



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Doctorado en Relaciones Internacionales

***“Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionalidad
entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales.
Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de
Buenos Aires entre 1994 y 2015”***



Doctorando: Mag. Juan Facundo Carcedo

Directora: Dra. Mariana Calvento

Co-directora: Dra. Miryam Colacrai

- Rosario, abril de 2022 -

Tesis para acceder al título de Doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Resumen

La presente tesis estudia la relación entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015 a partir de las dinámicas de la gestión financiera internacional de la provincia y el rol de la condicionalidad sobre las políticas públicas. Se toman como instrumentos de análisis cuatro préstamos a saber: dos préstamos directos (el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires, y el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y su financiamiento adicional) y dos subsidiarios (el Segundo Programa de Desarrollo Municipal y el Programa de Servicios Básicos Municipales). En cada período se estudia el contexto internacional y regional, el modelo de desarrollo y la política exterior argentina del período, así como el accionar del BIRF en cada etapa y el rol y características de la condicionalidad. En líneas generales, la tesis se enmarca en los estudios sobre la participación internacional de los gobiernos subnacionales, y específicamente aborda las diferentes dinámicas e interacciones que se suceden entre estos con una organización financiera internacional, ambos actores no tradicionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Abstract

This thesis studies the relationship between the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the Province of Buenos Aires between 1994 and 2015 based on the dynamics of the province's international financial management and the role of conditionality on public policies. Four loans are taken as analysis instruments, namely: two direct loans (the Third Program for Decentralization and Improvement of Secondary Schools and Development of Polymodal Education in the Province of Buenos Aires, and the Project for the Development of Sustainable Investment in Infrastructure in the Province of Buenos Aires and its additional financing) and two subsidiaries loans (the Second Municipal Development Program and the Municipal Basic Services Program). In each period, the international and regional context, the development model and the Argentine foreign policy of the period are studied, as well as the actions of the IBRD in each phase and the role and characteristics of conditionality. The thesis is part of the studies on the international participation of subnational governments, and specifically addresses the different dynamics and interactions that occur between them and an international financial organization, both non-traditional actors in the discipline of International Relations.

A mi familia, amigos y compañeros de trabajo
A Mariana y Miryam por la paciencia y el acompañamiento
A la Universidad pública argentina

ÍNDICE

Resumen en castellano e inglés	3
Índice	5
Índice de gráficos	8
Índice de cuadros	9
Índice de mapas	9
Siglas y abreviaturas	10
Parte I	15
Introducción	16
Estado de la cuestión	20
Marco teórico-conceptual	28
Diseño metodológico	39
Estructura de la tesis	43
Capítulo 1: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: caracterización de la organización internacional y el rol de la condicionalidad	45
Introducción	46
Un acercamiento a las Organizaciones Internacionales	46
El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	48
La creación del BIRF	48
Aportes de capital, sistema de votación y estructura organizativa del BIRF	50
La influencia de los Estados Unidos en el BIRF	51
La relación del BIRF con el FMI	54
Los instrumentos crediticios del BIRF	59
Etapas en la historia del BIRF	63
Período 1946-1968: Reconstrucción y Préstamos de Inversión	63
Período 1968-1981: Seguridad y desarrollo. El financiamiento para proyectos sociales y agrícolas y la introducción de la condicionalidad	65
Período 1981-1990: Los Préstamos de Ajuste Estructural y la consolidación de la condicionalidad en el marco del Consenso de Washington	67
Período 1990-1999: Auge del neoliberalismo, generalización de los Préstamos de Ajuste Estructural y abordaje paliativo de la pobreza como premio por las medidas de ajuste. Noción de gobernanza y reforma del Estado	71
Período 1999-2005: Introducción del Marco Integral de Desarrollo, centralidad de la pobreza en la agenda del Banco y debate sobre la condicionalidad	75
Período 2005-2015: Fluctuaciones en la agenda. El Banco ante la crisis alimentaria y la crisis económica-financiera. Préstamos para Políticas de Desarrollo y fomento de los programas de transferencias condicionadas	84
Parte II: Período 1994-2002	93

Capítulo 2: La relación entre el BIRF y la Argentina en el marco de la Política Exterior Argentina (1994-2002)	94
Introducción	95
Contexto internacional y regional del período 1994-2002	95
Contexto nacional del período 1994-2002	99
Política exterior argentina del período 1994-2002	107
La relación entre el BIRF y Argentina (1956-2002)	116
El ingreso de Argentina al BIRF	116
Antecedentes de la relación entre el BIRF y Argentina	117
La relación entre el BIRF y Argentina en el período 1994-2002	120
Capítulo 3: La relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2002	128
Introducción	129
La gestión internacional o externa de las provincias	130
Los préstamos del BIRF a las provincias argentinas en la década de 1990	133
La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires	138
Los préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires (1994-2002)	143
Análisis de un préstamo directo: el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires (PRODYMES III)	146
Características generales del préstamo PRODYMES III	147
Dimensión 1: el PRODYMES III en el contexto de fomento de la descentralización y los intentos de privatización de la educación superior	152
Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el préstamo PRODYMES III	154
Dimensión 3: Contexto específico nacional y provincial. Entre la Reforma Educativa, el ajuste y la crisis socio-económica de 2001	156
Análisis de un préstamo subsidiario: el Segundo Programa de Desarrollo Municipal	159
La participación de la Provincia de Buenos Aires en el PDM II	162
La participación del Municipio de Tandil (Provincia de Buenos Aires) en el marco del PDM II	164
Dimensión 1: la reforma municipal en la estrategia del BIRF	166
Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el préstamo PDM II	167
Dimensión 3: Contexto doméstico específico	170
Parte III: Período 2003-2015	172
Capítulo 4: La relación entre el BIRF y la Argentina en el marco de la Política Exterior Argentina (2003-2015)	173
Introducción	174
Contexto internacional y regional del período 2003-2015	174
Contexto nacional del período 2003-2015	177
Política exterior argentina del período 2003-2015	183
La relación entre el BIRF y Argentina en el período 2003-2015	190
Gobierno de Kirchner	190
Gobiernos de Fernández de Kirchner	195
El enfoque subnacional del BIRF hacia Argentina	202
La Estrategia de Asistencia/Alianza al País del BIRF	202
La problemática subnacional en las EAP del BIRF hacia Argentina	203

Capítulo 5: La relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires en el período 2003-2015	209
Introducción	210
Los préstamos del BIRF a las provincias argentinas en el período 2003-2015.....	210
La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)	213
Los préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)	226
Análisis de un préstamo directo: el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y su Financiamiento Adicional	219
Características generales del préstamo de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires	220
Financiamiento adicional	224
Dimensión 1: el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires en el contexto del BIRF	225
Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires	227
Dimensión 3: Contexto específico nacional y provincial. Entre el déficit fiscal y el fomento de obras de infraestructura provincial	229
Análisis de un préstamo subsidiario: el Programa de Servicios Básicos Municipales	232
La participación de la Provincia de Buenos Aires en el PSBM	237
La participación de los Municipios de General Pueyrredón y Azul en el PSBM	238
Municipio de General Pueyrredón	239
Municipio de Azul	241
Dimensión 1: el PSBM en el marco del apoyo del BIRF al gobierno y la experiencia del PDM II	243
Dimensión 2: condicionalidad del BIRF en el PSBM	245
Dimensión 3: la infraestructura como prioridad para el gobierno provincial	246
Conclusiones	247
Bibliografía	265
Bibliografía Introducción	266
Bibliografía capítulo 1	272
Bibliografía capítulo 2	279
Bibliografía capítulo 3	282
Bibliografía capítulo 4	285
Bibliografía capítulo 5	288
Anexos	293
Anexo nº 1: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (1988-2019)	294
Anexo nº 2: Préstamos del BIRF a Argentina y sus provincias (1989-2002)	302
Anexo nº 3: Préstamos del BIRF a Argentina y sus provincias (2003-2015)	310
Anexo nº 4: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2015).....	320
Anexo nº 5: Municipios en los que implementó el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (APL1) y su Financiamiento Adicional en la Provincia de Buenos Aires	321

Índice de gráficos

Gráfico n° 1: Porcentaje de los montos de los Préstamos de Ajuste Estructural en el total de préstamos del Banco Mundial entre los años fiscales 1979 y 2015. A partir de 2005, denominados Préstamos para Políticas de Desarrollo	61
Gráfico n° 2: Número promedio de condiciones y de acciones deseadas en préstamos de ajuste del Banco Mundial entre 1980-2003	81
Gráfico n° 3: Préstamos con condicionalidades de privatización y reestructuración de la empresa/banca estatal	82
Gráfico n° 4: Cantidad de préstamos del BIRF aprobados para la República Argentina por años (1989-2002)	121
Gráfico n° 5: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2002)	122
Gráfico n° 6: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2002)	122
Gráfico n° 7: Distribución y montos de los préstamos directos del BIRF a las provincias argentinas (1994-2002)	136
Gráfico n° 8: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (1992-2022)	141
Gráfico n° 9: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires por año y contraparte	142
Gráfico n° 10: Cantidad de préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (1989-2002)	144
Gráfico n° 11: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (1989-2002)	144
Gráfico n° 12: Cantidad de préstamos aprobados por el BIRF para la Provincia de Buenos Aires (1989-2001) por año según tipo de préstamo	145
Gráfico n° 13: Montos desembolsados de los préstamos aprobados por el BIRF para la Provincia de Buenos Aires (1990-2001) por año según tipo de préstamo.	146
Gráfico n° 14: Distribución de los montos desembolsados del préstamo PDM II entre las provincias argentinas mediante convenios subsidiarios	160
Gráfico n° 15: Distribución del financiamiento del BIRF a la Provincia de Buenos Aires en el componente de infraestructura física del PDM II	163
Gráfico n° 16: Cantidad de préstamos del BIRF aprobados para la República Argentina por años (2003-2015)	192
Gráfico n° 17: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (2003-2015)	194
Gráfico n° 18: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF para la República Argentina por año (2003-2015)	195
Gráfico n° 19: Distribución y montos de los préstamos directos del BIRF a las provincias argentinas (2003-2015)	212
Gráfico n° 20: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)	215
Gráfico n° 21: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires por año y contraparte (2003-2015)	215
Gráfico n° 22: Cantidad de préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (2003-2015)	216
Gráfico n° 23: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (2003-2015)	217
Gráfico n° 24 Monto de los componentes del Proyecto de Desarrollo de la	

Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires	221
Gráfico n° 25: Estructura del Financiamiento del Componente 1 (Rutas Provinciales) del Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires	222
Gráfico n° 26: Provincias participantes del PSBM y montos máximos de acuerdo a los convenios subsidiarios del PSBM celebrados entre el Estado Nacional y las Provincias	232
Gráfico n° 27: Monto de los componentes del PSBM en US\$	233
Gráfico n° 28: Estructura del Financiamiento del componente 1 del PSBM	234
Gráfico n° 29: Detalle del componente 1 del PSBM	235
Gráfico n° 30: Financiamiento en pesos del Sub-proyecto n° 04916 “Pavimentación y Repavimentación Urbana” en el marco del PSBM	241
Gráfico n° 31: Financiamiento en pesos del Sub-proyecto n° 00620 “Plan de Pavimentación Ciudad de Azul” en el marco del PSBM	242
Gráfico n° 32: La gestión financiera internacional de las provincias y sus dimensiones	261
Gráfico n° 33: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2015)	320

Índice de cuadros

Cuadro n° 1: Dimensiones e Instrumentos de Análisis	41
Cuadro n° 2: Préstamos del BIRF a Argentina (1989-2002)	135
Cuadro n° 3: Desembolsos del BIRF a las provincias a fines de 2002	137
Cuadro n° 4: Montos de cada componente del PRODYMES III	149
Cuadro n° 5: Participación del BIRF y de la Provincia de Buenos Aires (PBA) en los componentes del préstamo PRODYMES III en 1998 y en 2003.....	149
Cuadro n° 6: Participación de los municipios por provincia en el PDM II	161
Cuadro n° 7: Préstamos del BIRF a Argentina (2003-2015)	211

Índice de mapas

Mapa n° 1: Municipios de la Provincia de Buenos Aires en los cuales se implementó el PSBM (BIRF 7385-AR)	239
Mapa n° 2: Municipios en los que implementó el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (APL1) y su Financiamiento Adicional en la Provincia de Buenos Aires	321

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AIEA: Agencia Internacional de Energía Atómica.
- AIF: Asociación Internacional de Fomento.
- AIIB: *Asian Infrastructure Investment Bank* (Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones).
- AIJE: Apoyo a las Iniciativas de los Jóvenes en las Escuelas.
- ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
- ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
- APL: *Adaptable Program Lending* (Préstamo Adaptable para Programas).
- ASA: *Advisory Services and Analysis* (Servicios de Asesoría y Análisis).
- BAfD: Banco Africano de Desarrollo.
- BCRA: Banco Central de la República Argentina.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- CAF: Corporación Andina de Fomento.
- CAS: *Country Assistance Strategy* (Estrategia de Asistencia al País, ídem EAP).
- CDF: *Comprehensive Development Framework* (Marco Integral de Desarrollo).
- CEIPIL: Centro de Estudios Interdisciplinario en Problemáticas Internacionales y Locales.
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CERIR: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- CFI: Corporación Financiera Internacional.
- CGLIAR: *Consultative Group on International Agricultural Research* (Grupo Consultor sobre Investigación Agrícola Internacional).
- CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones.
- CPIA: *Country Policy and Institutional Assessments* (Evaluaciones Institucionales y de Políticas de un País).
- CREMA: Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento por Resultados.
- CSIS: *Center for Strategic and International Studies* (Centro para la Estrategia y Estudios Internacionales).

DDSR: *Debt and Debt Services Reduction Loan* (Préstamo de Reducción de Deuda y de Servicios de la Deuda).

DERP: Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

DGCYE: Dirección General de Cultura y Educación.

DPSOH: Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas.

DPL: *Development Policy Loan* (Préstamo para Políticas de Desarrollo).

DPOM: Dirección Provincial de Organismos Multilaterales.

DPV: Dirección Provincial de Vialidad.

DRL: *Debt Relief Loan* (Préstamo de Reducción de Deuda).

EA: Estrategia de Alianza al País.

EAP: Estrategia de Asistencia al País.

EGB: Educación General Básica.

ENARSA: Energía Argentina S.A.

ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.

ERSAL: *Economic Recuperation Structural Adjustment Loan* (Préstamo de Ajuste Estructural de Apoyo a la Recuperación Económica).

FFDP: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

FFFIR: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

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

FREPASO: Frente País Solidario.

G-7: Grupo de los Siete.

G-8: Grupo de los Ocho.

G-24: Grupo de los Veinticuatro.

GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

GBM: Grupo del Banco Mundial.

GFRP: *Global Food Crisis Response Program* (Programa de Respuesta a la Crisis Mundial de los Alimentos)

HIPC: *Heavily Indebted Poor Countries* (Países Pobres Altamente Endeudados).

IBRD: *International Bank for Reconstruction and Development* (idem BIRF).

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

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IL: *Investment Loans* (Préstamos de Inversión).

LDP: *Letters of Development Policy* (Cartas de Políticas de Desarrollo).

M3M: Municipios del Tercer Milenio.

MDP: Municipal Development Project (Proyecto de Desarrollo Municipal, ídem PDM).

MDRI: *Multilateral Development Relief Initiative* (Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral).

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

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

NAFTA: *North America Free Trade Agreement* (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte).

NBD BRICS: Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS.

NOAL: Movimiento de los No Alineados.

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo en Europa.

ODM: Objetivo Desarrollo del Milenio.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

OMGI: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PAE: Préstamos de Ajuste Estructural.

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

PBA: Provincia de Buenos Aires.

PBI: Producto Bruto Interno.

PFP: *Policy Framework Paper* (Documento Marco de Políticas).

PIB: Producto Interno Bruto.

PDM: Programa de Desarrollo Municipal.

PERMER: Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales.

PFO: Programas de Financiamiento Ordenado.

PforR: *Programs for Results* (Programas por Resultados).

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRGF: *Poverty Reduction and Growth Facility* (Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza).

PROMIN: Programa Materno-Infantil y Nutrición.

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

PRP: Préstamos de Reforma Provinciales, ídem PRL.

PRL: *Provincial Reform Loan* (Préstamos de Reforma Provincial) y *Policy Reform Loan* (Préstamo de Reforma de Políticas).

PRODYMES: Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires.

PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.

PSAL: *Programmatic Structural Adjustment Loan* (Préstamo de Ajuste Estructural Programático).

PSBM: Programa/Proyecto de Servicios Básicos Municipales.

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

RAS: *Reimbursable Advisory Services* (Servicios de Asesoramiento Reembolsables).

RIL: *Rehabilitation Investment Loan* (Préstamo de Rehabilitación de la Inversión).

SAL: *Structural Adjustment Loan* (ídem PAE).

SCA: Servicios de Crédito Ampliado (en el FMI).

SCR: Servicio de Crédito Rápido (en el FMI).

SCS: Servicio de Crédito Stand-By (en el FMI).

SECAL: *Sector Adjustment Loan* (Préstamo de Ajuste Sectorial).

SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires.

SIM: *Sector Investment and Maintenance Loan* (Préstamo para Inversión y Mantenimiento Sectoriales).

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

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino.

SNAL: *Sub National Adjustment Loan* (Préstamo de Ajuste Subnacional).

SSAL: *Structural Special Adjustment Loan* (Préstamo de Ajuste Estructural Especial).

SUNFED: *Special United Nations Fund for Economic Development* (Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico).

TBI: Tratados Bilaterales de Inversión.

TMC: Transferencias Monetarias Condicionadas.

UCC: Unidad de Coordinación Central.

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

UCPyPFE: Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

UCR: Unión Cívica Radical.

UE: Unión Europea.

UEC: Unidad Ejecutora/de Ejecución Central.

UEN: Unidad Ejecutora Nacional.

UEP: Unidad Ejecutora Provincial.

UIP: Unidad de Implementación del Proyecto.

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas.

UNICEF: *United Nations International Children's Emergency Fund* (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

US\$: Dólar Estadounidense.

YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

PARTE I

INTRODUCCIÓN

La presente tesis estudia la relación entre las organizaciones internacionales y los gobiernos subnacionales, tomando como caso de estudio a la Provincia de Buenos Aires y sus vínculos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en adelante, BIRF) en el período 1994-2015.

En este contexto, el punto de partida es un sistema internacional con múltiples actores, en el cual el Estado-nación no es el único actor, registrándose nuevos jugadores en las relaciones internacionales entre los que se encuentran las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las unidades subestatales y las organizaciones internacionales (Keohane y Nye, 1988).

Asimismo, como característica sistémica de la comunidad internacional se asiste a la incorporación progresiva de nuevos temas en la agenda mundial. No solamente 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), ambientales (calentamiento global y cambio climático) y sanitarias (pandemia). Es precisamente en dichas temáticas que las organizaciones internacionales han ocupado un papel cada vez 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 de la década de 1990, los gobiernos subnacionales de Argentina (provincias) comenzaron a vincularse con el BIRF, y entre ellos es posible encontrar a la Provincia de Buenos Aires.

De esta forma, se constata que las relaciones financieras de las provincias con los organismos de crédito internacionales son una de las áreas de política económica en las cuales se dan mayores interacciones y se entremezcla el nivel subnacional, nacional e internacional, siendo que esta interacción representa otra forma de participación de los gobiernos subnacionales 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 o externa de las provincias* (Zubelzú, 2008), en contraposición a otros conceptos como el de paradiplomacia, desarrollado en el estado del arte.

De este modo, la presente tesis se concentra en el nivel de las provincias, las cuales a nivel de políticas públicas cuentan con una autonomía limitada para contraer préstamos con organizaciones financieras internacionales, debido a que deben contar con la autorización de la Nación. Aún así, existen experiencias de endeudamiento internacional provincial con dichas entidades que merecen ser analizadas.

Entre los años 1991 y 1994 se formalizaron los primeros créditos a las provincias, instrumentados mediante convenios subsidiarios con la Nación, lo cual significaba que el Estado Nacional asumía el endeudamiento con el organismo internacional y luego lo re-prestaba a las 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).

A partir de 1994 y específicamente luego de la reforma constitucional, las provincias comenzaron a negociar y a gestionar préstamos de forma directa ante las organizaciones internacionales. Estos préstamos, denominados “créditos directos” necesitan de la garantía del gobierno nacional, ya que es quién se responsabiliza en última instancia por los mismos (Zubelzú *et al*, 2005). La interlocución directa con los organismos financieros internacionales y la condición de prestatarios directos les permite mayor autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos externos en sintonía con las prioridades e intereses locales (Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2016).

No obstante la posibilidad de firmar créditos directos, las provincias argentinas también continuaron optando por la obtención de préstamos subsidiarios, ya que no en todos los casos se contó con la decisión, experiencia y capacidad (institucional y financiera) para constituirse en prestataria inmediata de un crédito directo.

Así, en la presente tesis se estudia la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2015, considerando ambos tipos de préstamos, es decir, directos y subsidiarios, los cuales se cree han condicionado las políticas públicas de la provincia y que han sido escasamente estudiados.

De esta forma, se plantea como problema de investigación indagar ¿cómo es la dinámica de la gestión internacional de los gobiernos subnacionales con organizaciones internacionales, concretamente la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires y su condicionalidad en las políticas públicas? Más puntualmente, ¿cuáles fueron las dimensiones externas e internas que influyeron sobre la gestión financiera internacional de la provincia, específicamente en

relación al BIRF? ¿Producto de estas dimensiones es posible observar variaciones en la relación del Banco con la Provincia en los períodos 1994-2002 y 2003-2015? ¿Qué modalidades de condicionalidad (y en qué sectores) se encuentran en los préstamos a la Provincia en ambos períodos?

Para abordar el problema planteado y contrastar la hipótesis se plantea como objetivo general analizar las dinámicas de la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires con una organización de crédito internacional (BIRF), y su condicionalidad en las políticas públicas en el período 1994-2015.

El trabajo se estructura en torno a cinco objetivos específicos, a saber:

1. Estudiar el accionar del BIRF en el período 1994-2002 y 2003-2015 para evidenciar cambios y continuidades.
2. Identificar las condicionalidades del endeudamiento externo con el BIRF en las políticas públicas.
3. Analizar la política exterior argentina y la relación de Argentina con el BIRF en los períodos 1994-2002 y 2003-2015.
4. Indagar sobre los préstamos directos y subsidiarios contraídos por la Provincia de Buenos Aires con el BIRF, tanto en el período 1994-2002 como en 2003-2015.
5. Examinar la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2002 y 2003-2015 y la influencia del BIRF en las políticas públicas de la Provincia.

Por su parte, la hipótesis que guía la investigación establece que: *“la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2015 con el BIRF tuvo un impacto condicionante en las políticas públicas producto del endeudamiento mediante préstamos directos o subsidiarios”*.

Además, la hipótesis secundaria señala que *“en el período 1994-2015 pueden diferenciarse dos etapas en las cuales la condicionalidad adquirió características propias. En el período 1994-2002, una condicionalidad explícita en las políticas públicas producto de los préstamos a la Provincia, en el marco de la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal y una política exterior a nivel nacional que privilegió los lazos con organizaciones internacionales como el BIRF. Y una segunda etapa, entre 2003-2015, en la cual se observó una condicionalidad implícita, que adquiere otra modalidad y tonalidad producto de la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior y cambios al interior del BIRF producto de las críticas por su implicancia en los procesos de ajuste estructural alrededor del mundo”*.

Estado de la cuestión

Existen trabajos que abordaron el tema de la relación entre organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales, tanto en 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 en Argentina (Lucioni, 2003; Lardone, 2004 y 2009; Zubezú e Iglesias, 2005; Iglesias, 2008; Botto y Scardamaglia, 2010; Álvarez *et al*, 2011; entre otros).

Asimismo, existe una serie de investigaciones que estudiaron la problemática de la influencia y condicionamiento en las políticas públicas por parte de las organizaciones internacionales. Al respecto, una amplia parte de la bibliografía aborda las condicionalidades por parte del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) (Gutián, 1995; Dreher, 2002 y 2009; Bull *et al*, 2006; Babb y Carruthers, 2008; Griffiths y Todoulos, 2014; Stichelmans, 2016), mientras que otros autores investigan esta situación en el BIRF, entre los que se incluyen estudios que incorporan el análisis de condicionalidades en la esfera subnacional (Dell, 1988; Corbalán, 2002; Mañán García, 2004; La Nación, 2004; ActionAid, 2006; Eurodad, 2006; Diodati y Mendíaz, 2008; Tuozzo, 2009; Honkaniemi, 2010; Maldonado, 2011; de Moerloose, 2014; Brunswijck, 2019).

Así, comenzando por aquellas investigaciones sobre la relación de organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales realizadas en el exterior, 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 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).

En otro trabajo, los autores 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. 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).

En su estudio del caso argentino, los autores destacan la preferencia de las provincias en contraer directamente los créditos externos, en vistas de que les permite mayor autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos, en lugar de recibir los fondos de los préstamos a través del gobierno nacional (Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2016).

También recurriendo a la conceptualización de paradiplomacia financiera, Bessa Maia (2012) busca mostrar empíricamente su existencia en Brasil y cuáles son sus principales determinantes y repercusiones sobre la macroeconomía. Compara el modelo de paradiplomacia tal como se presenta en Brasil con la experiencia de otros países 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 considera como un fenómeno complejo que exige la sucesión de por lo menos tres elementos operacionales entre los que enumera la iniciativa del ente subnacional de levantar fondos en el exterior (factor endógeno o voluntad del actor); la intervención del estado nacional favorable a esta actuación, o sea, la articulación funcional entre actores estatales soberanos y subnacionales; y por último la disposición del actor internacional de prestar recursos al ente subnacional (régimen cooperativo o factor transnacional) (Bessa Maia, 2012).

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).

De acuerdo con el autor, 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 Gerais¹; 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.

En cuanto a aquellos trabajos que en Argentina abordaron el tema del endeudamiento subnacional y la relación entre organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales, los mismos 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), Zubelzú e Iglesias (2005), Iglesias (2008), Botto y Scardamaglia (2010), y Álvarez *et al* (2011), entre otros.

De esta forma, se evidencia que los estudios argentinos, entre los que se encuentra esta tesis, 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 Comisión Económica para América Latina (CEPAL), analiza desde una posición centrada en el concepto de financiamiento de organismos internacionales, los rasgos generales del financiamiento del BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) a la Nación y a las provincias entre 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

¹ Este estado brasileño entró en la historia al realizar, en 2008, la mayor operación de crédito concedida por el BIRF a un gobierno subnacional en América Latina (Buono, 2012). Se trató del Segundo Proyecto de Asociación para el Desarrollo de Minas Gerais, por un monto de US\$ 976 millones. Para más información, véase: DE PAULA OLIVEIRA, D. y CARVALHO GONÇALVES, P. (2017). A parceria entre Minas Gerais e o Banco Mundial: uma análise do uso de condicionantes como instrumento de influencia. En *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, nº 1; y CIMINI SALLES, F. y SANTOS VIERA, S. (2014). La capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas Gerais a partir de 2003. En *Apuntes*, v. XLI, nº 74, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

productivos y programas de fortalecimiento institucional). Además, aborda la relación entre la finalidad del financiamiento y su distribución territorial.

Un enfoque similar es empleado en los trabajos de 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 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. 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 las 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 concluyeron 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).

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 según la autora 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, cuyos préstamos a menudo proveen fondos frescos que tienen un importante impacto potencial en el sentido de dinamizar el desarrollo local (Iglesias, 2008).

En sintonía con lo anterior, se encuentra el estudio de Botto y Scardamaglia (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).

Por último, se resalta el trabajo de Álvarez *et al* (2011) de la Universidad Nacional de Córdoba que 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 (2005-2009), los investigadores realizan un análisis de la evolución de las deudas provinciales considerando el endeudamiento con organismos internacionales.

Un segundo grupo de trabajos aborda 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, Chiara y Di Virgilio (2005) estudian 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, como conjunto de acuerdos nación-provincia-municipio y su dinámica en el entramado local.

En segundo lugar, encontramos el trabajo exploratorio de Ezquerro (2006) titulado “Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba”, el cual sostiene que la experiencia recogida de los 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, Botto y Scardamaglia (2011), 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) centrado en la Provincia de Entre Ríos, y que 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 período 1994-2014. Los autores concluyeron 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 trabajan con profundidad casos concretos

enmarcados en préstamos/proyectos y no estudian detalladamente la situación en la Provincia de Buenos Aires. Además, de las páginas anteriores queda en evidencia la amplia utilización de conceptos para abordar el tema, tales como paradiplomacia financiera, paradiplomacia económica, endeudamiento subnacional y financiamiento a gobiernos subnacionales, los cuales no se consideran totalmente adecuados y precisos para el caso argentino, avanzando en este trabajo en una conceptualización que dé cuenta de las particularidades de esta problemática en Argentina.

A continuación, en este apartado se abordan las investigaciones que trataron sobre la problemática de la influencia y condicionalidad de las organizaciones internacionales en las políticas públicas.

En este sentido, es posible señalar que existe una amplia bibliografía sobre las condicionalidades realizadas por el FMI. Autores tales como Guitián (1995), Babb y Carruthers (2008) y Dreher (2009) estudian aspectos generales de la condicionalidad de este organismo, particularmente su historia, dimensiones y tipos.

Así, Guitián (1995) realizó un análisis de la condicionalidad pasada, presente y futura desde la perspectiva del FMI, en vistas de sus funciones dentro del organismo, discutiendo los motivos detrás de la condicionalidad y su marco analítico. Seguidamente reconstruye el desarrollo de la condicionalidad en los primeros 45 años del organismo, dejando en evidencia los problemas que surgieron en la década de 1990 con la práctica de la condicionalidad. Finalmente, examina los desafíos en la implementación de esta práctica de cara al nuevo siglo. Además de estos aportes, se considera un trabajo valioso para la presente investigación por tratarse de un trabajo que representa el clima de época con respecto a la condicionalidad, fecha aproximada al punto de partida de esta tesis y en un organismo que comúnmente se ha denominado como uno de los “gemelos de Bretton Woods”, junto con el BIRF.

Por otro lado, Babb y Carruthers (2008), abordan y definen la condicionalidad en los organismos internacionales, haciendo hincapié en el FMI, señalando que actualmente está siendo usada por las organizaciones para dirigirse a una más amplia variedad de objetivos que antes, lo cual nos recuerda la complejidad y magnitud del tema a ser abordado. Estos autores afirman que “en décadas recientes, la condicionalidad ha evolucionado más allá de su modesto comienzo para convertirse en una herramienta frecuentemente usada, formidable y flexible” (Babb y Carruthers, 2008: 20), aspectos que se tendrán en cuenta en el desarrollo de la investigación. Además, afirman que existen dos dilemas de legitimidad de la condicionalidad, uno procedimental y otro tecnocrático. El primero se relaciona con el sistema de votación en los organismos financieros que otorga la mayoría de los votos a los

países más industrializados, destacando entre ellos el rol de Estados Unidos. El segundo se relaciona con los expertos y tecnólogos, y la creencia general de que su asistencia y consejos son desinteresados y basados en la mejor evidencia científica disponible (Best, 2007, citado en Babb y Carruthers, 2008).

Por último, el trabajo de Dreher (2009) presenta argumentos teóricos a favor y en contra de la condicionalidad. Asimismo, resume los antecedentes de la implementación del programa y discute sobre la evidencia de factores determinantes para la implementación. El autor propone una reforma en la condicionalidad, sobre la cual destaca su uso creciente y sus críticas.

Otros autores recurren a estudios relacionados con los efectos e implicancias de la condicionalidad en las economías nacionales, entre ellos se encuentran Dreher (2002), Bull *et al* (2006), Griffiths y Todoulos (2014) y Stichelmans (2016).

De forma similar, es posible encontrar investigaciones sobre la condicionalidad en los préstamos del BIRF, entre las que también pueden mencionarse estudios que incorporan el análisis en la esfera subnacional (Dell, 1988; Corbalán, 2002; Mañán García, 2004; La Nación, 2004; ActionAid, 2006; Eurodad, 2006; Diodati y Mendíaz, 2008; Tuozzo, 2009; Honkaniemi, 2010; Maldonado, 2011; de Moerloose, 2014; Brunswijck, 2019).

Entre ellos es posible destacar los trabajos de Tuozzo (2009), Maldonado (2011), Diodati y Mendíaz (2008) que abordan la situación en Argentina. Resaltamos particularmente los aportes de la investigación de Maldonado (2011) que analiza la situación de la condicionalidad en préstamos para Argentina en la década de 1990, así como un préstamo subsidiario para la provincia de Santa Fe en el año 2001. En este sentido, la autora señala:

“En 1997, las provincias de Salta, Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, Catamarca, Río Negro y San Juan, a través de un crédito directo implementaron los programas de ajuste recomendamos por el BM, en pos de asegurar un suministro eficiente y apropiado de los servicios públicos, específicamente servicios sociales para los pobres, y mejorar, al mismo tiempo, las cuentas fiscales. Asimismo, pretendían aumentar la eficiencia de los gastos de educación y salud” (Maldonado, 2011:13).

La investigación concluye que la Provincia de Santa Fe no fue ajena, como espacio subnacional, a los despropósitos de las políticas neoliberales y a las condicionalidades impuestas por el BIRF, recordando que la provincia se quedó sin su banco público y quedó con una empresa (Empresa Provincial de Energía) desprovista de sus recursos humanos y de su capacidad instalada ante el intento de privatización.

Marco teórico-conceptual

Si bien el tema de las organizaciones internacionales puede ser estudiado desde diferentes teorías (Carcedo, 2019), tal como se deduce de las primeras páginas de esta Introducción, el presente estudio se aborda mediante el enfoque teórico de la Interdependencia Compleja, la cual otorga un rol preponderante a las organizaciones internacionales en la búsqueda de la cooperación internacional, posibilitando la vinculación entre diferentes actores no tradicionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales, tales como los gobiernos subnacionales.

Así, la Interdependencia Compleja posee tres características principales, a saber:

- 1) La sociedad se encuentra conectada por canales múltiples, los cuales se refieren a las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales² (...).
- 2) La agenda de las relaciones interestatales consiste en temas múltiples que no están colocados en una jerarquía clara o sólida.
- 3) 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)

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. En este sentido, de acuerdo con Keohane y Nye (1988) 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.

Por su parte, 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).

Las mismas asumen una de las siguientes tres formas:

² Según 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”.

- Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, hacen referencia a organizaciones burocráticas con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos.
- 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.
- Convenciones, son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos. Un ejemplo es la reciprocidad (Keohane, 1993).

En vistas de lo anterior, en esta tesis se considera el planteo de la Interdependencia ya que contempla la actuación internacional de un conjunto amplio de actores, entre los que cabría el rol de las organizaciones internacionales y los gobiernos subnacionales, actores abordados en este estudio.

Para analizar la relación entre ambos, se enfatiza en primer lugar, la influencia ejercida por el BIRF, al igual que otros organismos internacionales de crédito como el FMI, sobre la economía y la política de países (y sus unidades administrativas) en su desarrollo a través de condiciones en los préstamos, denominada condicionalidad. Sin embargo, el desarrollo de la condicionalidad ha variado a lo largo de los años.

Los años 1980 marcaron la incorporación de la condicionalidad en los préstamos de los organismos financieros internacionales, la cual se utilizó con más frecuencia luego de la crisis de la deuda. Particularmente, en el caso del FMI este realizó un salto sin precedentes desde la condicionalidad macroeconómica a la estructural, al tiempo que otros acreedores oficiales y donantes de ayuda comenzaron a emular al FMI desarrollando prácticas de financiamiento condicionadas por ellos mismos (Babb y Carruthers, 2008). Concretamente en el caso del BIRF, en 1979 el presidente Robert McNamara propuso por primera vez, condicionar la ayuda del Banco para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo mediante la vinculación de la asistencia financiera condicionada a la adopción de una gama de políticas “recomendadas” por la organización. Así, se realizaron los ajustes estructurales a través de una gama de estrategias económicas de carácter ortodoxo tendientes a instalar el neoliberalismo (Maldonado, 2011). No resulta coincidencia que el apogeo de la influencia y las condicionalidades de los organismos internacionales ocurriera justamente durante la crisis de la deuda de América Latina, cuando la mayoría de los países de la región solicitó paquetes de rescate del FMI y aceptó los muy criticados «préstamos de ajuste estructural» del BIRF (Perry y García, 2017).

Ya desde fines de la década de 1980 y durante la década de 1990, con el apoyo de Estados Unidos, el FMI, el BIRF y los bancos regionales se comprometieron a incrementar la colaboración para asegurar que los términos de los préstamos de una organización sean consistentes con los términos de las otras, lo que se conoció como condicionalidad cruzada (Dell, 1988).

