIGLIO, A. (2011), “La vinculación con Cuba: factores que explican una nueva política en el periodo pos neoliberal”, en COLOMBO, S. (comp.) (2011), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, CEIPIL/UNCPBA, 1º edición, Tandil, Argentina.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2019), “Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de

- desarrollo en la provincia de Buenos Aires”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/30), Santiago.
- CORAGGIO, J. (1996), *Desenvolvimento humano e educação*, Cortez Editora, São Paulo, Brasil.
 - CORBALÁN, M. (2002), *El Banco Mundial: Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
 - CORBETTA, P. (2007), “Cap. 11: El Uso de los Documentos”, en CORBETTA, P. *Métodos y Técnicas de la Investigación Social*, Ed. Mac. Graw-Hill Interamericana de España, Madrid.
 - CORNAGO, P. (2004). *O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental*. San Pablo, Editora da Universidade do Sagrado Coração.
 - CORONEL, A. (2006), “Breve historia de la cooperación descentralizada, una mirada desde Suramérica”, en Análisis de la cooperación descentralizada local, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea, América Latina, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.
 - COX, R. (1983), “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”, en *Journal of International Studies*, vol. 12, nº 2.
 - ----- (2001), ‘The Way Ahead: Towards a New Ontology of World Order’, in WYN JONES, R., ed., *Critical Theory and World Politics*, pp. 45–60. Boulder, CO: Lynne Rienner.
 - CULPEPER, R.; GRIFFITH-JONES, S. y TITELMAN, D. (2015), “Bancos multilaterales de desarrollo”, en OCAMPO, José (ed.) (2015), *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, 1º ed. Veintiuno Editores, Buenos Aires.
 - DALLA VÍA, A. (2004), “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina”, en *Integración & Desarrollo*, publicación del BID/INTAL, Bs. As., julio-diciembre 2004, N° 21, año 8.
 - DÁVILA, C., SCHIAVON, J. y VELÁZQUEZ, R. (2008), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, FCPyS.
 - DÁVALOS, P. (2004), *Las noticias secretas del Banco Mundial: poder y violencia en la reforma estructural*, Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI-ARY Rimay), año 6, nº 72.
 - DE ALMEIDA FREITAS LACERDA, J. (2013), “O papel das ideias e das Organizações Internacionais nas Teorias das Relações Internacionais”, en *Revista de Estudos Internacionais*, vol. 4, nº 1.
 - DE FLAIX, F. (1883), *Études économiques et financières* (2 volumes) Guillaumin Cie Libraries.

- DE LA IGLESIA, J. (coord.) (1994), *El orden económico mundial: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT*, Editorial Síntesis, Madrid, España.
- DEL ARENAL, C. (2008), “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Vitoria-Gasteiz, pp. 182-267.
- DIAS MARTINS, M. (2003), *Cartilha: a ideologia do Banco Mundial*, en Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Fortaleza, Brasil.
- DIEZ DE VELASCO, M. (1997), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- DUCHACEK, I. (1984), “The international Dimension of Subnational Self-Government, Publius” en *The Journal of Federalism*, 14, 5-31.
- ----- (1990), “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P. (1990), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- DUFFIELD, J. (2007), “What are International Institutions?” en *International Studies Review*, Vol. 9, Nº 1.
- DUVERGER, M. (1981), *Métodos de la ciencias sociales*, Ed. Ariel, Bs. As.
- EKMEKDJIAN, M. (1999), *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Depalma.
- EZQUERRO, M. (2006), “Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba”, en *III Congreso de Relaciones Internacionales*, IRI, Universidad Nacional de La Plata.
- FELDER, R. (2005), “Bienaventurada, Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos”, en THWAITES y LÓPEZ (editoras) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*, Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- ----- (2009), “Reformas institucionales e integración global. La intervención del Banco Mundial en Argentina durante los '90”, en *Revista de Sociología e Política*, vol. 17, nº 33, Universidade Federal do Paraná, Brasil. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/238/23814276005.pdf Consultado el 15/12/2018.
- FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. (2001) “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science* 4:391–416.
- FLYVBJERG, B. (2004), “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, en *REIS Revista Española de Sociología*, 106: 33-62.
- FREIRE, M. y PETERSEN, J. (2004), *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*. copublication of the World Bank and Oxford University Press.
- FRÍAS, P. et al (1988), *La Nueva Constitución de Córdoba*, Marcos Lerner, Córdoba.

