

Primer Encuentro de reflexión sobre las Relaciones Internacionales
“Construyendo Comunidad: un balance de las RRII desde Argentina”
Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina (AERIA)
23 y 24 de mayo de 2019 - Universidad Metropolitana (UMET)

La participación de los gobiernos provinciales en las relaciones internacionales: un acercamiento a la Provincia de Buenos Aires y su relación con organismos internacionales de crédito

María Lis Rolandi¹ - Juan Facundo Carcedo²
CEIPIL-UNICEN/CIC

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la participación de los gobiernos provinciales en las relaciones internacionales y la vinculación de la Provincia de Buenos Aires con organismos internacionales de crédito, tales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), haciendo especial hincapié en este último.

En primera instancia, la ponencia realiza un abordaje sobre la teoría de las Relaciones Internacionales y el rol de los gobiernos subnacionales en la misma, destacando la conceptualización de gestión externa o internacional de las provincias.

Seguidamente, el trabajo examina la relación de la Provincia de Buenos Aires con los organismos anteriormente mencionados durante el periodo 2003-2015, a fin de indagar sobre los proyectos aprobados y la finalidad de los mismos.

En cuanto a la metodología a emplear, la misma prioriza el análisis cualitativo, a través de la exploración de fuentes documentales y bibliografía específica sobre la temática,

¹ Profesora de Geografía (UNICEN). Magister en Relaciones Internacionales (UNICEN). Jefe de Trabajos Prácticos, Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN. Miembro de la planta estable de investigadores del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL/CICPBA) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Correo electrónico: lisro@live.com.ar

² Lic. en Relaciones Internacionales (UNICEN). Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (UNR). Estudiante de Doctorado en Relaciones Internacionales (UNR). Becario de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA). Miembro de la planta estable de investigadores del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL/CICPBA) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Correo electrónico: facundocarcedo@gmail.com

así como el estudio de bases de datos elaborados por los autores a partir de información disponible en las páginas oficiales de ambos organismos.

Con esta ponencia, se pretende profundizar el conocimiento sobre el endeudamiento internacional de los gobiernos subnacionales, específicamente de la Provincia de Buenos Aires, al tiempo que se consolida el abordaje teórico que posibilita el estudio del mismo.

Los gobiernos subnacionales en las Relaciones Internacionales

En la presente sección se abordará el rol 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 los mapas mentales y que otorgan herramientas para abordar este fenómeno, además de otras contribuciones específicas sobre el tema. Seguidamente, se realizará un estudio conceptual exploratorio de diferentes terminologías que se han utilizado para estudiar el tema, destacando a los fines de esta ponencia la de gestión externa o internacional de las provincias.

Enfoque general sobre la participación internacional de los gobiernos subnacionales

En este apartado se abordan distintos enfoques que desde variadas disciplinas ayudan a estudiar la participación internacional de los gobiernos subnacionales. Se examinan los estudios del estado-región de Ohmae 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).

De esta forma, en primer lugar, para Ohmae (1993), el Estado-nación ha devenido en 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 toma 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 anterior, 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 llamada *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, 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 mayor influencia 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, estatales y supra-estatales) (Castells, 1996), 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 orden y mando” (Castells, 1997).

A estas teorías de carácter general, que influyen en 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 agregan las contribuciones específicas que abordan particularmente la complejidad del accionar de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales.

Entre estos trabajos se encuentran los de 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.. Es por este motivo, que sus aportes son valiosos para el presente estudio.

El concepto de entidad política subestatal utilizado por la autora es definido en base a tres características básicas de estos actores:

“1) son territoriales (tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) o de un Estado unitario con una administración territorial diversificada” (García Segura, 1996: 237).

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, 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 estos aportes, Ortega Ramírez (2012) también analiza los factores que explican el incremento en la participación internacional de los denominados “gobiernos locales”. A aquellos 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).

De acuerdo con Colacrai (2013), los factores analizados previamente “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”³ (Colacrai, 2013: 5).

De esta forma, 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), como se indica en el próximo apartado.

La conceptualización de gestión externa o internacional de las provincias

En este apartado se pretende establecer una reseña sobre las diferentes acepciones establecidas por los especialistas en relación a la gestión internacional de estados subnacionales. Posteriormente, se hará hincapié en la gestión internacional de las provincias con el objetivo de analizar las estrategias realizadas por la Provincia de Buenos Aires en la primera década del Siglo XXI en relación a la vinculación con los organismos internacionales de crédito (BIRF y BID).