Para mediados de la década de 1990, una nueva forma de condicionalidad estructural comenzó a emerger en los organismos internacionales, una que analizaba más intensamente las reglas económicas básicas e instituciones del prestatario, y se configuraba frente a un *standard* emergente de “buen gobierno” (Best, 2005; Babb y Carruthers, 2008).

En el caso de Argentina, durante esta etapa, el énfasis se focalizó en propiciar ciertas condiciones no sólo tendientes al logro de un mejor acceso de capitales provenientes del exterior (aspectos centrales para mantener el equilibrio de pagos y el sostenimiento del modelo neoliberal), sino también para el avance de los lineamientos basados en el decálogo de Washington (Oszlak, 1997; Vilas, 2000). En palabras de Oszlak (1999), la reforma del Estado ha pasado a ser una condicionalidad del financiamiento externo, lo cual opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal como exigencia de disciplina fiscal y de cumplimiento de metas de reformas y como fuente cuasi excluyente de los recursos favorables para llevar adelante los cambios (Diodati y Mendíaz, 2008).

Ante las diferentes crisis producidas a nivel global durante la década de 1990, autores como Krugman y Stiglitz señalaron que el BIRF debía modificar sus políticas, con la finalidad de considerar una visión más realista y humana del crecimiento y el desarrollo. En este marco, surge desde el Banco la propuesta de impulsar programas de ayuda (con su respectiva condicionalidad) a favor del combate a la pobreza mediante la denominada condicionalidad de la ayuda a favor de los pobres (*pro-poor aid conditionality*), que según Prado Lallande (2005), consiste en que para otorgar créditos a ciertos países, el Banco solicita al gobierno receptor destinar parte de los mismos a programas de combate a la pobreza, ocasionada en buena medida como efecto colateral tras la puesta en marcha de las reformas estructurales.

Retomando el concepto de condicionalidad, en líneas generales se refiere a los compromisos contenidos en un contrato de préstamo o ayuda, al cual los países en desarrollo deben adherir para recibir total o parcialmente el financiamiento (Eurodad, 2006).

De forma creciente desde la década de 1980, las cláusulas de condicionalidad sujetas a los préstamos se fueron traduciendo para los organismos multilaterales de crédito en nuevas modalidades de intervención en las relaciones internacionales pues, estas organizaciones han

ido transfiriendo y asignando lineamientos y enfoques de carácter homogéneo a los estados en sus diferentes niveles (Diodati y Mendíaz, 2008; Oszlak, 1997, 1999; Corbalán, 2002).

Diferentes investigaciones definen la condicionalidad como:

“la aplicación de requisitos específicos, pre-determinados que directa o indirectamente influyen en la decisión del donante para aprobar o continuar financiando un préstamo o ayuda” (Bull *et al*, 2006).

“el uso de préstamos o ayudas para obtener cambios en los países en desarrollo condicionando el dinero a la implementación de ciertas reformas” (Christian Aid, 2006).

Por su parte, el BIRF utiliza una definición más estrecha y técnica, al referirse a la condicionalidad como:

“las condiciones específicas anexas al desembolso de préstamo basado en políticas o apoyo presupuestario. Conjunto de condiciones, que en línea con la Política de Operaciones del Banco (*Bank's Operational Policy*) debe ser satisfecha por el Banco para hacer desembolsos en una operación de política de desarrollo. Estas condiciones son (a) el mantenimiento de un marco de **política macroeconómica adecuada**, (b) la implementación de un programa general en una **forma satisfactoria** para el Banco, y (c) la implementación de una política y acciones institucionales consideradas como **críticas** para la implementación y **resultados esperados** del programa de apoyo. Estas condiciones son incluidas en los convenios de préstamo del Banco” (BIRF, 2005: 4).

Respecto de la definición de condicionalidad del Banco, se opta por resaltar determinadas palabras en vistas de que las mismas son definidas bajo criterios propios del Banco, y no del deudor, acentuando de esta forma el carácter impositivo de la condicionalidad sobre los Estados soberanos.

De acuerdo con el Banco, la condicionalidad es utilizada por dos razones, a saber, para asegurar que la asistencia que provee contribuya a los objetivos de desarrollo del país (motivo de eficacia del desarrollo), y para asegurar que los recursos sean usados para los propósitos planeados (motivo fiduciario) (BIRF, 2005).

A menudo las condicionalidades se presentan como un método, usado por el Banco, para implementar políticas económicas, basadas en una visión conservadora y fundamentalista del mercado, en lugar de un intento sincero para reducir la pobreza en los países receptores de la ayuda (A Seed Europe, 2008). Por tal motivo, el uso de la condicionalidad ha sido ampliamente criticado por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y académicos, en vistas de su carácter intrusivo en las políticas públicas de los países.

Si bien en su Revisión de la Condicionalidad del año 2005, el BIRF se comprometió a reducir significativamente su uso (BIRF, 2005), la realidad indica que los países en desarrollo continúan sujetos a numerosas condicionalidades, situación que se agrava en los países extremadamente pobres³ (Eurodad, 2006; Brunswijck, 2019).

A los fines de esta tesis conviene abordar las diferentes dimensiones de la condicionalidad, entre las que se encuentran los instrumentos mediante los cuales se impone, los contenidos de la misma, así como los diferentes tipos de condicionalidad.

En cuanto a los instrumentos mediante los cuales se impone se destaca la **condicionalidad ex ante**, en la cual los gobiernos reciben préstamos a cambio de promesas de un comportamiento futuro. En este caso, los desembolsos son en fases de plazos periódicos (o tramos), y pueden ser cancelados en caso de no cumplimiento. Para determinar si las promesas están siendo mantenidas, el prestamista monitorea el comportamiento del prestatario a través de revisiones en las cuales funcionarios del organismo se encuentran periódicamente con funcionarios de los Ministerios de Finanzas para examinar las cuentas recientes del gobierno (Babb y Carruthers, 2008). Particularmente en el caso del BIRF, este instrumento de condicionalidad se observa en las Evaluaciones Institucionales y de Políticas de un País (*Country Policy and Institutional Assessments, CPIAs*) que realiza el Banco antes de negociar un préstamo (A Seed Europe, 2008). A ella se suma la **condicionalidad ex post**, en este caso las condiciones deben ser cumplidas primero, antes de que los recursos sean desembolsados (Adam *et al*, 2004; Kilby, 2005; Babb y Carruthers, 2008). Por último, en el caso de la **condicionalidad cruzada** el cumplimiento de las condiciones es recompensado con dinero de más de un prestatario, mientras que el no cumplimiento es castigado por múltiples prestatarios negando el acceso a los fondos (Dell, 1988; Babb y Carruthers, 2008).

Entre los contenidos de la condicionalidad, en primer lugar, encontramos la **condicionalidad fiduciaria**. Éstas son las condiciones más tradicionales implementadas en los préstamos a gobiernos soberanos, que establecen los términos financieros del préstamo, tales como la tasa de interés y el cronograma de devolución. Representa la forma menos intrusiva de condicionalidad, y no requiere monitoreo del comportamiento del prestatario por parte del prestamista. A este último no le incumben las actividades del prestatario, mientras que pague en el ritmo previamente acordado en el calendario de pagos; de otra forma el préstamo simplemente se cancela o reprograma (Babb y Carruthers, 2008; A Seed Europe, 2008).

³ Los países pobres enfrentan 67 condiciones por préstamo del Banco Mundial. De acuerdo con estudios de Eurodad (2006), Uganda, por ejemplo, donde el 23% de los niños menores de 5 años están desnutridos, enfrentó 197 condiciones atadas a la ayuda financiera del Banco Mundial de 2005.

Seguidamente, se encuentra la **condicionalidad de proceso**, que se concentra en la gestión de los fondos, o en el proceso de planeamiento, adopción e implementación de políticas. En general, con este tipo de condicionalidades se aseguran que determinadas instituciones estén en su lugar o que determinados principios de participación sean seguidos para aumentar la transparencia y la representatividad de la gobernanza.

Asimismo, es posible resaltar la **condicionalidad de resultados**, la cual se concentra en los resultados medibles (principalmente crecimiento del PBI o de la reducción de la pobreza) más que en el tipo de políticas implementadas para alcanzarlos. Esta forma de condicionalidad es central para los conceptos de ayuda basada en resultados, ejes en los cuales diferentes organismos internacionales, entre ellos el BIRF, están basando sus préstamos.

Una forma más intrusiva radica en la denominada **condicionalidad de políticas o condicionalidad de políticas económicas**, la cual incluye las condiciones para la implementación de políticas que se creen facilitan el logro de ciertos objetivos de desarrollo. Esta condicionalidad requiere que el gobierno prestatario gestione variables económicas particulares tales como el déficit presupuestario, tasas de interés y reserva de dinero. A veces estas condiciones son usadas por los acreedores privados simplemente como un medio para garantizar el repago del préstamo. Cuando se imponen tales condiciones macroeconómicas son comúnmente justificadas como necesarias para promover la estabilidad de la moneda o prevenir la inflación. La condicionalidad macroeconómica es más intrusiva que la condicionalidad financiera porque requiere que el gobierno prestatario adopte políticas económicas particulares, y que requiera del prestamista el análisis de las cuentas de los prestatarios para estar seguros de que las promesas se están cumpliendo (A Seed Europe, 2008; Babb y Carruthers, 2008).

A continuación, merece ser destacada la **condicionalidad estructural**, la cual es considerada como la más intrusiva (Kapur, 2005). Algunos ejemplos de condiciones estructurales incluyen las reformas neoliberales o *market-friendly* (basadas principalmente en la liberalización comercial o en la privatización) y reformas de gobierno en áreas tales como legislación nacional de bancarrota o del sistema judicial, entre otras (Kapur y Webb, 2000). A diferencia de la condicionalidad financiera y macroeconómica, la condicionalidad estructural es usada exclusivamente por los llamados “acreedores oficiales”, tales como el FMI y el BIRF. Esta condicionalidad está destinada principalmente a cambiar la arquitectura general de la economía nacional y/o sistema político, orientándolos hacia un modelo de desarrollo neoliberal. Así, la condicionalidad estructural requiere un monitoreo mayor y más profundo de las políticas del gobierno nacional (Babb y Carruthers, 2008).

De acuerdo con De Moerloose (2014), vale la pena distinguir entre la **condicionalidad vinculante y no vinculante**. La primera tiene consecuencias financieras directas, en el sentido de que el incumplimiento podría conducir a la interrupción de los desembolsos y al reembolso del préstamo. Contrariamente, cuando la condicionalidad no está vinculada a los desembolsos, es considerada como no vinculante (Koeberle, 2005; De Moerloose, 2014). Un aspecto que es señalado por De Moerloose es el siguiente:

“se debe tener en cuenta que la división entre condiciones vinculantes y no vinculantes no siempre resulta evidente. Muchas condiciones dejan margen para la interpretación, por ejemplo, cuando fueron redactadas en términos genéricos; en este caso, es difícil saber qué constituye una violación de las condiciones” (De Moerloose, 2014: 60).

Este tipo de condicionalidad se encuentra relacionada con las “acciones gatillo” (*triggers*) que de acuerdo con el BIRF no son formales ni legalmente vinculantes, pero son acciones previas que el Banco espera que los gobiernos emprendan, para el desembolso de las próximas etapas del préstamo.

Algunos estudios más recientes han encontrado la existencia de canales más discretos de influencia, que podrían ser denominados como **condicionalidades implícitas**, en vistas de que las condiciones para los receptores del préstamo están siendo incorporadas cada vez más por un costado, por ejemplo al ser estipuladas por fuera del convenio de préstamo en documentos laterales o cartas (tales como las Cartas de Políticas de Desarrollo o *Letters of Development Policy, LDP*), desobedeciendo los propios principios de un financiamiento responsable del Banco (Honkaniemi, 2010). Este tipo de condicionalidad, se encuentra en sintonía con las **condicionalidades indirectas**, que se refieren a las revisiones de políticas e instituciones que lleva adelante el BIRF antes de las negociaciones de un préstamo (A Seed Europe, 2008).

Asimismo, entre las condicionalidades implícitas se encuentran aquellas condicionalidades que se desprenden de la enorme **capacidad de generación de conocimiento e investigación** del BIRF. En este sentido, el Banco puede influenciar en la creación de políticas en los países en desarrollo y por ende debilitar la responsabilidad del proyecto de un país a través de su investigación, actividades de supervisión y asistencia técnica (Stichelmans, 2016). Esta condicionalidad adquiere mayor relevancia si se considera que recientemente el Banco se ha re-posicionado convirtiéndose en “el Banco del conocimiento”, y desempeñando un rol más importante como fuente de conocimiento de políticas a expensas de sus actividades de financiamiento.

De acuerdo con Paloni y Zanardi (2006, citado en Stichelmanns, 2016), “el poder para imponer condicionalidades deriva de su poder sobre el conocimiento, esto es, el poder para decidir qué es conocimiento y qué no”. Esto debe ser entendido a la luz de que el Banco en su conjunto, posee uno de los presupuestos globales más grandes para investigación en el campo del desarrollo.

Las condicionalidades (tanto aquellas del BIRF como las del FMI) pueden dividirse en tres categorías temáticas, a saber, condicionalidades económicas; ambientales y sociales; y condicionalidades de reforma en el sector público, las cuales se abordan a continuación:

- *Condicionalidades económicas:* Se relacionan con la exigencia de privatización de empresas estatales, así como aquellas acciones previas a la privatización (tales como hacer una licitación, contratar personal para supervisar la licitación, realizar una licitación, redactar documentos para la privatización, etc.).

Además, en sintonía con las anteriores se encuentran las reformas asociadas a la privatización (aquellas que allanan el camino para la consecución de la misma), por ejemplo, la demanda por explorar la reestructuración de un sector o por el pedido de estudio de rentabilidad de un determinado sector⁴.

En cuanto al comercio, se puede mencionar la exigencia de liberalización comercial, que abarca la disminución/racionalización de los sistemas tarifarios, la eliminación de restricciones cuantitativas, el desmantelamiento de controles sobre los bienes y servicios, así como la simplificación de las estructuras tarifarias. De acuerdo con Brunswijck (2019) esta condicionalidad representa un 14.2% de las condiciones del Banco y se relaciona a políticas económicas controvertidas, particularmente fiscales y de política comercial.

- *Condicionalidades ambientales y sociales:* tienen que ver con exigir buena gobernanza en el sistema de salud y educación, mejoras en los servicios de agua e higiene, ambiente, desarrollo urbano y rural, así como aspectos relacionados con la protección social. Estas condicionalidades muchas veces se traducen en falta de financiamiento, en programas de protección focalizados, reformas de salud y educación restrictivas, etc. Si se consideran en su conjunto, representan aproximadamente un 30% de las condicionalidades en los préstamos (Brunswijck, 2019).
- *Condicionalidades de reforma en el sector público:* abarcan temas tales como la corrupción y rendición de cuentas, reforma del servicio público, descentralización

⁴ El BIRF, en su Revisión de la Condicionalidad, usa el término “acompañamiento de las medidas de privatización” para referirse a estos tipos de condiciones (Eurodad, 2006).

(tales como condiciones que transfieren autoridad o responsabilidad de funciones públicas del gobierno central al gobierno local), la gestión pública financiera, y la reforma judicial y legal. Por último, se considera el monitoreo y evaluación de organizaciones de la sociedad civil, en referencia a condiciones que demanden que el gobierno evalúe y monitoree el progreso de las estrategias de políticas de reducción de la pobreza. En su conjunto, estas condicionalidades representaron el 31.4% del total de condiciones (Brunswijck, 2019).

Abordado el Banco y la condicionalidad como aspecto fundamental, se considera necesario en este marco teórico abordar la conceptualización de la política exterior en general y la argentina en particular por considerarla clave en el análisis de la relación que se indaga en esta investigación.

En la presente tesis, la política exterior se considera como “la proyección externa de su modelo político-institucional y económico-social interno y una pieza indispensable para consolidar el mismo” (Araya, Nicolao y Herrero, 2014: 79).

Además, debe tenerse presente el carácter estatal⁵ de la política exterior y que, en tanto política pública⁶ (Lasagna, 1996), no puede dissociarse de la política interior del Estado, ya que ambas se interfieren mutuamente pues, en definitiva, no son más que dos facetas de una misma realidad política (Calduch Cervera, 1993, citado en Zuccarino, 2020). De este modo, la política exterior puede estudiarse a partir del enfoque de políticas públicas, según el cual debe comprenderse que el gobierno (nacional, provincial, municipal) tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad, y la manera en que las soluciones se materializan es a través de esta herramienta.

Asimismo, según Lasagna (1996), la política exterior posee rasgos que la distinguen de las otras políticas públicas. A saber, se distingue de otras políticas debido a la naturaleza de la acción exterior del Estado, la cual tiende a ser asociada con los valores y símbolos nacionales lo que generalmente implica que el alcance de sus resultados tienda a ser percibido como que

⁵ Esto significa que sólo los Estados son capaces de ejecutarla en tanto y en cuanto cuentan con los atributos necesarios para hacerlo: capacidad jurídica internacionalmente reconocida y capacidad política de acción (Calduch Cervera, 1993).

⁶ La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública, tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social o atender una problemática presente. Por lo que las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad (INAP, 2007). Por tanto, “se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (Mény y Thoenig citado por Muller, 2006:52). Asimismo, se remarca que en la elaboración e implementación de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos, públicas como privadas. Las instituciones son las que instrumentan y crean la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Por ello, se reconoce a la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (INAP, 2007).

comprometen a toda la nación (Lasagna, 1996). Por esta razón la política exterior se encuadra más en una política pública de carácter institucional. Además, el proceso de formulación de la política exterior tiene elementos que lo distinguen del resto de las políticas gubernamentales (Lasagna, 1996), por ejemplo, el papel del Parlamento es relativamente limitado en comparación con la intervención de éste en otras materias.

Así, la política exterior entendida como política pública implica acciones y decisiones de un país que se orientan a su medio externo (Van Klaveren, 1984).

De acuerdo con Rapoport y Spiguel, para superar los análisis liberales y mecanicistas, el estudio de la política exterior “debe enfocarse en los lazos entre esa política y la política interna, analizar su íntima y a veces contradictoria vinculación con la naturaleza socio-histórica del Estado, el proceso de su formación y la estructura económica de la sociedad” (Rapoport y Spiguel, 2005: 10).

Es preciso considerar los aportes de Perina (1988), para quien la política exterior puede ser ubicada analíticamente en una interacción de tres conjuntos de variables interrelacionados, a saber:

- a) Un conjunto de variables internas, entre las que se encuentran el régimen político-económico; los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que influyen en la política exterior; la cultura política; la capacidad económica, institucional, militar del Estado, y las crisis y temas que predominan en la agenda de política exterior.
- b) Un conjunto de variables externas, a saber, la estructura jerárquica del sistema internacional; el patrón de relaciones entre los principales Estados; las crisis económico-financieras, políticas, los cambios tecnológicos; los organismos y regímenes internacionales, y las normas del derecho internacional.
- c) Un conjunto de variables de política exterior y relaciones internacionales, relacionadas a los ítems anteriores (Perina, 1988).

Por su parte, Busso (2014), sostiene que, sin desconocer el impacto de las variables sistémicas, los vaivenes de la política exterior pueden explicarse mayoritariamente por causas internas, entre las cuales se destacan las crisis político-económicas, las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional y las variaciones en la concepción de democracia.

En consecuencia, se considera que el análisis de esta política implica tener en cuenta no sólo el cambiante e influyente escenario externo al que está destinada, sino también lo que ocurre con la correlación de fuerzas en el proceso político nacional donde ella es generada. Dicho en otras palabras, existe una clara vinculación entre acción diplomática y situación interna, ya

que la primera está condicionada por las circunstancias económicas y políticas vigentes, así como por el juego de intereses estatales y privados (Colombo, 2011). En este sentido, se reconoce que el proceso de fijación de objetivos es más social que intelectual y que, por lo tanto, se deben contemplar a los partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión y diferentes organizaciones no gubernamentales que en grados y formas diversas influyen a las instituciones burocráticas del estado.

Siguiendo a D'Alesio (2019), una definición de política exterior que se considera adecuada es la formulada por Miranda, para quien “la política exterior es el resultado de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen del mundo y los modos de inserción que estas clases pretenden para el Estado en el marco internacional” (Miranda, 2005: 4, citado por D'Alesio, 2019:197). Esta definición representa la coexistencia entre los factores nacionales y las variables externas en la formulación de la política exterior (D'Alesio, 2019).

Teniendo en cuenta la importancia de las variables internas en las definiciones de política exterior abordadas, para la presente investigación cobran importancia los estudios que la relacionan con el concepto de modelo de desarrollo (Míguez, 2013; Rapoport y Míguez, 2015; Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017; D'Alesio, 2019), que es definido por Busso (2016) como:

“la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado en un contexto histórico determinado en búsqueda de la transformación de las estructuras productiva y social y de la inserción internacional del país” (Busso, 2016: 11).

La vinculación de la política exterior con la estrategia de inserción cobra diferentes valores y magnitudes según cada modelo de desarrollo (D'Alesio, 2019). Resultado de estas variables serán los diferentes patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, las demandas en las negociaciones exteriores y la posición que el actor asuma frente a otros temas como la educación, los recursos tecnológicos y del conocimiento, las instituciones, etc. (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017). De acuerdo con estos autores, el análisis conjunto de la estrategia de desarrollo y modelo de inserción resulta ser una herramienta útil para la comprensión de la política exterior de países como la Argentina (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017).

Así, en la presente tesis, de forma previa al estudio de la política exterior argentina del período, se incorporarán las principales características del modelo de desarrollo implementado, lo cual incluye a las políticas públicas más relevantes, en vistas de la importancia de esta variable en los vínculos entre Argentina y el BIRF. Asimismo, en cada

uno de los préstamos a abordar se considerará su relación con el modelo de desarrollo de cada período.

Diseño metodológico

El abordaje general de esta tesis es eminentemente cualitativo. En este sentido, a fin de abordar la cooperación internacional entre organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales se recurre a un estudio de caso, a saber, la Provincia de Buenos Aires en sus vinculaciones con el BIRF. La elección de esta provincia radica en que posee una población estimada de 17.541.141 habitantes en 2020 (Instituto Geográfico Nacional, 2021) y una superficie de 307.571 km², 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 bioambientales 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 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). En relación al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante en la Provincia de Buenos Aires (29%), destacándose las actividades manufactureras. En cuanto a las actividades de mayor importancia relativa dentro del sector terciario, son 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 principal⁷ jurisdicción exportadora del

⁷ Según 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

país” (CEPAL, 2019: 40). A esto se suma la activa participación internacional y la celebración de convenios internacionales y la obtención de préstamos por parte de organizaciones internacionales desde mediados de la década de 1990, como es posible evidenciar en los anexos N° 1 a 3.

Un aspecto central en la elección de la Provincia de Buenos Aires como caso radica en que recibió préstamos del BIRF directos y subsidiarios en los dos períodos de estudio, situación que no se identifica en otras provincias argentinas. Por último, la presente investigación se radica en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, asentado en Tandil, ciudad ubicada en el centro de la Provincia.

En términos metodológicos, se trata de un estudio de caso instrumental (Stake, 1998), ya que el abordaje de la relación de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF permite profundizar en el tema de la vinculación entre organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales, al tiempo que generar desarrollos teórico-conceptuales, tales como los realizados sobre la gestión financiera internacional de las provincias, cuya formulación puede ser utilizada para estudiar otros casos, a saber, provincias argentinas y su endeudamiento internacional con organizaciones internacionales de crédito.

El abordaje del caso prevé el estudio de instrumentos de análisis, constituidos en préstamos directos y subsidiarios para cada período (véase el cuadro n° 1), y la aplicación en los mismos de las tres dimensiones detalladas en el marco teórico, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

energía, productos primarios y MOI) Buenos Aires es la provincia que representa una mayor proporción de las ventas externas” (CEPAL, 2019: 40).

Cuadro n° 1: Dimensiones e Instrumentos de Análisis

Instrumentos de análisis	
Período 1994-2002	Préstamo Directo: Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires (PRODYMES III).
	Préstamo Subsidiario: Segundo Programa de Desarrollo Municipal
Período 2003-2015	Préstamo Directo: Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y su financiamiento adicional
	Préstamo Subsidiario: Programa de Servicios Básicos Municipales
Dimensiones de análisis	
Dimensión 1	El rol del BIRF en el sistema internacional
Dimensión 2	La condicionalidad del BIRF en las políticas públicas
Dimensión 3	Lineamientos de la Política Exterior Argentina y su contexto doméstico e internacional

Elaboración propia. Marzo de 2022.

Por su parte, si bien organizaciones como la Corporación Andina de Fomento (en adelante, CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) también han realizado préstamos a la Provincia de Buenos Aires, se define al BIRF para el análisis en vistas de que cuenta con préstamos tanto en la década de 1990 como a partir de 2003 destinados a la Provincia de Buenos Aires. Además, estudios previos sobre el organismo internacional (Carcedo, 2015; 2017; 2020) permiten contar con insumos para profundizar la presente investigación, la cual contó con el apoyo del Consejo Interuniversitario Nacional y de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

El período a ser analizado en la tesis se encuentra comprendido entre los años 1994 y 2015, debido a que se toma como fecha de comienzo la reforma constitucional mediante la cual se reconoció la capacidad de las provincias de firmar convenios internacionales y como fecha de fin, se considera la culminación del segundo gobierno de Fernández de Kirchner (2015), que evidencia el fin de doce años en los cuales hubo determinada consonancia en los objetivos de desarrollo interno y de búsqueda de autonomía a nivel internacional.

Con respecto a la selección de fuentes y técnicas de recolección y análisis de datos, para la concreción del objetivo específico n° 1 y n° 2 se acudirá a bibliografía especializada sobre el tema, y a documentos e informes del BIRF accesibles en los portales electrónicos del organismo. En consonancia con ello, se recurrirá como técnica al *análisis de documentos digitales* (Molgaray, 2018) y al *análisis bibliográfico* de material especializado en el tema. Resulta importante destacar que el objetivo n° 1 se condice con la dimensión de análisis 1 (el rol del BIRF en el sistema internacional) y el objetivo específico n° 2, con la dimensión 2 (la condicionalidad en los préstamos).

Por su parte, para el objetivo específico n° 3, se cuenta como fuente la bibliografía especializada sobre la política exterior argentina, así como el contexto doméstico e internacional del período 1994-2015. Para ello, la técnica será el *análisis bibliográfico*. Este objetivo específico se relaciona directamente con el abordaje de la dimensión de análisis 3 (lineamientos de la Política Exterior Argentina).

Para el objetivo específico n° 4 se planea acudir a documentos del BIRF sobre los préstamos a la Provincia de Buenos Aires, los cuales se encuentran disponibles en las respectivas páginas web de las organizaciones, en virtud de la política de transparencia y acceso a la información del BIRF. También se acude a la prensa escrita para indagar sobre los encuentros realizados entre funcionarios y autoridades bonaerenses con pares del BIRF, así como a la transcripción de discursos de autoridades de la Provincia, con el fin de ampliar la información recogida en la prensa. De esta forma, para este objetivo, se pretende recurrir al *análisis de contenido de un documento*, al *análisis de datos cuantitativos* (préstamos), al *análisis del contenido de prensa gráfico* y al *análisis del contenido de discursos*.

Para el objetivo específico n° 5 se apelará a fuentes múltiples. En primer lugar, a páginas web de dependencias del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, tales como la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales (DPOM), y la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación. En segundo lugar, se utilizará el organigrama del gobierno de la Provincia, a fin de ubicar los diferentes espacios administrativos que se ocupan de la gestión del endeudamiento con organizaciones internacionales. Seguidamente, en tercer lugar se cuenta como fuente con la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En cuarto lugar, se contará con bibliografía especializada sobre el tema, con el objetivo de ampliar los datos recabados en las páginas web del gobierno de la Provincia. Por último, encontramos como fuentes a un informante clave, es decir, un

funcionario⁸ a quien se realizó una entrevista semi-estructurada. Sobre este punto es necesario aclarar que, si bien se contactaron varios funcionarios, el citado en la tesis fue el único que brindó respuestas. Además, a la dificultad por contactar informantes (ex funcionarios) correspondientes a los períodos bajo estudio, se sumó el contexto en el cual se llevó a cabo la tesis doctoral, en plena pandemia de Covid-19 y con medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, que imposibilitaron un contacto más directo y fluido con los informantes. En consonancia con ello, se utilizará como técnica al *análisis de documentos digitales* (Molgaray, 2018), al *análisis de legislación vigente* (en este caso, provincial) y al *análisis bibliográfico* de material especializado en el tema, que, si bien es escaso, brinda un panorama de los antecedentes en la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, se recurre al *análisis comparativo*, a fin de dejar en evidencia aquellos cambios y continuidades entre ambos períodos de estudio a partir de las dimensiones indicadas y los préstamos estudiados.

Estructura de la tesis

Teniendo en cuenta el diseño de la investigación, la tesis se estructura en torno a tres partes y cinco capítulos. La primera parte incluye la presente Introducción y el primer capítulo, el cual aborda el rol de los organismos internacionales, específicamente del BIRF, en el sistema internacional. Realiza un recorrido por las diferentes etapas de su historia, estructuras, sistema de votación e instrumentos financieros, así como de la influencia de Estados Unidos en el Banco, y su estrecha relación con el FMI. Asimismo, se trata el rol de la condicionalidad en los dos períodos abordados.

Seguidamente, la segunda parte de la tesis se concentra en la etapa comprendida entre los años 1994-2002. En ella se incorporan los capítulos dos y tres.

El segundo capítulo, se enfoca en la relación entre el BIRF y Argentina a partir de la Política Exterior Argentina del período. Para ello, en una primera instancia estudia las principales características del contexto internacional, regional y doméstico, para a continuación abordar la relación entre el organismo internacional 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 denominada década neoliberal.

El tercer capítulo hace hincapié en la cooperación internacional, a nivel subnacional, entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires. Para ello, el capítulo se focaliza en el estudio de los

⁸ Entrevista realizada al Lic. Julián Veiras, Director Provincial de Organismos Multilaterales del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires el 09/08/2021.

préstamos del período 1994-2002, concentrándose en un préstamo directo, a saber, el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires y uno subsidiario, el Segundo Programa de Desarrollo Municipal.

Con posterioridad, se incorpora la tercera parte a la tesis, que se concentra en el período 2003-2015 y contiene los capítulos cuatro y cinco.

El cuarto capítulo, que sigue la misma estructura que el capítulo dos, reflexiona sobre la relación del BIRF con Argentina en el período 2003-2015, resaltando las características de los préstamos y encuentros entre funcionarios y autoridades de ambos actores internacionales.

El quinto capítulo estudia la cooperación internacional, a nivel subnacional, entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires en la etapa 2003-2015. Se recurre al análisis de dos préstamos concretos, uno directo, a saber, el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires, y uno subsidiario, el Programa de Servicios Básicos Municipales.

Por último, se presentan las conclusiones generales de la tesis en las cuales se retoman algunos aspectos tratados y se reflexiona sobre los temas abordados. Finalmente, se incorporan los anexos.

CAPÍTULO 1

EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO: CARACTERIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL Y EL ROL DE LA CONDICIONALIDAD

Introducción

El objetivo del capítulo es identificar y analizar el accionar del BIRF, así como también abordar sus objetivos a través de las diferentes etapas de la evolución del organismo internacional y el rol que desempeñó la condicionalidad.

En este sentido, será necesario desarrollar una breve revisión de la fundación e historia del mismo, al igual que señalar las diferentes instituciones que a lo largo del tiempo se incorporaron al denominado Grupo del Banco Mundial, junto con su estructura organizativa, sistema de aportes y votación.

El análisis no estaría finalizado sin abordar la vinculación con las potencias capitalistas occidentales, destacándose la primacía estadounidense, y con su “hermana gemela”, el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por último, en el capítulo se abordan los diferentes instrumentos financieros de que dispone el BIRF en su cooperación con los Estados, tales como los préstamos de inversión y de ajuste.

Un acercamiento a las Organizaciones 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 exclusivas⁹ (Barkin, 2006).

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

⁹ Están específicamente diseñadas para excluir a algunos Estados (Barkin, 2006: 1).

Así, de acuerdo con 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 FMI). No obstante:

“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).

Por tal motivo, en esta tesis 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 trabajo se prescinde de utilizar el término instituciones internacionales en vistas de lo señalado por Duffield (2007).

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 de las Relaciones Internacionales. Por su parte, 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).

Asimismo, como se abordó en la Introducción de la tesis, las organizaciones internacionales, específicamente las financieras, estuvieron en el centro de la imagen en cuanto a la utilización de condicionalidades en sus préstamos.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (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)¹⁰ y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF)¹¹. El término “Grupo del Banco Mundial” incorpora otras tres instituciones, además de la AIF y el BIRF, tales como la Corporación Financiera Internacional (CFI)¹², el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI)¹³ y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)¹⁴.

La creación del BIRF

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

¹⁰ También 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)*.

¹¹ Ofrece préstamos en condiciones concesionarias y subvenciones a los países en desarrollo.

¹² Tiene como cometido incentivar el crecimiento de la inversión directamente productiva, tanto nacional como extranjera, aunque ha actuado en la instalación de financieras y ha impulsado mercados de capitales locales.

¹³ Fue creado en 1966 para propiciar soluciones a las disputas entre inversionistas privados y gobiernos, así como para crear un marco con el fin de aumentar la “seguridad jurídica”. La creación de esta institución en el seno del Banco Mundial fue consecuencia de la realización creciente de mediaciones por parte de dicha organización, en conflicto entre gobiernos y empresas extranjeras, función que no se encontraba entre sus objetivos originales.

¹⁴ Según González Huerta (2012:177) esta institución “contribuye a promover la inversión extranjera en los países menos adelantados, proporcionando garantías contra pérdidas por riesgos no comerciales; tales como expropiación, inconvertibilidad de monedas, restricciones a las transferencias, guerras y disturbios civiles”. Además, el OMGI presta asistencia técnica para ayudar a los países a difundir información sobre oportunidades de inversión.

El BIRF fue creado en julio de 1944 producto de los acuerdos alcanzados en la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas y Aliadas¹⁵, realizada en Bretton Woods (New Hampshire), Estados Unidos, ocasión en la que se reunieron 44 países¹⁶, encabezados por Estados Unidos y Gran Bretaña.

Es posible contextualizar la creación de los organismos financieros internacionales:

“en el marco de conmociones intensas y generalizadas como las de la primera mitad del siglo XX: dos guerras mundiales, genocidios, hiperinflaciones, revoluciones, depresiones y auges en solo tres décadas, las que van de 1914 a 1944. El pánico y el sentimiento de vulnerabilidad posibilitaron lo antes inaceptable: mayor intervención de los Estados en las economías y un reconocimiento activo de la interdependencia de los países, aun al costo de realizar concesiones asimétricas de las soberanías nacionales” (Brenta, 2013: 21).

Además, las ideas que impulsaron la realización de esta Conferencia pueden encontrarse en la necesidad de ordenar la economía internacional para fomentar la cooperación económica entre los países que 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 (Naranjo, 2005). El comercio internacional, en el nuevo escenario político y económico, se transformó en un instrumento de poder nacional, es decir, un Estado (Estados Unidos) utilizó 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).

¹⁵ El Fondo Monetario Internacional también fue creado en la misma reunión.

¹⁶ Participaron 730 personas, pertenecientes a 44 países, más Estados Unidos, y delegaciones de varios organismos de las Naciones Unidas, el tres de julio comenzaron las primeras reuniones de las tres comisiones de la Conferencia de Bretton Woods. Una, para estudiar el FMI, presidida por Harry D. White; otra, para el BIRF, con John Maynard Keynes como presidente; y la tercera, sobre otras formas de cooperación financiera internacional, encabezada por Eduardo Suárez, de México (Brenta, 2013: 30).

Aportes de capital, sistema de votación y estructura organizativa del BIRF

El organismo internacional financia sus operaciones de créditos a través de la emisión de bonos que son adquiridos por una amplia gama de inversionistas privados y gobiernos alrededor del mundo. Estos son emitidos por el BIRF y poseen, desde 1959, una calificación crediticia de AAA (la más alta posible).

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. En 2020, los Estados Unidos continuaban siendo el accionista más importante, con el 15,89% de los votos, seguido por Japón (7,74%), China (5,07%), Alemania (4,26%), Reino Unido (3,79%) y Francia (3,79%) (BIRF, 2021a).

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 cultural¹⁷.

Es necesario destacar la gran asimetría existente en cuanto al poder de decisión en el organismo, identificándose por un lado los países avanzados, 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 organización internacional es ponderado de acuerdo con los niveles de contribuciones (al igual que en el FMI). 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).