- GALLO, J. y CHATTERTON, I. (2015), "Beyond sovereign guarantees: The case for sub-national finance". Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/psd/beyond-sovereign-guarantees-case-sub-national-finance> consultado el 1/8/2019.
- GALLO YAHN FILHO, A. y FERNANDES DE OLIVEIRA, M., (2006) "Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais" en VIGEVANI, Tullo (coord.), *Gestão Pública e Inserção Internacional Das Cidades*, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea / Pontífica Universidade Católica de São Paulo / Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" / Fundação Getúlio Vargas.
- GAO (1990), "Case Study Evaluation". Program Evaluation and Methodology Division. United States General Accounting Office. United States. Fuente: <http://bit.ly/feyn>
- GARCÍA SEGURA, C. (1996), "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 91, enero-marzo 1996.
- ----- (2004), "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexione sobre la presencia internacional de la comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco", en VIGEVANI, Tullo (2004), *A dimensão subnacional e a relações internacionais*, São Paulo, PUC Editora.
- GASOL VARELA, C. (n/d), *Gobiernos locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e iusinternacionalistas aplicados al caso argentino. Debates actuales*. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html> consultado el 20/02/2018.
- GELLI, A. (2004), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Ed. La Ley.
- GRAMSCI, A. (1971), *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, Nueva York, Estados Unidos.
- HAWKINS, D. et al (2006), *Delegation and Agency in International Organizations (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ, A. (2006), "El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994", en *Revista Estudios sobre Derecho Municipal y Federalismo*. Colección Derecho Público. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario. Rosario, El Derecho.
- HERZ, M. y HOFFMANN, A. (2004), *Organizações Internacionais: História e Práticas*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- HOCKING, B. (1995), "Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments", en *Welt Trends* 11, pp. 36-51.
- HOWES, S.; MISHRA, D. y RAVISHANKAR, VJ. (2007), "Ten Years of World Bank Sub-National Policy-Based Lending to India: A Retrospective", en ASARC Working Papers 2007-18, The Australian National University, Australia South Asia Research Centre.

- HURTADO HURTADO, J. (2014), "Feminismo y organizaciones internacionales, ¿cambio o continuidad en las estructuras de poder?", en *Revista Mito Cultural*. Disponible en: <http://revistamito.com/feminismo-y-organizaciones-internacionales-cambio-o-continuidad-en-las-estructuras-de-poder> consultado el 20/09/2018.
- IGLESIAS, E. (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- IGLESIAS, V. (2008), "La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino", en IGLESIAS, E. (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- ----- (2008), "Las Provincias y su Gestión en el Área de Comercio Exterior. Diagnóstico y Análisis del Caso Argentino", en Iglesias, E. (comp.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- JENKINS, R. (2003), "India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm" en: *Publius: the Journal of federalism*, vol. 33, no. 4, fall 2003.
- JIMÉNEZ, J. y RUELAS, I. (2016), "El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 186, CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, C. (2003), "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales", en *Polis*, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Distrito Federal, México.
- KEOHANE, R. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- ----- y NYE, J. (1974), "Transgovernmental Relations and International Organizations" en *World Politics*, Vol. 27, No. 1.
- ----- (1989), *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- KINCAID, J. (1990), "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation," en MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P., eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, New York: Oxford University Press.
- KIRK, J. (2005), "Banking on India's States: The Politics of World Bank Reform Programs in Andhra Pradesh and Karnataka", *India Review*, 4:3, 287-325.
- ----- (2006), "Higher Authority or Hired Hand? The World Bank's Policy-Based Lending to Indian and Brazilian State Governments" Paper presented at