Como lo mencionan varios autores,

“la gestión internacional es un fenómeno actual resultado de la conjunción de variables nacionales e internacionales tales como la reestructuración del capitalismo, la interdependencia de la economía mundial y la implementación de políticas de descentralización” (Castells, 1999; Lastres, 2000; Albuquerque, 2001; Oszlak, 2001; Finot, 2001; Tussie, 2004, citado en Calvento y otros, 2014: 36).

Como consecuencia, Calvento y otros (2014) explicitan que los estados subnacionales redefinieron sus funciones planteando innovadoras políticas, agregando a sus actividades

³ La concepción de mundos Estado-céntricos y multi-céntricos de James 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.

tradicionales la ejecución de estrategias de desarrollo local – regional, orientadas a crear y reforzar la gestión internacional.

Uno de los especialistas considera que:

“las estrategias de gestión internacional subnacional son las actividades que impulsan la activa participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales contemporáneamente a la acción estatal, constituyendo novedosas formas de acción exterior que, no obstante su autonomía, siguen estando subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado [Nacional]” (Natalizio, 2007: 40).

En este sentido, Colacrai y Zubezú (2004) concuerdan que la gestión externa de los estados subnacionales debe ser considerada como acciones que complementan y cooperan en la política exterior del Estado y que ponen énfasis en objetivos más concretos relacionados con el desarrollo local y regional o como una estrategia para defender la inclusión de intereses provinciales en la agenda externa nacional.

En la misma dirección, se recupera la definición de Noe Cornago (2001:2) que entiende el fenómeno como:

“la (...) implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc, con entidades públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.

Teniendo en cuenta las definiciones señaladas, sobre la gestión internacional de los actores subestatales, tal el caso de las provincias, se observa que la misma es una expresión que conlleva una amplitud y una consolidación cada vez más importante, al proyectarse en el escenario internacional para satisfacer sus necesidades socioeconómicas o culturales. Así es como la vinculación externa se convierte en un nuevo espacio para gestionar e impulsar sectores de sus economías a través de inversiones, impulsando el turismo e intercambios culturales y realizando obras públicas al obtener créditos o diferentes tipos de ayudas internacionales.

Estos actores pueden, insertarse o interactuar en el sistema internacional mediante dos tipos de canales los cuales se inter vinculan: a través de gestiones o acciones independientes llevadas a cabo por sus propios medios, con el fin de alcanzar determinados objetivos; o influyendo en la política de las agencias administrativas de los Estados de los que forman parte con el objetivo de anteponer sus intereses en la diagramación de políticas de alcance internacional que dichos Estados lleven adelante.

Efectivamente, y a través del accionar internacional de las provincias argentinas, De Marsilio (2006) distingue los objetivos que lo guían: económico, que incluyen lo comercial y financiero; infraestructura, asociado a la vinculación física; cultural, educativa y social, que se relaciona a los vínculos con colectividades extranjeras, a la coordinación de programas educativos, etc.; y, una categoría denominada como “Varios”, donde se incluyen objetivos tales como los ambientales, sanitarios, de cooperación judicial, entre otros.

De esta manera, se observan diferencias muy marcadas en el accionar internacional de las provincias argentinas, situación que es analizada por Zubelzú (2008), poniendo el eje de la investigación en la estructura gubernamental que cada una delinea para implementar las políticas de gestión internacional estableciendo una tipología por diseño institucional donde distinguen:

- Provincias en las que las áreas de actividad externa se ubican dentro de la estructura del Ministerio de Producción;
- Provincias que cuentan con alguna área específica de relaciones internacionales que excede lo productivo-comercial;
- Provincias que cuentan con agencias específicas destinadas a fomentar eventos de promoción de exportaciones; y
- Provincias que no cuentan con ningún área institucional destinada a la gestión externa.

La autora concluye que la tendencia en estos actores:

“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: 13).

Es en este contexto, donde se observa “la aplicación de políticas como la apertura económica y la propensión al endeudamiento estatal, alentado por la disponibilidad de capital financiero internacional, generaron reacciones puntuales en los actores subnacionales. En el primer caso, las estructuras productivas y de comercialización subnacionales quedaron expuestas a los efectos positivos y negativos- sobre sus principales bienes transables en el mercado regional e internacional. En el segundo, algunos actores subnacionales pudieron acceder directamente al crédito internacional” (Zubelzú, 2006:2).