La estructura organizativa del BIRF está conformada por una Junta de Gobernadores¹⁸, constituida por representantes de cada uno de los países miembros, generalmente funcionarios de alto nivel; un Directorio Ejecutivo, conformado por 25 Directores Ejecutivos, realiza la actividad diaria del Banco; un Consejo Consultivo, compuesto por un mínimo de siete

¹⁷ El nombre del grupo deviene de la nacionalidad del Director Ejecutivo que los representa en las reuniones semanales del organismo.

¹⁸ 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 sobre la trayectoria a seguir por el Banco.

miembros nombrados por la Junta de Gobernadores, poseen funciones de asesoramiento en los diferentes temas que conciernen al Banco; y un Presidente.

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

Por su parte, 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 su poder reside en su facultad de iniciativa en materia de préstamos (Calcagno, 1993). Su mandato 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. Malpass¹⁹, reemplazando a Jim Yong Kim (surcoreano nacionalizado estadounidense), luego de su sorpresiva renuncia²⁰.

En síntesis, luego de abordar una serie de características constitutivas del BIRF, tales como el contexto, finalidad y lugar de creación, estructura organizativa, sistema de votación, la atención se dirige directamente a los Estados Unidos y a su notable influencia en el organismo.

La influencia de los Estados Unidos en el BIRF

A partir del análisis accionario se desprendió la existencia de una estrecha relación entre los Estados Unidos y el BIRF. Esta vinculación deviene del hecho de que el país del Norte es el principal accionista²¹ 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

¹⁹ Anteriormente se desempeñó como Subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Además, fue parte del equipo de campaña de Donald Trump para las elecciones de 2016. Malpass, antes de ocupar la Presidencia, consideró al BIRF y al FMI como órganos "intrusivos" y "atrincherados" (Espiner, 2019 y BIRF, 2019).

²⁰ Jim Yong Kim fue elegido presidente del Grupo Banco Mundial por el período 2012-2017 y renovado para un segundo mandato comprendido entre los años 2017-2022. Su renuncia en 2019, otorgó al presidente estadounidense Donald Trump la posibilidad de postular un candidato afín a sus intereses.

²¹ Al respecto, la postura de Estados Unidos es que su poder de voto se encuentra contrabalanceado, al igual de lo que sucede en el FMI, debido al porcentaje que suman en conjunto los países de la Unión Europea (aproximadamente el 35% de los votos) y los países en desarrollo (50%). No obstante, “estos porcentajes raramente pueden acumularse, debido a la heterogeneidad de los países agrupados en jurisdicciones, y a que el director representante de una jurisdicción debe emitir sus votos de manera unificada, lo que le impide expresar los intereses de todos los países del grupo, si fueran contradictorios” (Brenta, 2013: 54). De esta forma, como se observó antes, diferentes países comparten grupos en el Directorio Ejecutivo y por ejemplo España comparte Director con países de América Central y del Sur.

importante a la hora de la elección del presidente del Banco, así como en sus objetivos y principales lineamientos. Asimismo, el país del Norte detenta poder de veto sobre los posibles cambios estatutarios en el organismo.

No solamente su sede se encuentra en Washington, a muy poca distancia del Departamento del Tesoro, sino que el idioma inglés es el más utilizado en el organismo, y la mayor parte del *staff* es estadounidense, aspectos que ciertamente afirman y retroalimentan la influencia sobre la organización internacional.

Al abordar la supremacía de Estados Unidos en el BIRF 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 Unidos y lo mismo ocurre con los servicios de consultoría y otros mecanismos de intervención” (Arrizabalo, 2001: 44-45).

De igual manera, de forma explícita los Estados Unidos, al poseer el mayor peso decisorio en el BIRF sobre el otorgamiento de préstamos, han utilizado al organismo en el contexto de su geopolítica, lo cual significa que se insinúa su intromisión negativa 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 otros²².

Ahora bien, la influencia de Estados Unidos en el BIRF, no sólo está determinada por su gran peso decisorio, sino también es producto de la presión de actores internos, entre los que resalta fundamentalmente el Congreso de Estados Unidos (Burgos Silva, 2009; Daugirdas, 2013; Ruttan, 1995). Tal como señala Burgos Silva (2009), algunos cambios internos de la

²² 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 Ceausescu 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.

agenda del Banco, tales como la introducción del tema ambiental o la creación del Panel de Inspección²³, han sido producto de la presión del Congreso de Estados Unidos.

Las instrucciones del Congreso estadounidense respecto de negociaciones y votación en el Banco comenzaron tempranamente en 1945 y comenzaron a proliferar a partir de la década de 1970. Si bien Daugirdas (2013) considera que es posible que estas indicaciones sean inconstitucionales, la mayor parte de la literatura sobre el Banco asume que el Congreso tiene la autoridad de tratar estas instrucciones, al señalar que “tanto el Presidente como el Congreso tienen el poder [de instruir al Director Ejecutivo] y ambos se inclinan para utilizarlo” (Sanford, 1988, citado en Daugirdas, 2013: 524), y que “también el Congreso puede dictar los votos de un director por ley (sujeto a veto e invalidación)” (Nielson y Tierney, 2003: 255).

Las primeras instrucciones del Congreso datan de 1945, cuando se legisló la Ley de los Convenios de Bretton Woods, mediante la cual se autorizó la participación estadounidense en el BIRF y el FMI. Asimismo, en esta ley, el Congreso instruyó al representante de Estados Unidos en el Banco a que “obtenga rápidamente una interpretación oficial por el Banco de su autoridad para hacer o garantizar préstamos para programas de reconstrucción económica y del sistema monetario, incluyendo préstamos de estabilización de largo plazo” (Ley 79-171, 1945).

Luego de 25 años, el Congreso comenzó a legislar instrucciones con creciente regularidad. En 1972, a instancias del representante Henry Gonzales, se promulgó la primera serie de instrucción de votación al Director Ejecutivo estadounidense, las cuales requerían que se oponga a los préstamos para países que habían expropiado propiedad estadounidense, a menos que el presidente determine que se haya pagado o siendo negociada una compensación adecuada (Daugirdas, 2013).

Además, ese mismo año el Congreso agregó instrucciones al requerir que el Director Ejecutivo estadounidense se oponga a préstamos a cualquier país que el presidente determine que tomó pasos inadecuados para prohibir la venta legal de drogas narcóticas u otras sustancias controladas a nacionales de Estados Unidos en sus territorios.

En 1974, las instrucciones consistieron en la oposición a préstamos de la AIF para países no firmantes del Tratado de No Proliferación Nuclear luego de desarrollar dispositivos nucleares

²³ El Panel de Inspección es un mecanismo independiente de recepción de quejas para quienes creen que se han visto perjudicados por un proyecto financiado por el Banco Mundial. El Panel fue establecido en 1993 por el Directorio del Banco Mundial y está compuesto por tres miembros de diferentes nacionalidades seleccionados tanto por su experiencia multifacética en materia de desarrollo como por su independencia e integridad (Banco Mundial, s/d).

(Daugirdas, 2013). Estas instrucciones estuvieron destinadas especialmente a la India, que había desarrollado exitosamente armas nucleares meses antes de esta Ley.

De esta forma, es preciso agregar al Congreso dentro de aquellos elementos que consolidan la supremacía de Estados Unidos en el BIRF, así como generan influencia al interior de su Directorio Ejecutivo, reforzando la utilización del organismo en el contexto de la política exterior estadounidense.

La relación del BIRF con el FMI

Numerosos autores y documentos elaborados por los propios organismos ponen en evidencia los estrechos vínculos entre las “dos instituciones mellizas de Bretton Woods”. Sin embargo, es cuestión de debate académico si entre ellas existe colaboración o superposición. En este sentido, existe un reconocimiento del hecho de que las jurisdicciones de ambos organismos deben ser mejor divididas y más focalizadas (Birdsall y Williamson, 2002; Bergsten, 2005; Lombardi y Momani, 2010).

Esta considerable colaboración es posible gracias a la coincidencia en las tesis económicas defendidas por dichos organismos, basadas en la liberalización económica. Es decir, las políticas del Banco (al igual que las del FMI) se orientan en el sentido de la teoría económica monetarista, entendida como 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 (Calcagno, 1993). 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).

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

En esta lógica, las políticas macroeconómicas del Banco, 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).

Un caso típico de colaboración entre ambas organizaciones hace referencia al estrecho vínculo a propósito de la puesta en marcha del programa de ajuste estructural durante la década de 1980 y que, como se afirma más adelante, implicó condicionalidad a las políticas internas de numerosos países. Tal como señala Toussaint:

“en numerosos países endeudados, el gobierno hace un esquema de sus prioridades en lo que se llama "carta de intención", el contenido de este documento está oficialmente determinado por el gobierno del país prestatario, pero en los hechos siempre es escrito bajo la supervisión de las instituciones de Bretton Woods. Existe entonces un reparto claro de tareas entre los dos organismos hermanos: el FMI se ocupa de las negociaciones claves de política estructural tomando en cuenta las tasas cambiarias y el déficit presupuestario. El Banco Mundial, por su parte, está implicado en el proceso de reforma estructural por su oficina de representantes en cada país y por sus numerosas misiones técnicas. Además, el Banco Mundial está también presente en la mayoría de los ministerios importantes que establecen el marco específico de ajuste estructural. Las reformas en materia de salud, educación, industria, agricultura, transporte, medio ambiente... están todas bajo el control del Banco Mundial” (Toussaint, 2007: 158).

De esta forma, desde su creación, ambas organizaciones ambicionaron 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.

Desde su creación, hubo al menos 25 intentos por parte de los dos organismos de "definir por escrito" cómo trabajar juntos (Shihata, 2001). Estos han sido llamados "entendimientos", "pautas", "procedimientos" y "medidas", en diferentes momentos y en diferentes documentos, pero todos se consideran acuerdos entre ambos sobre cómo abordar temas de colaboración (Gutner, 2020).

Uno de ellos fue la Declaración de Competencia, del año 1966, emitida luego de varios años de negociaciones sobre la superposición institucional. En ella se reconocía que el Banco tenía la responsabilidad principal de la "composición y adecuación de los programas de desarrollo", mientras que el FMI de las políticas cambiarias y, más ampliamente, de los programas de estabilización, y exigía que el personal de cada organismo se informara sobre las opiniones del otro siempre que un asunto determinado caiga dentro del área de responsabilidad principal de esta última (Lombardi y Momani, 2010; Gutner, 2020).

Los memorandos establecían que ninguna organización se involucraría con los países miembros en la revisión crítica de las cuestiones que caen dentro de las responsabilidades principales de la otra sin el consentimiento previo de esta última y que el personal de cada organismo debería adoptar la visión de la organización con responsabilidad primaria como base para su propio trabajo.

Los memorandos también reconocieron la existencia de amplias áreas de responsabilidad compartida, tales como los temas relacionados con los mercados de capitales, el ahorro interno y la deuda externa. En esta vasta área de intereses comunes, los memorandos establecían que, si bien no se esperaba una uniformidad total en los puntos de vista, el objetivo era reducir al mínimo las conclusiones divergentes (Lombardi y Momani, 2010: 6).

De acuerdo con Lombardi y Momani (2010):

“a estas alturas, el marco para el FMI y el Banco Mundial se conformó en tres pilares: i) una clara demarcación de áreas de responsabilidades primarias; ii) el reconocimiento de grandes áreas superpuestas de preocupaciones comunes (intereses compartidos); y, iii) un conjunto de procedimientos para el intercambio de documentos e información” (Lombardi y Momani, 2010: 7).

Los cambios en el entorno económico internacional en la década del setenta²⁴ habían aumentado la interdependencia entre la balanza de pagos y los problemas de desarrollo, lo que provocó una mayor interacción institucional. De hecho, el FMI y el Banco respondieron con nuevas iniciativas que aumentaron su enfoque en áreas de preocupaciones comunes cuya creciente superposición llevó a otra revisión de su marco de cooperación (Williamson, 1982; Lombardi y Momani, 2010).

Para la década de 1980, se acentuó la fluida interacción entre ambas organizaciones, lo cual llevó a una revisión de los acuerdos de su colaboración, resultando en que los principios y disposiciones existentes eran válidas. No obstante, en la práctica las tradicionales líneas entre las preocupaciones del Banco y las del Fondo comenzaron a superponerse debido al incremento de la interdependencia entre los procesos de estabilización, ajuste y crecimiento económico.

Esta superposición en las responsabilidades y el consecuente incremento de la colaboración entre el personal de las dos organizaciones se relacionó directamente con la implementación de la denominada condicionalidad cruzada, abordada en la Introducción de la tesis, que consistía en que, para recibir asistencia de un organismo, el país debía cumplir con las condiciones establecidas para recibir recursos de la otra organización, y cuyo incumplimiento determinaba la interrupción de los créditos de varias fuentes.

²⁴ Entre los que se encontró el colapso del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods, la primera crisis del petróleo en 1973, el fuerte aumento de los precios mundiales de las materias primas y el aumento de los acreedores de los países en desarrollo.

Seguidamente, en 1986, el FMI aprobó los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE) que se basarían en un documento marco de políticas elaborado en estrecha colaboración entre el país candidato y el personal de las dos organizaciones.

El caso de Argentina, en 1988, provocaría una ruptura entre el personal del FMI y del Banco. En el contexto del desempeño de Argentina en programas anteriores del FMI y la evaluación negativa de este organismo de las políticas propuestas por este país, el personal del FMI se opuso al arriesgado préstamo del BIRF. Por primera vez en la historia del FMI y el Banco, este último aprobó un paquete de 4 préstamos totalizando US\$ 1.250 millones a Argentina sin un acuerdo con el FMI (Lombardi y Momani, 2010).

Esta ruptura entre las organizaciones generó la necesidad de una nueva revisión del marco de cooperación entre las dos. Así, la disputa sobre la “crisis argentina” había empujado al Fondo a reclamar su territorio y responsabilidades con más fuerza, al proclamar que su objetivo era atribuir todas las responsabilidades macroeconómicas al FMI (Lombardi y Momani, 2010). Desde la perspectiva del Banco, cada organización conservaría la libertad de juicio en caso de que persistieran las diferencias de opinión, pero las respectivas gerencias consultarían a sus juntas ejecutivas antes de proceder.

Durante la década de 1990 y también en la actualidad, son comunes los llamados del G7 y del G24 instando a ambas organizaciones a cooperar, por ejemplo, en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (conocida por sus siglas en inglés, HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*), así como en el monitoreo de progresos en las áreas de buena gobernanza y desarrollo institucional.

A inicios del siglo XXI, con la disminución de miembros del FMI y la revisión al interior de los organismos de la condicionalidad, así como el intento del Fondo de focalizarse en sus principales mandatos, el director del Fondo y el presidente del Banco establecieron un panel externo y de alto nivel para revisar las relaciones entre ambos organismos. De esta forma, en 2006, el informe Malan confirmó el impulso básico de la relación Banco-Fondo de que "si bien el Banco y el Fondo tienen mandatos separados, están intrínsecamente vinculados" y enfatizó “la necesidad de construir una cultura de la colaboración más fuerte” (FMI-Informe Malan, 2007, citado en Lombardi y Momani, 2010: 18).

Por su parte, Kelly (2010) aborda el lado positivo de la colaboración entre organizaciones, al indicar que les permiten liberar recursos y mayor eficiencia en el uso de la experticia. No obstante ello, señala que otro asunto es la duplicación en estos servicios. Al respecto, Woods (2006) destaca que “el FMI y el BIRF se involucran en disputas territoriales, pero a menudo

se trata de quién debería tomar la iniciativa, en lugar de diferencias ideológicas serias” (Woods, 2006, citado en Lombardi y Momani, 2010)²⁵.

Dos puntos importantes a tener en cuenta en los vínculos entre el BIRF y el FMI deben agregarse. El primero radica en el hecho de que la membresía del Banco está abierta a todos los países que sean miembros del FMI, lo cual condicionó la participación entre aquellos Estados que no integraban el Fondo, principalmente durante las primeras décadas de existencia de ambos organismos y durante el proceso de descolonización²⁶.

El segundo aspecto se relaciona con las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del FMI y el Banco Mundial, también llamados Encuentros de Primavera, que sirven como lugar de encuentro para los ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales de los países miembros, así como para representantes de alto nivel de los bancos comerciales privados y firmas de inversión. De acuerdo con Rich (1994), estas reuniones son, sobre todo, una oportunidad sin precedentes en el mundo de los banqueros, públicos y privados, para cerrar acuerdos entre ellos y con diferentes gobiernos.

De acuerdo con el FMI:

“La base de la cooperación entre el Banco y el FMI es la interacción regular y frecuente de economistas y oficiales de crédito que se ocupan del mismo país. El personal del Banco aporta a este intercambio una visión a más largo plazo del lento proceso de desarrollo y un profundo conocimiento de los requisitos estructurales y el potencial económico de un país. El personal técnico del FMI aporta su propia perspectiva sobre la capacidad diaria de un país para sostener su flujo de pagos a los acreedores y atraer de ellos financiación de inversiones, así como sobre cómo se integra el país en la economía mundial” (Driscoll, 1996:).

Por último, es preciso resaltar que durante muchos años ambos organismos compartieron el mismo edificio e incluso en la actualidad, aunque están localizados en lados opuestos de una calle cercana a la Casa Blanca, comparten una biblioteca y otras instalaciones, con regularidad intercambian información económica, habitualmente realizan seminarios conjuntos, diariamente mantienen reuniones informales, y ocasionalmente envían misiones conjuntas a los países miembros (Driscoll, 1996).

²⁵ Para profundizar más en la historia de la relación entre el Banco y el FMI, consúltese GUTNER, T (2020). *Approaches to IMF-World Bank Collaboration: A Historical Perspective. IEO Background Paper*. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.

²⁶ En la actualidad, 190 países integran el FMI (siendo la última incorporación el Principado de Andorra en octubre de 2020).

Los instrumentos crediticios del BIRF

El BIRF dispone de diferentes tipologías de instrumentos crediticios. Los dos tipos básicos son los Préstamos de Inversión (también llamados Préstamos para Inversiones, dependiendo la traducción que se realice) y los Préstamos de Ajuste o de Políticas, que a partir de 2004 pasaron a denominarse Préstamos para Políticas de Desarrollo. Además, el Banco se encuentra utilizando el Programa para Resultados (PforR) y el Programa de Garantías.

Los Préstamos de Inversión (IL, por sus siglas en inglés), están destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios, tienen una orientación de mediano y largo plazo (de 5 a 10 años). Se trata del instrumento principal de préstamos del BIRF y de la AIF.

Estos préstamos abarcan un amplio rango de actividades y todos están dirigidos al sector público. Actualmente, se orientan a la creación de las infraestructuras físicas y sociales necesarias para reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, incluyendo grandes inversiones de capital, la rehabilitación y el mantenimiento, la prestación de servicios, el crédito y la entrega de subvenciones, el desarrollo de bases comunitarias, y el fortalecimiento institucional (Proyecto Bretton Woods, 2012).

Los desembolsos de estos préstamos requieren de una contrapartida local y son de carácter presupuestario (Lucioni, 2003). Desde el 2000, los montos de los Préstamos de Inversión han oscilado entre US\$ 500.000 y US\$3.75 mil millones, con un promedio de US\$ 83 millones por préstamo.

De acuerdo con el BIRF, los Préstamos de Inversión, a diferencia de los préstamos comerciales, no sólo proporcionan a los países el financiamiento necesario, sino que también sirven como vehículo para la transferencia de conocimientos y asistencia técnica. Esto incluye apoyo al trabajo analítico y de diseño en las etapas conceptuales de preparación del proyecto, apoyo técnico y experiencia (incluso en las áreas de gestión de proyectos y actividades fiduciarias y ambientales y sociales) durante la implementación, y el desarrollo institucional a lo largo del proyecto (BIRF, 2021b).

La mayor parte de estas operaciones se realizan bajo la forma de Préstamos para una Inversión Específica (SIL) y Préstamos para Inversión y Mantenimiento Sectoriales (SIM). Los primeros financian la creación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura económica, social e institucional de los países, mientras que los segundos se orientan al financiamiento del gasto sectorial del sector público, en particular cuando es necesario un alto grado de coordinación entre agencias de financiamiento multilateral y bilateral.

Por su parte, los Préstamos de Ajuste proveen recursos de rápido desembolso a aquellos países con necesidades de financiamiento externo para apoyar reformas en sus economías y se

dirigen al sector público. Proveen financiamiento para apoyar reformas de política e institucionales, con una orientación de plazo más corto.

El BIRF dispone de seis clases de préstamos de este tipo: de Ajuste Estructural (SAL²⁷), de Ajuste Sectorial (SECAL²⁸), de Ajuste Estructural Especial (SSAL²⁹), Ajuste Estructural Programático (PSAL³⁰), de Rehabilitación (RIL) y de Reducción de Deuda (DRL) (Lucioni, 2003: 56, y Ezquerro, 2006).

Los Préstamos de Ajuste Subnacionales (SNAL) fueron incorporados en la década de 1990. De acuerdo con el Banco, se trató de una forma de apoyo a las reformas sociales y estructurales a nivel regional o estatal en grandes países federales³¹ (BIRF, 2001).

En relación a los préstamos de ajuste, resulta conveniente recordar que la Directiva Operativa 8.60 denominada "Política de préstamos de ajuste" de 1992, incluía una directriz sobre la proporción de los compromisos de préstamos de ajuste, en la que se indicaba que no deberían exceder normalmente el 25% de los préstamos del Banco (BIRF, 1992), que en determinados períodos fue ampliamente superada.

A partir del año 2004, los Préstamos de Ajuste fueron reemplazados por los Préstamos para Políticas de Desarrollo (por sus siglas en inglés, DPL), que al igual que su versión anterior, constituyen una forma de asistencia financiera rápida para la financiación de los programas de acciones institucionales y de política.

Un aspecto a resaltar consiste en que la liberación de los fondos en los Préstamos para Políticas de Desarrollo depende de la "evaluación satisfactoria del rendimiento en relación con un conjunto de indicadores en forma de medidas de reformas políticas o institucionales, las cuales reflejan el progreso en la aplicación del programa de reformas para el país" (BIRF, 2001), lo cual se traduce en condicionalidades, las cuales caracterizaron a los anteriores Préstamos de Ajuste.

²⁷ De acuerdo con el Banco, tienen el objetivo de apoyar reformas que promuevan el crecimiento, el uso eficiente de los recursos y la balanza de pagos sostenible en el mediano y largo plazo (BIRF, 2001).

²⁸ Similar a los SAL, pero enfocado en sectores específicos (BIRF, 2001).

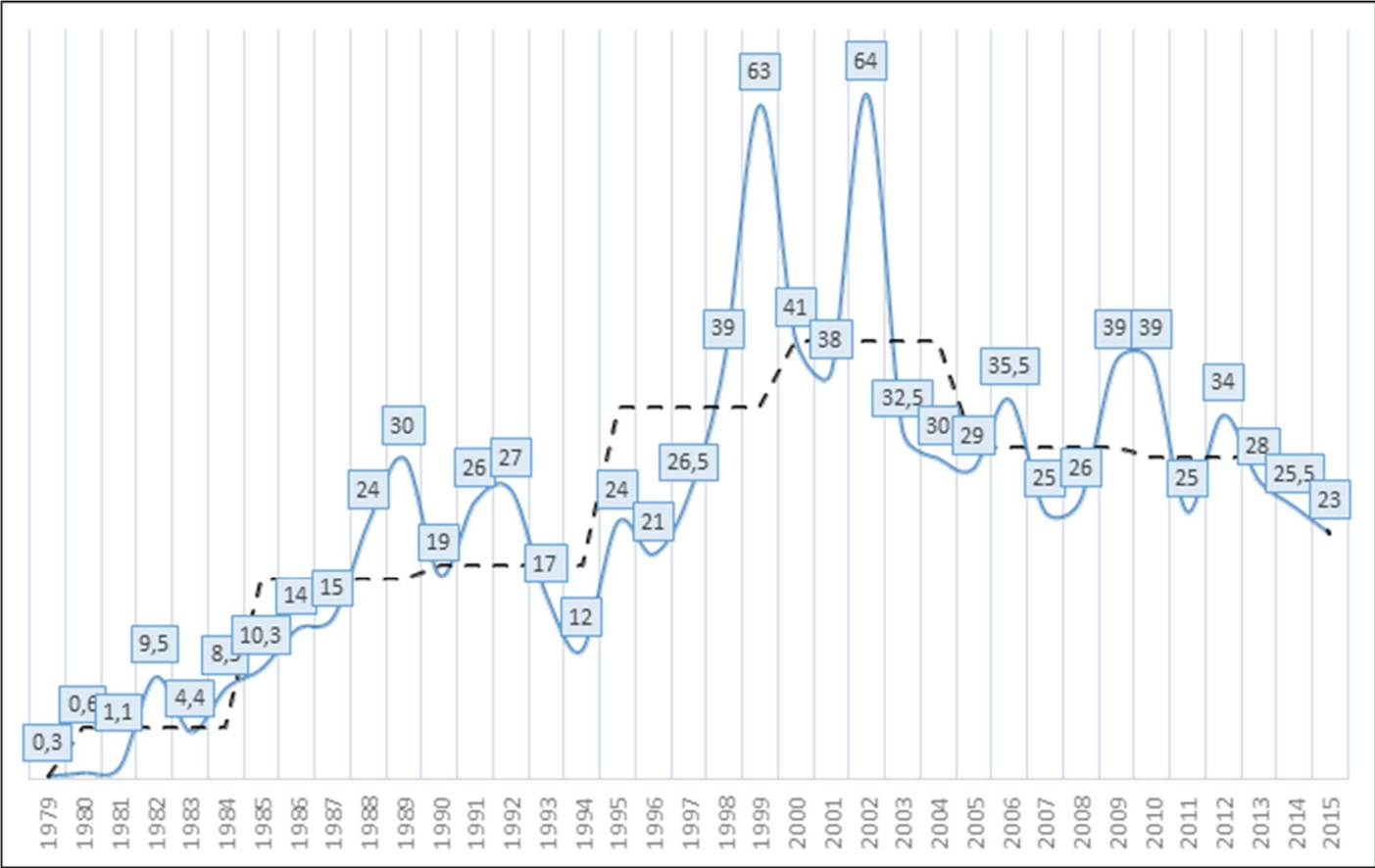
²⁹ Fueron introducidos en los instrumentos crediticios del Banco a partir de las necesidades de los mercados emergentes afectados por la crisis de Asia asiática y destinados a países con necesidades de financiamiento excepcionales.

³⁰ Comenzaron a utilizarse en 1999 para respaldar la reforma a mediano plazo. En general, los PSAL consistieron en una serie de operaciones anuales bajo un marco unificador plurianual de reforma institucional y de políticas. De acuerdo con el Banco, sobre la base de una sólida base de trabajo analítico y de asesoramiento previo o paralelo, implicaron un escalonamiento incremental y un estrecho seguimiento del progreso (BIRF, 2001).

³¹ Algunos de los gobiernos subnacionales que recibieron SNAL a fines de la década de 1990 fueron Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Mato Grosso, en Brasil; las provincias de Salta, San Juan, Tucumán, Río Negro, Catamarca y Córdoba, en Argentina; el estado de Uttar Pradesh en India y el Estado de México, en México (BIRF, 2001).

Como se observa en el gráfico n° 1, los Préstamos de Ajuste fueron ganando protagonismo a partir de finales de la década de 1980 y para fines de la década de 1990 representaban más del 60% del monto de los préstamos otorgados por el Banco. En años recientes, en respuesta a la crisis financiera del año 2009, aproximadamente el 40% de los compromisos financieros del BIRF tomaron forma de Préstamos para Políticas de Desarrollo.

Gráfico n° 1: Porcentaje de los montos de los Préstamos de Ajuste Estructural en el total de préstamos del Banco Mundial entre los años fiscales 1979 y 2015. A partir de 2005, denominados Préstamos para Políticas de Desarrollo.



(La línea quebrada indica el promedio de los porcentajes)

Elaboración propia a partir de los Informes Anuales del Banco Mundial (1979-2015).

Otros instrumentos crediticios del Banco hacen referencia al Programa para Resultados (PforR) y al Programa de Garantías del Banco Mundial. El primero se trata de un nuevo instrumento de financiación que fue aprobado por el Directorio del Banco en enero de 2012 y vincula el desembolso de los fondos con el logro de resultados tangibles en la esfera del desarrollo. El PforR apoya una amplia gama de proyectos gubernamentales, tales como una mayor cobertura de inmunización de niños o prestación de servicios de saneamiento.

Desde su creación, hubo un aumento constante en el uso de PforR. Al 30 de septiembre de 2020, hay 113 de estas operaciones activas por un total de US\$ 33,1 mil millones. De acuerdo con el Banco, "en muchos casos, las operaciones del PforR han servido como plataforma para movilizar el apoyo de los socios para el desarrollo en torno a los programas gubernamentales y el fortalecimiento de esos sistemas de programas" (BIRF, 2020).

Por su parte, el Programa de Garantías, ofrece garantías parciales de la deuda privada, fue diseñado para "atraer financiación comercial a largo plazo en sectores tales como el del suministro eléctrico, el agua, el transporte, las telecomunicaciones, el petróleo y gas y la minería". Las garantías están a disposición de todos los países que reúnan las condiciones de la AIF y el BIRF y son de tres tipos: las garantías de riesgo parcial "protegen a los prestamistas privados contra el riesgo de que una entidad pública no cumpla sus obligaciones con respecto a un proyecto privado"; las garantías crediticias parciales "protegen a los prestamistas privados contra todo riesgo durante un período específico del plazo de financiación de la deuda de una inversión pública"; y las garantías basadas en políticas, las cuales "ayudan a los gobiernos a mejorar el acceso a los mercados de capital en apoyo de políticas y reformas sociales, institucionales y estructurales" (Proyecto Bretton Woods, 2012). Además de los instrumentos financieros anteriormente abordados, el BIRF lleva adelante actividades analíticas y de asesoramiento que conforman la agenda de desarrollo nacional, regional y mundial.

Estas actividades comprenden los Servicios de Asesoría y Análisis (ASA) que son las actividades no crediticias que ayudan a los clientes o audiencias externas a avanzar en un objetivo de desarrollo. De acuerdo con el BIRF, estos Servicios se proporcionan para respaldar el diseño o la implementación de mejores políticas, fortalecer instituciones, desarrollar capacidad, informar estrategias u operaciones de desarrollo y contribuir a la agenda de desarrollo global. Los resultados del ASA incluyen informes analíticos, notas de políticas, asesoramiento práctico y talleres o programas de capacitación para compartir conocimientos.

Por último, los Servicios de Asesoramiento Reembolsables (RAS) son Servicios de Asesoría y Análisis proporcionados en respuesta a una solicitud de un cliente no comercial y pagados por el cliente en virtud de un acuerdo legal. Al proporcionar RAS, el propósito del Banco es ampliar las opciones disponibles para los países miembros de todos los niveles de ingresos, incluidos aquellos países de altos ingresos. Este servicio puede ser solicitado por los gobiernos centrales, gobiernos subnacionales, empresas de propiedad estatal, organizaciones

no gubernamentales y otras organizaciones sin fines de lucro, y organismos multilaterales, incluidos otros bancos de desarrollo y organizaciones regionales.

Etapas en la historia del BIRF

El objetivo del siguiente apartado consiste en analizar las diferentes fases en la historia del BIRF, a fin de identificar cuáles han sido los objetivos de la cooperación y asistencia (Lichtensztein y Baer, 1989; Corbalán, 2002; Matte Verdugo, 2012), así como el rol que jugó la condicionalidad en cada una.

Período 1946-1968: Reconstrucción y Préstamos de Inversión

Esta etapa marcó el inicio de las actividades del Banco en el escenario económico internacional, en el contexto de la reconstrucción europea post Segunda Guerra Mundial, con un rol secundario (o subsidiario³²) detrás de los Estados Unidos, que encabezó el proceso de reconstrucción fortaleciendo su posición como potencia mundial. Precisamente, fue Francia el primer país favorecido por un crédito de US\$ 250 millones de este organismo internacional. Al respecto, según Matte Verdugo:

“la tarea de la reconstrucción europea le quedó grande a un recién creado Banco Mundial, el cual no pudo afrontar con sus escasos recursos iniciales tamaña empresa. Estados Unidos a través de su ayuda externa fue el encargado directo de esta tarea” (Matte Verdugo, 2012: 60)³³.

Luego de haber desempeñado un papel menor en la reconstrucción, los préstamos del Banco para el "desarrollo del llamado Tercer Mundo sólo se convirtieron en el buque insignia de sus acciones a fines de la década de 1950” (Mendes Pereira, 2017: 77). En este contexto, el BIRF comenzó a considerar los proyectos como vehículos para la difusión de negocios lucrativos y recetas sobre el desarrollo (Kapur et al, 1997: 125-126, citado en Mendes Pereira, 2017: 77). Como se abordó con anterioridad, también fue común la vinculación de la liberación de fondos con el buen comportamiento de los clientes en cuestiones de política económica, por ejemplo, la inexistencia de actitudes hostiles hacia el capital extranjero, la devaluación de la

³² Mientras el Banco Mundial prestó US\$ 800 millones hasta 1954, la ayuda económica directa de Estados Unidos alcanzó los US\$ 46.000 millones en el mismo período.

³³ Por su parte, De la Iglesia (1994:132) señala que “en 1945, cuando se iniciaron las operaciones del BIRF, quedó inmediatamente demostrada la insuficiencia de sus recursos para enfrentarse a las tareas que se le habían encomendado, por lo que resultó patente la necesidad de nuevos esfuerzos de financiación internacional que permitieran una rápida recuperación de las economías dañadas por la guerra, así como una mayor fluidez de capitales hacia los países en vías de desarrollo. El primero de estos cometidos fue atendido, prioritariamente, por el Plan Marshall, aprobado en abril de 1948”.

moneda y los presupuestos equilibrados (Mendes Pereira, 2017), así como en cuanto al posicionamiento político-ideológico en un contexto de Guerra Fría.

Asimismo, esta etapa coincidió (con mayor fuerza a partir de 1956) con el aumento en el otorgamiento de Préstamos de Inversión, destinados a la infraestructura, sobre todo en sectores como el energético, de telecomunicaciones y de transporte. Sobre este punto, Lichtensztein y Baer explicitan que

“el Banco Mundial concebía el desarrollo como la transformación de una economía tradicional (eminentemente agrícola) en otra moderna de tipo industrial; en este sentido, las fuerzas para llevar a cabo el cambio se consideraban íntimamente vinculadas al proceso de industrialización; pero para que ese proceso y la correspondiente formación de capital privado cuajaran, era necesario la infraestructura básica a cargo de los gobiernos” (Lichtensztein y Baer, 1989: 157).

La creación de la AIF, en 1960, fue decisiva en esta etapa, para la trayectoria ascendente del Banco Mundial, ya que sucedió en el contexto de la ola de independencias en África y Asia y de un creciente cuestionamiento del papel del BIRF como organismo de financiación del desarrollo. De acuerdo con Mendes Pereira (2017: 78), “para ganarse la confianza de Wall Street, el Banco se había alejado de los países pobres, concebidos como insolventes”. Esto se tradujo en grandes dificultades para los países recientemente independizados de encontrar financiamiento en el BIRF y en la banca privada³⁴.

Aunque la administración Eisenhower, al igual que su predecesora, se opuso al financiamiento concesional para estos países, la respuesta llegó a mediados de 1959, cuando propuso la creación de la AIF (Mendes Pereira, 2017).

En este período, el impulso a la multilateralización de la ayuda exterior derivó en la creación de varios organismos bilaterales y multilaterales, a saber, la creación en 1957-1958 del Fondo de Préstamos para el Desarrollo de Estados Unidos, el Fondo de Desarrollo Europeo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el primer consorcio de asistencia internacional para la India bajo la coordinación del BIRF (Aid-India); en 1960 surgieron la AIF y la Asociación Canadiense de Fomento Internacional; en 1961 se establecieron el

³⁴ Según Mendes Pereira (2017: 79), el tercer factor consistió en el fortalecimiento de la campaña de aprobación del Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED), que era liderada por India, Chile y Yugoslavia, cuyo objetivo era crear una agencia de la ONU especializada en brindar asistencia financiera y técnica en condiciones concesionarias, que operaría bajo el principio de un voto por estado. Propuesto en 1949, el proyecto fue aprobado en 1952 por la Asamblea General de la ONU, a pesar de la oposición del gobierno de Estados Unidos.

segundo consorcio de ayuda internacional (para Pakistán), el Ministerio de Cooperación de Francia y Alemania, el servicio de cooperación suizo, entre otros³⁵.