- the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA.
- KRASNER, S. (1989), *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, GEL, Buenos Aires, Argentina.
 - KRATOCHWIL, F. (1989), *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge University Press.
 - LACHAPELLE, G. (2003). "Quebec' International Strategies: mastering globalization and new possibilities of governance". Paper presented at the *Conference Québec and Canada in the New Century: New Dynamics, New Opportunities*, Québec.
 - LARDONE, M. (2004), "Coercition et politique. Le processus du transfert des réformes de l'État entre deux Banques Internationales de Développement et une Province argentine", Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
 - ----- (2009), "Multilateral Development Banks and State Reform: Comparative Research on Provincial Cases in Argentina", en 21° Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009.
 - LEECH, R. (2004), *Poder de voto en las instituciones de Bretton Woods*, Documento de Trabajo de CSGR n° 154/
 - LUCIONI, L. (2003), "Orientación del financiamiento de organismos financieros a provincias" en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 17, CEPAL.
 - MAIRA, L. (2010), *La política internacional subnacional en América Latina*, Ediciones del Zorzal.
 - MALAMUD, A. (2011), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", en *Norteamérica*. Año 6, n° 2. Disponible en: www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf consultado el 10/09/2018.
 - MEARSHEIMER, J. (1994/95), "The False Promise of International Institutions" en *International Security*, n° 19 (3). Disponible en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf> consultado el 23/01/2015.
 - MEIERHENRICH, J. (2012), "International Organizations", subject guide of the undergraduate study in Economics, Management, Finance and the Social Sciences, London School of Economics and Political Science (LSE).
 - MITRANY, D. (1943), *A working peace system*, Chicago, Quadrangle Books.
 - MOLGARAY, D. (2018), "El análisis documental como técnica de investigación en el siglo XXI", en TONON, Graciela (Comp), *Nuevas propuestas para estudiar Ciencias Sociales*, UP, Buenos Aires.
 - MONROY, R. (2007), *Federalismo y Relaciones Internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, México, SEGOB.
 - MORALES RUVALCABA, D. (2010), "La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un "Regional Core-State" suramericano", en *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 2, n° 3. Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, México

- MORGENTHAU, H. (1986), *Política entre las naciones. La lucha por la paz y el poder*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- NARANJO, G. (2005), *Reseña del libro “La maldita trinidad: El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio” de Richard Peet*, Revista de Geografía Norte Grande, nº 34, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- OHMAE, K. (1993), “Del Estado-nación al “Estado-región”, en *Revista de Ciencia Política*, nº 32.
- ----- (1997), “¿El fin del Estado-nación?”, en *El País* (España). Disponible en: https://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803_850215.html consultado el 10/07/2018.
- ONUF, N. (1989), *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations (New International Relations)*, Routledge Ed.
- ORTEGA RAMÍREZ, A. (2012), “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas”, en *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, año 1, nº 3, Buenos Aires, Argentina.
- PIANA, R. y TISERA, J. (2017), “Globalización, interdependencia compleja y mundialización: la dialéctica entre lo global y lo local”, en la *Revista Razón Crítica*, nº 3, UTADEO.
- PINTO, M. (2007), “Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional” en *Relações Internacionais*, nº 16.
- PROYECTO BRETTON WOODS (2010), “Dentro de las Instituciones: La Estrategia de Asistencia de País del Banco Mundial”, Boletín nº 70, marzo y abril. Disponible en: <http://old.brettonwoodsproject.org/es/boletin/70/boletinbw70.txt> Consultado el 10/10/2018.
- REINALDA, B. y VERBEEK, B. (2004), *Decision Making Within International Organisations*, Routledge Ed., Londres.
- RIMOLDI DE LADMANN, E. (1991), “Relaciones Económicas Internacionales y Federalismo” en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, nº 3. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/federalismo.pdf> consultado el 05/03/2018.
- RISSE, T. (2002) “Constructivism and International Institutions: Toward Conversations Across Paradigms”, en KATZNELSON, I. y MILNER, H., *Political Science: The State of the Discipline*, Norton, New York.
- RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, S. (2004), “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en *XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales*.
- RODRÍGUEZ GIAVARINI, A. (2008), “Prólogo”, en IGLESIAS, E. (comp.), (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