Retomando este segundo caso, es que el trabajo pretende examinar los aportes del BID y el BIRF en el periodo 2003 al 2015 hacia la Provincia de Buenos Aires, al ser la misma la de mayor aporte poblacional, de producto bruto interno (PBI), con destacado desarrollo cultural, turístico y con importantes obras de infraestructura que permiten la conectividad tanto dentro de la provincia como con el resto de las regiones del país, así como con otros países.

Breve acercamiento al BIRF y al BID en el sistema internacional

En relación al BIRF⁴, el mismo entró formalmente en funcionamiento el 27 de diciembre de 1945, luego de la ratificación internacional de los acuerdos de Bretton Woods, realizada entre el 1 y el 22 de julio de 1944, en Estados Unidos, siendo una de las cinco instituciones que integran el Grupo del Banco Mundial. Esta organización internacional tenía como misión original financiar la reconstrucción de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial con un mandato adicional de fomentar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo tanto en África, Asia como América Latina. Desde los inicios de los años 90, también ha proporcionado financiamiento a los Estados post-socialistas de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética.

En la actualidad su misión se ha concentrado en la lucha contra la pobreza a través del financiamiento de Estados. Su operación se mantiene mediante pagos regulados por sus

⁴ Organización Interna: La formación de los organismos directivos y la toma de decisiones en BIRF se realizan como en cualquier sociedad por acciones; los accionistas mayoritarios controlan la entidad. Para repartir el número de votos se sigue el mismo sistema que en el FMI, 250 votos por ser miembro más uno adicional por cada acción de 100000 dólares suscrita. Esta forma de repartir votos genera de hecho, aunque no exista legalmente, el derecho de veto de los EE.UU. en la toma de decisiones del BIRF, dado que este país es el que cuenta con más capital suscrito en el Banco, a pesar de que algunos países como Japón, han solicitado reiteradamente el aumento relativo de su cuota. La Presidencia del BIRF corresponde a la Junta de Gobernadores, normalmente los gobernadores de los Bancos emisores de cada país. Los países principales accionistas del BIRF (EE.UU., Alemania, Francia, Japón y Reino Unido) tienen derecho a un Director Ejecutivo y el resto de los Directores Ejecutivos, hasta 24 en la actualidad, se eligen mediante coaliciones de países que alcancen el porcentaje mínimo para poder tener representación. El BIRF proporciona préstamos a los gobiernos y las empresas públicas, siempre con una garantía gubernamental de reembolso. Los fondos para estos préstamos provienen principalmente de bonos emitidos por el Banco Mundial en los mercados de capitales globales. Los préstamos que son pagados se reciclan. Debido a la clasificación de crédito del BIRF, éste puede pedir prestado a tasas de interés relativamente bajas. Como la mayoría de los países en vías de desarrollo tienen malas calificaciones de crédito, el BIRF puede prestar a los países a tipos de interés que son generalmente más atractivos para ellos (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2019).

Estados miembros. La finalidad manifestada desde este organismo financiero internacional se puede especificar en tres ejes: contribuir a la reconstrucción de los países, ayudar a elevar el nivel de vida de los habitantes de los países miembros mediante el crecimiento equilibrado y cooperar en la transición de una economía de guerra en una economía de paz.

Por su parte, el BID⁵ es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D.C., y creada en el año 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890 (BID, 2019).

Entres sus objetivos centrales figura reducir la pobreza en Latinoamérica y el Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero, a través del apoyo financiero, técnico e investigaciones. Los temas actuales prioritarios del banco incluyen tres retos de desarrollo: inclusión social e igualdad⁶, productividad e innovación al igual que integración económica; y a tres temas transversales: igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental y capacidad institucional y estado de derecho (BID, 2019).