A principios de la década de 1960, el Banco se encontraba en una situación financiera muy sólida, aunque como consecuencia del acelerado endeudamiento de la gran mayoría de los países periféricos, contaba con una falta de clientes considerados solventes. Fue en este escenario que George Woods, ex presidente del First Bank Boston, se convirtió en presidente del Banco. Su gestión respondió a este contexto flexibilizando los criterios de solvencia y valorizando otros criterios para autorizar préstamos, como el potencial de crecimiento y el tipo de política económica implementada (Mendes Pereira, 2017).

Por último, durante la gestión de Woods, la cartera de préstamos aumentó aproximadamente un 10%, el presupuesto administrativo se triplicó y la institución inició operaciones en no menos de cincuenta nuevos países, la mitad de los cuales estaban en África subsahariana (Kapur *et al*, 1997, citado en Mendes Pereira, 2017).

Período 1968-1981: Seguridad y desarrollo. El financiamiento para proyectos sociales y agrícolas y la introducción de la condicionalidad

La incorporación de la temática del desarrollo y de la pobreza en la agenda del BIRF se produjo por primera vez en 1969, con la publicación del Informe titulado “El Desarrollo: una empresa común”, denominado también Informe Pearson³⁶, que evidenció un primer cambio significativo en la concepción teórica del BIRF. El mismo tuvo por objetivo evaluar los resultados de la cooperación para el desarrollo y reveló el ensanchamiento de la brecha entre países ricos y pobres, así como un aumento de la pobreza.

En el informe se señaló que:

“El subdesarrollo no constituye forzosamente un círculo vicioso (...) sino que es un mal que el hombre puede arrancar de raíz. Pero, para vencerlo se necesitan esfuerzos más intensos y mejor organizados en materia de ayuda internacional que los actuales” (Informe Pearson, 1969: 9).

“No basta con aumentar el volumen de la ayuda: es preciso que esté mejor pensada y que se organice y administre con mayor eficacia que la actual. La ayuda debe adaptarse a las necesidades de planes de desarrollo bien concebidos, que podrán prever o no préstamos destinados a proyectos concretos” (Informe Pearson, 1969: 13).

³⁵ Tales como el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del Japón y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso; en 1962 se fundaron las organizaciones de ayuda bilateral de Bélgica, Dinamarca y Noruega; en 1964 surgió el Banco Africano de Desarrollo y en 1966 el Banco Asiático de Desarrollo.

³⁶ Liderado por Lester B. Pearson (Primer Ministro de Canadá entre 1963 y 1968) quien estuvo a cargo de un equipo internacional.

En el informe, el Banco reconoció que el crecimiento económico no era sinónimo de bienestar de las mayorías en los países subdesarrollados. Su argumento se centró en realizar una estrategia que involucre tanto el crecimiento de la economía como la satisfacción de las necesidades básicas (Lichtensztein y Baer, 1989).

Asimismo, este período de la historia del organismo estuvo marcado por el arribo de Robert Strange McNamara³⁷ a la presidencia del Banco en abril de 1968. Durante su gestión cobró fuerza el vínculo entre seguridad y desarrollo³⁸. Tal como señala Mendes Pereira:

“Un creciente reconocimiento del fracaso de la ruta predominantemente militar seguida por Estados Unidos en la guerra de Vietnam reforzó la idea de que la ‘seguridad’ de Estados Unidos dependía no sólo de las armas sino también de la preservación del orden político, un orden que podría lograrse, se pensaba, por medio de crecimiento económico, mejorando los indicadores sociales básicos y reduciendo la inequidad socioeconómica” (Mendes Pereira, 2012: 110).

De esta forma, si antes de la llegada de McNamara el Banco era casi un apéndice del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Ayres, 1983: 7), con el nuevo presidente, el organismo se acercó más a la esfera política que a la económica del gobierno de Estados Unidos, asumiendo un papel aún más central en la diplomacia del desarrollo” (Babb, 2009: 89–90, citado en Mendes Pereira, 2012: 109).

Siguiendo a este autor, para McNamara, la relación entre pobreza e inestabilidad política era válida para cualquier sociedad marcada por una profunda inequidad. Consideraba que el “retraso económico” de algunos países, así como las contradicciones de la modernización capitalista en otros, abrirían la puerta para la influencia comunista.

Durante la presidencia de McNamara, “la pobreza pasa a ser valorada como una problemática central en el terreno político y evaluada como peligrosa en términos de la posible pérdida de control y gobernabilidad de los países periféricos” (Corbalán, 2002).

De esta forma, bajo el pensamiento de que pobreza era igual a comunismo, se propuso consolidar al Banco en la tarea de promotor del desarrollo, en la cual la agricultura cobró gran relevancia.

³⁷ McNamara fue un ejecutivo de la empresa Ford y se desempeñó como Secretario de Defensa de Estados Unidos entre 1961 y 1968, durante las presidencias de Kennedy y Johnson.

³⁸ Tal como aborda Mendes Pereira (2012), antes de la llegada de McNamara, el concepto pobreza no era parte todavía del vocabulario del personal del Banco. Durante los años cincuenta, el tema de la pobreza no había sido objeto de una sola declaración por parte del Banco o de su personal, y durante buena parte de los años sesenta, el término hizo apenas unas cuantas tímidas apariciones en el discurso del Banco.

En este sentido, el presidente del Banco anunció que la agricultura³⁹ experimentaría la mayor ampliación entre los sectores disponibles en la cartera de préstamos, argumentando que ésta constituía “el aspecto crítico sobre el cual debe basarse el crecimiento económico en la mayor parte de los países en desarrollo” (Banco Mundial, 1968: 11–12). También anunció la elevación de los proyectos sociales como prioridad del Banco (Mendes Pereira, 2012). El gobierno estadounidense apoyó de manera activa este cambio en la misión del Banco.

En pos de convertirse en una agencia de desarrollo, el BIRF en los primeros cinco años al frente de McNamara concertó más préstamos que durante los veintitrés años de historia que lo precedían. Además, el destino de los préstamos se modificó, incrementándose principalmente en Asia, África y América Latina.

Otros factores de distinta naturaleza que también contribuyeron a este cambio fueron la expansión y consolidación de las economías europeas y japonesa. Japón fue el último país industrializado que obtuvo un préstamo del Banco en 1966, es decir, que de deudores internacionales, estos países pasaron a ser acreedores y prestamistas.

En relación con ello, el poder de los Estados Unidos dentro del Banco tendió a disminuir en estos años, en la medida que otras potencias vieron recuperadas sus economías, al tiempo que la economía norteamericana era azotada por la crisis de mediados de los setenta. Si bien, el apoyo norteamericano en materia de recursos fue disminuyendo en importancia, nunca perdió el control sobre las principales decisiones del Banco (Matte Verdugo, 2012).

Período 1981-1990: Los Préstamos de Ajuste Estructural y la consolidación de la condicionalidad en el marco del Consenso de Washington

Durante esta etapa, la idea del “combate a la pobreza” fue retirada del Banco Mundial, al tiempo que los Préstamos de Ajuste Estructural iban ganando terreno. De acuerdo con Ascolani:

“la recesión de comienzos de la década de 1980 reorientó las políticas del Banco Mundial a otorgar préstamos para paliar la crisis. Los créditos para alivio de la pobreza y desarrollo de las áreas rurales más desfavorecidas continuaron en esos años como rubro no prioritario en una estrategia centrada en generar políticas de reducción del gasto y reforma fiscal, desregulación de mercados, y fomento de las privatizaciones de empresas y

³⁹ En 1969, como parte del creciente énfasis en el sector rural, el Banco colaboró con las fundaciones Ford y Rockefeller para crear una red internacional de centros de investigación agrícola para estimular la difusión mundial del paquete de modernización tecnológica, conocido como “revolución verde”. La iniciativa culminó en 1971 con la creación del Grupo Consultor sobre Investigación Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR*) (Mendes Pereira, 2012: 114).

servicios públicos en los países con dificultades financieras” (Ascolani, 2008: 141).

Las razones que explicaron este profundo cambio en las preocupaciones del organismo se encontraron, en primer lugar, en la fuerte correlación de fuerzas a nivel mundial: al cambiar las circunstancias externas se desvanece la mayor influencia de los países de menor industrialización y petroleros en la economía internacional, que alcanzó su cénit durante las crisis del petróleo de los años setenta. En segundo lugar, en el fuerte avance de teorías que desacreditaban el análisis keynesiano. En tercer lugar se encontró el arribo de partidos conservadores al poder en los Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, lo que implicó un giro en los planteamientos de los principales organismos internacionales, como el BIRF. En julio de 1981, McNamara, que se había distinguido, especialmente a principios de los años setenta, por “dar prioridad” a los problemas sociales, fue sustituido por el banquero A.W. Clausen, del *Bank of America*, en la presidencia del Grupo del Banco Mundial⁴⁰. Por último, la crisis de la deuda (cuya máxima expresión fue la moratoria temporal en los pagos externos de México en 1982), obligó a numerosos países a recurrir al FMI y al BIRF más que en el pasado, por lo que esos organismos cobraron mayor influencia (De la Iglesia, 1994).

En este sentido, es preciso mencionar que incluso aún con McNamara en la presidencia, en 1979 se anunció la creación de un nuevo instrumento financiero, los Préstamos de Ajuste Estructural (Kapur *et al*, 1997), también denominados “Préstamos Basados en Política” (*Policy-based loan*). Éstos fueron definidos como “los instrumentos desplegados para alcanzar la adaptación deseada y aumentar la flexibilidad de la economía” (Killick, 1993: 68, en Battikha, 2002). Por su parte, el BIRF los definió como el ajuste a las políticas gubernamentales y reformas institucionales (BIRF, 2002, citado en Battikha, 2002). Fue en este contexto, que en el año 1979 se propuso por primera vez la condicionalidad, que desde el Banco se describió como la idea de fomentar el crecimiento económico y el desarrollo vinculando la asistencia financiera con la adopción de un conjunto particular de políticas (Pender, 2001).

Sin embargo, ¿cuál era exactamente la ‘estructura’ que es ajustada en el contexto de la economía de un país? De acuerdo con Killick (1993), el término estructura se refiere a cómo la sociedad emplea los recursos, produce bienes y distribuye los ingresos. El sistema político, el marco legal, las agencias de ejecución, los patrones establecidos de organización social, la administración pública, e incluso la demografía, integran la base institucional de un país, que

⁴⁰ Este momento coincide con la incorporación de Anne Krueger al BIRF como Economista en Jefe entre 1982 y 1986, conocida por sus postulados neoclásicos.

combinada con el sistema productivo y la infraestructura física, son todos partes de la llamada estructura. Esto permite dimensionar la magnitud de estos préstamos y el impacto que generaron.

Por su parte, Spicker *et al* define estos préstamos como:

“una medida transitoria destinada a los países en desarrollo que afrontaban problemas en su balanza de pagos o tenían un gran endeudamiento externo. El ajuste estructural se transformó en un elemento central como condición para el otorgamiento de préstamos del Banco Mundial. Los PAE eran diseñados, según el Banco, para reestructurar las economías “mal ajustadas” de los países en desarrollo lo que, supuestamente, establecería las bases para futuras mejoras en el bienestar social” (Spicker *et al*, 2009: 41).

Con respecto al ajuste estructural, Toussaint (2004) agrega que es frecuentemente considerado como subdividido en dos fases distintas, a saber, en primer lugar, una estabilización macroeconómica “a corto plazo”, que comprende la devaluación, la liberalización de los precios y la austeridad fiscal; y en segundo lugar, la puesta en marcha de reformas estructurales más fundamentales y designadas como “necesarias”, que abarcan la eliminación de las barreras tarifarias, es decir, la liberalización del comercio, la liberalización del sistema bancario, la privatización de empresas públicas, la reforma del sistema impositivo, entre otras. Estos argumentos con respecto a los préstamos de ajuste estructural nos llevan en dirección al denominado “Consenso de Washington”, término que fue acuñado por John Williamson, luego de la reunión en la ciudad de Washington en 1989, auspiciada tanto por el FMI, como por el BIRF, y de la cual participaron funcionarios de todo el mundo, autoridades de bancos comerciales, regionales, y académicos, así como miembros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Este denominado Consenso consistió en una agenda de al menos diez puntos básicos entre los que se encontraron: disciplina fiscal, reorientación en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, competitividad de los tipos de cambio, liberalización y apertura comercial, liberalización de los flujos de inversión extranjera directa y de los flujos de capital, privatización, desregulación y seguridad jurídica⁴¹.

Como es posible observar, ningún ítem hace referencia a la pobreza o a la distribución del ingreso, sino por el contrario, se destaca el principio de “reorientación en las prioridades del gasto público” y “disciplina fiscal” debido a que el mismo incursiona en áreas tales como

⁴¹ Este listado de medidas, tal como señala Casilda (2005) “tenía como objetivo orientar a los diferentes gobiernos (en especial, a los latinoamericanos), así como a los organismos internacionales, “a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos.”

salud, educación y políticas laborales, entre otras, generando un inevitable deterioro en los indicadores sociales.

En el marco de la crisis de la deuda de la década de 1980, estos Préstamos de Ajuste Estructural se ampliaron rápidamente y se orientaron a programas (préstamos de políticas), en vez de hacia proyectos (es decir, inversiones físicas), con el objetivo de evitar un déficit en la balanza de pagos, sobre todo en los países que dependían de las importaciones de petróleo. La autorización para este tipo de préstamos estaba condicionada a la capacidad de la nación que solicitaba el préstamo de establecer un programa de estabilización negociado previamente con el FMI y un paquete de reformas de política macroeconómica, orientadas tanto a dirigir la economía nacional al nuevo ambiente económico como a mantener el pago de la deuda externa (Mendes Pereira, 2012).

El año 1985 marcó un momento particularmente importante en la trayectoria de la condicionalidad, ya que en dicho año fue anunciado en las reuniones conjuntas del Banco y el FMI, el plan del secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, para abordar la crisis de la deuda. El Plan Baker instaba a los acreedores privados a aumentar sus préstamos a países muy endeudados, a los países en desarrollo a salir de la deuda mediante reformas macroeconómicas y de liberalización del mercado, y al Fondo, el BIRF y los bancos regionales de desarrollo a aumentar los préstamos para fines de ajuste estructural (Babb y Carruthers, 2008).

Así, los Préstamos de Ajuste Estructural crecieron de menos del 10% de los compromisos anuales en 1981 a más del 20% a fines de la década de 1980, llegando incluso al 30% en 1989 (véase gráfico n° 1).

Durante esta etapa, tanto el FMI como el BIRF incorporaron las condicionalidades en el paquete de préstamos de una manera particular que merece atención. De acuerdo con Dasgupta (1997) generalmente las mismas no se incorporaron en el contrato del préstamo mismo, con la finalidad de evitar herir los sentimientos nacionales y comprometer la legitimidad de los gobiernos de los países receptores. De acuerdo con este autor:

“Las solicitudes formales de préstamos están precedidas por negociaciones detalladas entre los dos y el gobierno en cuestión. En el curso de la negociación, la parte Fondo-Banco detalla varias condicionalidades y se resuelven las disputas al respecto” (Dasgupta, 1997: 1095).

Finalmente, se prepara un Documento Marco de Políticas (PFP, por sus siglas en inglés, *Policy Framework Paper*) firmado formalmente por el país en cuestión, que incorpora estas condicionalidades como declaraciones de política del propio gobierno. No obstante, dichos

PPF son usualmente redactados por los funcionarios del FMI y el BIRF, pero presentados como las opiniones, evaluaciones y políticas del país en cuestión. Una vez finalizadas las negociaciones y redactado el PPF, los trámites, como la presentación de la solicitud de préstamo y su aprobación, se llevan a cabo de forma muy rápida.

A veces, un país por sí sólo anticipaba esas condicionalidades y emprendía reformas de política incluso antes de que comience la negociación formal con estos organismos de financiación. En algunos casos, tales cambios de política son impuestos como condiciones previas por el Fondo o el Banco para iniciar negociaciones. Este cumplimiento de las condicionalidades anticipadas (también llamadas *front-loaded*) ayuda al país a afirmar que sus cambios de política no han sido dictados por los organismos prestamistas y han precedido a las negociaciones del préstamo (Dasgupta, 1997).

Período 1990-1999: Auge del neoliberalismo, generalización de los Préstamos de Ajuste Estructural y abordaje paliativo de la pobreza como premio por las medidas de ajuste. Noción de gobernanza y reforma del Estado.

Los comienzos de la década de 1990 fueron una etapa de numerosos cambios en la historia del Banco. Producto del fin de la Guerra Fría y del desmembramiento de la Unión Soviética, decenas de pequeños países de Europa del Este y Eurasia ingresaron al BIRF⁴², al tiempo que se consolidó el poder estadounidense y las organizaciones financieras internacionales se fortalecieron (Dias Martins, 2007), en un contexto en el cual la democracia y el liberalismo, en su faceta neoliberal y financiera, aparecen como los triunfadores.

Esta etapa incluyó el último año del político republicano Barber Conable al frente del BIRF (1986-1991) y la presidencia de Lewis Preston, entre 1991 y 1995. Este banquero, de amplia trayectoria en la empresa financiera multinacional JP Morgan⁴³, con sede en Nueva York, lideró el organismo hasta su muerte en 1995. Posteriormente ocupó el cargo de presidente del Banco Mundial, Jamen Wolfensohn (1995-2005) también procedente del sector financiero privado.

Durante esta etapa, a medida que se generalizaba el uso de los Préstamos de Ajuste Estructural (véase Gráfico n° 1), como consecuencia del auge del neoliberalismo y de diferentes crisis alrededor del mundo, se produjo un cambio en el abordaje del BIRF sobre la

⁴² El número de nuevos miembros en esa región superó los 20, lo que representó casi una cuarta parte de la cartera del BIRF entre 1991 y 1995 (Mendes Pereira, 2017).

⁴³ Ingresó como aprendiz en 1951. En 1976 se convirtió en el Vice-Presidente del Directorio de JP Morgan, en 1978 devino Presidente y CEO entre 1980 y 1989.

pobreza, tornándose éste en un resarcimiento por las medidas de ajuste implementadas durante las décadas de 1980 y 1990⁴⁴.

Los efectos sociales negativos del ajuste estructural, documentados por primera vez en el informe de UNICEF titulado “Ajuste con rostro humano”, de acuerdo con Reed (1992: 37) “proporcionaron la sacudida catalizadora que obligó a las instituciones crediticias internacionales a considerar las dimensiones sociales del ajuste”. El BIRF, el FMI y otros bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a depender de políticas complementarias para limitar el daño colateral de sus políticas (Munasinghe 1999: 17).

En este sentido, de acuerdo con Corbalán (2002):

“desde 1987 se abre una nueva línea de financiamiento volcada hacia programas de alivio a la pobreza, mas las propuestas se restringen al financiamiento de programas sociales compensatorios volcados para las camadas más pobres de la población, destinadas a atenuar las tensiones sociales generadas por el ajuste. Estas líneas de créditos pueden ser interpretadas como parte de los “premios” por las buenas tareas cumplidas. De este modo, entre 1980 y 1994 se recupera la hegemonía del banco en la conducción de las políticas financieras, las cuales se sustentan en importantes condiciones sobre los préstamos” (Corbalán, 2002: 68).

Durante este período, el BIRF incrementó el proceso de neoliberalización de la política social, prescribiendo y legitimando soluciones paliativas (Mendes Pereira, 2012), al mismo tiempo que se efectuaron cortes en los presupuestos sociales y se definieron programas focalizados hacia los más pobres. Estas políticas, que de acuerdo a la visión del Banco pretendían ser más eficaces, estaban combinadas con la recuperación de costos y la privatización de la salud y la educación” (Toussaint, 2004:166).

Asimismo, en este contexto de focalización de las políticas sociales, el Banco reforzó los vínculos con las ONGs, las cuales comenzaron a realizar tareas que anteriormente se encontraban a cargo del Estado.

Parte de estos cambios se evidenciaron en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 1991 titulado “La acuciante tarea del desarrollo”, en el que se reconoció que el Estado debía cumplir funciones importantes, y no solamente limitarse a garantizar la ley y la seguridad (De la Iglesia, 1994).

Del informe se desprendió que la actitud radicalmente liberal de mediados de los años ochenta desembocó en la defensa de un enfoque favorable al mercado o que armonice con éste,

⁴⁴ Como se mencionará con mayor detalle en los próximos capítulos, para el caso de Argentina, los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE) y de Reforma del Estado continuaron durante toda la década del 1990, durante las Presidencias de Carlos S. Menem y Fernando De La Rúa.

denominado *market-friendly approach*. Según De la Iglesia (1994) en esta concepción se aceptaba explícitamente la intervención del Estado, pero siempre que se encamine a sustentar o apoyar, y no a sustituir o suplantar, al mercado.

En relación con lo anterior, es preciso resaltar la importancia que adquirió en esta etapa la idea de gobernanza, la cual fue introducida en el vocabulario del Banco en 1989 mediante un Informe sobre la Implementación del Ajuste Estructural en África Sub-sahariana en el que se señalaba que los préstamos no habían tenido los resultados esperados en términos de reducción de la pobreza, debido a una mala gobernabilidad de los actores domésticos (Mendes Pereira, 2017).

Así, la gobernanza se convirtió en el lema general que aglutinaba las políticas, técnicas y conocimientos necesarios para impulsar y dirigir el cambio social dentro de los Estados sin el ejercicio de un control político directo (Williams, 2008), permeando en los Préstamos de Ajuste Estructural, y como justificación para la realización de diferentes reformas institucionales y del Estado a lo largo de la década.

Teniendo en cuenta el acelerado endeudamiento de los países (principalmente aquellos de ingresos per cápita bajos y elevados índices de pobreza⁴⁵) durante las décadas de 1980 y 1990, en parte como consecuencia de las políticas de ajuste estructural propuestas por los organismos internacionales, durante la década de 1990 y debido a las numerosas críticas por parte de ONGs y la sociedad civil, se propuso en diversos foros reducir la deuda como una forma de reducir la pobreza.

Con este fin surgió la Iniciativa HIPC (o Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados), que fue propuesta en la cumbre del G-7 en Lyon (Francia) en septiembre de 1996 por el Banco y el FMI.

El principal objetivo de esta Iniciativa fue llevar la carga de la deuda de un país a “niveles sostenibles”, sujeto a un desempeño satisfactorio en materia de políticas. Para ser elegido y participar de la iniciativa, el país deudor debía mostrar buen desempeño en términos de estabilidad macroeconómica, lo cual se instrumentaba en dos fases.

En la primera, el país debía acreditar tres años de buen desempeño para alcanzar el “punto de decisión” (*decision point*) en el cual se establecían los niveles de deuda sustentables para su situación particular, al mismo tiempo que los acreedores se comprometían a reducir la deuda hasta tales niveles, a condición de que continúe con el mismo desempeño económico.

⁴⁵ La mayoría de los cuales se encuentran en África subsahariana, mientras sólo algunos países de Asia y América Latina. De acuerdo con Easterly (2002:1677), la paradoja de los países pobres muy endeudados es que el endeudamiento se produjo luego de dos décadas de alivio de la deuda parcial o préstamos en condiciones favorables.

En la segunda fase, el país debía mostrar un período adicional de tres años de buen desempeño, hasta alcanzar el “punto de término” (*completion point*) en el cual su deuda sería reducida a niveles sustentables (Fernández Ruiz, 2009).

En abril de 1999, a aproximadamente tres años de la aprobación de la Iniciativa HIPC, sólo dos (Uganda y Bolivia) de los 41 países seleccionados habían visto reducida la carga de su deuda, es decir, que el alivio de la deuda no llegaba para todos (Arias Robles, 2000).

Así, en la cumbre del G-8 de junio de 1999 en Colonia (Alemania) y en la reunión anual conjunta del Banco y el FMI (en octubre de 1999), en parte como respuesta al movimiento del Jubileo 2000⁴⁶, se acordó una expansión de la Iniciativa HIPC, incrementando el número de países elegibles, acelerando el proceso de recibo del alivio e incrementando el monto de alivio de la deuda para cada país. A partir de entonces, la Iniciativa se denominó HIPC II, Ampliada o Reforzada (Canel, 2009).

Esta ampliación implicó nuevos criterios de condicionalidad, por lo cual, para acceder al “punto de decisión” de la Iniciativa HIPC II un país debía que cumplir con cuatro condiciones, a saber:

1. Ser elegible para pedir préstamos de la AIF y del Programa de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza⁴⁷ del FMI.
2. Hacer frente a una carga de la deuda insostenible⁴⁸.
3. Contar con un historial de reformas y políticas apoyadas por el Banco y el FMI.
4. Haber desarrollado un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP).

Por su parte, los requisitos para alcanzar el “punto de término” establecidos fueron:

1. Mantener un buen desempeño en programas apoyados con préstamos del Banco y el FMI.
2. Implementar satisfactoriamente las reformas claves acordadas en el “punto de decisión”.
3. Adoptar e implementar el DERP por lo menos durante un año.

Además, la Iniciativa PPME II agregó la creación de un proceso intermedio entre el punto de decisión y de término.

⁴⁶ Consistió en un movimiento de coalición internacional en aproximadamente 40 países que reclamaba la cancelación de la deuda en los denominados países del Tercer Mundo para el año 2000.

⁴⁷ En inglés denominado *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, es el brazo del FMI que se ocupa de los países más pobres y de menor industrialización. Fue creado en septiembre de 1999 y reemplazó al Programa para el Ajuste Estructural Reforzado (*Enhanced Structural Adjustment Facility*).

⁴⁸ El criterio para determinar la insostenibilidad de la deuda es la relación entre el valor actual de esta y el importe anual de sus exportaciones. Si esta relación es superior al 150% se considera que la deuda es insostenible.

Estas condiciones habitualmente incluyeron elementos macroeconómicos de liberalización del mercado y de gobernanza, así como políticas "favorables a los pobres" (*pro-poor*), tales como la asignación de una parte de los ingresos del gobierno al gasto social (Raghavan, 2001, citado en Babb y Carruthers, 2008: 20).

Tanto en el marco de estas iniciativas, como en el contexto de los Préstamos de Ajuste, la condicionalidad adquirió centralidad en las operaciones del Banco y el FMI. No obstante, estas exigencias profundizaron el incumplimiento de los programas. En el caso del Fondo, la cantidad de acuerdos completamente cumplidos disminuyó desde el 44% en 1973-1977 a sólo 16% entre 1993 y 1997 (Mussa y Savastano, 1999: 16; citado en Brenta, 2013: 82). Tal como señala Buirra (2003), el Fondo trató de compensar su menor capacidad financiera con funciones menos costosas, como la supervisión, y endureciendo las condiciones impuestas a los países prestatarios. El número de condicionalidades pasó de un promedio de 6 en la década de 1970, a 10 en la de 1980 y continuó creciendo con las condiciones estructurales. Durante la crisis asiática de 1997, Corea firmó un acuerdo sujeto a 93 condiciones estructurales, Tailandia 73 e Indonesia, 140 (Buirra, 2003: 9).

En síntesis, durante los años noventa, el organismo internacional continuó financiando programas de ajuste estructural, al tiempo que se preocupó por "administrar la pobreza" para que sea "sustentable". Se evidencia que la problemática de la pobreza volvió a formar parte de los lineamientos del Banco, no ya detrás de objetivos de seguridad tales como el comunismo, sino en un contexto de fortalecimiento del capitalismo en su vertiente neoliberal, para contener el riesgo que encarnaron los millones de seres humanos viviendo en situación de pobreza.

Esta combinación de condicionalidades, ajuste estructural y política social paliativa y focalizada generaron un ciclo en el cual los diferentes indicadores sociales no paraban de deteriorarse, al tiempo que el BIRF cosechaba mayores críticas a nivel global.

Período 1999-2005: Introducción del Marco Integral de Desarrollo, centralidad de la pobreza en la agenda del Banco y debate sobre la condicionalidad

Desde finales de la década de los noventa y hasta los primeros años del siglo XXI, el BIRF fue blanco de numerosos cuestionamientos, tanto por el elevado costo social y ambiental de sus proyectos, como por la falta de previsión de las diferentes crisis que a lo largo de los años noventa golpearon a los países emergentes y a la economía global. Estas críticas externas e internas llevaron a un proceso de redefinición en la organización en cuanto a cuestiones tales como el ajuste estructural, la condicionalidad, el rol de la pobreza y el desarrollo.

Como antecedentes de una etapa de cambios en el organismo pueden encontrarse el nombramiento de Stiglitz, en febrero de 1997, como economista jefe⁴⁹ del Banco, el discurso de Wolfensohn de 1998 titulado “La otra crisis” y el anuncio del Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework*, CDF por sus siglas en inglés) en 1999.

De acuerdo con Pender (2001), el nombramiento de Joseph Stiglitz, reconocido por su énfasis en las fallas del mercado, habiendo escrito ya en 1987 sobre los límites de la privatización y en 1989 sobre un papel más fuerte del Estado en el desarrollo económico, “reflejó un cambio importante en el alejamiento de cualquier asociación persistente entre el Banco y el Consenso de Washington” (Pender, 2001: 403). Con la llegada de Stiglitz al organismo internacional, el crecimiento económico llegó a relativizarse cada vez más en el sentido de que se lo consideraba uno de los muchos aspectos del desarrollo⁵⁰.

En tanto que exponente del denominado Post-Consenso de Washington, Stiglitz enfatizaba que el Consenso de Washington falló al no comprender las estructuras económicas de los países en desarrollo, al concentrarse en un conjunto de objetivos demasiado estrecho y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado. Por su parte, el Post-Consenso de Washington reconoce que existe un rol para el Estado, más allá del papel mínimo de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad (Stiglitz, 2004).

Por otro lado, el discurso anual del presidente del Banco en octubre de 1998 fue notable por su tono mucho más sobrio, en el que señaló:

“He hablado en el pasado de imágenes de esperanza, pero hoy tengo otros recuerdos. Imágenes oscuras y abrasadoras de desesperación, desesperanza y decadencia. De personas que alguna vez tuvieron esperanza, pero ya no la tienen” (Wolfensohn, 1998).

En este discurso, titulado “La otra crisis”, Wolfensohn marcó la pauta para una mayor evolución del enfoque del Banco hacia el desarrollo. El discurso en sí estuvo claramente influenciado por la experiencia de nuevos reveses económicos, en particular la crisis asiática, dónde se refirió a que 20 millones de personas volvieron a caer en la pobreza, pero también a un desempeño económico inquietantemente pobre en muchas otras regiones. La otra crisis de

⁴⁹ Los economistas jefes son los encargados de proveer liderazgo intelectual y dirigen la agenda de investigación del Banco. Según Wade (2002: 206) dan forma a qué investigación se realiza y quién, qué evidencia se acepta, qué conclusiones se extraen, cuánto y durante cuánto tiempo se examinan los resultados internamente antes de ser publicados, cómo se anuncian las conclusiones, qué investigación de seguimiento se realiza y qué es hecho para inyectar los hallazgos en el trabajo operativo.

⁵⁰ En 1997, Stiglitz argumentó que “usualmente el desarrollo era visto simplemente como un aumento del PIB. Hoy tenemos un conjunto de objetivos más amplio” (Stiglitz, 1997, citado en Pender, 2001: 403).

la que hablaba Wolfensohn era la de la pobreza. Su énfasis se centró claramente en la política de desarrollo futuro hacia las personas más pobres de la sociedad (Pender, 2001).

En el mismo discurso, Wolfensohn admitió "hemos aprendido que cuando pedimos a los gobiernos que tomen las dolorosas medidas para poner en orden sus economías, podemos crear una enorme tensión" (Wolfensohn, 1998).

En línea con este enfoque, el 21 de enero de 1999, el presidente del Banco propuso un nuevo enfoque más integral del desarrollo. Se trató del Marco Integral de Desarrollo, que se utilizó como una "brújula" para el gobierno de un país y todos sus socios para el desarrollo. Su objetivo fue incorporar los aspectos sociales, estructurales, humanos, de gobernanza, ambientales, macroeconómicos y financieros del desarrollo.

El discurso de lanzamiento del CDF, pronunciado en Abidjan (Costa de Marfil), se tituló "Propuesta para un Marco Integral de Desarrollo" y en él se señaló que:

"el CDF resalta una imagen más inclusiva del desarrollo. No podemos adoptar un sistema en el cual lo financiero y macroeconómico sea considerado aparte de los aspectos humanos, sociales y estructurales, y viceversa" (BIRF, 2005: 132).

El CDF fue descrito por el Banco como un intento de operacionalizar un enfoque holístico del desarrollo, integrando aspectos no económicos y "enfaticando las necesidades y la participación de los pobres en el proceso de desarrollo" (Pender, 2001: 407).

Tal como se estableció en fuentes documentales del organismo, en el CDF se establecieron cuatro principios básicos. En primer lugar, las estrategias de desarrollo deben ser integrales y holísticas, y deben inspirarse en una visión a largo plazo. En segundo lugar, cada país debe estar identificado con los objetivos y las estrategias de desarrollo, sobre la base de una amplia participación ciudadana en el proceso de determinación de los mismos. Además, se señala que el país debe diseñar y dirigir los programas de desarrollo (de aquí la idea en inglés de *country ownership*). En tercer lugar, los gobiernos, los donantes, la sociedad civil, el sector privado y otros interesados deberían trabajar juntos bajo la dirección de los países receptores para ejecutar las estrategias de desarrollo. En cuarto lugar, el desempeño en materia de desarrollo no debe evaluarse en función de insumos y productos, sino por resultados susceptibles de medición (es decir, el impacto en las personas y sus necesidades).

Es importante destacar que a partir del lanzamiento del CDF, cada uno de estos principios debe tenerse en cuenta en el diseño de cualquier programa de ayuda.

Así, según Bazbauers (2012), el CDF realizó un llamado a las agencias de desarrollo para hacerse a un lado de los proyectos individuales y adoptar un enfoque holístico con el fin de mejorar la efectividad de la asistencia, tanto técnica como financiera⁵¹.

En este contexto, la pobreza volvió a estar en el centro de las preocupaciones del Banco y en este marco el organismo adhirió a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, siendo uno de sus mayores promotores⁵², al tiempo que la pobreza adquiriría una nueva concepción para el Banco.

Esto se reflejó en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2000/2001 del BIRF titulado “Atacando la pobreza” (documento oficial en inglés, *Attacking Poverty*) en el cual se reconoce que:

“La pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación. Esta concepción multidimensional de la pobreza va acompañada de una mayor complejidad en las estrategias de reducción de la misma, ya que son más los factores (por ejemplo, las fuerzas sociales y culturales) que deben tenerse en cuenta. La manera de hacer frente a esta complejidad es el potenciamiento y la participación (local, nacional e internacional) (Banco Mundial, 2000: 12).

Según Murillo (2008), este informe fue publicado en un momento de gran conflicto con el modelo neoliberal. En el mismo, el Banco profundizó el cómo reformular las relaciones Estado-mercado-sociedad civil. De acuerdo con la investigadora argentina:

“la línea sobre la que ahonda sus estrategias tiende a hacerse eco de las quejas de sectores sociales hacia situaciones de pobreza y desigualdad. Para ello es necesario desarrollar y profundizar dos pilares: el cuidado e inversión en problemas climáticos y el empoderamiento.” (Murillo, 2008: 114).

⁵¹ El Marco Integral de Desarrollo ha proporcionado las bases para la introducción del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP, también llamado Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza). El mismo debe ser realizado por cada país, en consulta con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para acceder a préstamos, así como a reducciones de la deuda en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados. El documento tiene una duración de tres años, y tal como señala Anthony O'Malley (2012:77) “describe las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país, y los programas diseñados para promover el crecimiento y reducir la pobreza, junto con las necesidades externas de financiamiento”. Según el Banco Mundial varios actores nacionales deben participar en la formulación y redacción del DERP; la versión final debería reflejar el consenso entre todos los actores. Además, el DERP provee un mapa de ruta indicando las acciones prioritarias que llevarán a reducir la pobreza (Miller y Ziegler, 2006).

⁵² Se trató de 8 objetivos a alcanzar en 2015, a saber, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Durante esta etapa, la concepción de la pobreza del Banco se basó principalmente en el enfoque de la pobreza humana. Esto representó una marcada diferencia con las definiciones convencionales en el sentido de que no menciona ingresos ni gastos, sino que se centra en el bienestar revelado por el estado nutricional, el nivel educativo y el estado de salud. Así, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide estos tres resultados, reemplazó al PIB per cápita como medida considerada como la más apropiada para indicar el progreso en el logro del desarrollo (Pender, 2001).

El enfoque de pobreza humana se encontró fuertemente asociado con el enfoque de capacidades⁵³ desarrollado por Amartya Sen, quien recibió gran admiración por parte del Banco.

Fue en el marco del Informe del Desarrollo Mundial 2000/2001 que tanto el Director del Informe, Ravi Kanbur, como el economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, abandonaron la organización en circunstancias controvertidas. No obstante ello, tal como sostiene Bazbauers (2014), Wolfensohn mantuvo el crecimiento de los postulados del Post-Consenso de Washington en el organismo.