- RODRÍGUEZ MANZANO, I. (1996), "Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones Internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organizaciones internacional", en *Dereito*, vol. 5, nº 1.
- ROMERO, M. (2004), "Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada", en GODINEZ ZÚÑIGA, V.M y ROMERO, M. (eds.), *Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso.
- ROSECRANCE, R. (1986), *The rise of the trading state. Commerce and conquest in the modern world*, Basic Books, Nueva York.
- ROSENAU, J. (1990), *Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, United States, Princeton University Press.
- SAGÜÉS, N. (1994), "Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994", en *La Ley*, 11-3-1994.
- SALVILOLO, M. (2005), *Provincias y convenios internacionales: una propuesta desde el federalismo de concertación*, 1º ed. GEL, Buenos Aires, Argentina.
- SASSEN, S. (1994), *Cities in a world economy*, Pine Forges Press.
- SAUTU, R. et al (2005), *Manual de Metodología*, CLACSO Libros, Bs. As.
- SINCLAIR, A. y BYERS, M. (2006), "When US Scholars Speak of "Sovereignty", What Do They Mean?" en *TranState Working Papers* No. 44, Universidad de Bremen.
- SRIDHARAN, K. (2003), "Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States", en *Asian Studies Review*, vol. 27, no. 4, December 2003.
- SOLDATOS, P. (1990). "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors". En H. MICHELMANN y P. SOLDATOS, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.
- TORRES, M. (2010), "Las definiciones principales de la política exterior de la administración Kirchner". Presentado en *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.
- TORRIJOS, V. (2000), "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", en *Revista Desafíos*, [S.I.], v. 2, p. 19-54, mar. 2000. ISSN 2145-5112, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá.
- TOUFEKSIAN, M. (2013), "El Congreso Nacional y la celebración de Convenios Internacionales por parte de las Provincias Argentinas y la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista de Derecho Parlamentario*, Nº 15. Disponible en: www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=65889&print=2 consultado el 20/02/2018.
- TOUSSAINT, E. (2007), *Banco Mundial: el golpe de estado permanente*, Editorial El Topo Viejo, Madrid.
- ----- (2014), *Domination of the United States on the World Bank*, en Series Bretton Woods, the World Bank and the IMF: 70th Anniversary, Committee for the Abolition of the Third World Debt (CADTM).

- ----- y MILLET, D. (2005), *50 Preguntas y 50 respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, Argentina.
- TRUCCO, M. y PRIOTTI, A. (2010), "Las facultades de las provincias en las relaciones internacionales", en *Temas de Derecho Público* (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario); Nro. 19; Ed. Ediar, Buenos Aires.
- TULUY, H. (2013), "El desarrollo empieza y termina con la gestión local". Local Democracy and Municipal Government: towards an effective public service delivery. Miami, Estados Unidos. Disponible en: www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/06/19/el-desarrollo-empieza-y-termina-con-la-gestion-local consultado el 1/8/2019.
- VADELL, J. (2006), "A política internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, nº 1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasil.
- VILAS, C. (2007), *El Banco Mundial y la reforma del Estado en América Latina: Fundamentos teóricos y prescripciones políticas*.
- VIGEVANI, T. y FIGUEIREDO PRADO, D. (2010), "Acciones y Problemas de la Paradiplomacia en Brasil", en MAIRA, Luis (2010), *La política internacional subnacional en América Latina*, Ediciones del Zorzal.
- WALTZ, K. (2000), "Structural Realism after the Cold War", en *International Security*, vol. 25, nº 1. Disponible en: www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Waltz_Structural%20Realism.pdf Consultado el 20/12/2014.
- WENDT, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- ----- (1992), "Anarchy is what States make of it: the Social Construction of Power Politics" en *International Organization*, vol. 46, No. 2.
- ZAMUDIO GONZÁLEZ, L. (2012), *Introducción al Estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales: la pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- ZUBELZÚ, G. e IGLESIAS, V. (2005), Proyecto: "Provincias y Relaciones Internacionales", Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Argentina y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del CARI.
- ZUBELZÚ, Graciela (2008), "El Diseño Institucional y los Perfiles de Gestión Externa de las Provincias Argentinas", en IGLESIAS, E. (comp.), (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

Legislación consultada:

- Constitución de la Nación Argentina (1994).