El endeudamiento a nivel subnacional en Argentina

Con respecto a la toma de deuda, en Argentina la misma está condicionada en su uso para repago de deuda, inversiones en obras públicas o aquellas que impacten en las empresas del Estado. En cuanto a los gobiernos subnacionales, analizan Bevilacqua y otros (2017) el endeudamiento internacional es una de las fuentes por las cuales pueden obtener financiamiento y ello es reconocido por el artículo 124 de la Constitución Nacional (CN), el cual establece que las provincias podrán suscribir acuerdos internacionales en tanto no sean

⁵ El Banco es encabezado por una comisión de Gobernadores que se sirve de un Directorio Ejecutivo integrado por 14 miembros para supervisar el funcionamiento de la institución apoyándose en un equipo de gerencia. La Asamblea elige al presidente para un período de 5 años y a los miembros del Directorio para un período de 3 años. Los países miembros que son 48 se clasifican en dos tipos: miembros no prestatarios y miembros prestatarios. Los miembros no prestatarios son 22 en total y no reciben financiamiento alguno pero se benefician de las reglas de adquisiciones del BID, pues solo los países miembros pueden suministrar bienes y servicios a los proyectos financiados por el banco

⁶ Por norma cada año el BID debe utilizar más del 40% de sus recursos en programas que mejoren la equidad social en la región.

incompatibles con la política exterior de la Nación, no afecten el crédito público y tenga conocimiento el Congreso Nacional.

Efectivamente, el artículo 4º la CN define al crédito público como uno de los recursos que nutren las arcas del Estado Federal, haciendo referencia a la generalidad de los créditos que puede obtener el Gobierno Federal, tanto los de orden interno, como los de orden externo. Los autores explican que de acuerdo a los fines del crédito, la CN⁷ autoriza a recurrir al empréstito público en dos casos: las urgencias de la Nación (situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, inundaciones, desastres naturales, etc.) o para empresas de utilidad nacional, entendiéndose a éstas como inversión en obras públicas, tecnología, programas de saneamiento financiero, construcción de obras civiles, entre otros.

Conjuntamente, Iglesias (2008) afirma en cuanto al financiamiento a las provincias que históricamente existen dos modalidades: una instrumentada a través de los denominados créditos directos, en los cuales la provincia es el prestatario inmediato y posee decisión sobre los contenidos y condiciones con el banco, aunque los mismos son garantizados por el gobierno nacional. Estos créditos suministran fondos que son considerados de alto impacto potencial y como fortalecedor del desarrollo local.

La autora señala que:

“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 pequeñas y medianas empresas (PYMES) en particular” (Iglesias, 2008: 172).

Conjuntamente, algunas provincias utilizan “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: 15/16).

El otro tipo de crédito es el indirecto o también llamado “préstamo con convenio subsidiario”, que representa el mayor porcentaje de préstamos otorgados por los Bancos a las provincias. En estos créditos, el prestatario es la Nación, quien luego le transfiere los

⁷ La CN confiere la atribución de contraer empréstitos al Honorable Congreso de la Nación (HCN) en el artículo N° 75, así como la facultad de arreglar el pago de deuda interna y externa.

fondos a la provincia con un convenio subsidiario de préstamo, actuando la primera como garante última del pago de los fondos.

La autora analiza que entre 1991 y 1994, en los primeros préstamos otorgados a las provincias bajo la modalidad de convenios subsidiarios, las mismas tenían escasa participación en la utilización del capital, ya que estaban destinados al ordenamiento fiscal de las provincias, la descentralización de los sectores de salud y educación. Es a partir de 1995, que los Bancos empezaron a posibilitar los primeros créditos directos a las provincias e incluyeron como nuevo elemento los programas de inversión⁸ (Iglesias, 2008).

La Provincia de Buenos Aires y organismos internacionales (BIRF-BID)

En el periodo 2003-2015, la Provincia de Buenos Aires recibió diez líneas de financiamiento que corresponden a créditos otorgados por el BID y el BIRF, de las cuales cinco corresponden a contratos de préstamos directos celebrados por la Provincia y los cinco restantes corresponden a contratos de préstamo subsidiarios celebrados entre la Provincia y el Gobierno Nacional, y a su vez entre éste y el Banco⁹ (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 nueve con el BID.

Del total de líneas de financiamiento contraídas con el BID y el BIRF, cuatro 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.

⁸ Estos créditos, que tuvieron como fin promover el desarrollo de las regiones, presentan las siguientes características: son de largo plazo, con periodo de gracia de cinco años y tasas con referencia a la Libor 6 meses. A partir de estas condiciones favorables, los mismos tomaron auge en el periodo, presentando una caída en el año 2002, producto de la crisis interna que hubo en la República Argentina (Bevilacqua y otros, 2017:15).

⁹ 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.47° de la Constitución de la Provincia.

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 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.