Asimismo, en esta etapa el rol de la condicionalidad en los préstamos de los organismos financieros internacionales también fue debatido. En abril de 2001, los ministros del G24⁵⁴ emitieron un comunicado señalando que la misma se volvió excesiva, tanto en magnitud como en alcance. Asimismo, en un documento del Banco publicado el mismo año, titulado “Retrospectiva de los préstamos de ajuste” (*Adjustment Lending Retrospective*) los funcionarios del Banco evidenciaban que:

“La investigación sobre la eficacia de la ayuda indica que cuando el compromiso o la capacidad de implementación del país son débiles, es poco probable que la condicionalidad sea efectiva: en otras palabras, la condicionalidad por sí sola no puede conducir a la adopción de mejores políticas cuando no hay consenso para la reforma. Por lo tanto, antes de seguir adelante, el Banco debe evaluar cuidadosamente el entorno en el que planea otorgar préstamos de ajuste, teniendo en cuenta el hecho de que

⁵³ El enfoque de las capacidades es un amplio marco normativo para la medición y evaluación del bienestar individual y los acuerdos sociales, el diseño de políticas y las propuestas acerca del cambio social en la sociedad. Dicho enfoque provee, no solo un nuevo espacio informacional para evaluar el bienestar humano como un conjunto de libertades, sino también una nueva perspectiva para pensar acerca de los propósitos de la vida, los valores humanos, el razonamiento público y la organización social (Restrepo Ochoa, 2013).

⁵⁴ El G24 fue establecido en 1971 con miras a incrementar la capacidad analítica y la fuerza negociadora de los países en desarrollo en discusiones y negociaciones en las instituciones financieras internacionales. Es la única agrupación formal de países en desarrollo dentro del FMI y el Banco Mundial. Sus reuniones están abiertas a todos los países en desarrollo. Se encuentra integrado por Argentina, Argelia, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Irán, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Sudáfrica, Sri Lanka, Siria, Trinidad y Tobago y Venezuela.

evaluar la apropiación y preparación del país es una tarea compleja y, a menudo, el desafío consiste en identificar indicadores y puntos de referencia confiables que puedan servir como representantes para emitir un juicio sobre la idoneidad del apoyo al ajuste del Banco” (BIRF, 2001: xi).

Por último, durante el último año Wolfensohn en el BIRF, tuvo lugar en París un Foro de Políticas de Desarrollo titulado "Revisión de la condicionalidad", organizado por el Banco el 5 de julio de 2004. De dicho encuentro se originó la publicación *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*.

El informe, si bien no expresa la visión oficial del Banco, reúne una serie de investigaciones sobre la condicionalidad y considerando que varios de los expositores que participaron fueron funcionarios del organismo, permite dar cuenta de las discusiones sobre el tema a comienzos del Siglo XXI.

En este marco, el informe señala que el reconocimiento actual de la apropiación del programa por el país como un determinante central en la eficacia de la ayuda plantea interrogantes tales como ¿cómo debería ser diseñada la condicionalidad? ¿cómo debería ser coordinada entre los diferentes donantes? ¿es todavía necesaria? En este sentido, se sostiene que:

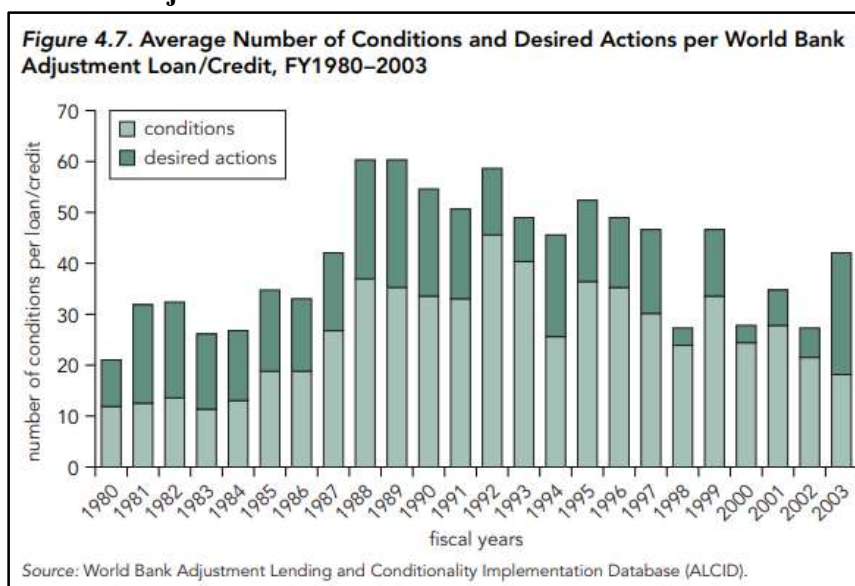
“La introducción del CDF por parte del presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ha dado lugar a cambios en la concepción y el uso de la condicionalidad. El CDF pone énfasis en cuatro principios generales. Primero, las estrategias de desarrollo deben ser propiedad del país en desarrollo. En segundo lugar, las estrategias de desarrollo deben ser integrales, reflejar la naturaleza dimensional de la pobreza, y deben estar moldeadas por una visión a largo plazo de cómo la estructura macroeconómica y las políticas de desarrollo humano abordarán todas las dimensiones centrales de la misma. En tercer lugar, los resultados del desarrollo dependen de una asociación eficaz para la reducción de la pobreza a todos los niveles, que involucre al gobierno local, la sociedad civil, el sector privado y los donantes. En cuarto lugar, la eficacia de los esfuerzos de desarrollo debe juzgarse sobre la base de los resultados, donde el énfasis tradicional estaba en cómo los recursos se asignan y utilizan, el CDF ahora exige un enfoque en los productos y resultados del desarrollo” (BIRF, 2005a: 22)

Así, se enfatiza que los países se imponen las condiciones ellos mismos, “y el FMI y el Banco Mundial simplemente están elaborando condicionalidades para esas políticas” (BIRF, 2005a: 22).

En relación a la condicionalidad, el análisis concluyó, en primer lugar, que el número promedio de condiciones disminuyó de más de 35 a fines de la década de 1980 a menos de 18 en el año fiscal 2003, con la excepción del año fiscal 1992-3 cuando el número promedio de

condiciones superó las 40 (Véase gráfico n° 2). Si se incluyen las condiciones no vinculantes o las acciones deseadas⁵⁵, el número total cayó de alrededor de 60 a 42 durante el mismo período, algo por encima de los promedios de años anteriores (34 en el año fiscal 2001 y 27 en el año fiscal 2002). Además, el número medio de condiciones ha ido disminuyendo en todos los tipos de préstamos de ajuste utilizados por el Banco en los últimos años.

Gráfico n° 2: Número promedio de condiciones y de acciones deseadas en préstamos de ajuste del Banco Mundial entre 1980-2003



Extraído de BIRF (2005a: 49).

En segundo lugar, los préstamos con menos condiciones son generalmente de mayor calidad. En general, las calificaciones de calidad a la salida aumentaron del 69% de las operaciones con calificaciones satisfactorias en el año fiscal 1992 al 81% en 2003 (BIRF, 2005a).

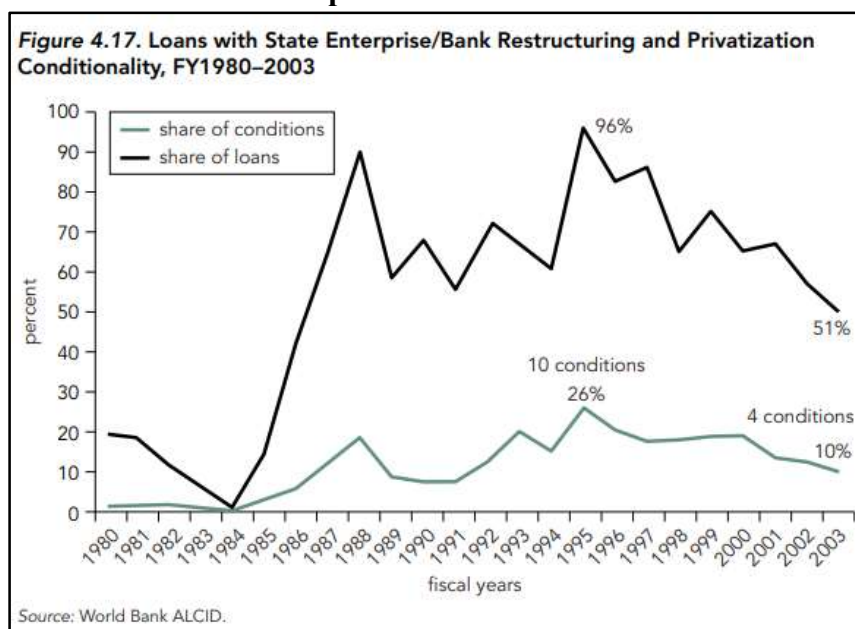
Además, en el informe se señaló que las operaciones de ajuste de tramo único suelen ser de mayor calidad; y el número promedio de condiciones es menor en los países con mejor desempeño⁵⁶. Esto último, de acuerdo al estudio, podría evidenciar que “las condiciones son decisivas para la probabilidad de éxito, como lo subraya la observación general de que la proporción de calificaciones de resultados satisfactorios tiende a ser más alta en países con un mejor entorno de políticas” (BIRF, 2005a: 66).

⁵⁵ Las condiciones no vinculantes son otras acciones deseadas incluidas en la documentación del préstamo, pero no incluidas en el acuerdo legal. El cumplimiento de estas acciones por parte del gobierno cliente no está vinculado a la liberación de fondos (BIRF, 2005a: 56).

⁵⁶ Por ejemplo, en el período 1998-2003, las operaciones de ajuste en países con bajo desempeño de políticas tuvieron un promedio de 47 condiciones vinculantes, en comparación con 23 en países con altas calificaciones de desempeño de políticas (BIRF, 2005a).

Finalmente, se observó que el enfoque de la condicionalidad ha cambiado de reformas a corto plazo a cuestiones más complejas de gestión del sector público y del sector social de largo plazo (BIRF, 2005a), tal como es posible visualizar en el gráfico n° 3.

Gráfico n° 3: Préstamos con condicionalidades de privatización y reestructuración de la empresa/banca estatal



Extraído de BIRF (2005a: 55).

Ante el interrogante si la condicionalidad es aún necesaria, en el informe se sostiene que:

“Aunque la condicionalidad *ex ante* a menudo ha sido criticada por ser corrosiva e ineficaz, que conduce a la volatilidad de los flujos de recursos, pone a prueba la relación donante-receptor y socava la soberanía del país respectivo, sigue siendo una necesidad. Si no es por otra razón, los donantes tienen la responsabilidad fiduciaria de ejercer la debida diligencia mientras gastan el dinero de sus contribuyentes. Sin embargo, se están considerando enfoques alternativos como la condicionalidad *ex post* y la condicionalidad basada en resultados como posibles formas de avanzar” (BIRF, 2005a: 53-54).

Así, el Banco y el FMI decidieron optimizar la condicionalidad. Este esfuerzo implicó reducir el número de condiciones en los programas mientras se agudizaba su enfoque. La expectativa era que la condicionalidad simplificada conduciría a una mayor apropiación de los programas de reforma, lo que a su vez conduciría a menos cambios de política y una implementación más sostenida. La medida también abordó la necesidad de un enfoque mejor adaptado en el diseño y seguimiento de las reformas, y para lograr un desarrollo institucional duradero.

A partir del informe, el Banco elaboró una serie de principios de buenas prácticas en la aplicación de condicionalidad en los préstamos. Entre ellos se encontraron: reforzar la apropiación (comúnmente denominada *ownership*) por parte de los países; armonización (acuerdo desde el principio con el gobierno y otros socios financieros en un marco de rendición de cuentas coordinado); adaptar el marco de rendición de cuentas y las modalidades del apoyo del Banco a las circunstancias del país; elección sólo de acciones cruciales para lograr resultados como condiciones para el desembolso; y transparencia y previsibilidad (llevar a cabo revisiones de progreso transparentes que conduzcan a un apoyo financiero predecible y basado en el desempeño) (BIRF, 2005a)⁵⁷.

En agosto de 2004, después de más de dos años de amplias consultas con funcionarios de diferentes países, ONG, académicos y el público en general, al tiempo que contando como antecedente las discusiones sobre condicionalidad en París, el BIRF anunció formalmente la sustitución de los Préstamos para Ajuste Estructural por Préstamos para Políticas de Desarrollo. Un objetivo clave de la nueva línea de crédito es la promoción del concepto de apropiación de las reformas, que podría definirse como el compromiso de un país receptor de emprender reformas independientemente de los incentivos proporcionados por los prestamistas (Paloni y Zanardi, 2006).

Ese mismo año, el Banco continuó con su programa de simplificación y modernización de los instrumentos, procesos y políticas, entre ellos se introdujeron cambios en los documentos y procedimientos para permitir un procesamiento más rápido, de modo que los prestatarios reciban fondos y puedan atender sus necesidades más rápidamente (BIRF, 2005b). Asimismo:

“El Banco también ha comenzado a simplificar y modernizar los acuerdos legales que sustentan los préstamos del BIRF y los créditos y donaciones de la AIF, con miras a aclarar su contenido, facilitar las negociaciones con los países miembros y armonizarlas con los acuerdos legales de otras instituciones financieras internacionales en el largo plazo” (BIRF, 2005b: 24).

De esta forma, durante la presidencia de Wolfensohn (1995-2005) el Banco intentó recobrar su legitimidad a través de cambios en la retórica y suavizando los aspectos del neoliberalismo y ajuste, entre ellos la condicionalidad, que más caracterizaron al organismo durante las décadas previas. Además, se consolidó la importancia de reducir la pobreza, en el marco de

⁵⁷ Durante los años 2006 y 2007 el Banco elaboró informes de seguimiento sobre la aplicación de estos principios, a saber, el Informe de Progreso: Principios de buenas prácticas para la aplicación de la condicionalidad (BIRF, 2006) y el Condicionalidad en préstamos para políticas de desarrollo (BIRF, 2007).

los ODM, estableciéndose en ese momento el *slogan* del Banco de “trabajamos por un mundo libre de pobreza”.

Período 2005-2015: Fluctuaciones en la agenda. El Banco ante la crisis alimentaria y la crisis económica-financiera. Préstamos para Políticas de Desarrollo y fomento de los programas de transferencias condicionadas.

Con la llegada de Paul Wolfowitz⁵⁸, de orientación unilateralista y neoconservador, a la presidencia del Banco en 2005, se continuó con la misma retórica, con pocas innovaciones y se acentuó el énfasis en el sector privado.

A pocos días de asumir la presidencia, en junio de 2005 tuvo lugar la cumbre del G-8 en Gleneagles (Escocia), en la cual fue propuesta y aprobada la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (generalmente denominado MDRI, por las siglas en inglés). Estos países instaron a tres organismos multilaterales, a saber, la AIF del Banco Mundial, el FMI y el Fondo de Desarrollo Africano, brazo crediticio del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) a que cancelen el 100% de sus deudas con países que alcanzaron, o eventualmente alcanzarían, el punto de término en la Iniciativa PPME Ampliada (Isar, 2012). Un total de 38 países se vieron beneficiados por esta iniciativa de reducción de deuda⁵⁹.

En relación al sector privado, durante la gestión de Wolfowitz se expandió el alcance de los informes *Doing Business*, que fueron introducidos por Wolfensohn. De acuerdo con el Banco, estos informes apoyan el trabajo de reforma en más de 30 países, proporcionando indicadores objetivos y cuantificables de la regulación empresarial en aproximadamente 145 países (BIRF, 2005b). Según el organismo:

“Proporcionan herramientas para la evaluación comparativa que permiten a los gobiernos comparar sus climas de inversión con los de sus vecinos y su desempeño con las mejores prácticas globales. El informe de este año *Doing Business* en 2005, amplía los indicadores de las limitaciones comerciales

⁵⁸ Antes de ocupar la presidencia del Banco, Wolfowitz fue profesor durante dos años en la Universidad de Yale y obtuvo en 1972 el título de Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de Chicago. Luego, durante cuatro años trabajó en la Agencia de Control de Armas y Desarme (1973-1977) en relación directa con George Bush padre, quien, en ese momento, dirigía la CIA. En 1977, entró en el Pentágono, donde permaneció hasta 1980 al servicio del presidente demócrata Jimmy Carter. Además, se desempeñó como Embajador de Estados Unidos en Indonesia durante la presidencia de Ronald Reagan, fue subsecretario del Departamento de Defensa durante la administración de George W. Bush (2001-2005), y defensor de la invasión a Irak de 2003. Al momento de su nominación para presidir el Banco, el Premio Nobel de Economía y ex economista en jefe del BIRF, Joseph Stiglitz declaró “El Banco nuevamente se convertirá en una figura de odio. Esto puede traer protestas callejeras y violencia alrededor del mundo en desarrollo” (Peston, 2005).

⁵⁹ Afganistán, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Comoras, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, República del Sudán, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Tayikistán, Togo, Uganda y Zambia.

para incluir el registro de propiedades y la protección de los inversores. El informe también ayuda a identificar las prioridades de reforma” (BIRF, 2005b: 13).

La expansión de los informes *Doing Business*, ilustra el acercamiento hacia el sector privado durante los años de Wolfowitz, así como el interés del Banco en realizar reformas tendientes a alcanzar una mayor desregulación laboral, financiera y de negocios.

Los informes *Doing Business* destacan la necesidad de que el sector privado adopte funciones previamente reservadas para el Estado. La idea inherente en los informes radica en que menos regulación es mejor para el crecimiento económico, ya que el desarrollo requiere la liberación de la empresa privada. En el informe se abordan los procedimientos, costos y regulaciones para iniciar un negocio en cada Estado miembro. Para 2007, habían crecido para incluir no solo informes temáticos anuales, sino también informes regionales y específicos de cada país; un informe publicado para casi todos los países miembros del BIRF. Este fue un avance notable en la retórica del organismo de constituirse en un Banco de Conocimiento (Bazbauers, 2014).

Despojado del énfasis de Wolfensohn por la inclusión, el empoderamiento y la participación, el Banco se encontró nuevamente bajo las críticas por mantener una postura neoliberal.

Llegado el año 2007, Wolfowitz renunció a su cargo de presidente del Banco Mundial, en medio de un escándalo de corrupción⁶⁰, dejando paso a que el Directorio Ejecutivo eligiera a Robert Zoellick como su sucesor en julio de 2007.

Representante de Comercio de Estados Unidos (2001-2005) y Subsecretario de Estado (2005), entre otros cargos⁶¹ Zoellick retomó parte de la agenda de Wolfensohn, aunque resaltando las virtudes del libre comercio para el desarrollo.

Durante su paso por el organismo, el Banco tuvo que hacer frente a la crisis alimentaria y a una crisis financiera internacional sin precedentes desde la Gran Depresión, al tiempo que se incorporaron los temas ambientales y de cambio climático con mayor ímpetu en su agenda.

⁶⁰ Relacionado con el descubrimiento de importantes aumentos de sueldo a su pareja, Shaha Riza, también empleada del Banco. Además, Riza había trabajado para una empresa privada que ofrecía asesoría al Pentágono antes de la guerra de Irak, sin informar de ello al Banco Mundial, como exigen las reglas de la organización. La Asociación de Empleados del Banco Mundial pidió la dimisión de Wolfowitz el 13 de abril de 2007. El 25 de abril lo hizo el Parlamento Europeo. Wolfowitz había intentado distinguirse en su gestión del Banco Mundial por la lucha anticorrupción.

⁶¹ Durante la presidencia de George Bush (padre) trabajó junto al Secretario de Estado, Baker, como Subsecretario de Estado para asuntos económicos y de agricultura. Durante 1999 fue director del reconocido Centro para la Estrategia y Estudios Internacionales (CSIS). Fue asesor de política exterior de George W. Bush antes de las elecciones de 2000. Asimismo, en el cargo de Representante de Comercio de Estados Unidos, concretó numerosos acuerdos de libre comercio.

En el año 2008 se desencadenó la crisis alimentaria mundial, producto de malas cosechas en diferentes lugares del mundo y del incremento de los precios de las materias primas, en parte como consecuencia del aumento en el desarrollo de los biocombustibles y el alza en los precios del petróleo. En el marco de esta crisis, que generó hambrunas en los países más pobres del mundo, el Banco acentuó sus prescripciones de política social, tomando distancia nuevamente de los postulados netamente monetaristas de los años previos.

Así, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2008 titulado “Agricultura para el Desarrollo”, la agricultura volvió a ocupar preeminencia en los estudios del Banco, luego de 25 años. Esto no resulta de la casualidad, sino como consecuencia de la crisis alimentaria y la importancia de la agricultura para disminuir la pobreza en los países en desarrollo.

Además, en este momento se lanzó el Programa de Respuesta a la Crisis Mundial de los Alimentos (GFRP, por sus siglas en inglés), que combinó financiamiento por vía expedita del BIRF y la AIF con donaciones de fondos fiduciarios para enfrentar los efectos directos y, al mismo tiempo, estimular políticas agrícolas que generen capacidad de adaptación en el futuro. Además, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009, “Una Nueva Geografía Económica”, se sostuvo:

“la prosperidad no llega a todos los lugares a la vez, pero ningún lugar debe quedar condenado a la pobreza. Con políticas acertadas, la concentración de la actividad económica y la convergencia de los niveles de vida pueden producirse a la vez. El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir (e incluso alentar) un crecimiento económico “desequilibrado” y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente. Pueden hacerlo gracias a la integración económica, promoviendo una mayor aproximación, en términos económicos, entre los lugares avanzados y rezagados. La mejor manera de conseguir esta integración es abrir las puertas a las fuerzas de mercado de la aglomeración, la migración y la especialización, en vez de combatir las u oponerse a ellas” (BIRF, 2009a:20).

En el informe se puede observar la importancia que se otorgó durante la presidencia de Zoellick al libre comercio. Además, concentra su atención únicamente en el crecimiento económico, dejando de lado o tomando en cuenta insuficientemente otras dimensiones de carácter social (Montory, 2009).

La crisis financiera internacional de 2008 llevó a un mayor cuestionamiento del discurso neoliberal. De acuerdo con Bazbauers (2014):

“La retórica del Banco Mundial comenzó a cambiar, enfatizando una mayor igualdad global. Esto llevó a una consecuencia inesperada. La crisis pareció

infundir al Banco Mundial un nuevo sentido de propósito, una determinación en su misión general” (Bazbauers, 2014: 108).

La respuesta del Banco a la crisis financiera global se puede dividir en tres secciones: estratégica, financiera y el establecimiento de nuevas iniciativas de respuesta.

La respuesta estratégica del Banco siguió un enfoque de tres objetivos principales: proteger a los más vulnerables, mantener programas de infraestructura a largo plazo, y potenciar el crecimiento impulsado por el sector privado y creación de empleo, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas (Grupo de Evaluación Independiente del BIRF, 2009). Para lograr sus objetivos, el Banco fusionó sus acciones con la rama del sector privado del Grupo del Banco Mundial: la CFI y el OMGI. Al igual que en la crisis asiática, la mayoría de sus operaciones crediticias se realizaron bajo el tema "desarrollo del sector financiero y privado" (Bazbauers, 2014).

La respuesta financiera del Banco resultó en el mayor compromiso de préstamos y créditos de su historia. Los Préstamos para Políticas de Desarrollo fueron la principal respuesta financiera del BIRF durante la crisis, representando un 39% del financiamiento, tal como se puede visualizar en el gráfico nº 1 de esta tesis. Tal como indica Bazbauers (2014), los DPL proporcionados entre 2008 y 2012 se diseñaron para estabilizar las economías, al tiempo que garantizan un crecimiento equitativo y la preservación de las redes de seguridad social. También hubo mucho más interés en fortalecer la regulación bancaria, financiera y del sector privado.

En relación a la respuesta financiera, debe señalarse que la crisis trajo un rápido incremento en el financiamiento del FMI, reforzando su marco de préstamos concesionales para países de bajos ingresos⁶², un área que tradicionalmente ha estado en el ámbito del Banco.

Por último, el establecimiento de nuevas iniciativas de respuesta fue el desarrollo más singular con respecto a la crisis financiera asiática. El BIRF sincronizó su respuesta a la crisis de 2008 con la CFI, creando una serie de órganos persistentes, tales como el Programa de recuperación de activos de deuda, el Programa mundial de agricultura y seguridad

⁶² En 2010, el FMI creó un Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza que brinda asistencia a través de tres mecanismos de crédito de carácter concesionario, a saber, el Servicio de Crédito Ampliado (SCA) que proporciona respaldo sostenido a mediano y largo plazo para atender problemas persistentes de balanza de pagos, el Servicio de Crédito *Stand-By* (SCS), el cual proporciona financiamiento a los países de bajo ingreso que tienen necesidades reales o potenciales de balanza de pagos y de ajuste a corto plazo derivadas de shocks internos o externos, o de desviaciones en la aplicación de las políticas, y el Servicio de Crédito Rápido (SCR), que proporciona apoyo financiero rápido sin condicionalidad, mediante un solo desembolso directo, a países de bajo ingreso que enfrentan necesidades urgentes de balanza de pagos, y ofrece un uso repetido durante un período (de duración limitada) a países con necesidades de balanza de pagos recurrentes o en curso. Todos estos servicios proporcionan financiamiento en condiciones concesionarias para responder a las diversas necesidades de los países de bajo ingreso (FMI, 2016).

alimentaria, el Programa de liquidez comercial mundial, el Fondo de capitalización y el Servicio de crisis de infraestructura (Bazbauers, 2014).

A lo anterior, es preciso agregar la importancia que adquirió el cambio climático en la agenda del Banco, que se evidenció en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2010 titulado “Desarrollo y cambio climático”, en el cual se afirma que:

“la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible siguen siendo una prioridad fundamental en el plano internacional. No obstante, se debe encarar el cambio climático con urgencia. El cambio climático amenaza al mundo entero, pero los países en desarrollo son los más vulnerables” (BIRF, 2010:10).

En sintonía con esta serie de cambios en el organismo se encontró el discurso de Zoellick de 2010, en el que declaró el fin del Tercer Mundo, buscando introducir la noción de globalización responsable en el Banco. En esa ocasión argumentó:

“Si en 1989 llegó a su fin el “Segundo Mundo” con la caída del comunismo, en 2009 le llegó la hora a lo que se conocía como el ‘Tercer Mundo’: nos encontramos ante una nueva economía mundial multipolar que evoluciona rápidamente —en la que algunos países en desarrollo están emergiendo como potencias económicas; otros comienzan a convertirse en nuevos polos de crecimiento, y algunos tienen dificultades para alcanzar su potencial en este nuevo sistema— donde el Norte y el Sur, el Este y el Oeste son ahora los puntos de una brújula, no destinos económicos. La pobreza persiste y hay que combatirla. La situación de los Estados fallidos persiste y hay que abordarla. Los problemas mundiales se están intensificando y hay que afrontarlos. Pero la manera de tratar estos asuntos está cambiando. Las antiguas categorizaciones de Primer y Tercer Mundo, de donantes y suplicantes, de líderes y seguidores, ya no tienen cabida” (Zoellick, 2010).

Ese mismo año, en consonancia con la proclamación del multilateralismo, tuvo lugar el aumento del capital del Banco en más de US\$86.000 millones y el otorgamiento de más influencia a los países en desarrollo (BIRF, 2010). El Estado más beneficiado de la reforma fue China, que antes poseía un 2,77% de los votos y luego de la misma alcanzó el 4,42%, ubicándose sólo por detrás de Estados Unidos y Japón. La mayoría de países de América Latina recibió un incremento en su participación del voto, pero México y Brasil se vieron favorecidos con un porcentaje mayor.

Por último, durante estos años el Banco aprovechó la posibilidad otorgada por internet para consolidarse como Banco de Conocimiento. En julio de 2010 se lanzó la Política de Acceso a

la Información, que aumentó la disponibilidad de documentos oficiales, en particular sobre proyectos y acciones emprendidas por los órganos del BIRF⁶³.

Llegado el año 2012, culminó la presidencia de Zoellick en el Banco, siendo elegido a continuación Jim Yong Kim⁶⁴, médico y antropólogo surcoreano nacionalizado estadounidense⁶⁵. La elección de Kim es una anomalía en el organismo ya que, de acuerdo con la prensa internacional, “se trata del primer presidente con experiencia real en desarrollo después de más de seis décadas de banqueros en la dirección (incluyendo a dos criminales de guerra)” (The Guardian, 2013).

Su nominación y elección marcó el inicio de una serie de novedades, a saber, por primera vez, el proceso fue disputado con la presentación de candidaturas de expertos provenientes de países en desarrollo, como la del economista colombiano José Antonio Ocampo, quien fue nominado por Brasil con el apoyo de República Dominicana, o la de Ngozi Okonjo-Iweala, Ministra de Finanzas de Nigeria, quien recibió el apoyo de su país y otros tales como Angola y Sudáfrica. Además, 2012 representó la primera ocasión en que mujeres fueron consideradas entre los principales candidatos al cargo de Presidente del Banco, entre las que se encontraron la entonces Embajadora de Estados Unidos ante la ONU, Susan Rice, o la ex Secretaria de Estado, Hillary Clinton (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2016).

Desde el inicio de su mandato, Kim lideró una reorganización del personal del Banco, llevando a cabo un recorte de personal de cerca de 500 empleados y se decidió reducir en US\$ 400 millones los gastos administrativos.

Durante estos años el Banco destinó una importante parte de sus recursos hacia áreas prioritarias, a saber, cambio climático, salud, nutrición, erradicación de la pobreza, respuesta ante epidemias como la del ébola y situaciones humanitarias como el flujo de refugiados ocasionado por el conflicto en Siria (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2016).

Esto como consecuencia de que el BIRF estableció dos objetivos para orientar su trabajo: acabar con la pobreza extrema para el 2030 e impulsar la prosperidad compartida, centrándose en el 40% más pobre de la población de los países en desarrollo.

⁶³ Para 2011, cerca de 100.000 personas ingresaron a las bases de datos del Banco por semana.

⁶⁴ Anteriormente se desempeñó como presidente del Dartmouth College y ocupó cargos de profesor en la Facultad de Medicina de Harvard y en la Facultad de Salud Pública de Harvard. Entre 2003 a 2005 fue director del departamento de VIH/SIDA de la Organización Mundial de la Salud, donde dirigió la iniciativa "Tres millones para 2005", el primer objetivo mundial para el tratamiento del SIDA, que ayudó a ampliar el acceso a los medicamentos antirretrovirales en los países en desarrollo. En 1987, Kim cofundó *Partners in Health*, una organización médica sin fines de lucro que trabaja en comunidades pobres de cuatro continentes.

⁶⁵ Fue la primera persona sin un origen exclusivamente estadounidense en presidir el organismo, ya que a los cinco años se trasladó con su familia de Seúl, Corea del Sur, a Iowa, Estados Unidos.

En la reunión de primavera de 2013, el presidente del Banco Mundial, Kim señaló que:

“Un desafío crucial, a mediano plazo, es el de la desigualdad. A menudo, mencionar la desigualdad causa un embarazoso silencio. Tenemos que romper el tabú del silencio en relación con este tema difícil, pero de crucial importancia. Aunque en el mundo en desarrollo la expansión económica siga siendo acelerada, ello no supone que todos sus habitantes se vean beneficiados automáticamente por el proceso de desarrollo. Lograr que el crecimiento sea inclusivo es tanto un imperativo moral como una condición crucial de sostenibilidad del desarrollo económico. Creo que hay dos consecuencias clave para la labor del Grupo Banco Mundial. La primera es que ha llegado la hora de asumir el compromiso de poner fin a la pobreza extrema (...). A mi juicio, en materia de desarrollo, la segunda lección para nuestra época, tras la relativa a la eliminación de la pobreza extrema, es que no basta combatir esta última. Debemos realizar una labor colectiva tendiente a ayudar a todas las personas vulnerables, de todas partes, a superar ampliamente el umbral de la pobreza. Para el Grupo Banco Mundial centrar la atención en la equidad constituye un aspecto central de nuestra misión de fomentar una prosperidad compartida” (Kim, 2013).

El presidente del organismo internacional reafirmó estas declaraciones el 22 de julio de 2013 en el siguiente pronunciamiento:

“Yo luché contra el Banco, estuve en aquel movimiento de los años noventa que se llamó 50 Años es Suficiente y que quería cerrar el Banco en su medio siglo de aniversario. ¡Afortunadamente, perdimos aquella batalla! (...) Lo más importante que me ha ocurrido este año es que he descubierto una institución completamente diferente de lo que imaginaba. Muchos la ven como un montón de banqueros y economistas haciendo declaraciones sobre el mundo; lo que he aprendido es que el Banco está lleno de gente increíblemente apasionada en la lucha contra la pobreza” (Kim, 2013).

Además, son frecuentes los llamamientos del presidente a que los países establezcan redes de protección social y programas de transferencias monetarias condicionadas, tal como se constata en un discurso de principios de 2015 denominado “La arremetida final para acabar con la pobreza extrema a más tardar en 2030”:

“(...) los Gobiernos deben establecer redes de protección social. Los mecanismos nacionales de seguros y de asistencia social brindan protección frente a problemas tales como las enfermedades y el desempleo, y pueden promover el crecimiento y el desarrollo del capital humano. Por ejemplo, los programas de transferencias de efectivo pueden ser beneficiosos y eficaces en función de los costos.

No hay un camino único que los países deban seguir en sus esfuerzos por poner fin a la pobreza extrema. Pero nuestra estrategia sugiere ciertas

prioridades para el futuro. En primer lugar, se debe incrementar la productividad agrícola. En segundo lugar, debemos construir la infraestructura necesaria para brindar acceso a la energía, el riego y los mercados. En tercer lugar, debemos promover un comercio más libre que amplíe el acceso de los pobres a los mercados y permita a los emprendedores de los países de ingreso bajo y mediano expandir sus empresas y generar nuevos empleos. En cuarto lugar, debemos invertir en salud y educación, en especial, en la de las mujeres y los niños. Por último, debemos establecer redes de protección social y brindar seguros sociales, tales como los programas que protegen contra el impacto de los desastres naturales y las pandemias” (Kim, 2015).

Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas⁶⁶ (también denominados TMC, programas de transferencia de la renta o programas de transferencia de ingresos) adquirieron relevancia como principal herramienta del BIRF para abordar la pobreza, tanto en las recomendaciones como en el financiamiento otorgado.

A medida que más países, tanto de Latinoamérica como del resto del mundo, fueron agregando estos programas a sus sistemas de protección social, también el Banco acabó por abrazar las TMC como un nuevo paradigma en la lucha contra la pobreza, y a los pocos años comenzaría a financiar proyectos piloto en numerosos países alrededor del mundo (Lavinas, 2014).

En este sentido, las transferencias condicionadas se enmarcaron en una nueva generación de programas que relacionan de manera directa la ayuda monetaria con la acumulación de capital humano (Bejar, 2005). Es justamente el elemento de la condicionalidad de los programas el que permite la incorporación del capital humano, razonamiento que atraviesa el primer y más extenso documento del Banco sobre las TMC elaborado en 2009 por los economistas Fiszbein y Schady y titulado “Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la Pobreza Actual y Futura”, en el cual el organismo internacional se presentó optimista ante estos programas, apoyando y acompañando las reorientaciones conceptuales que los mismos impulsan (BIRF, 2009b).

Por su parte, la teoría del capital humano parte del presupuesto de que el trabajo se presenta como el resultado de una elección entre el ocio y la renta (el salario). Es decir, es considerado como un medio para obtener un fin (una renta) que debe ser mayor que el valor que se le dé al ocio renunciado, de acuerdo con el principio de maximización de las preferencias. Esta visión

⁶⁶ Definidos como “los programas que condicionan las transferencias monetarias a determinados comportamientos de las personas u hogares pueden ser precisados como acciones desplegadas por los Estados consistentes en transferir dinero a determinados sectores de la población definidos por algún criterio, y sujetar esa transferencia a que los individuos beneficiarios (personas u hogares) hagan algo a cambio” (Paz, 2010: 64).

detecta el problema de la pobreza en un nivel de inversión en capital humano inadecuado (subinversión), mencionando que los pobres poseen esa condición por poseer insuficiente capital humano, a raíz de no haber invertido a tiempo en él. Entonces, la pobreza por ingresos es explicada en función de una menor productividad, y ésta por una escasa inversión en capital humano (Dallorso, 2013).

Asimismo, las TMC se encuadran en el concepto de protección social como inversión en capital humano (Villatoro, 2005). Teniendo en cuenta lo anterior, en el documento de Fiszbein y Schady se aborda:

“el hecho de que las condiciones se centren en construir el capital humano de los hijos (y no simplemente apoyar a los padres) se añade a la aceptabilidad política de las TMC como instrumento para promover oportunidades; después de todo, es difícil “culpar” a los niños por ser pobres. En ese sentido, utilizar recursos públicos para apoyar el desarrollo de capital humano de los niños pobres determina que las TMC sean un programa de reducción de pobreza y no de asistencia social” (BIRF, 2009b: 66-67).