- Constitución de la Nación Argentina (1853).
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).
- Honorable Concejo Deliberante Gral. Pueyrredón (2011), Ordenanza n° 20.377.
- ----- (2014), Ordenanza n° 22.076.
- ----- (2015), Ordenanza n° 22.076.
- Honorable Concejo Deliberante de Azul (2011), Ordenanza n° 3.133.
- Ley Provincial n° 13.929 del 30/12/2008.

Documentos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento:

- 1990: Informe sobre el Desarrollo Mundial: Pobreza. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5973/WDR%201990%20-%20English.pdf?sequence=5> Consultado el 10/12/2018.
- 1991: Informe y Recomendaciones del Presidente del BIRF al Directorio Ejecutivo sobre el Préstamo de Reforma del Sector Público, a Argentina. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/610941468002155781/pdf/multi-page.pdf> Consultado el 10/11/2018.
- 1996: Informe n° 15844, *Argentina Country Assistance Review*, Operations Evaluation Department, Washington.
- 2001: World Bank Lending Instruments. Resources for Development Impact. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Lending_Instr_En_g.pdf
- 2004: Informe n° 27340-AR: Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina, Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina.
- 2006: Informe n° 34015-AR: Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008. Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe.
- 2009a: Manual del Servicio de la Deuda del Banco Mundial, División de servicios financieros y a los prestatarios Oficina del Vicepresidente y Contralor Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1250176637898/0000429271ESes.pdf> Consultado el 10/12/2018.
- 2009b: Informe n° 48476-AR: Estrategia de Alianza con la República Argentina para el periodo 2010-2012, Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe.
- 2011: Informe n° 59222-AR de “Situación sobre la Estrategia de Alianza con la República Argentina para el Período 2010-2012”, Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Uruguay y Paraguay. Región de América Latina y el Caribe.
- 2013: Proyectos y Programas: la Estrategia de Asistencia a los Países, Página web disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPAN/ISH/0,,contentMDK:20223708~menuPK:470760~pagePK:64130965~piPK:64130262~theSitePK:384979,00.html> Consultado el 03/01/2018.

- 2014: Informe n° 81361-AR: Estrategia de Alianza con la República Argentina para el periodo 2015-2018, Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina y el Caribe.
- 2015: Comunicado de Prensa: BM/Argentina: Oportunidades laborales para medio millón de jóvenes, Disponible en: www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/01/15/wbargentina-job-opportunities-for-half-a-million-young-adults Consultado el 03/01/2019.
- 2018: Proyectos del Banco Mundial en Argentina. Disponible en: http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/projects/all?lang_exact=Spanish Consultado el 02/01/2019.

Documentos del gobierno argentino:

- ARBA (19/08/2010), “Encuentro con nueva presidenta del Banco Mundial”. Disponible en: www.arba.gov.ar/NoticiasHome/MasInfo/Noticias.asp?idNoticia=415 consultado el 31/03/2019.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE DEUDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2018), “Préstamos contraídos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con el Banco Interamericano de Desarrollo”. Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/index_deuda.php consultado el 20/12/2018.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2009), “Conferencia acerca del préstamo del Banco Mundial para el saneamiento del Riachuelo”.
- SECRETARIA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA (2014), “Sala de Prensa: Capitanich se reunió con autoridades del Banco Mundial”.

Notas periodísticas:

- ÁMBITO FINANCIERO (28/03/2014), “En el marco de encuentro con BM, Capitanich y Kicillof avanzaron en acuerdo con Brasil”. Disponible en: www.ambito.com/noticias/imprimir.asp?id=734636 Consultado el 20/04/2015.
- ----- (28/09/2009), “Scioli expondrá en Miami las políticas sociales implementadas en la Provincia”. Disponible en: www.ambito.com/scioli-expondra-miami-las-politicas-sociales-implementadas-la-provincia-n3584567 consultado el 28/03/2019.
- CLARÍN (14/06/2005), “Visita de Pamela Cox. El Banco Mundial pasa revista”. Disponible en: www.clarin.com/ediciones-antiores/banco-mundial-pasa-revista_0_H1m7ooukCYg.html consultado el 27/03/2019.
- EL CRONISTA (25/06/2007), “Solá fue a buscar crédito a Washington”. Disponible en: www.cronista.com/economia/Sola-fue-a-buscar-credito-a-Washington-20070626-0116.html consultado el 27/03/2019.