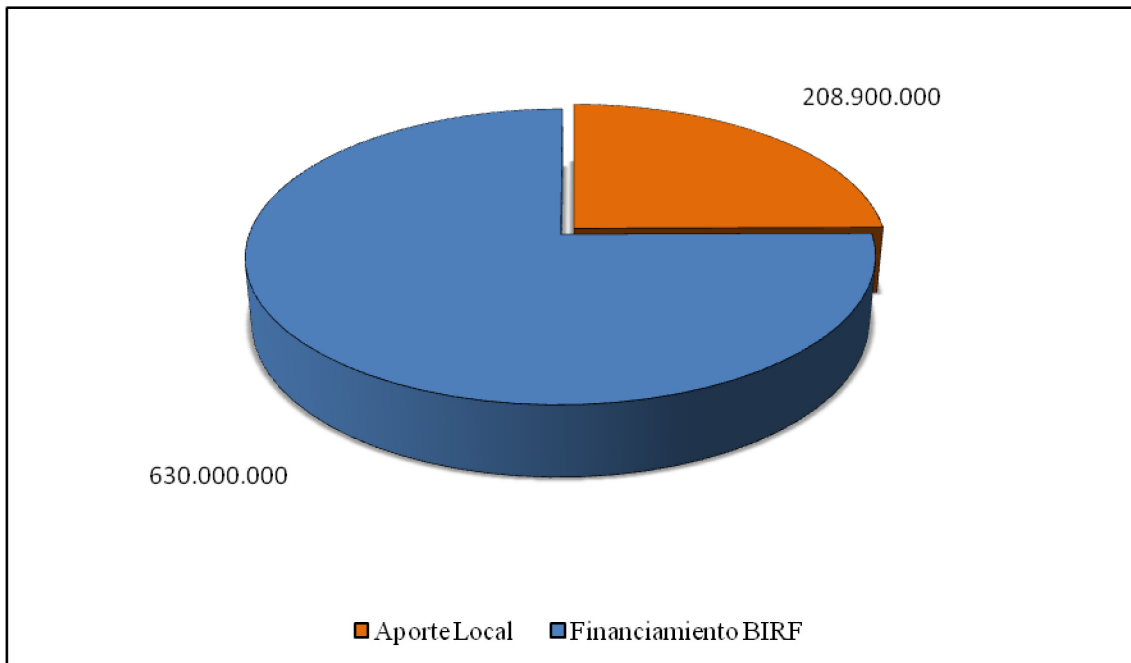
La Provincia de Buenos Aires y el BIRF a través de sus préstamos (2003-2015)

Tal como se mencionó anteriormente, 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° 1 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° 1: Monto total de los proyectos 2003-2015 en US\$
(Aporte local y financiamiento mediante préstamo BIRF)**