Así, en dicho documento no se discuten los conceptos de “capital humano” o “inversiones en capital humano”, sino que, por el contrario, se encuentran absolutamente naturalizados.

En suma, después de una década de funcionamiento de estos programas, el BIRF y otros donantes han modificado su primera respuesta de ajenidad y están apoyando estas políticas.

De acuerdo con Harrison (2005), cambiar de dirección no es una actitud nueva para el Banco. Revisando su historia a partir de la posguerra, Harrison argumenta que lo más sorprendente al respecto del Banco Mundial es su dificultad en comprometerse con sus propias convicciones.

Durante la gestión de Kim, que se extendió hasta 2019, se pudo identificar una rejuvenecida preocupación por la pobreza y el desarrollo, realizando postulados más firmes en pos de su erradicación, ejemplificado en el renovado lema “nuestro sueño es un mundo sin pobreza”.

Tal como fue posible observar a lo largo de estas páginas, el BIRF de 2015 es una organización muy diferente a la creada en 1945. Los distintos presidentes han utilizado su propia interpretación sobre lo que debería hacer el Banco y su posicionamiento sobre temas como la pobreza y el desarrollo. Se pasó de la visión original de reconstrucción a través de grandes proyectos de infraestructura a intentar erradicar la pobreza. En el medio, y durante varias décadas, el Banco se volcó a los préstamos de ajuste estructural, introduciendo la condicionalidad como aspecto clave. No obstante, la concepción de las condiciones en los préstamos también se fue modificando con los años, alcanzando una mayor simplificación y enfatizando la importancia de la apropiación de las reformas por los países.

PARTE II
PERÍODO 1994-2002

CAPÍTULO 2

LA RELACIÓN ENTRE EL BIRF Y ARGENTINA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (1994-2002)

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo abordar la relación entre el BIRF y la República Argentina en el período 1994-2002.

Para ello, en primer lugar, se propone un recorrido por el contexto internacional y regional. Seguidamente, se estudia el contexto doméstico de Argentina y, en tercer lugar, las principales características de la política exterior de esta etapa. El abordaje de estos temas otorga elementos que serán recuperados en la siguiente sección, ya que permiten estudiar la relación entre el BIRF y Argentina de forma integral en el período propuesto.

Si bien en esta tesis se delimitó como fecha de inicio el año 1994 en vistas de la reforma constitucional ocurrida ese año que contempló la posibilidad de que las provincias firmen convenios internacionales⁶⁷, en reiteradas ocasiones se abordan sucesos previos a 1994, que caracterizaron tanto el contexto internacional como la denominada década neoliberal en Argentina.

De esta forma, se abordará el financiamiento del BIRF a diferentes reformas durante la década de 1990, las cuales contaron con apoyo técnico y financiero del Banco para su implementación y fueron claves en la consolidación, auge y crisis del neoliberalismo en Argentina, tales como la reforma del sector público, empresas públicas, obras sociales, sistema bancario, sector sanitario y educativo, educación superior, entre otras.

Contexto internacional y regional del período 1994-2002

El período comprendido en este capítulo se caracterizó a nivel internacional por el auge de la globalización y el neoliberalismo, la posición hegemónica de Estados Unidos luego del desmantelamiento del bloque soviético producto del fin de la Guerra Fría, y las consecuencias que esto tuvo en los países en desarrollo, específicamente los de la región latinoamericana.

Como proceso global, en la etapa abordada se vivenció el auge del neoliberalismo y de la globalización. El primero, que tuvo sus orígenes como opositor del Estado de bienestar europeo y del *New Deal* estadounidense, ganó adeptos en la crisis de la década del 1970 y

⁶⁷ Ello se plasmó en el artículo 124, en el cual los constituyentes optaron por la utilización de la expresión “convenios internacionales”, en lugar de tratados, como se los denominaban con anterioridad, 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). Asimismo, 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.

luego de la caída del bloque soviético se consolidó como “pensamiento único” (Rapoport, 2002), y a sus fines originarios de lograr la estabilidad monetaria, reducir el gasto social, debilitar el poder de los sindicatos y limitar la intervención económica del Estado, se sumaron los resultantes del denominado Consenso de Washington⁶⁸.

Por su parte, la globalización se entiende como un conjunto de procesos, que vienen desarrollándose con aceleraciones y desaceleraciones a lo largo de los últimos cinco siglos, los cuales presentan dinámicas y ritmos desiguales, y su efecto conjunto es profundamente diferenciador, tanto al interior de los espacios económicos nacionales y regionales, como entre las regiones del mundo. En las últimas décadas del siglo XX la globalización ha tenido una “particular aceleración”, que según Vilas (1998):

“fue detonada por la enorme liquidez de la economía internacional a partir de los choques petroleros de la década de los setenta y la aplicación a la economía y las finanzas de los desarrollos en materia tecno-informática vinculados a la guerra de Vietnam” (Vilas, 1998: 6).

Además de generar diferencias entre territorios, la globalización, en su faceta neoliberal, fue un proceso de desarrollo desigual en sus diferentes niveles o dimensiones. Durante la etapa que está siendo abordada, se encontró mucho más desarrollada en términos financieros que en los de producción o de comercio. Las finanzas dejaron de ser el complemento necesario de la economía real para convertirse en la fuerza conductora de la misma, subordinándola (Vilas, 1998). En este aspecto coincide Rapoport (1997) al señalar que:

“El rasgo decisivo de la economía globalizada es la intensificación sin precedentes del predominio del capital financiero sobre la producción y el creciente funcionamiento especulativo de los mercados internacionales, en los que operan las propias multinacionales como grupos financieros a través de arbitrajes permanentes entre los capitales comprometidos en sus diferentes actividades” (Rapoport, 1997: 21).

Asimismo, durante el auge del capitalismo neoliberal, el capital se encontró crecientemente concentrado (a partir de compras, asociaciones y fusiones de empresas de los países desarrollados) e internacionalizado. En el marco de estos procesos, el capital requirió el

⁶⁸ Las estrategias elaboradas en el Consenso pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. Disciplina fiscal que implica la reducción drástica del déficit presupuestario: su fin era solucionar los grandes déficits acumulados que condujeron a la crisis en la balanza de pagos y las inflaciones elevadas. 2. Disminución del gasto público, especialmente en la parte destinada al gasto social. 3. Mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el IVA. 4. Liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés. 5. Mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. 6. Liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación. 7. Otorgar amplias facilidades a las inversiones externas. 8. Realizar una enérgica política de privatizaciones de empresas públicas. 9. Cumplimiento estricto de la deuda externa. 10. Derecho a la propiedad: debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.

establecimiento de un régimen de comercio lo más abierto posible, y la abstención de cualquier exigencia estatal en cuanto al grado de integración local de la producción (Arceo, 2002).

De esta forma, la apertura externa, se combinó con la desregulación financiera, que de acuerdo con Rapoport (1997), fue denominada como una *economía internacional de especulación, economía virtual* o *economía de casino*, en vistas de la facilidad para mover capitales e inversiones de un lugar a otro del globo.

Tal como se mencionó al inicio, durante este período Estados Unidos se consolidó como potencia hegemónica, y como promotora del neoliberalismo, mediante diversos canales, entre los que se encontró el régimen monetario y financiero internacional y las normas internacionales que tienden a limitar el accionar de los Estados en relación con el capital transnacional (Arceo, 2002).

El primero de estos canales adquiere relevancia para esta tesis, en vistas de la influencia que ha tenido Estados Unidos en los organismos financieros internacionales desde su creación, como se vió en el capítulo anterior. Esta vinculación devino del hecho de que este país es el principal accionista y, por ende, el que posee mayor peso decisorio sobre el otorgamiento o no de préstamos por parte de estas organizaciones. Además, y en lo que tiene que ver específicamente con el BIRF, 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.

De esta forma, un rasgo distintivo de esta etapa ha sido la creciente articulación de Estados Unidos con las restantes economías y los organismos financieros internacionales, en el marco de una política exterior orientada a la promoción de las democracias de libre mercado y la promoción de la conformación de áreas de libre comercio, particularmente en el continente americano.

En América Latina, gran parte de los procesos abordados fueron implementados mediante reformas estructurales y políticas de ajuste estructural, que tuvieron como objetivo, según sus sostenedores, adaptarse al proceso de globalización, disciplinando las economías y aumentando su competitividad, pero que, en realidad, han generado graves disparidades socioeconómicas, que como se mencionó con anterioridad, se reflejaron en aumentos de la pobreza, cifras récord de desempleo y empleo informal.

Respecto de la aplicación de estas reformas, Torre (1997) analiza el carácter institucionalmente paradójico que éstas presentaron, ya que fueron concebidas como un ataque

frontal a las intervenciones del Estado, pero “comportaron, asimismo, un fortalecimiento del propio Estado” (Torre, 1997: 70).

Esto se tradujo en el hecho de que, como sucedió en el caso de Argentina, el Estado intervino en favor de los grupos mejor articulados con los procesos de globalización para fortalecer su posición en el mercado y promover sus intereses, perspectivas y objetivos. Sobre este punto, Vilas (1998) afirma que “la historia del capitalismo muestra como una constante que cada vez que la economía entró en crisis a causa de la especulación desenfrenada de los mercados, fue la intervención de los Estados lo que hizo posible salir de la crisis” (Vilas, 1998: 20). Esto supuso el abandono de las políticas sociales asociadas al Estado de bienestar, tales como la reducción de los recursos financieros destinados a los más pobres y el desmantelamiento de las redes de protección social (Rapoport, 1997), tales como las Secretarías o Ministerios del Trabajo y de Industria; u organismos estatales de bienestar y seguridad social (Vilas, 1998).

En términos sociales, estas políticas tuvieron como consecuencia un aumento del desempleo y la pobreza, y una acentuación de la concentración regresiva del ingreso, fenómeno que también se evidenció en los países más industrializados.

Asimismo, es preciso resaltar en el marco de la transnacionalización del capital y su impacto para la región, el “nuevo pacto colonial” (Arceo, 2002) consistente en la organización del proceso productivo a escala mundial radicando cada una de sus fases allí donde su costo sea menor. Como mecanismos de explotación internacional de tipo imperialista o neocolonial (Vilas, 1998) se encontraron la explotación de recursos naturales y la degradación del ambiente, la adopción de medidas proteccionistas en los países más industrializados en contra de las exportaciones primarias de los países periféricos, la fijación de términos de intercambio desiguales, así como la realización de operaciones militares de carácter punitivo contra gobiernos o países reacios a este modelo.

A nivel regional, de manera simultánea al proceso de apertura y liberalización económica, se produjo el surgimiento de espacios regionales, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que establecieron una relación dinámica y contradictoria con la globalización (Rapoport, 1997).

De esta forma, en este período quedó en evidencia el predominio de la idea de mercado, de una globalización en clave financiera y neoliberal, un proceso de concentración, extranjerización y apertura económica, transnacionalización del capital, y desregulación financiera, como aspectos principales del modelo neoliberal consolidado y promovido por Estados Unidos y que tuvo como canal de transmisión a los organismos financieros

internacionales, entre ellos el BIRF, que como veremos a continuación, encontró en la Argentina a uno de sus mejores alumnos.

Contexto nacional del período 1994-2002

En Argentina, la década neoliberal fue el escenario de un proceso de profundas transformaciones sociales y económicas. Estas páginas tienen por objetivo dar cuenta de estos procesos que marcaron las administraciones de Menem, De la Rúa y Duhalde.

Durante esta etapa tuvo lugar la consolidación, auge y crisis del neoliberalismo en Argentina, y la aplicación de políticas de reforma estructural, las cuales implicaron privatizaciones, apertura comercial y financiera, desregulación de mercados y flexibilización laboral. Si bien las reformas económicas neoliberales comenzaron a ser implementadas durante la dictadura cívico-militar (1976-1983), las mismas se profundizaron durante esta etapa, con el acompañamiento en términos técnicos y financieros del BIRF.

En 1989, Carlos Menem⁶⁹, del Partido Justicialista, fue electo y se hizo cargo del gobierno en forma anticipada, momento en el que Argentina se encontraba atravesando por fuertes estallidos sociales que amenazan la gobernabilidad. Además, el país se encontraba en cesación de pagos, con un nuevo programa económico y a la espera de una renegociación efectiva, y se planteaba que la solución definitiva al problema de la deuda llegaría de la mano de reformas estructurales de corte neoliberal, sumada a una renegociación que siguiera las pautas del Plan Brady⁷⁰.

En este sentido, de acuerdo con Nemiña y Schorr (2016), el proceso de reformas estructurales comenzó con el programa de privatizaciones. Así, en septiembre de 1989 se sancionó una ley clave para el proceso de transformaciones que se iniciaba: la Ley de Reforma del Estado n° 23.696 mediante la cual fue autorizada la venta de activos públicos. Otra ley clave fue la de Emergencia Económica (Ley n° 23.697) que suspendió las subvenciones y subsidios oficiales, así como los regímenes de promoción industrial y se redujeron los beneficios otorgados a las empresas ya acogidas a los mismos (Sevares, 2002).

⁶⁹ Anteriormente gobernador de la Provincia de La Rioja en los períodos 1973-1976 y 1983-1989.

⁷⁰ Consistió en la estrategia diseñada por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady y adoptada en 1989 para reestructurar la deuda contraída por los países en desarrollo con bancos comerciales, en el ámbito de la Crisis de la deuda latinoamericana. De acuerdo con Busso (2016), el plan sostenía el principio del tratamiento de país por país (“caso por caso”) y no una solución global, manteniendo la responsabilidad de la crisis en los Estados individuales y desconociendo el principio de corresponsabilidad de los acreedores que argumentaban los países latinoamericanos. Asimismo, se conservaron las clásicas condicionalidades requeridas por el FMI en cuanto a la aplicación de un ajuste macroeconómico y a los derechos de monitoreo y control de las economías nacionales por parte de dicho organismo (Llairó y Siepe, 2005: 3, citado en Busso *et al*, 2016: 147).

En enero de 1991 fue designado como Ministro de Economía Domingo Cavallo, y para el 1º de abril de 1991 fue aprobada la Ley n° 23.928, que fijó el tipo de cambio en un dólar cada 10.000 australes y permitió la libre convertibilidad de cada austral a dólares a la cotización establecida. Ya para el 1º de abril de 1992 el austral fue reemplazado por el peso, convertible en un dólar, quedando de esta forma establecida la convertibilidad.

De acuerdo con Sevares (2002):

“La convertibilidad era la pieza monetaria-cambiaria de un programa más amplio destinado a liberalizar el comercio, las inversiones y las relaciones laborales. El propósito era crear una economía estable, abierta y privatizada, es decir, corporizar el mito neoliberal de la economía de mercado globalizada. En otros términos, se trataba de recomponer un modelo de acumulación basado en la renta financiera, la extranjerización y el aplastamiento de cualquier resistencia social e intelectual a los designios del capital más concentrado” (Sevares, 2002: 59).

La estabilización durante los primeros años de la convertibilidad, así como la posibilidad de hacer depósitos en dólares estimularon la vuelta del dinero al sistema financiero local incrementando su capacidad crediticia. Los depósitos del sistema financiero se triplicaron entre 1991 y 1994. La estabilización de la economía y las privatizaciones provocaron el ingreso de capitales externos mientras que el ingreso al Plan Brady, en 1992, redujo el monto y los intereses de la deuda (Sevares, 2002).

A partir de la negociación del Plan Brady, se inició un proceso en el que el crecimiento de la deuda externa privada fue impulsado por las posibilidades de obtener una significativa renta financiera debido a que la tasa de interés interna superó a la vigente en términos internacionales, lo cual dió lugar a un diferencial positivo pero variable a lo largo del tiempo, entre el rendimiento obtenido en el mercado interno y el costo de endeudarse en el exterior. La deuda externa estatal, impulsada por la eliminación de sus fuentes genuinas de ingresos, cumplió la función, además de constituir las reservas que sostienen este planteo económico, de proveer las divisas necesarias para que la fracción dominante local pueda culminar el ciclo de la valorización financiera con la fuga de capitales al exterior (Basualdo, 2003).

Teniendo en cuenta lo anterior, y de que, para permitir el crecimiento de la economía, la convertibilidad necesitaba un ingreso permanente de divisas, sobre el fin de la década se produjo la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que significó un ingreso importante de divisas. Sin embargo, con posterioridad, “el cuadro se tornó sombrío y sin salida. Ya quedaban pocos activos públicos para privatizar y algunos de ellos, como el Banco Nación, no pudieron venderse por la resistencia política. Finalmente, por la acumulación de deudas, el sector público perdió el crédito externo” (Sevares, 2002: 65).

De acuerdo con Sevares (2002), el sector externo no proveyó esas divisas porque si bien las exportaciones aumentaron, las importaciones y pagos de intereses de la deuda y otros rubros, aumentaron mucho más.

Asimismo, durante el gobierno menemista aumentó el gasto provincial, en vistas de la transferencia de prestaciones públicas, como salud, educación y asistencia social desde el gobierno central a las provincias y de éstas a las municipalidades.

En el plano político, la década menemista consolidó una institucionalidad democrática débil⁷¹ con fuertes rasgos autoritarios y una corrupción estructural, se redujo la participación del Poder Legislativo en la toma de decisiones y el poder se concentró en la figura del presidente y un cercano grupo de colaboradores (Colombo, 2005).

A partir de la asunción de Fernando de la Rúa⁷², de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (coalición entre la Unión Cívica Radical -UCR- y la Alianza Frente País Solidario -FREPASO-) estos problemas se fueron profundizando, principalmente el déficit fiscal, la caída del PBI y de la industria. Se debe precisar que la alternancia política no fue sinónimo de cambio del rumbo económico, ni en las principales líneas de la estrategia de inserción internacional.

A lo largo del año 2000, los malos resultados fiscales crearon tensiones con el FMI y una creciente presión para el desplazamiento del Ministro de Economía, José Luis Machinea. En septiembre del año 2000 era evidente que la Argentina ya no podía conseguir financiamiento en el mercado externo privado (Sevares, 2002; Basualdo, 2003), cuestión que se repetía en países emergentes como Rusia y Brasil.

En este contexto, el gobierno obtuvo un respaldo financiero del FMI, que el gobierno denominó pomposamente *blindaje*, que consistió en un cronograma de aportes financieros de US\$ 40.000 millones, organizado por el FMI con fondos del organismo, de otras entidades y de gobiernos, con los cuales se esperaba afrontar vencimientos de la deuda del 2001. En vistas de la participación del BIRF en el blindaje, se retomará este tema en próximos apartados.

⁷¹ Además, en este marco, en 1993, fue firmado el Pacto de Olivos por el expresidente Raúl Alfonsín y Carlos Menem, mediante el cual se habilitó la reforma constitucional de 1994. En ella se plasmaron las ambiciones del Ejecutivo de lograr la reelección, establecer un balotaje “a la argentina” de 45% para la fórmula presidencial ganadora siempre que existiesen 10 puntos de diferencia con la segunda fuerza y, por sobretodo, darle carácter constitucional al uso de los DNU y a las atribuciones de iniciativa legislativa provenientes del Ejecutivo. Por su parte, Alfonsín lograba la incorporación del Jefe de Gabinete, la creación del Consejo de la Magistratura y la elección del tercer senador por la minoría a sabiendas de la mayoría justicialista que la cámara tenía desde el retorno de la democracia (Busso, 2016). Con la reforma se dio autorización a las provincias para celebrar convenios internacionales.

⁷² Anteriormente, fue senador nacional por la Capital Federal en los períodos 1973-1976, 1983-1989 y 1992-1996, y primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 1996 y 1999.

A cambio del apoyo, el gobierno se comprometió a implementar una serie de reformas estructurales, tales como la desregulación de las obras sociales, profundizar la reforma laboral y terminar de privatizar el sistema jubilatorio.

Según Sevares (2002):

“El blindaje, como varios de los salvatajes del FMI, estaba destinado a mantener vivo artificialmente un sistema que no tenía destino porque no estaba en condiciones de generar por sí mismo las divisas necesarias para el crecimiento. El blindaje, podía aliviar una crisis fiscal, pero al costo de un mayor endeudamiento y agravando los costos futuros” (Sevares, 2002: 99).

En este contexto, es preciso mencionar el paso del Ricardo López Murphy por el Ministerio de Economía, quien propuso un paquete de ajuste de 2.000 millones de pesos del gasto público, lo cual implicaba el achicamiento de partidas, entre ellas una fuerte baja del gasto universitario (uno de los aspectos que se retoma en el próximo capítulo), el despido de 100.000 empleados públicos, entre otras medidas.

Esta propuesta generó un enorme rechazo popular y precipitó la caída del ministro ultra-liberal a 17 días de haber asumido. De esta forma, el 20 de marzo de 2001, Cavallo volvía al Ministerio de Economía, quien comenzó una sucesión de programas y medidas que corregían o revertían decisiones tomadas poco antes, pero que no despertaban en la población ni en el establishment, la confianza de otros tiempos (Sevares, 2002).

Al poco tiempo de asumir, Cavallo propuso el plan de déficit cero, mediante el cual se dispuso un recorte del 13% en salarios estatales y jubilaciones y establecía el pago de sueldos sujeto a disponibilidad de fondos existentes luego del pago de la deuda.

Para noviembre de 2001, llegó al país una misión del FMI para negociar la concreción de un desembolso de US\$ 1.260 millones que resultaban indispensables para hacer frente a los vencimientos del último mes del año. En desacuerdo con la evolución de las cuentas públicas, el 5 de noviembre el FMI anunció que suspendía el desembolso, con lo cual la Argentina, que se había quedado sin financiamiento en el mercado privado interno y externo, se quedaba también sin financiamiento de los organismos internacionales (Sevares, 2002).

A partir de ese momento, se profundizó la fuga de divisas⁷³ y la pérdida de reservas, lo cual daba cuenta de la desconfianza en la solvencia pública y el sostenimiento de la convertibilidad. Este descenso en los depósitos ponía a los bancos en la zona de riesgo, y entre los más amenazados se encontraban los bancos nacionales privados y el Galicia. Ante la

⁷³ Según informaciones del Banco Central de la República Argentina (BCRA), en días previos al *corralito* salieron del sistema US\$ 7.000 millones, los cuales podrían haber sido realizados por personas o empresas que tenían información privilegiada sobre las restricciones por venir (Sevares, 2002: 113).

disyuntiva, Cavallo tomó una decisión crucial: impuso restricciones a los retiros de los depósitos bancarios (Sevares, 2002).

La imposición del denominado *corralito*⁷⁴ fue un suceso clave en el desencadenamiento final de la crisis, ya que, por una parte, demostró que el país no sólo no atraía nuevos capitales, sino que no podía retener los que ya tenía, lo cual significaba que era imposible mantener el sistema de libre convertibilidad de cada peso a un dólar. Por otra parte, contribuyó a profundizar la recesión y la crisis fiscal, acelerando la muerte del sistema cambiario vigente (Sevares, 2002).

En la madrugada del 20 de diciembre, ante el rechazo popular, el gobierno se desprendió del Ministro de Economía. En la noche de ese mismo día, luego de una feroz represión en Plaza de Mayo, renunció Fernando de la Rúa.

Esto creó un vacío institucional debido a que el vicepresidente, Carlos Álvarez había renunciado en octubre de 2000. Por tal motivo, el mando recayó transitoriamente en el senador Ramón Puerta hasta que la Asamblea Legislativa eligió como Presidente Interino al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien permaneció en el cargo 10 días. Su decisión económica más importante fue la declaración del *default* parcial, consistente en el cese de pagos de la deuda con los bancos comerciales. El Presidente dispuso, también, mantener la paridad cambiaria sin convertibilidad y el corralito (Sevares, 2002). En este contexto de conflicto social, Saá renunció y luego de un breve interregno, la Asamblea Legislativa designó como nuevo Presidente Interino al ex vicepresidente⁷⁵ de Menem y senador Eduardo Duhalde⁷⁶.

El 6 de enero de 2002 con su Ley 25.561, el Congreso aprobó la Ley presentada por el Ministro Jorge Remes Lenicov, mediante la cual fue derogada la Ley de Convertibilidad.

La crisis de la convertibilidad, según Sevares (2002):

“fue la crisis de una conjunción de factores que incluyó el sistema cambiario, la apertura indiscriminada, la ausencia de políticas de industrialización y exportación, la concesión de beneficios extraordinarios a las empresas sin exigencia de contrapartida en términos de producción, exportación o empleo y la entrega del patrimonio público y el sistema jubilatorio” (Sevares, 2002: 22).

⁷⁴ Implicó en un primer momento, la imposibilidad de retirar más de 250 pesos o dólares del sistema financiero por semana, lo cual inmoviliza los fondos de cajas de ahorro, cuentas corrientes y los depósitos a plazo fijo que vencieran (Sevares, 2002: 115).

⁷⁵ Entre el 8 de julio de 1989 y el 10 de diciembre de 1991.

⁷⁶ Asimismo, fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre el 11 de diciembre de 1991-10 de diciembre de 1999.

Asimismo, la devaluación fortaleció súbitamente las finanzas del Estado nacional, cuyo presupuesto durante los 10 años de la Convertibilidad había estado permanentemente en rojo y los ingresos fiscales no alcanzaban para solventar el gasto público. Este había sido el argumento utilizado primeramente por el gobierno de Menem y posteriormente por el de De la Rúa para adoptar sus políticas de ajuste permanente. Con el fin de la convertibilidad, las arcas públicas comenzaron a engrosarse. Por obra y gracia de la devaluación, el Estado se convirtió en un "nuevo rico" de un día para el otro (Costa, Kicillof y Nahon, 2004).

Al respecto, Costa, Kicillof y Nahón (2004) indican que:

“el origen de la devaluación no debe buscarse en la decisión de ningún ministro sino en la negativa de los mercados financieros mundiales y de los organismos de crédito internacional de continuar proveyendo al Estado nacional de las divisas necesarias para sostener el esquema cambiario frente a una imparable salida de capitales. Asimismo, si la ayuda no aparecía, la explicación de este rechazo no se encuentra en la mala voluntad de nuestros antiguos benefactores que, de pronto y arbitrariamente, dejaron morir a su propia criatura” (Costa, Kicillof, Nahón, 2004: 8).

Entre los sectores más beneficiados por las políticas neoliberales se encontró la élite económica⁷⁷, quien además tuvo un rol fundamental en la promoción y apoyo como en la implementación de estas políticas (Castellani, 2016).

En líneas generales, puede señalarse que los pilares de la década neoliberal en Argentina, a saber, la convertibilidad, privatizaciones, desregulación y apertura, precisaron de un continuo endeudamiento con organismos financieros internacionales, ya sea para mantener las reservas necesarias en el BCRA, pagar indemnizaciones por despidos en empresas públicas o previo a privatizarlas, o para hacer frente al déficit comercial y fiscal. Sin embargo, estos préstamos se encontraron condicionados a la implementación de más ajuste y políticas neoliberales, que al mismo tiempo requerían un mayor ingreso de divisas y, por ende, más endeudamiento. De esta forma, durante el período neoliberal se generó un círculo que fue imposible sostener en el tiempo.

Seguidamente abordaremos las consecuencias más importantes de la implementación de las políticas neoliberales en Argentina, tales como las consecuencias sociales y económicas, y aquellas más estructurales producto de la implementación durante más de una década de políticas de corte neoliberal.

⁷⁷ Definida por Castellani (2016) como el “conjunto de posiciones estructurales claves del poder económico que son ocupadas por diversos individuos en cada momento histórico. Las posiciones aluden a la dirección (no necesariamente propiedad) de las firmas más importantes del país según su volumen de ventas y a la conducción de las principales corporaciones empresarias que organizan la representación político-corporativa del capital (UIA, SRA, ADEBA, entre otras)” (Castellani, 2016: 10).

Entre estas últimas, se encuentra el proceso de extranjerización, a través del cual las empresas transnacionales pasaron a ocupar un lugar central dentro de la estructura económica local, relegando a un segundo plano a las empresas de capital nacional. En efecto, “no sólo las extranjeras son más numerosas dentro de las 100 empresas más importantes del país, sino que además concentran la mayor parte de la facturación, y en muy diversos sectores de actividad” (Dulitzky, 2016: 123).

En sintonía con la extranjerización, se consolidaron las tendencias hacia la desindustrialización y la reestructuración sectorial provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios (Basualdo, 2003). Además, durante esta etapa se profundizó la desintegración de la producción local, producto como vimos, de la apertura irrestricta a la importación de bienes⁷⁸. Sobre este punto, considerando la década neoliberal en Argentina de punta a punta, Costa, Kicillof y Nahón (2004) señalan que el crecimiento fue un mero espejismo, ya que la realidad estuvo signada por la destrucción de prácticamente toda producción nacional, exceptuando la de las ramas primarias, las industrias intensivas en el uso de productos primarios y las industrias subsidiadas. La economía argentina, que parecía estar especializándose en la producción de modernos y valiosos servicios, era víctima de otra ilusión que se alimentaba de la sobrevaluación del peso.

Como consecuencia de la desindustrialización y la destrucción de la producción nacional, se generaron altas tasas de desempleo y su notable incremento durante la vigencia de la convertibilidad se facilitó a partir de la denominada desregulación del mercado de trabajo que impulsaron los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local. De acuerdo con Basualdo (2003):

“durante la vigencia del régimen de Convertibilidad se despliega una política sistemática, pero con idas y vueltas en función de los diferentes conflictos sociales resultantes, orientada a remover la normativa que modelan el mercado de trabajo” (Basualdo, 2003).

Mientras tanto, el tejido productivo destruido continuaba expulsando fuerza de trabajo, sosteniendo salarios bajos y facilitando la desarticulación social y la desmovilización política en que quedó subsumida la mayor parte de la clase obrera argentina. Resumiendo el período:

“Parecía ser una época de crecimiento y modernización cuando a excepción de lo ocurrido con algunos sectores favorecidos, se trataba de un período de

⁷⁸ Este proceso se hace palpable cuando se verifica que el coeficiente de integración nacional de la industria local (valor agregado/valor de producción) pasó del 42% al 34% entre 1973 y 1994 (Basualdo, 2003: n/d).

pauperización y estancamiento. Como ocurre con ciertas enfermedades degenerativas, el deterioro sólo se pone de manifiesto en el momento de la crisis aguda, aunque el paciente parezca gozar durante años de perfectas condiciones de salud, a pesar de estar muriendo por dentro” (Costa, Kicillof, Nahon, 2004: 6).

De esta forma, con la llegada de la crisis y luego de la salida de la convertibilidad, se observó un nuevo y marcado deterioro de las condiciones de vida de la población, principalmente de los trabajadores, desocupados y jubilados, que vieron sus ingresos reales reducidos en un tercio en el período 2001-2003.

Además, ante la falta de ventas y la desaparición de todas las formas de crédito, miles de comercios y empresas cerraron sus puertas, lo cual contribuyó a la concentración y centralización del capital (Costa, Kicillof y Nahón, 2004). Como contrapartida de esta multiplicación de la pobreza, la devaluación sirvió de vehículo para una extraordinaria transferencia de recursos en favor de ciertos capitalistas, específicamente exportadores agropecuarios y agroindustriales, ya que al acabarse la era de la sobrevaluación comenzaron a recibir muchos más pesos por sus ventas externas en dólares (Costa, Kicillof y Nahón, 2004).

Por último, estos autores abordan el final del período neoliberal, al concluir que las nuevas condiciones internacionales detonaron una devaluación inevitable, y esta circunstancia actuó en tres sentidos. Primero, reduciendo los salarios tanto en dólares como en términos de su poder de compra interno; segundo trasladando al Estado una masa de recursos en forma de aranceles a las exportaciones primarias y a la diferencia entre ingresos crecientes y gastos fijos; y tercero y último, sentando las condiciones para una limitada sustitución de importaciones destinada al mercado doméstico (Costa, Kicillof y Nahon, 2004).

A pesar de todo, tal como indica Colombo (2005):

“no se trató de una crisis terminal del orden neoliberal porque las fuerzas que lo habían sostenido, actuaron rápidamente para reciclarlo y lograron que en la nueva etapa de crecimiento pos convertibilidad, existiera una continuidad de las características básicas del modelo: la pérdida de hegemonía de la industria como factor de desarrollo y de empleo, las actividades relacionadas a la explotación intensiva de los recursos naturales como eje de crecimiento, una abrumadora concentración de la riqueza, y un perfil empresario liderado por los grandes grupos económicos de capital nacional y las compañías transnacionales” (Colombo, 2005: 150).

Así, puede confirmarse que durante las presidencias de Menem y De la Rúa fueron aplicados a rajatabla los principales postulados del denominado Consenso de Washington, cuyas políticas de carácter neoliberal estuvieron sostenidas principalmente con endeudamiento externo, apoyadas por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos y la banca internacional.

Política exterior argentina del período 1994-2002

Luego de haber vencido en las elecciones presidenciales, Menem dejó en claro que su administración mantendría un enfoque pragmático y prooccidental y descartaría los elementos nacionalistas característicos de la Tercera Posición peronista (Vacs, 1995). En términos político-diplomáticos, las prioridades argentinas eran establecer relaciones de estrecha cooperación con los Estados Unidos, restablecer lazos con Gran Bretaña y remover todos los obstáculos en las relaciones con la Comunidad Europea, mantener la política de integración económica con Brasil y otros países vecinos, y modificar todas aquellas políticas (tales como la nuclear, militar o comercial) que pudieran dificultar el desarrollo de relaciones amistosas con los países avanzados.

En términos económicos, el nuevo gobierno favoreció la aplicación de políticas neoliberales destinadas a promover la apertura de la economía argentina, la *reinserción* del país en el sistema de comercio internacional sobre la base de sus ventajas comparativas, y la búsqueda de una solución negociada al impasse de la deuda externa. En este marco, el nombramiento de Cavallo como ministro de Relaciones Exteriores confirmó las tendencias neoliberales de la administración Menem (Vacs, 1995).

Según Castro (1998):

“La política exterior argentina a partir de 1989 fue concebida como parte del drástico proceso de reformas económicas impuesto por los acontecimientos a partir de la autodestrucción del Estado provocada por la hiperinflación. La reforma estructural de la economía argentina fue el eje sobre el que se articularon (a partir de 1989) todas las políticas públicas, incluida la exterior (CERIR, 1994, citado en Castro, 1998: 89).

Como consecuencia de ello, la política exterior del período fue principalmente económica, otorgándole menor prioridad a los otros activos del poder nacional, a saber, lo político-estratégico y militar (Castro, 1998).

Durante el período abordado y a partir de 1989, “la Argentina ha realizado un lento pero firme vuelco en su política exterior” (De la Balze, 1998: 107), que implicó una histórica reversión en las alianzas externas, y una firme decisión de *reinsertar* al país en la nueva economía global. Estos cambios en los lineamientos de la política exterior han sido denominados “reincorporación al Primer Mundo” o “nueva política exterior” por académicos que apoyaron políticamente al menemismo, que fueron considerados los “voceros” junto con Escudé, tales como De la Balze (1998) y Castro (1998), para quienes ésta contempla la conveniencia de construir un proceso de alianzas políticas y de relaciones económicas preferenciales con un grupo selecto de países, como el medio diplomático más adecuado para facilitar la

incorporación económica y diplomática del país al Primer Mundo. Entre los determinantes de la gestación de la denominada “nueva política exterior” se encontraron:

“La consolidación de un sistema político democrático (1983-1989), el abandono del aislacionismo económico en materia internacional (1985-1991), el debilitamiento del poderoso aparato estatal intervencionista creado a partir de 1930 (1989-1992), la revalorización del rol del mercado y de la iniciativa privada como métodos de asignación de recursos (1985-1997) y las difusas pero crecientes demandas de la opinión pública en materia de libertad de prensa y derechos humanos, protección del medio ambiente, mayor eficacia y honestidad estatal (1983-1997), son los verdaderos y profundos determinantes de la gestación de la “nueva política exterior” (De la Balze, 1998: 114).

La arquitectura a través de la cual se instrumentaron las tácticas diplomáticas necesarias para llevar a la práctica la “política exterior de reincorporación al Primer Mundo” estuvo conformada por cinco ideas o pilares fundamentales:

- 1) reincorporar la economía argentina a la economía mundial, mediante la apertura de nuevos mercados para las exportaciones nacionales y el aumento del flujo de inversión extranjera para modernizar la estructura productiva local;
- 2) concretar una alianza o relación especial con los Estados Unidos;
- 3) desarrollar un proceso de integración económica, de cooperación política y de alianza estratégica con Brasil;
- 4) implementar una política de seguridad y defensa orientada a crear una Zona de Paz en el Cono Sur de América;
- 5) desplegar una política de prestigio fundada en la reafirmación de ciertos principios universales (De la Balze, 1998, citado en Colombo y Piñero, 2001).