- EL DÍA (9/03/2005), “La Provincia ya tiene 200 millones del Banco Mundial, para obras”. Disponible en <https://www.eldia.com/nota/2005-3-9-la-provincia-ya-tiene-200-millones-del-banco-mundial-para-obras> consultado el 13/08/2019.
- ----- (19/08/2010), “Reunión con autoridades del Banco Mundial”. Disponible en: www.eldia.com/nota/2010-8-19-reunion-con-autoridades-del-banco-mundial consultado el 31/03/2019.
- ----- (26/11/2009), “Gestión de Scioli ante el Banco Mundial”. Disponible en: www.eldia.com/nota/2009-11-26-gestion-de-scioli-ante-el-banco-mundial consultado el 28/03/2019.
- EL RETRATO DE HOY (17/03/2014), “El Municipio culminó el Programa de 292 cuadras de asfalto”. Disponible en: <https://elretratodehoy.com.ar/2014/03/17/el-municipio-culmino-el-programa-de-292-cuadras-de-asfalto/> consultado el 5/10/2018.
- INFOBAE (15/10/2013), “ARBA obtuvo un crédito del Banco Mundial para renovar equipos y tecnología”. Disponible en: www.infobae.com/2013/10/15/1516340-arba-obtuvo-un-credito-del-banco-mundial-renovar-equipos-y-tecnologia/ consultado el 2/4/2019.
- LA CAPITAL (27/01/2012), “Dos ofertas para realizar las obras de pavimento en 292 cuadras”. Disponible en: <http://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2012/01/27/207525.htm> consultado el 10/07/2019.
- LA NACIÓN (9/3/2005), “Fuerte respaldo de Kirchner a Solá”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-respaldo-de-kirchner-a-sola-nid685933> consultado el 14/07/2019.
- ----- (28/06/2007), “Solá busca créditos del Banco Mundial y del BID en EE.UU.”. Disponible en: www.lanacion.com.ar/economia/sola-busca-creditos-del-banco-mundial-y-del-bid-en-eeuu-nid921152 consultado el 27/03/2019.
- NOTICIAS DE AZUL (11/10/2013), “Luego de la denuncia mediática, desde el gobierno municipal ratificaron la buena calidad de las obras de asfalto”. Disponible en: <http://noticiasdeazul.com/?p=21955> consultado el 10/6/2019.
- ----- (25/02/2013), “Obras en Azul: se llamo a licitación para la pavimentación de 102 cuadras”. Disponible en: <http://noticiasdeazul.com/?p=12281> consultado el 10/06/2019.
- PÁGINA/12 (15/02/2007), “La pobreza es por sus planes”. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-80427-2007-02-15.html Consultado el 10/03/2018.
- ----- (27/09/2008), “Con elogios por el Club de París”. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-112342-2008-09-27.html Consultado el 10/05/2018.
- PORTAL 24CON (5/11/2009), “Relación estratégica con el Banco Mundial”. Disponible en: www.24con.com/nota/30606-relacion-estrategica-con-el-banco-mundial/ consultado el 28/03/2019.
- PUNTO CERO (12/9/2006), “LUJAN: Licitaron redes de agua para 17 barrios. La obra tendrá financiamiento del Banco Mundial”. Disponible en: <https://puntocero2006.wordpress.com/2006/09/12/lujan-licitaron-redes-de-agua-para-17-barrios-la-obra-tendra-financiamiento-del-banco-mundial/> consultado el 14/08/2019
- TÉLAM (27/05/2014), “Designaron un nuevo director del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay”. Disponible en:

www.telam.com.ar/notas/201405/64820-banco-mundial-designacion-argentina-paraguay-uruguay.html Consultado el 10/12/2018.