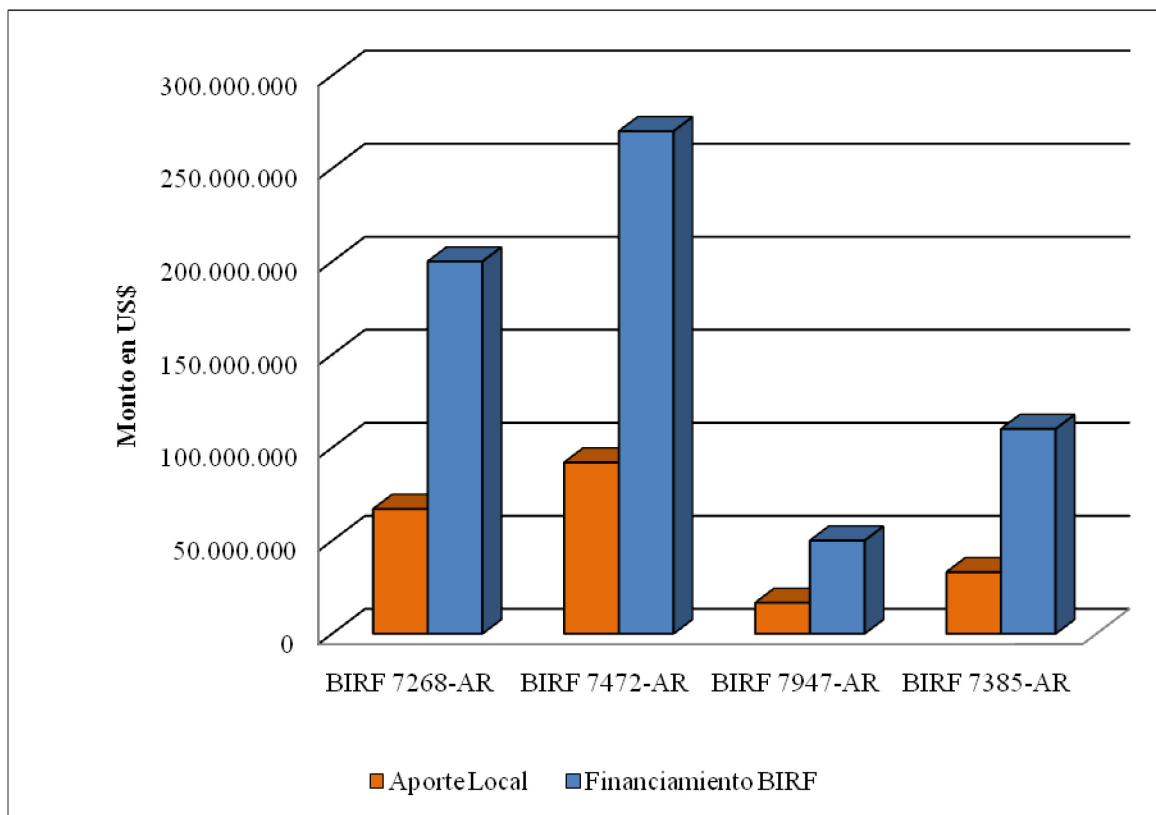


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público. Mayo de 2019.

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 Mejora de la Gestión Municipal (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 N° 2: 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. Mayo de 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).

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, que 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 los gobernadores Solá y Scioli).

El endeudamiento de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF a partir de 2015

Si bien la información del presente apartado no se corresponde con el periodo a ser estudiado en la presente ponencia, es dable señalar que en el año 2017 la Provincia de Buenos Aires obtuvo financiamiento del BIRF para dos proyectos, los cuales pueden ser clasificados como préstamos directos.

El primero, denominado Proyecto de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado Tramo IV Etapa 1-b fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del BIRF el 06/04/2017, mientras que el contrato del préstamo fue firmado el 21/12/2017. Incluye un financiamiento del BIRF de US\$ 300 millones y un aporte local en carácter de contraparte de US\$ 75 millones. El organismo ejecutor es el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

El segundo, denominado Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA-PBA) fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del BIRF el 27/02/2017 al tiempo que el contrato de préstamo se firmó el 21/12/2017. Este proyecto fue negociado en forma conjunta por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), recibiendo la primera un financiamiento de US\$ 30 millones y un aporte local de US\$ 7,5 millones.

De esta forma, se constata la actualidad del tema de investigación en tanto se deja la puerta abierta a futuros trabajos de investigación en la temática en vistas del recurrente endeudamiento de la Provincia de Buenos Aires con organismos internacionales de crédito.

Conclusiones

En la presente ponencia se estudio una problemática de actualidad tal como es la vinculación de los gobiernos subnacionales con organismos internacionales. Para ello, se reseñaron diversos abordajes teóricos para el estudio de la participación internacional de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales.

Asimismo, a través del análisis se identificaron las diferentes definiciones en relación a la gestión internacional de los estados subnacionales. En el caso de las provincias, se observa una proyección en la arena internacional con el objetivo de mejorar las necesidades socioeconómicas, culturales, de infraestructura y de impulsar su economía a través de inversiones.

Por otro lado, las diferencias interprovinciales están enmarcadas de acuerdo al diseño institucional de las mismas y a la complejidad de su estructura interna y de gestión internacional.

En el contexto señalado de políticas de apertura económica, desde mediados de la década de 1990, las provincias comienzan a recurrir al endeudamiento estatal, siendo las posibles modalidades: la de créditos directos, donde el actor subnacional posee mayor poder de decisión y el crédito es considerado de alto impacto por sus resultados en el desarrollo local, y la modalidad de crédito indirecto, siendo los más numerosos en el caso de la provincias argentinas entre 1991 y 1994.

En el presente estudio, se verificó el financiamiento de la provincia de Buenos Aires a través del BIRF y BID, y se evidencia que estos organismos financiaron un total de diez proyectos en el periodo 2003-2015, de los cuales seis fueron directos y cuatro subsidiarios.