Respecto del primer punto llama la atención que asume que “la inserción de la economía argentina en la economía mundial generará, con el paso del tiempo, una densa trama de intereses privados transnacionales, comprometidos con el desarrollo del país y generará en el futuro un espacio de libertad de acción (autonomía)” (De la Balze, 1998: 120). Tal como se observará más adelante, este postulado no estuvo acertado en vistas de la creciente dependencia del financiamiento internacional, la aplicación de los criterios y las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito y de los sucesivos gobiernos de Estados Unidos. Estas políticas han tendido en última instancia, a asegurar la continuidad del pago de la deuda externa y a crear un ambiente propicio para el gran capital financiero transnacionalizado (Ferrer, 1998, citado en Colombo: 2005:136).

Así, un punto crucial de la política exterior del período fue el alineamiento/acoplamiento con los Estados Unidos, buscando obtener una estrecha relación y decidiendo subordinar a este vínculo una gran parte de la agenda de política exterior argentina. Por tanto, la diversificación de relaciones e incluso los lazos con ciertos actores, la postura asumida frente a diversos temas de la agenda global en los organismos internacionales y la implementación de acuerdos económicos, quedaron comprendidos en la relación con los Estados Unidos (Busso, 2016). Esta vinculación estuvo enmarcada en la teoría del realismo periférico (Escudé, 1992 y 1995), según la cual un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia hegemónica debía eliminar sus confrontaciones con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de las mismas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa al bienestar de su población y base de poder.

De esta forma, en el marco por superar la desconfianza generada por Estados Unidos y lograr un mayor acercamiento con la Comunidad Europea, era necesario remover los obstáculos producto del conflicto con Gran Bretaña. Por ello, a partir de agosto de 1989, se estableció una agenda económica y se restablecieron las relaciones diplomáticas, acordando evitar el tema de la soberanía (Vacs, 1995).

Seguidamente y a fin de evitar las fricciones residuales que existían con los Estados Unidos, desde el punto de vista simbólico, la iniciativa argentina más importante fue la decisión de Menem de enviar buques de guerra al Golfo Pérsico para participar en las acciones en contra de Irak promovidas por el país del Norte a través de la ONU (Vacs, 1995).

Al participar del conflicto, Argentina aceptó los términos de seguridad internacional de Estados Unidos y se alineó estratégicamente con el vencedor de la Guerra Fría (Castro, 1998), además de romper con su tradición de neutralidad en conflictos extra-regionales (Bologna y Busso, 1994, en Busso, 2016).

Una vez que Domingo Cavallo pasó al Ministerio de Economía, la tarea de remover los puntos conflictivos con Estados Unidos, fue asumida por Guido Di Tella (hasta entonces Embajador Argentino ante los Estados Unidos) en la cartera de Relaciones Exteriores⁷⁹. En el marco de este acercamiento, uno de estos escollos estaba constituido por el Misil Cóndor II. Por tal motivo, en marzo de 1991 “se tomó la decisión de congelar completamente el proyecto y en mayo el gobierno decidió desmantelar el programa” (Vacs, 1995: 318).

En lo concerniente al *problema* nuclear, el gobierno argentino decidió aceptar las demandas estadounidenses de adherir al régimen internacional de no proliferación nuclear y para ello

⁷⁹ De acuerdo con Vacs (1995), con este cambio Menem indicaba claramente su intención de proseguir con la aplicación de políticas de mercado y de continuar promoviendo el acercamiento con las potencias occidentales.

negoció primero con Brasil el establecimiento de un sistema conjunto de cuentas y control a ser aplicado a todas las actividades nucleares y luego, junto con Brasil, aceptó la supervisión sobre estas actividades de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para finalmente firmar el Acuerdo de Tlatelolco y el Tratado de No Proliferación Nuclear (Vacs, 1995). Ante estas iniciativas, la respuesta de los Estados Unidos:

“incluyó declaraciones de reconocimiento y elogio como también algunos gestos de apoyo más concretos. Entre estos últimos, el más importante fue la asistencia brindada por la administración Bush a la Argentina durante las negociaciones con los bancos acreedores que resultó, en diciembre de 1992, en la firma de un acuerdo para reprogramar los pagos de la deuda externa. Como resultado de este acuerdo, la Argentina pudo incorporarse, en abril de 1993, al Plan Brady. En otros aspectos, la actitud de EE.UU. no fue tan cooperativa, tal como la negativa de interrumpir sus subsidios a las exportaciones agrícolas” (Vacs, 1995: 318-319).

En América Latina, la Argentina continuó absteniéndose de intervenir en aquellos asuntos que fueron considerados no importantes desde el punto de vista del interés nacional siguiendo las directivas de Di Tella de evitar los gestos retóricos y no “molestar a los Estados Unidos”. Argentina abandonó su tradicional resistencia a criticar a otros gobiernos latinoamericanos por su conducta doméstica (Vacs, 1995).

A lo anterior es necesario agregar la firma del Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y los Estados Unidos, en junio de 1991; el Tratado de Promoción y Protección de Inversiones con Estados Unidos de agosto de 1992, que representaron dos de los instrumentos más destacados del período. En este contexto, se encuentran también el Acuerdo Agrícola, firmado en marzo de 1994 en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y el Memorándum de Consultas sobre Transporte Aéreo (Busso *et al*, 2016).

Asimismo, en virtud de la nueva filosofía que se abrazó en términos de política exterior y del modelo de desarrollo durante el período de referencia se concluyó que, si Argentina quería ingresar definitivamente al “primer mundo” debía retirarse del Movimiento de los No Alineados (NOAL) (Busso *et al*, 2016). Como señala Reffico (1995), durante esta etapa “occidentalidad” y “no alineamiento” pasaron a ser términos incompatibles, esto en virtud de que el concepto de occidentalidad fue redefinido dejando de estar anclado en consideraciones ético-culturales para verse cargado de connotaciones político-económicas; ser occidental se identificó con estar asociado a un alineamiento con los países del bloque occidental (Busso *et al*, 2016: 132).

En el marco de la participación argentina en las Naciones Unidas, durante la década neoliberal se corroboró su importante compromiso, que se evidenció en un incremento en el porcentaje de coincidencias con Estados Unidos, en el enfático respaldo a todas las resoluciones del Consejo de Seguridad durante los años en que el país fue miembro del órgano⁸⁰ (1994-1995 y 1999) y en la activa participación de la Argentina en las distintas operaciones internacionales de mantenimiento de la paz realizadas por los cascos azules de las Naciones Unidas; y las operaciones humanitarias en diversas zonas del globo, integradas por los denominados “cascos blancos”. Tal como recuerda Corigliano (2003), “todos estos ejemplos fueron indicadores del esfuerzo del gobierno argentino por reafirmar su identidad y su comportamiento de país occidental” (Corigliano, 2003, citado en Busso *et al*, 2016: 171).

A partir de este accionar y alineamiento, los académicos calificaron la relación con los Estados Unidos como “relación especial” o “relaciones carnales” como fueron denominadas por el Canciller Di Tella.

De esta forma, la “relación especial” se vio fortalecida por la creciente trama de intereses privados⁸¹ (De la Balze, 1998), a lo que Russell (1997) agrega el hecho de que las relaciones entre ambos países se hicieron más densas, indicando que hay cada vez más “lazos no gubernamentales, tales como comercio, inversiones, intercambios culturales, telecomunicaciones, transporte, contratos, acuerdos, obligaciones y planes” (Russell, 1997: 237-238).

Además, en el marco de las relaciones carnales, Argentina desarrolló lo calificado como una “relación militar especial” (De la Balze, 1998) con los Estados Unidos, siendo que a partir de 1997 presentó como un logro de su alineamiento, la obtención del estatus de aliado “extra-OTAN”⁸², pese a la crítica de Brasil y Chile.

El siguiente párrafo describe el espíritu reinante en la década:

“El punto es que el gobierno de Menem ha ganado una significativa victoria dentro de la burocracia de los Estados Unidos, limando o neutralizando años y años de mala voluntad y suspicacias. El país también ha logrado ocupar

⁸⁰ Como miembro no permanente en estos años nuestro país votó en sintonía con Estados Unidos, y el promedio de coincidencias osciló entre el 100% y el 98,7%, lo cual denota un perfil marcadamente pro norteamericano (Corigliano, 2003, citado en Busso *et al*, 2016: 173).

⁸¹ El comercio bilateral ha aumentado de aproximadamente US\$ 2.527 millones en 1990 a US\$ 6.654 millones en 1996, lo que corresponde a una tasa anual promedio de crecimiento de 17,5%. En la relación comercial bilateral, los Estados Unidos tienen un superávit comercial significativo. Por su lado, el stock de la inversión directa norteamericana en el país se ha duplicado durante los últimos cinco años y alcanza aproximadamente a US\$ 9.000 millones en la actualidad. De acuerdo con las estadísticas de la OECD (1995) la inversión directa norteamericana representa aprox. el 40% del stock total de inversiones extranjeras directas en la Argentina (De la Balze, 1998: 132).

⁸² Al igual que Australia, Corea del Sur, Israel, Jordania, Japón y Nueva Zelanda.

una posición de creciente prestigio dentro de la comunidad internacional, en los centros financieros como Nueva York y en las organizaciones mundiales. Su influencia en las Naciones Unidas nunca ha sido más importante, como resultado de la activa participación de las tropas argentinas en las operaciones de paz y del brillante éxito del embajador Emilio Cárdenas en el Consejo de Seguridad” (Russell, 1997: 236).

Además, sobre la relación especial de la Argentina con Estados Unidos, Russell (1997) auguraba que “esta situación llegó para quedarse, mantendrá sus lineamientos actuales, aunque cambien las personas o partidos en el gobierno” (Russell, 1997: 171).

Como se observará más adelante, estos aparentes triunfos se esfumarían ante las contradicciones crecientes de la convertibilidad, la falta de respaldo y rescate por parte de Estados Unidos, y la suspensión de los desembolsos del FMI en diciembre de 2001.

En lo que respecta a la profundización de los vínculos con Brasil y el proceso de integración regional, en marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, dando lugar a la creación del MERCOSUR y en 1994, a partir del Protocolo de Ouro Preto le otorgaron su estructura definitiva y subjetividad internacional. El esquema comercial adoptado “se basaba en la liberalización lineal y automática del intercambio [mientras que] la iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista” (Rapoport, 2010: 426, citado en Busso *et al*, 2016: 139).

El MERCOSUR se inscribía en el regionalismo abierto, el cual coincidía con el modelo de desarrollo neoliberal y concebía la integración entre los países socios como paso previo para ganar competitividad y luego insertarse en los mercados globales, o en mecanismos tales como una posible ampliación del denominado Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este sentido,

“Para el gobierno argentino, el MERCOSUR pasó a ser un instrumento táctico de expansión comercial, un regionalismo para la globalización, que le permitía generar confianza para atraer inversiones, crear mejores condiciones de inserción en los mercados internacionales, facilitar la negociación conjunta en los foros económicos internacionales y lograr un mejor posicionamiento para negociar la conformación de áreas de libre comercio mayores” (Colombo, 2005: 139).

Este proceso de integración en curso se encargó de reemplazar, en la dimensión subregional, la geopolítica por la integración, al eliminar las hipótesis de conflicto y establecer una alianza económica y política de largo plazo con Brasil. De acuerdo con De la Balze (1998: 135): “Esta es la otra cara de la medalla, indispensable para completar y equilibrar la “relación

especial” con los Estados Unidos y volver a insertar al país en el escenario económico y político mundial”.

El hecho de que ambas opciones no se veían como contrapuestas y eran funcionales a los grupos económicos más importantes, desde el gobierno argentino se intentó construir la integración regional, sin disgustar a los Estados Unidos (Colombo, 2005).

Con la asunción de Fernando de la Rúa, no se produjeron cambios en el modelo económico, y tampoco hubo disensos estratégicos en el ámbito de la política exterior. Durante su gestión:

“Se fijó como objetivo fundamental, lograr una ampliación de los mercados para las exportaciones del país, estableció el compromiso de profundizar el Mercosur –al que definió como “la mejor respuesta estratégica frente a la globalización”-, y propuso “relaciones intensas, maduras y dignas” con Estados Unidos en un momento en el cual la intermediación de la potencia ante los organismos de crédito multilaterales se consideraba esencial” (Colombo, 2005: 140).

Si bien De la Rúa y su canciller, Rodríguez Giavarini, mantuvieron un nivel de entendimiento con Washington similar al del menemismo, redujeron el perfil de exposición. En este sentido, la agenda bilateral planteada por el gobierno de la Alianza se caracterizó por un alto grado de continuidad con la etapa anterior. Así, la importancia de los temas económicos se mantuvo (Busso *et al*, 2016), al tiempo que se incrementó la importancia de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, tales como el narcotráfico y el terrorismo (Colombo, 2005).

En este sentido, el gobierno estadounidense intentó que el gobierno argentino se incorporara al ALCA, se plegara a su propuesta de sancionar al gobierno de Fujimori (Perú); tuviera un compromiso mayor en la lucha contra el narcotráfico en Colombia; y que continuara con el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Con excepción de Cuba, en todos estos temas sensibles del hemisferio, el gobierno argentino actuó en forma coordinada con Brasil y en permanente consulta con sus socios del MERCOSUR (Colombo, 2005).

Por lo tanto, a pesar de la continuidad con la estrategia llevada a cabo durante el menemismo, “es necesario reconocer que el gobierno de De La Rúa planteó algunas diferencias en la relación política con Washington, principalmente frente a aquellos temas sensibles del ámbito sudamericano, dónde se alejó del alineamiento automático y coordinó posiciones comunes con Brasil” (Colombo, 2005: 142).

Tal como se adelantó con anterioridad, el apoyo de los Estados Unidos se suspendió a fines de 2001 como consecuencia de una serie de factores, entre los que se encontraron la inviabilidad del modelo económico argentino, la decisión de dirigir el auxilio financiero hacia otros países

considerados estratégicamente más relevantes (como Turquía); el convencimiento de que la crisis no tendría un efecto derrame en la región, y la pérdida de prioridad de la agenda económica luego de los atentados del 11-S (Colombo, 2005).

A nivel regional, el gobierno argentino se propuso el fortalecimiento y la consolidación del MERCOSUR, considerando que para las elites gubernamentales argentinas prevalecía la voluntad de preservar la integración, y predominó la concepción de que, a pesar de las crisis y las dificultades temporarias, la estrategia más conveniente para Argentina continuaba siendo, a partir de un MERCOSUR profundizado, integrarse simultáneamente o sucesivamente con los Estados Unidos y la Unión Europea.

No obstante las aspiraciones, la voluntad por refundar el MERCOSUR se encontró con limitaciones tales como la gravedad de la crisis económica argentina y la devaluación del real, así como tensiones entre los Ejecutivos y dificultades para lograr la coordinación entre los socios (Colombo y Piñero, 2001).

Ya en lo que tiene que ver con el ámbito político-diplomático sudamericano, de acuerdo con Colombo y Piñero (2001):

“Argentina acompañó las iniciativas y se plegó a las posturas mantenidas por Brasil en la región. El gobierno de Fernando de la Rúa, imposibilitado de plantear alternativas estratégicas, sumergido en el cortoplacismo de la urgencia económica y la crisis política internas, aceptó las aspiraciones de liderazgo brasileñas dejando atrás la rivalidad por espacios de poder que caracterizaron los años menemistas. Tres acontecimientos fueron paradigmáticos de esta nueva actitud: La crisis política en Perú, la Cumbre de Presidentes de América del Sur y el Plan Colombia” (Colombo y Piñero, 2001: 209).

De esta forma, a pesar de las limitaciones, Argentina se había posicionado más cerca del MERCOSUR que de ninguna otra región en el mundo.

Luego de la renuncia de De la Rúa y la sucesión de tres presidentes provisorios en 10 días, la Asamblea Legislativa nombró a Eduardo Duhalde como presidente. Durante su gestión, procuró alcanzar apoyos políticos para *reinsertar* a la Argentina en el mundo, luego de la cesación de pagos de la deuda.

En este sentido, las acciones se concentraron en recomponer la imagen exterior del país, y en consolidar los vínculos con los países del MERCOSUR, concretamente con Brasil, cuya alianza política y su fortalecimiento fueron fundamentales para apuntalar la legitimidad del gobierno y un apoyo importante para emprender la negociación con los organismos financieros multilaterales (Colombo, 2005).

En relación a Estados Unidos, durante el primer semestre de 2002, las dificultades económicas de Argentina parecieron estar muy alejadas de la agenda de política exterior de la administración de Bush (Colombo, 2005). Además, existía un convencimiento de que la crisis argentina no repercutiría en la economía mundial en vistas de ser un país no estratégico e irrelevante desde el punto de vista geopolítico internacional.

Sin embargo, para mediados de 2002, se hizo evidente que el *efecto tango* existía, y que el contagio regional de la crisis argentina era inminente. Ante esta realidad, el gobierno de Estados Unidos actuó rápidamente en la región y paralelamente, comenzó a presionar políticamente sobre el FMI para que éste comience negociaciones tendientes a firmar un acuerdo transitorio que permitiera un recambio gubernamental ordenado (Colombo, 2005: 145).

El gobierno de Duhalde estuvo caracterizado por una retórica más antinorteamericana y una práctica de mayor autonomía en relación a sus predecesores, producto del desprestigio que las políticas neoliberales y el gobierno de Estados Unidos se habían ganado en la sociedad argentina.

En este marco de buscar mayor autonomía:

“En primer lugar, impuso un nuevo estilo de negociación con los organismos internacionales poniendo límites a su injerencia en política económica interna para preservar los incipientes signos de recuperación económica que lentamente se estaban produciendo. En segundo lugar, formuló severas críticas a la guerra de Irak y decidió, después de 12 años, abandonar el voto de condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y optar por la abstención. En tercer lugar, priorizó al Mercosur y a la relación estratégica con Brasil como ejes fundamentales del relacionamiento exterior, desplazando a las posturas más ortodoxas que propiciaban el inicio acelerado de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con áreas mayores (ALCA, UE) que tanta fuerza habían alcanzado durante el gobierno de De La Rúa” (Colombo, 2005: 146).

Así, a 13 años de asumir Menem, el gobierno de Duhalde, en un contexto internacional diferente, inició un camino hacia la autonomía, que como se verá más adelante, fue profundizado y complejizado durante la administración Kirchner.

En suma, el estudio abordado dió cuenta de la estrecha vinculación entre Argentina y el gobierno de Estados Unidos, así como también con los organismos financieros internacionales, actores cruciales de la década neoliberal en Argentina. En un contexto de aplicación de políticas neoliberales en las cuales el endeudamiento externo cobró gran relevancia, el respaldo de estos organismos fue crucial para sostener la implementación de

dichas políticas durante más de una década, que como se verá más adelante cuando se aborde la vinculación del BIRF con Argentina, endeudaron al tiempo que influyeron en las políticas públicas.

La relación entre el BIRF y Argentina (1956-2002)

El ingreso de Argentina al BIRF

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 y Aliadas celebrada en Bretton Woods, en la cual se discutieron y firmaron los acuerdos que crearon el FMI y el BIRF⁸³.

De acuerdo con Brenta (2008), a comienzos de 1946, el presidente 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 le 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 (García Vizcaíno, 1974: 119-121; citado en Brenta, 2013: 124).

En 1956, luego del golpe militar de 1955 que derrocó al gobierno peronista, Argentina ingresó a las organizaciones de Bretton Woods, por medio del decreto-ley 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸⁴, 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 (2013):

⁸³Argentina declaró la guerra al Eje en marzo de 1945.

⁸⁴ 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.

“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 en caso de no adherir a estas instituciones, o de no implementar 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 sumió al país en crisis de balance de pagos, inflación y más deuda externa, razones por la que debió convocar a elecciones y ceder el poder, el 1 de mayo de 1958” (Brenta, 2013: 147).

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

Antecedentes de la relación entre el BIRF y Argentina

El Directorio Ejecutivo del BIRF aprobó el primer crédito a Argentina el 30 de junio de 1961, el cual estuvo destinado a un programa para construir y mejorar carreteras⁸⁵. Durante las dos décadas siguientes, los financiamientos fueron escasos y esporádicos (BIRF, 2021).

Entre 1956 y 1976 se financiaron nueve proyectos de infraestructura por US\$ 532 millones. Uno de los principales fue el de modernización energética de la ciudad de Buenos Aires, en sus tres etapas, que inició en enero de 1962, durante la presidencia de Frondizi⁸⁶, en el marco del desarrollismo⁸⁷.

Se trató de un préstamo por US\$ 95 millones para construir y poner en marcha una usina eléctrica en el Dock Sud, también conocida como Central Costanera de la ciudad de Buenos Aires. La operación reflejó los éxitos y la importancia del financiamiento externo para proyectos de infraestructura en América Latina y fue decisiva para superar restricciones al consumo de energía eléctrica vigentes desde la Segunda Guerra Mundial (García Heras, 2018).

Durante la presidencia de Frondizi merece destacarse la participación del Banco en un estudio de los transportes en Argentina, llevado a cabo por el general e ingeniero estadounidense Thomas B. Larkin entre 1959 y 1962, conocido posteriormente como Plan Larkin.

El proyecto consistió en abandonar el 32% de las vías férreas existentes, despedir a 70.000 empleados ferroviarios, y reducir a chatarra todas las locomotoras a vapor, al igual que 70.000

⁸⁵ Titulado Proyecto de Construcción y Mantenimiento de Carreteras para Argentina (préstamo n° 288 AR).

⁸⁶ Su presidencia inició el 1 de mayo de 1958 en el marco de una crisis de balanza de pagos, recesión, déficit fiscal y recesión (Brenta, 2013).

⁸⁷ Consistió en el fomento de la industrialización, para lo cual las obras de infraestructura y energéticas fueron muy importantes, al igual que la entrada de inversiones extranjeras y financiamiento internacional.

vagones y 3.000 coches, con la idea de que se comprase todo esto en el mercado exterior y modernizar de una vez los Ferrocarriles Argentinos (Rapoport, 2005). Una vez conocidos los resultados del estudio, los gremios ferroviarios se pusieron en pie de guerra, aunque el golpe de estado de 1962 significó que el Plan Larkin fuera archivado.

Otra obra realizada con financiamiento del BIRF, aprobado en diciembre de 1968, fue la represa hidroeléctrica de El Chocón durante la presidencia de Illía.

Ya en 1969, durante el mandato *de facto* de Onganía tuvo lugar la crisis de los contratos internacionales, como consecuencia de la firma de contratos con el BIRF, BID y FMI que comprometían la libertad económica. Por ejemplo, en un préstamo con el BIRF el gobierno se había comprometido a privatizar la empresa estatal Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), “objetivo que en ese momento colisionaba contra el ala nacionalista, en pugna con los liberales al mando de la economía” (Brenta, 2013: 221).

Por tal motivo, Onganía ordenó al Subsecretario Legal y Técnico de la Presidencia, Roberto Roth, una revisión de los empréstitos internacionales contraídos desde 1967 con el BIRF, el FMI y el BID, cuyas conclusiones fueron:

“Argentina mantiene relaciones con FMI, BIRF (BM) y BID. Con todos ellos ha firmado convenios contrarios a su interés nacional (...). En numerosos casos las cláusulas más objetables han sido disimuladas con el sistema de *side-letters* (cartas paralelas) que son comunicaciones entre el ministro argentino y el organismo financiero por las cuales se dispone que tal o cual cláusula de un convenio tendrá tal o cual interpretación, o que para el cumplimiento de tal o cual convenio el Estado Nacional asume, aparte de las obligaciones del convenio mismo, tales otras obligaciones adicionales (Roth, 1981: 295-6, citado en Brenta, 2013:221-2).

Respecto de los préstamos con el BIRF, en el estudio de Roth se detectaron numerosas cláusulas objetables, tales como las que disponían:

“contratar consultores aceptables para el Banco, las que establecían el control de la gestión empresaria de entidades nacionales, el control de la política tarifaria (ferrocarriles, electricidad), la participación del Banco en el nombramiento de funcionarios argentinos que intervendrían en la adjudicación de bienes comprados en licitaciones públicas; y la prohibición de modificar estatutos en sociedades anónimas argentinas o de reparticiones nacionales sin consentimiento del Banco” (Brenta, 2013: 223).

De esta forma, durante los primeros veinte años de participación en el Banco, Argentina no estuvo ajena al financiamiento para diferentes obras de infraestructura, pero tampoco de

cláusulas que comprometían el interés nacional, que más adelante se constituirían en condicionalidades.

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 Yacyretá, por US\$ 210 millones en 1979 y de refinerías de conversión de La Plata y Luján de Cuyo, por US\$ 200 millones en 1981⁸⁸.

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).

Asimismo, durante la administración de Carter en Estados Unidos (1977-1981), dicho país se abstuvo en la votación de un préstamo para Argentina, en vistas de la legislación aprobada en octubre de 1977, que modificó la ley estadounidense de organizaciones financieras internacionales, y estaba dirigida a sancionar económicamente a los países donde se violaran los derechos humanos (Brenta, 2013).

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, 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, y de acuerdo con la autora argentina, “las acciones quedaron enmarcadas en los pasos iniciales de los procesos de ajuste estructural” (Corbalán, 2002: 76).

Al respecto, 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

⁸⁸ 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 (2009).

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” (Vilas, 2007: n/d).

Así, durante el gobierno de Alfonsín, el BIRF aprobó 18 préstamos, por un total de US\$ 3.202,5 millones. Se trataron de créditos para diversificar las exportaciones en 1987, por US\$ 500 millones, y para reformar las políticas del sector de las viviendas, por US\$ 300 millones. Asimismo, otros préstamos se enmarcaron en la reestructuración económica hasta 1988, entre los que se encuentra un préstamo para reforzar el sector bancario en 1988 por US\$ 400 millones.

En este contexto, el BIRF asumió el liderazgo de las reformas, desplazando de este rol al FMI (Schvartzer, 1997, citado en Felder, 2009: 57), sin embargo, el gobierno argentino enfrentó una creciente oposición política para implementar los ajustes y las reformas acordados. En 1988, Argentina suspendió el pago de los intereses de la deuda pública con los bancos internacionales y el BIRF interrumpió sus desembolsos luego del fracaso de las negociaciones con el FMI y con los acreedores privados tendientes a reanudar los pagos. La interrupción de las negociaciones con el FMI y los acreedores privados profundizó la inestabilidad macroeconómica y contribuyó a que se generaran las condiciones para una corrida especulativa contra la moneda, que desembocó en el pico hiperinflacionario y una aguda crisis económica y social (Felder, 2009).

En suma, si bien el programa de ajuste estructural de los '80 no logró equilibrar la economía, aumentó la influencia del BIRF en el país, contribuyendo a instalar la reforma del Estado y el ajuste estructural como temas prioritarios de la agenda pública (Felder, 2009).

A continuación, se aborda la relación del BIRF con Argentina en los años posteriores, en vistas de realizar un análisis más detallado por ser la etapa en la cual esta tesis se concentra.

La relación entre el BIRF y Argentina en el período 1994-2002

Si bien la fecha establecida como inicio del periodo es 1994, año en el cual se llevó a cabo la reforma constitucional que autorizó formalmente a las provincias a celebrar convenios internacionales; al igual que en los apartados anteriores se aborda la década de los noventa en su totalidad a partir de la asunción de Carlos Menem de forma anticipada en 1989, reservando el año 1994 para lo estrictamente subnacional.

Cuando se produjo la asunción de Carlos S. 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

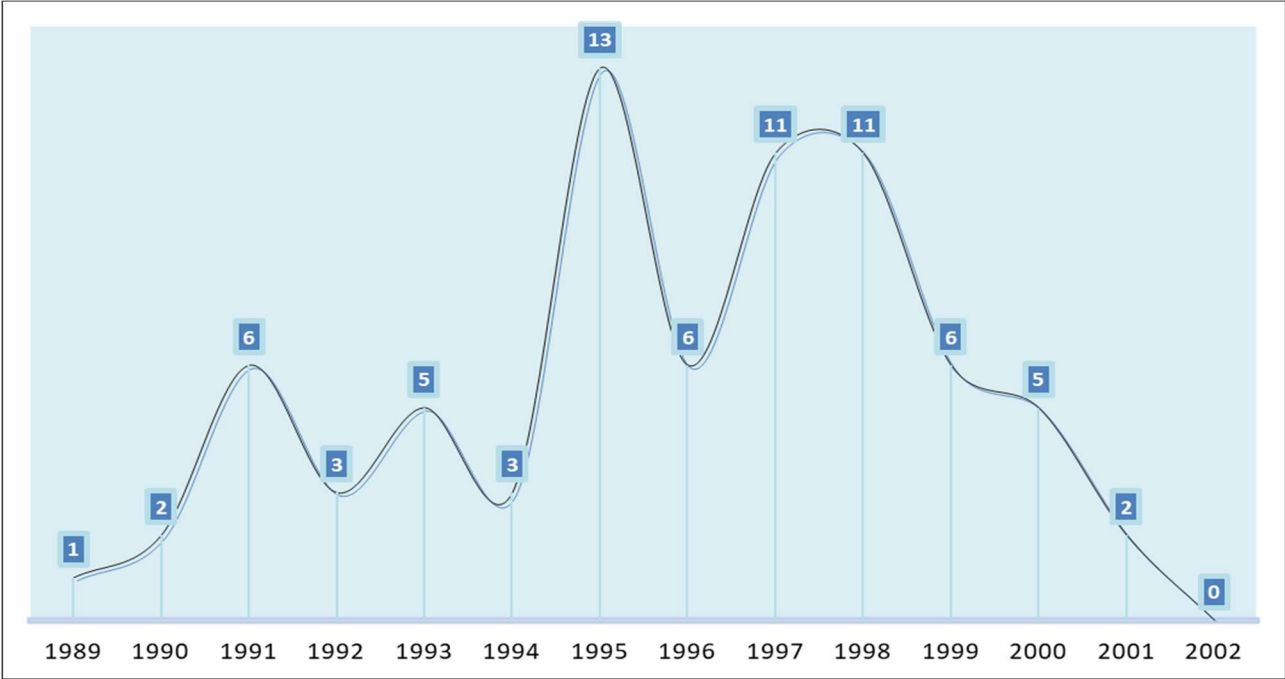
BIRF, 1996: 66). Sin embargo, la organización internacional participó de forma activa en la formulación de estrategias a través de estudios, asesoramiento y diálogo con el gobierno argentino (Felder, 2009).

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

De esta forma, se abordará la relación entre estos actores internacionales a partir de la cantidad y montos de los préstamos, la finalidad de los mismos y la presencia de condicionalidades.

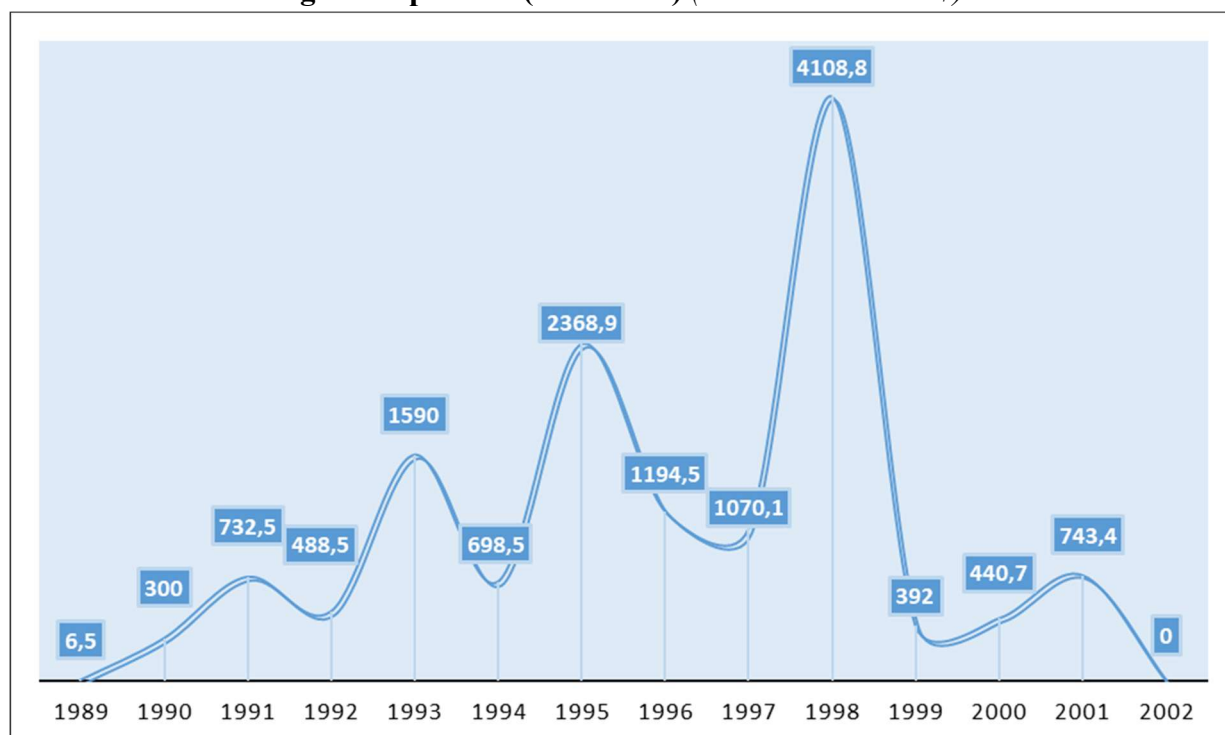
En este sentido, durante la década neoliberal se suscribieron más préstamos que durante todos los años anteriores. Entre 1989 y 2002, el Directorio Ejecutivo del BIRF aprobó 81 préstamos, por un total de US\$ 14.134 millones, tal como se observa a continuación en los gráficos.

Gráfico n° 4: Cantidad de préstamos del BIRF aprobados para la República Argentina por años (1989-2002)



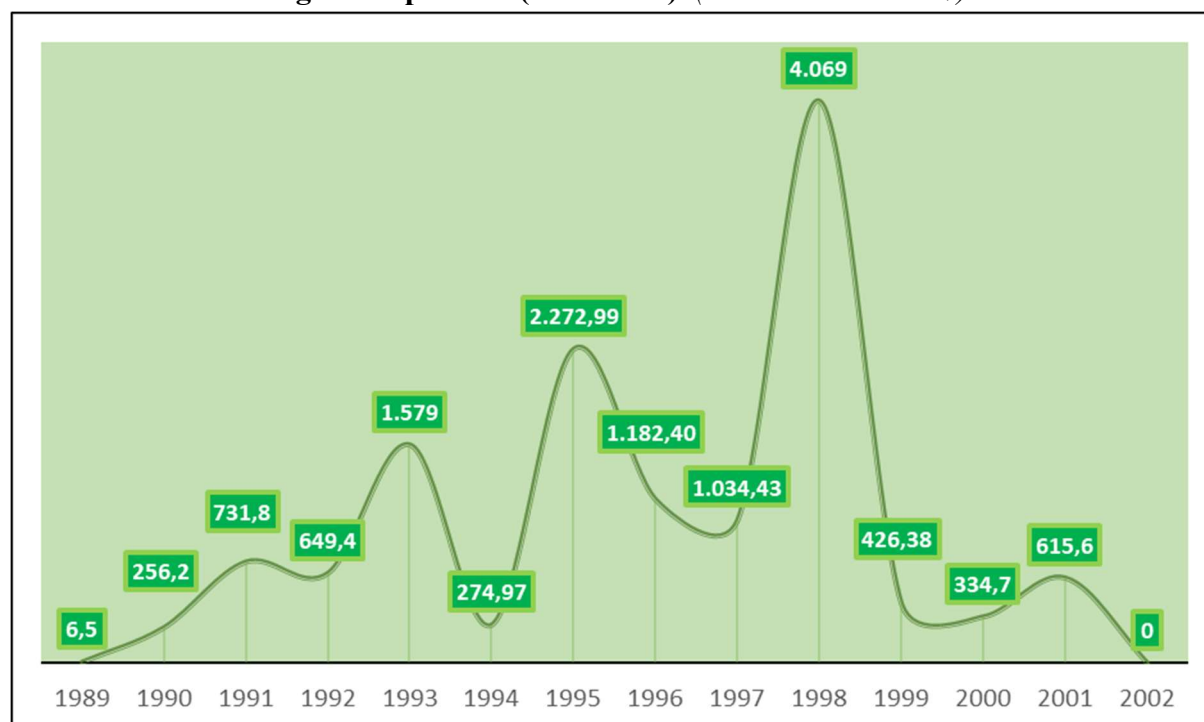
Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 2.

Gráfico n° 5: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2002) (En millones de US\$)



Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 2.

Gráfico n° 6: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2002). (En millones de US\$)



Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 2.