Documentos relacionados con el Préstamo PSBM:

- BIRF (2005), "Project Information Document (PID) Concept Stage", Informe n° AB1402.
- ----- (2006), "Project Information Document (PID) Concept Stage", Informe n° AB2133.
- ----- (2007), "Convenio de préstamo del Proyecto de Servicios Básicos Municipales", 8 de mayo de 2007.
- ----- (2008), "Manual operativo del Proyecto de Servicios Básicos Municipales",
- ----- (2009), "Convenio de Préstamo Subsidiario del Préstamo BIRF N° 7385-AR". Disponible en: <https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/PSBM-7385/ConvenioPrestSubsidiario-BA.pdf> consultado el 08/04/2019.
- ----- (2010), "Report N°: 54938-AR: Restructuring paper on a proposed project restructuring of the Basic Municipal Services Project Loan 7385-AR".
- ----- (2011a), "Report No: ISR1834 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2011b), "Report No: ISR5190 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2012), "Segunda Enmienda al Convenio de Préstamo n° 7385-AR Proyecto de Servicios Básicos Municipales". Disponible en: <https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/PSBM-7385/PSBM1-2daEnmienda.pdf> consultada el 27/4/2019 consultado el 08/04/2019.
- ----- (2012), "Report No: ISR6976: Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2013a), "Report No: ISR9320 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2013b), "Report No: ISR11543 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2014a), "Report No: ISR13763 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2014b), "Report No: ISR16237 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2015a), "Report No: ISR18819 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484)".
- ----- (2015b), "Informe Final de Ejecución (Implementation Completion and Results Report-IBRD 73850 on a loan in the amount of US\$ 110 million to the Argentine Republic for a Basic Municipal Services Project". Informe n° ICR00003421.
- ----- (2015b), "Report No: ICR00003421 Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$ 110 million to the Argentine Republic for a Basic Municipal Services Project".
- Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (2011) "Proyecto de Servicios Básicos Municipales BIRF 7385 – AR. Licitación Pública Nacional "Pavimentación de 102 cuadras - Ciudad de Azul. Prov. de Buenos Aires". Disponible en: <https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/PSBM-7385/PliegoPavimentacionAzul.pdf>

- ----- (s/f),
“PSBM - Programa de Servicios Básicos Municipales - Préstamo BIRF 7385-AR”.
Disponible en: <https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/PSBM1.html> consultado el 10/04/2019.
- MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDÓN (2011), “Convenio de Sub-préstamo”.
Disponible en: <https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/PSBM-7385/psbmGralPuyerrredon-Convenio.pdf>
- ----- (2014), “Inauguran obra de asfaltado de 36 cuadras”. Disponible en: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/asfalto-inauguran-obra-de-asfaltado-de-36-cuadras> consultado el 19/7/2019.

ANEXO 1: RELEVAMIENTO DE PRÉSTAMOS APROBADOS POR EL BIRF A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2003-2015)

Cantidad de préstamos, código y tipo de Préstamo	Monto	Destino de los fondos	Organismo ejecutor y ley del endeudamiento	Fechas y Plazo de vencimiento (en años)
1 BIRF 7268-AR Directo	Costo Total: U\$S 267 millones. Aporte Local: U\$S 67 millones. Financiamiento: U\$S 200 millones.	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura. Apoyar la reactivación productiva y el crecimiento de la economía provincial, a través de la mejora de la red vial provincial.	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 13.296 modificada por Ley 13.735	Fecha de Aprobación Directorio: 07/12/2004. Fecha del Contrato: 08/03/2005. Fecha Efectividad: 17/06/2005. Fecha Terminación: 31/12/2013.
2 BIRF 7472-AR Directo	Costo Total: U\$S 362 millones. Aporte Local: U\$S 92 millones. Financiamiento: U\$S 270 millones.	Financia la segunda etapa del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 13.735	Fecha de Aprobación Directorio: 28/06/2007. Fecha del Contrato: 30/05/2008. Fecha Efectividad: 08/08/2008. Fecha Terminación: 31/12/2013. 11 años.
3 BIRF 7947-AR Directo	Costo Total: U\$S 66.6 millones. Aporte Local: U\$S 16.6 millones. Financiamiento: U\$S 50 millones.	Financiación adicional del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 14.331	Fecha de Aprobación Directorio: 27/07/2010. Fecha del Contrato: 06/02/2012. Fecha Efectividad: 17/02/2012. Fecha Terminación: 30/05/2015. 12 años.
4	Costo Total: US\$ 175 millones. Monto del Compromiso:	Programa de Servicios Básicos Municipales. Mejorar la calidad de vida y la calidad de los servicios municipales básicos por medio del suministro de agua y saneamiento, drenaje urbano	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As.	Fecha de Aprobación: 06/06/2006.