En lo respecta a la vinculación con el BIRF, los estudios en curso permiten constatar que los cuatro préstamos (tres de los cuales fueron negociados de forma directa) se encuentran orientados al desarrollo de obras de infraestructura (principalmente pavimentación y repavimentación, así como la realización de desagües), al tiempo que uno de los proyectos posee un componente de financiamiento destinado al desarrollo y mejora de la gestión municipal.

Además, la ponencia buscó dar cuenta de los diferentes encuentros y reuniones de los gobernadores del periodo estudiado y ministros, con funcionarios y autoridades del BIRF, demostrando la capacidad de un gobierno subnacional con el peso de la Provincia de Buenos Aires de constituirse en un actor y negociar con un organismo internacional, con el respaldo de la Nación y en el marco de la política exterior.

Por último, se indagó en forma exploratoria sobre el financiamiento en un periodo posterior al estudiado, lo cual será ampliado y contrastado en futuros trabajos de investigación sobre la temática.

Bibliografía

- BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (2019), “Información General”. Disponible en: <http://www.bancomundial.org>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2019), “Perspectiva General”. Disponible en: www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general
- BEVILACQUA, M. *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.
- CALVENTO, M. y otros (2014), “Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”, en *Revista CONfines*, año 10, nº 20, agosto-diciembre 2014, pp. 35-58.
- 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.
- COLACRAI, M. (2005), “Sub-national governments and IR. Cooperation or conflicto 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, nº 14, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- ----- y ZUBELZÚ, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: CARI. Disponible en www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf.
- 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. Disponible en: www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/228551
- CORNAGO, N. (2001) “Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs”, *Foreign Relations of Constituent Units. Forum of Federations/Forum des Fédérations*, Ottawa. En BARRETO, L., “La gestión internacional de las provincias argentinas Una contribución al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento externo: el “perfil de vinculación mixto”, en *Revista Enfoques*, vol. XXIX – Nº 1 – 2017.
- DE MARSILIO, E. G. (2006). “Aportes teórico - metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes y cómo. Análisis del caso argentino”, en *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*. Córdoba, Argentina: Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC.
- DEL ARENAL, Celestino (2008), “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Vitoria-Gateiz, pp. 182-267.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (1996), “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 91, enero-marzo 1996.

- IGLESIAS, Eduardo (2008). Las provincias argentinas en el escenario internacional Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- NATALIZIO, M. V. (2007) Natalizio, (2007), La multicausalidad y multidimensionalidad de la acción internacional de los actores subnacionales argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: CAEI.
- OHMAE, Kenichi (1993), “Del Estado-nación al “Estado-región”, en *Revista de Ciencia Política*, n° 32.
- ----- (1997), “¿El fin del Estado-nación?”, en *El País* (España). Disponible en: https://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803_850215.html
- ORTEGA RAMÍREZ, Adriana S. (2012), “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas”, en *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, año 1, n° 3, Buenos Aires, Argentina.
- ROSENAU, James (1990), “Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity”, Princeton, New Jersey, United States, Princeton University Press.
- ZUBELZÜ, G. (2008). “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, en Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G.: Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: CARI-PNUD.
- ZUBLEZU, G. (2006). La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión. Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Estudios Avanzados (CEA). Estudios N°18. ISSN 0328-185X.

Fuentes periodísticas:

- CLARÍN (14/06/2005), “Visita de Pamela Cox. El Banco Mundial pasa revista”. Disponible en: www.clarin.com/ediciones-anteriores
- LA NACIÓN (28/06/2007), “Solá busca créditos del Banco Mundial y del BID en EE.UU.”. Disponible en: www.lanacion.com.ar
- EL CRONISTA (25/06/2007), “Solá fue a buscar crédito a Washington”. Disponible en: www.cronista.com
- ÁMBITO (28/09/2009), “Scioli expondrá en Miami las políticas sociales implementadas en la Provincia”. Disponible en: www.ambito.com
- PORTAL 24CON (5/11/2009), “Relación estratégica con el Banco Mundial”. Disponible en: www.24con.com
- EL DÍA (26/11/2009), “Gestión de Scioli ante el Banco Mundial”. Disponible en: www.eldia.com
- ARBA (19/08/2010), “Encuentro con nueva presidenta del Banco Mundial”. Disponible en: www.arba.gov.ar
- EL DÍA (19/08/2010), “Reunión con autoridades del Banco Mundial”. Disponible en: www.eldia.com
- INFOBAE (15/10/2013), “ARBA obtuvo un crédito del Banco Mundial para renovar equipos y tecnología”. Disponible en: www.infobae.com