BIRF Subsidiario	7385-AR	US\$ 110 millones.	e infraestructura vial de manera equitativa y sostenible desde el punto de vista fiscal.	Ley 13.929	Fecha de Cierre: 30/04/2015. 10 años.
5 BID 1700-OC-AR Directo		Costo Total: U\$S 330 millones. Aporte Local: U\$S 100 millones. Financiamiento: U\$S 230 millones.	Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia. Mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad en educación, salud y asistencia social	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 13.400	Fecha de Aprobación Directorio: 07/12/2005. Fecha del Contrato: 07/11/2006. Fecha Efectividad: 11/07/2007. Fecha Terminación: 27/09/2016. 25 años.
6 BID Subsidiario	962/OC-AR		Programa de Modernización del Puerto Quequén con el objetivo de reducir los costos del comercio exterior. Obra de Ampliación y Remodelación de la Escollera Sur del Puerto de Quequén.	Ministerio de Infraestructura Ley 12.267 y Decreto 1.485.	11,5 años.
7 BID 3256/OC-AR Directo		Costo Total: U\$S 287,5 millones. Aporte Local: U\$S 57,5 millones. Financiamiento: U\$S 230,0 millones.	Programa de Saneamiento Ambiental y Control de Inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista. El objetivo del Programa es el de recuperar la calidad ambiental de la Cuenca del Río Reconquista a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorice acciones impulsoras en ese sentido. Para motivar e incluir la población en el proyecto, se priorizarán inversiones a poblaciones que viven en áreas de riesgo sanitario	Ministerio de Infraestructura Ley 11.497	Fecha de Aprobación Directorio: 23/07/2014. Fecha del Contrato: 10/12/2014. Fecha Efectividad: En proceso. Fecha Terminación: 10/12/2020. 20 años.
8 BID 2210/OC-AR Directo		Costo Total: U\$S 36.6 millones. Aporte Local: U\$S 11.6 millones. Financiamiento: U\$S 25 millones.	Programa de Seguridad ciudadana e inclusión. El objetivo es la implementación de un Programa innovador en materia de Seguridad Ciudadana, basado en la inclusión como eje para la disminución de la conflictividad social y la violencia delictual en la Provincia de Buenos Aires.	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 13.929	Fecha de Aprobación Directorio: 21/10/2009. Fecha del Contrato: 30/06/2010. Fecha Efectividad: 21/09/2011. Fecha Terminación: 30/06/2015.

				25 años.
9 BID 1855/OC-AR Subsidiario N° de proyecto: AR-L1016	Costo Total: US\$ 80.000.000 Financiamiento de contrapartida del país: US\$ 8.000.000	Programa de Mejora de la Gestión Municipal. El Programa apoyará la mejora de 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. Fue para varias provincias.	Ministerio de Economía de la Provincia de Bs. As. Ley 13.929	Fecha del Contrato: 06/11/2007. 19 años.
10 BID 2573	Costo Total: U\$S 287.500.000 Aporte Local: U\$S 57.500.000 Financiamiento: U\$S 230 millones.	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) El objetivo del PROSAP es desarrollar las economías regionales con foco en el sector agroindustrial y prestar especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competitividad para la inserción en el mercado nacional e internacional.		Fecha de Aprobación: 14/09/2011. Firma Contrato: 29/12/2011.

Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público.