En cuanto a la cantidad de préstamos, además de ser más numerosos que en períodos anteriores, se observa que el Directorio del BIRF aprobó más de 10 préstamos para Argentina en 1995, 1997 y 1998.

Además, luego de los préstamos aprobados en 1991 destinados a la privatización de empresas públicas y reforma tributaria, en enero de 1993, en el intento de buscar una solución al problema de la deuda, al tiempo que obtener confianza del mercado, el gobierno argentino obtuvo tres préstamos del BIRF en el marco del Plan Brady. Para marzo del mismo año el préstamo principal del paquete, a saber, el Préstamo de Reducción de Deuda y de Servicios de la Deuda (DDSR, por sus siglas en inglés) ya había sido completamente desembolsado por un monto de US\$ 450 millones. De acuerdo con el Informe de Finalización del Programa elaborado por el BIRF en enero de 1995: “La reducción de incertidumbres y la creciente confianza de los inversores generada por la conclusión exitosa del DDSR reforzó el impacto positivo de otros cambios estructurales en Argentina” (BIRF, 1995: 3).

En relación a los montos, se evidencia que son más altos que en las etapas previas, resaltando en 1998, un préstamo por US\$ 2.525 millones titulado Ajuste Estructural Especial, que como se observa en el gráfico n° 5, sumado a otros préstamos eleva considerablemente el monto total para ese año.

Así, de los gráficos n° 5 (montos aprobados) y n° 6 (montos desembolsados) se observan tres picos en el período 1989-2002, específicamente en los años 1993 (préstamos vinculados al Plan Brady anteriormente señalados), 1995 (que incluyó préstamos de reforma financiera provincial, privatización de bancos provinciales, reforma de la educación superior y reforma bancaria) y 1998 (préstamo de Ajuste Estructural Especial).

Esto nos lleva en dirección a la finalidad de los préstamos durante esta etapa, debido a que la mayoría de los mismos, no se destinaron a obras de infraestructura (como venía sucediendo en gran medida), sino a financiar el ajuste estructural y la denominada reforma del Estado. 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: n/d).

Tal como se señaló en páginas anteriores, el sostenimiento de la convertibilidad y el plan de reformas (monetaria, fiscal, estatal, comercial y del sistema de seguridad social) puestos en marcha desde 1991 dependieron en gran medida de la obtención de financiamiento por parte de los organismos financieros internacionales, entre ellos el BIRF. Es por ello que las

principales reformas del período fueron acompañadas por el Banco, a saber, la reforma educativa, de las obras sociales, del sistema bancario, del sistema de salud, de la educación superior, del sector público, de las empresas públicas, entre otras.

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).

Además, 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).

En este sentido y como se señaló en apartados previos, la participación del BIRF en el blindaje financiero se concentró en el Préstamo de Ajuste Estructural (conocido comúnmente por sus siglas en inglés SAL-I), que fue la primera de tres operaciones de ajuste planteadas (la última no llegó a concretarse) como parte de un paquete de financiamiento internacional que buscó avanzar en reformas en sectores tales como las relaciones fiscales entre la Nación y provincias, modernización estatal y programas sociales.

Tal como es posible observar en los documentos del préstamo, si bien “el objetivo era apoyar la estabilidad macroeconómica, implícitamente era mantener el régimen de convertibilidad, lo cual no fue alcanzado”.

Los US\$ 400 millones fueron desembolsados en dos tramos iguales de US\$ 200 millones. En junio de 2002, una misión de supervisión del Banco proporcionó una evaluación positiva de la gran mayoría de las condiciones para acceder al segundo tramo (la mayoría ya se había cumplido), por lo que el Gobierno solicitó una prórroga de un año de la fecha de cierre y presentó un plan de acción para acceder a los US\$ 200 millones del segundo tramo, los cuales fueron recibidos en 2003.

Con ocasión de realizar aclaraciones sobre el préstamo, en el Documento de Finalización del SAL-I se incorpora una carta del Director Nacional de Proyectos con Organismos Financieros Internacionales al Director del Banco Mundial para Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile, en la cual señala que:

“El préstamo formaba parte de un conjunto de acciones que tenían como objetivo prolongar el régimen de convertibilidad. No se tuvo en cuenta que estas acciones estaban debilitando el apoyo político. Sin embargo, la complejidad de la situación argentina desde el punto de vista político se hace aún más evidente cuando se observa el abrumador apoyo que obtuvo el gobierno en el Congreso para la aprobación de leyes muy estrictas en el segundo trimestre de 2001, incluido el empoderamiento del ejecutivo con autoridad tributaria extraordinaria y la ley de déficit cero en el tercer trimestre, que otorgó al gobierno amplias facultades para adoptar las medidas necesarias para revitalizar la confianza y evitar un cambio en el modelo económico” (Declaración de Gerardo Hita, en BIRF, 2005: 49-50).

Estas leyes fueron algunas de las condicionalidades requeridas para acceder al segundo tramo del préstamo.

Como se desprendió del préstamo SAL-I, otra característica que adquirió la vinculación del BIRF con Argentina durante la década neoliberal fue la presencia de condicionalidades.

Las mismas condicionaron las políticas públicas, al otorgar fondos de los préstamos a cambio de que el gobierno realice determinada acción, tal como sucedió con el préstamo titulado Reforma del Sector Público, por un monto de US\$ 625 millones, que fue desembolsado en dos tramos, uno de US\$ 325 millones en el año 1991 y el segundo, por US\$ 300 millones, a fines de 1992. El primer tramo estuvo destinado, en su mayoría, para financiar el despido de alrededor de 120.000 empleados de la administración pública. Dicho préstamo estuvo ligado al cumplimiento de condicionalidades, que el gobierno argentino se comprometió a alcanzar en el marco de su programa de reforma.

Entre las condicionalidades de ese préstamo se encontraron acciones que reflejan 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 una performance macroeconómica satisfactoria. De forma específica, en el documento se destacan las diez condiciones que el gobierno debía llevar a cabo, entre las que se encontraron 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 (BIRF, 1991).

Así, el cumplimiento de dichas condiciones facilitó el desembolso del segundo tramo en 1992 (Corbalán, 2002).

Tal como recuerda Vilas (2007), en esta etapa:

“Funcionarios del Banco Mundial participaron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos estatales a empresas y consorcios privados” (Vilas, 2007: n/d).

En ello coincide Felder (2009) cuando indica que:

“La activa intervención del Banco Mundial - expresada en el financiamiento de numerosos proyectos de ajuste y reforma institucional, en el diálogo permanente con las autoridades argentinas acerca de las políticas en curso y en la elaboración de diagnósticos y análisis acerca de la evolución de la economía y de la situación del país – fue un rasgo saliente del proceso de reformas” (Felder, 2009: 55).

Además, los préstamos de ajuste estructural contaron 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 gobierno violó la cláusula social de los acuerdos, al reducir las asignaciones presupuestarias de ciertos programas.

Al respecto, Felder (2009) señala:

“Aunque en la mayoría de los casos los programas no cumplieron con sus objetivos formales de reducir la pobreza y el desempleo, mejorar el acceso a la educación y la salud, entre otros, los mismos ampliaron el espacio de participación del Banco en la formulación e implementación de políticas y fueron el vehículo por el cual sus concepciones acerca de las instituciones estatales, de los problemas sociales y de las soluciones se convirtieron en referencias obligadas de la acción de las agencias estatales” (Felder, 2009: 63).

De igual forma, durante este período merece ser mencionada la influencia del BIRF en materia de educación. La misma se tradujo en la presión ejercida a mediados de la década de 1990 para la aprobación y aplicación de la Ley Federal de Educación (Ley n° 24.195), en la cual se incorporaban criterios neoliberales en cuanto a la educación superior se refiere.

Durante la década neoliberal, los préstamos destinados a financiar la reforma del Estado y fomentar las privatizaciones, superaron en gran cantidad y monto a los que poseen como finalidad la realización de obras de infraestructura y reducción de la pobreza, el cual es el *slogan* a través del cual el BIRF se presenta al mundo. Por el contrario, como se evidenció a

fines de 2001 las políticas neoliberales (sostenidas y financiadas entre otros actores, por el BIRF) contribuyeron a que Argentina alcance niveles históricos de pobreza e indigencia.

Por último, varios de los préstamos aprobados por el Banco a partir de 1997 en adelante, fueron atravesados por la crisis socio-económica de 2001-2002 y por ende, el desembolso de sus fondos se detuvo. Luego, sufrieron extensiones en su fecha de cierre y modificaciones en sus objetivos a fin de ajustarlos al nuevo contexto en el país, destinando más fondos a paliar los efectos de la crisis.

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 período 1956 – 2002.

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

Entre 1976 y 1988, se evidenció 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 pos de los Préstamos de Ajuste Estructural, que permitieron la implementación de una estrategia de desarrollo neoliberal en la Argentina.

Por último, entre 1989 y 2002, se observó la obtención sistemática de préstamos con condicionalidades 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 y la promoción de la descentralización. El endeudamiento para el desarrollo sustentable y social, así como para la realización de obras de infraestructura fue significativamente menor en monto.

CAPÍTULO 3

LA RELACIÓN DEL BIRF CON LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN EL PERÍODO 1994-2002

Introducción

Tal como se abordó en el capítulo anterior, durante la década de 1990 el gobierno argentino priorizó la vinculación con las organizaciones financieras internacionales, principalmente con el FMI y el BIRF.

En este sentido, el presente capítulo examina la relación entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires en el período comprendido entre 1994 y 2002. De forma introductoria, el capítulo incorpora la discusión conceptual en torno a la gestión internacional, de forma previa al estudio de la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires y su relación con el BIRF.

En esta etapa, los préstamos a los gobiernos subnacionales fueron uno de los elementos que caracterizaron la asistencia financiera de los organismos financieros a la Argentina a lo largo de la década de 1990, además de constituirse en parte de la estrategia de desarrollo que los bancos propusieron a todos sus países prestatarios (Lucioni, 2003).

De esta forma, en este capítulo se abordan dos préstamos concretos, uno directo, el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PRODYMES III, del año 1998) y uno subsidiario, a saber, el Segundo Programa de Desarrollo Municipal (de 1995).

La elección de estos préstamos radicó en una serie de motivos. En el caso del préstamo directo, se trató del único crédito directo del período a la Provincia de Buenos Aires (si no se considera el financiamiento adicional, también llamado PRODYMES IV, aprobado por el BIRF en 2000 y que se encontró atravesado por la crisis del año 2001⁸⁹), fue el único préstamo directo “de inversión” de la década, además de la primera operación de inversión de la región y en el sector, lo cual marcó un precedente importante al respecto. Asimismo, se trató de un préstamo con un monto superior a los US\$ 100 millones, y si bien la temática del préstamo fue la educación, se encontró muy relacionado al proceso de reforma, descentralización y fomento de la privatización de la educación superior, procesos estructurales de la consolidación del modelo de desarrollo neoliberal de la década de 1990 en Argentina.

Por su parte, el préstamo subsidiario fue seleccionado en vistas de que, a diferencia del préstamo directo, fue negociado y aprobado a inicios del período abordado en este capítulo (1995), la Provincia de Buenos Aires recibió US\$ 65 millones de los aproximadamente US\$ 188,5 millones que se desembolsaron, lo que representa un 34% y un porcentaje alto si se

⁸⁹ El préstamo fue enmendado y los fondos, US\$ 56 millones, fueron desembolsados a partir de 2003 y 2004.

considera que participaron 10 provincias del mismo. Además, de este préstamo participaron 88 municipios de la Provincia (17% del total de municipios participantes), entre los cuales se encontró el Municipio de Tandil, en el cual se implementaron diferentes sub-proyectos y participó de la iniciativa Municipios del Tercer Milenio. En este préstamo, es posible observar los esfuerzos por implementar reformas a nivel provincial y municipal, al tiempo que financiar diferentes iniciativas tendientes a mejorar la *competitividad* de las administraciones subnacionales.

Ambos préstamos estuvieron atravesados por los lineamientos neoliberales imperantes en el período, así como por la crisis del año 2001-2002 y fueron afectados por el fin de la convertibilidad, lo cual permite indagar sobre cómo incidieron las dimensiones de análisis esbozadas en el marco teórico en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires en la etapa 1994-2002.

La gestión internacional o externa de las provincias

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 subnacionales⁹⁰, 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

⁹⁰ Definidos como “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44). Según Zubezú (2008), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el ‘actor subnacional’ como el ‘actor subestatal’ derivan de un mismo concepto integral: el ‘Estado-Nación’ [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubezú, 2008: 36, citado en Calvento, 2015: 299).

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 encuentran: microdiplomacia⁹¹, diplomacia constitutiva⁹², protodiplomacia⁹³, diplomacia multinivel⁹⁴, diplomacia centrífuga⁹⁵, cooperación internacional descentralizada⁹⁶, diplomacia federativa⁹⁷ y diplomacia local⁹⁸.

Tal como se adelantó en la Introducción, 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*, el cual fue acuñado por Zubelzú 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).

⁹¹ Dimensión internacional del autogobierno subnacional a diferencia de la macrodiplomacia conducida por el gobierno nacional (Duchacek, 1984).

⁹² Aquella política de vinculación internacional realizada por las unidades constitutivas de los Estados federales (Kincaid, 1990).

⁹³ Representa el trabajo diplomático preparatorio para una futura secesión y reconocimiento diplomático internacional (Duchacek, 1990; García Segura, 2004).

⁹⁴ Ilustra el proceso mediante el cual los gobiernos no centrales inciden en la formulación de la política exterior de los Estados (Hocking, 1995).

⁹⁵ 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).

⁹⁶ Hace referencia a los esquemas de cooperación entre gobiernos subnacionales (Coronel, 2006).

⁹⁷ Enfatiza las actividades internacionales de los gobiernos locales en el marco del federalismo (Monroy, 2007).

⁹⁸ Destaca que las actividades internacionales las llevan a cabo gobiernos locales (Dávila *et al*, 2008)

El concepto se considera apropiado para el caso argentino en vistas del marco constitucional. 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 utiliza 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 gestión 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).

De acuerdo con Calvento (2012), para analizar las estrategias de gestión internacional como política pública, es necesario incorporar el campo de estudio analítico que busca explicar las diversas capacidades que poseen o que deben construir los Estados para poner en práctica sus políticas y acciones⁹⁹. Las mismas se refieren a capacidades contextuales¹⁰⁰; organizaciones o administrativas¹⁰¹; y relacionales o políticas¹⁰². Si bien, el estudio de Calvento (2012) se enfoca en los municipios de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires, el análisis realizado se considera de relevancia en el campo de estudio y un aporte que puede ser empleado para el estudio de la gestión internacional a nivel provincial.

Los préstamos del BIRF a las provincias argentinas en la década de 1990

Como se abordó en capítulos anteriores, la serie de crisis económicas globales de la década de 1990, tal como fue el caso de la denominada “crisis del tequila”, introdujo una nueva programación de préstamos de políticas o ajuste orientados mayormente al fortalecimiento del sector financiero, el más afectado por la crisis. Lo novedoso fue que dentro de esta programación se destacaron las operaciones aprobadas por el BIRF que tenían como destino la privatización de la banca provincial. Los recursos de estos préstamos superaron los US\$ 1.000 millones y fueron en su mayoría contratados por la Nación. Otras operaciones de importancia fueron las concertadas para financiar las transferencias a la Nación de las cajas provinciales de jubilaciones (Lucioni, 2003).

Así, desde comienzos de la década de 1990, el gobierno nacional estableció una política para instar a las provincias a adherir al mismo tipo de reformas que eran implementadas a nivel nacional (Lardone, 2009), esto era básicamente la modernización de los sistemas presupuestarios, la privatización de empresas y bancos públicos, la liberalización de las economías provinciales, la transferencia a jurisdicciones nacionales de los fondos de

⁹⁹ Las cuales se enmarcan en los estudios que se enfocan en las políticas públicas (Evans, 1995; Alonso, 2007; Hildebrand y Grindle, 1994).

¹⁰⁰ Para analizar tanto las características económicas, sociales, políticas generales que enmarcan a los gobiernos subnacionales. Se abordan el contexto de acción y contexto institucional del sector público que permiten realizar un acercamiento a las condiciones y situación en la cual los gobiernos desempeñan sus actividades.

¹⁰¹ Se relacionan, en los parámetros descritos por Evans (1995), con que los gobiernos posean una organización cercana a la burocracia weberiana. Abarca los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos. Se refieren no sólo a los recursos humanos, sino también a los recursos materiales para hacer efectivas las políticas.

¹⁰² Permite entender el funcionamiento de los gobiernos subnacionales como entidades que no están pre-dadas sino que se forman y establecen como parte de un proceso de relaciones e interacción.

seguridad social de las provincias, la reducción del número de empleados públicos, y algunas reformas para armonizar las estructuras fiscales e impositivas (Vetter, 1997). Todas estas medidas tuvieron como meta primaria la reducción de los déficits presupuestarios subnacionales y fueron negociadas por el gobierno nacional con las provincias en dos pactos fiscales, firmados en 1992¹⁰³ y 1993¹⁰⁴ (Lardone, 2009).

Ya promediando el año 1995 el BIRF incluyó a las provincias argentinas como parte integrante de su estrategia permanente de financiamiento al país. Esta estrategia incorporó el otorgamiento de préstamos directos a las provincias, tanto de política como de inversión. En esta etapa, tal como señala Lucioni (2003), las operaciones de políticas fueron un instrumento utilizado principalmente por el BIRF mediante los Préstamos de Reforma de Política (PRL o *Policy Reform Loan*) equivalentes a los Préstamos de Ajuste Estructural destinados a la Nación. La principal característica de este tipo de financiamiento fue que estuvo dirigido principalmente a la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA).

En este sentido, entre el año 1995 y fines de 1998, como se mencionó en el capítulo anterior, el BIRF otorgó variada asistencia financiera a Argentina (tanto préstamos de inversión como de políticas) dirigidos a la Nación, pero también a las provincias, los cuales totalizaron 20, entre subsidiarios y directos en el período 1989-2002. A estos deben agregarse aquellos préstamos que, si bien fueron negociados y contratados por el gobierno nacional, fueron ejecutados en los territorios provinciales, tales como el Plan Trabajar (véase cuadro n° 2). En el período comprendido entre 1999 y fines de 2001, el BIRF no aprobó nuevas operaciones subsidiarias destinadas a las provincias (Lucioni, 2003).

¹⁰³ Firmado el 12/08/1992 y titulado “Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales”.

¹⁰⁴ Firmado el 12/08/1993 y titulado “Pacto Federal por el Empleo, la Producción y el Crecimiento”.

Cuadro n° 2: Préstamos del BIRF a Argentina (1989-2002)

(Montos en miles de millones de US\$)

	Cantidad	Montos
Total Nación	46	8,6
Total Provincias	28	5,6
Ejecutados por la Nación en las Provincias	8	2,6
Subsidiarios	11	1,8
Directos	9	1,2
Total BIRF	74	14,2

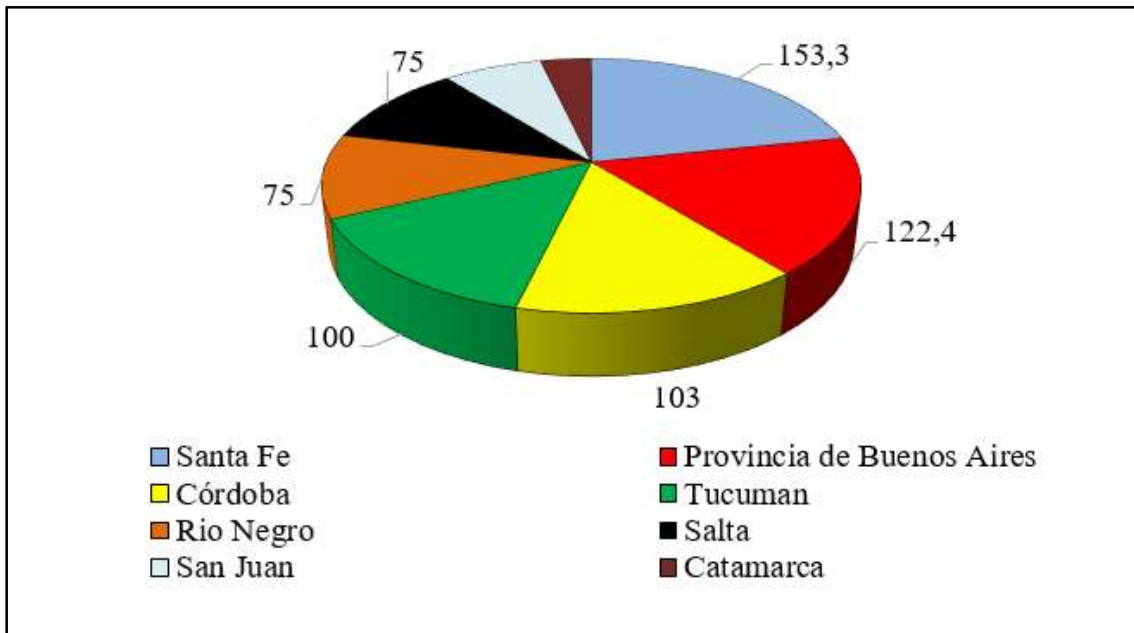
Información extraída de Lucioni (2003).

Tal como se desprende del Anexo n° 2, los 11 préstamos subsidiarios se distribuyeron a lo largo de toda la década de 1990 (fueron aprobados en los años 1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998). Los montos de los préstamos subsidiarios rondaron entre los US\$ 42 millones y US\$ 282 millones, siendo que cinco de ellos superaron los US\$ 200 millones, a saber, el 3280 Provincias I, el 3860 Programa de Desarrollo Municipal, el 3877 Provincias II, el 4093 Caminos Provinciales y el 4150 Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). De la totalidad de los préstamos subsidiarios, dos estuvieron destinados, mediante convenio Nación-Provincia, a las 23 provincias y a CABA (3280 Provincias I y 3877 Provincias II).

En lo que respecta a los préstamos directos, los mismos totalizan 9 en el período 1989-2002 y fueron aprobados a partir de 1997 (específicamente en los años 1997, 1998, 2000 y 2001). Las provincias que recibieron préstamos directos fueron la Provincia de Río Negro, Salta, San Juan, Tucumán, Catamarca, Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, siendo esta última la única que recibió dos préstamos directos en el período, ambos vinculados a la Educación Secundaria en la Provincia.

De esta forma, tal como se observa a continuación en el gráfico n° 7, la Provincia que recibió desembolsos más altos de un préstamo directo fue Santa Fe, que representa aproximadamente un 20% del total del período, seguida por la Provincia de Buenos Aires, cuyos montos representaron un 17%.

Gráfico n° 7: Distribución y montos de los préstamos directos del BIRF a las provincias argentinas (1994-2002) (En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia a partir de Anexo 2.

Además, 7 de los 9 préstamos directos fueron “de políticas”, lo que significó que fueron préstamos de reformas muy relacionados al contexto neoliberal de la década. Esto se evidenció en el nombre de los préstamos (*PRL* y el nombre de la provincia). Los únicos dos préstamos “de inversión” correspondieron a los de la Provincia de Buenos Aires.

Los montos aprobados para los préstamos directos variaron entre US\$ 50 millones (4220 San Juan) y US\$ 303 millones (monto aprobado para los préstamos 4634 PRL Santa Fe y 4585 PRL Córdoba).

Finalmente, los préstamos contraídos por la Nación pero ejecutados en las provincias (los cuales suman 8), fueron aprobados a partir de mediados de la década de 1990, aunque su mayor cantidad fue en 1997, 1998 y 1999. 7 de estos préstamos estuvieron destinados a las 23 provincias y a CABA; y en la totalidad de los casos se trató de préstamos “de inversión”. Los montos aprobados variaron de US\$ 75 millones (4212 Desarrollo de Pequeños Productores Agrícolas) a US\$ 450 millones (4295 CREMA).

En cuanto a los desembolsos del BIRF, es decir, lo efectivamente recibido por las provincias de ese financiamiento, en el período fueron de aproximadamente del 62%, como se detalla en el cuadro n° 3.

Cuadro n° 3: Desembolsos del BIRF a las provincias a fines de 2002
(En millones de US\$ y porcentajes)

	Aprobado	Desembolsado	%
Ejecutados por la Nación en las Provincias	1.508	1.004	66,6
Subsidiarios	1,831	1.086	59,3
Directos	1.180	704	59,7
Total	4.519	2.794	61,8

Información extraída de Lucioni (2003)

En cuanto a los préstamos directos, Lucioni (2003) aclara que “estos préstamos fueron afectados por las propias normas que aplican los bancos para autorizar los desembolsos” (2003:25). Entre estas normas se encuentra el hecho de que el país debe mantener un marco macroeconómico aceptable para los bancos, lo que se constituye en una condicionalidad económica.

Otros motivos que explican el bajo porcentaje de desembolsos en algunos préstamos tiene que ver con la demora en la firma de los convenios subsidiarios entre las provincias y la Nación, debilidad en el funcionamiento de las unidades ejecutoras encargadas de administrar el préstamo, cambios habituales en la conducción de las unidades ejecutoras que resienten la administración del préstamo, entre otros (Lucioni, 2003).

Por último, es preciso mencionar que la crisis socio-económica y política del año 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 una nueva legislación¹⁰⁵ que, a través de distintos mecanismos, disminuyeron la autonomía y el margen de maniobra de las provincias para contraer créditos internacionales (Zubelzú e Iglesias, 2005).

¹⁰⁵ Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (decreto 2263/2002) sancionado el 8/11/2002, mediante la cual si bien la jurisdicción provincial participante de este Programa podía obtener financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito (no podía hacerlo mediante la emisión de títulos, letras, bonos y cuasi-monedas) tiene que pedir previa autorización al Ministerio de Economía.

También se encuentra el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917) sancionada y promulgada el 4 de agosto de 2004, a la cual adhirió la Provincia de Buenos Aires. Esta ley buscó perfeccionar el programa anterior estableciendo un protocolo específico para que las provincias puedan realizar operaciones de crédito internacional de manera directa con las contrapartes, fundamentalmente con organismos multilaterales de crédito, aunque de manera controlada. En la misma se determinó específicamente que los servicios de deuda no podían superar el 15% de los recursos corrientes, neto de transferencias por coparticipación a municipios. De acuerdo con esta ley, el gobierno nacional presentará al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal antes del 31 de agosto de cada año el marco macro-fiscal para el siguiente ejercicio que deberá incluir, entre otras cosas, los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el gobierno nacional (Art. 2). Asimismo, los gobiernos provinciales, por su parte, presentarán ante sus legislaturas antes del 30 de noviembre de cada año las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente explicitando, entre otras cosas, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.

La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires (1990-2002)

La Provincia de Buenos Aires 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).

Los dos primeros ciclos mencionados por Zubelzú (2008) coinciden con el período de estudio del presente capítulo. 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 condijo 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 estableció la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dotó de personalidad jurídica internacional.

Ya durante la gestión del gobernador Carlos Ruckauf (1999-2002), fue creada la Secretaría de Relaciones Internacionales, encabezada por Diego Guelar¹⁰⁶, que contaba con una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, a cargo de Gustavo Martínez Pandiani. Buenos Aires también contó con una Subsecretaría de Cooperación Internacional (2001) que pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. En 2002 se aprobó y modificó la estructura de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación.

Asimismo, en el año 1994 la Constitución Nacional fue reformada incorporando la posibilidad de que las provincias argentinas firmen convenios internacionales. En consonancia con ello, algunas provincias agregaron 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.

¹⁰⁶ Es 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. Fue embajador de Argentina ante la República Popular China entre 2015 y 2019. Actualmente se desempeña como profesor universitario y secretario de Relaciones Internacionales del Partido Propuesta Republicana (PRO).

No obstante, a pesar de 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 internacionales¹⁰⁷, 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 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 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).

Así, si bien la constitución bonaerense no hace mención a convenios internacionales, la Provincia los ha utilizado en el marco de su gestión internacional, firmando acuerdos con provincias, comunidades autónomas, ciudades extranjeras, etc. con una diversidad de formatos, entre los que se encontraron Convenios, Memorandos de Entendimiento, Protocolos, Cartas de Intención, y Acuerdos de Integración y Cooperación.

A partir de diferentes relevamientos, tales como el realizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en el marco Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires, y la

¹⁰⁷ 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 Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Mendoza, Santa Cruz y Santa Fe (Carbajales y Gasol, 2008: 71).

Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires¹⁰⁸, se procede a sistematizar los convenios registrados, aclarando que los datos no son exhaustivos, como consecuencia de la dispersión de los acuerdos entre los distintos ministerios de la Provincia.

En una primera instancia, se presenta la información de los convenios por períodos (convenios firmados antes del 10/12/1991; y entre 1991 y 2002). Seguidamente, se clasifican por administración de gobernación en la Provincia.

De esta forma, entre 1985 y 2002, la Provincia de Buenos Aires firmó 64 convenios internacionales. Precisamente 3 se registraron antes del 10 de diciembre de 1991, uno con Brasil¹⁰⁹ y dos con Italia¹¹⁰.

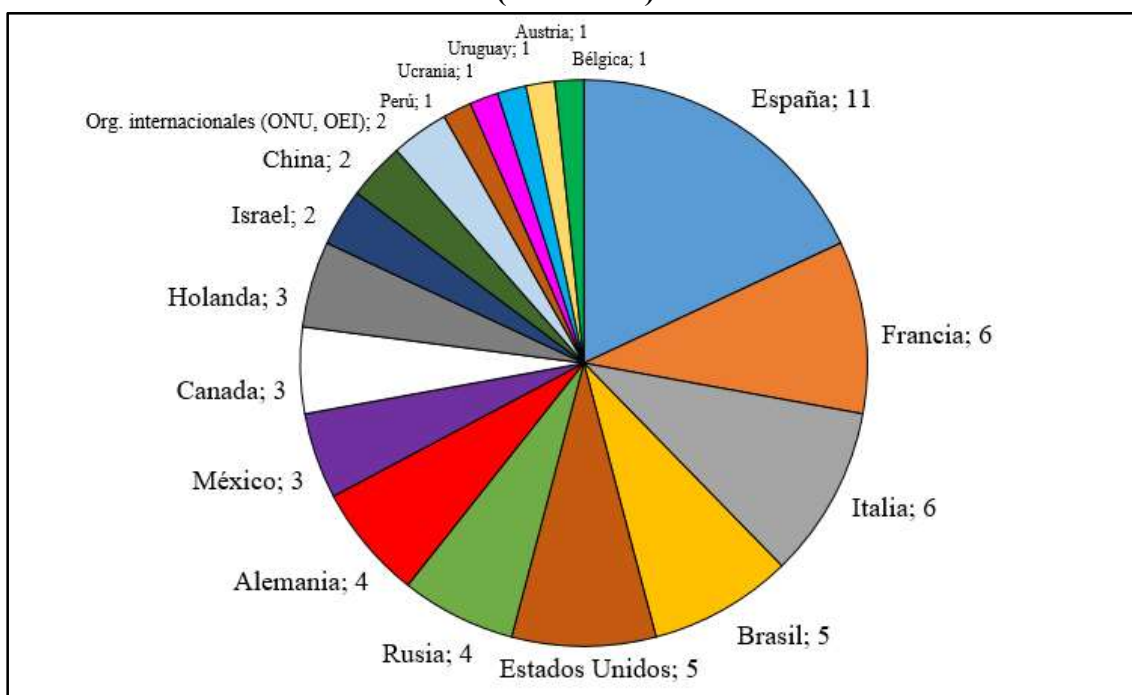
Tal como puede observarse en el siguiente gráfico (Gráfico nº 8), entre 1992 y 2002, se firmaron 61 acuerdos con diversos países, entre los que se destacan actores subestatales de Estados federales, tales como Brasil (5), Alemania (4), Canadá (3), Estados Unidos (5), y regiones y comunidad autónomas de España (11) e Italia (6).

¹⁰⁸ Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/rrii/bibliotecadigitaldeacuerdosinternacionales> consultado el 10/02/2022.

¹⁰⁹ Acuerdo de integración y cooperación con el Estado de Paraná (Brasil), de octubre de 1988.

¹¹⁰ Acta de Acuerdo con Mondimpresa-Agencia de Italia y Protocolo de cooperación con la Región de Lombardía, ambos de noviembre de 1988.

Gráfico n° 8: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (1992-2002)



Elaboración propia. Fuente: Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires y Proyecto “Sistematización y publicación online de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015).

Tal como se detalla en el Anexo n° 1, las contrapartes subnacionales de la Provincia de Buenos Aires, durante este período, fueron: la Provincia de Renania del Norte-Westfalia (Alemania), el Estado de Río de Janeiro, el Estado de São Paulo y CODESUL¹¹¹ (Brasil), las Provincias de Ontario, Manitoba y Quebec (Canadá), la Provincia de Hebei (China), los Estados de Florida y Georgia (Estados Unidos), la Xunta de Galicia, la Autoridad Portuaria de Bilbao y la Junta de Andalucía (España), la Región de Bretagne, la Región de Midi-Pyrénées, y los Puertos Autónomos de Le Havre y Marsella (Francia), la Provincia de Padova, la Región Emilia-Romagna (Italia); y finalmente, la Región de Oriol, la Región de Moscú y la Comunidad Económica Territorial de Altai (Rusia), entre otros.

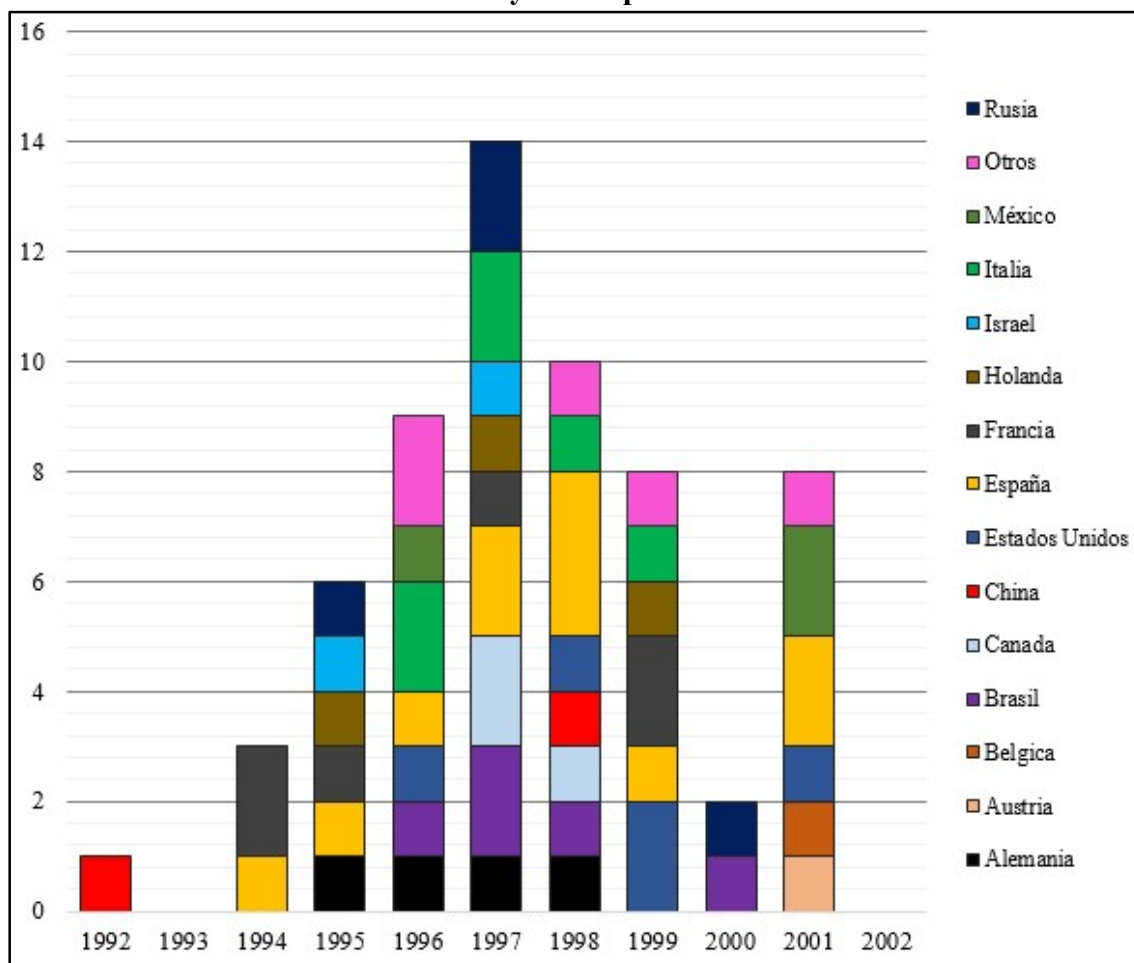
Si los convenios firmados por la Provincia se abordan teniendo en cuenta los períodos de gobierno, es posible evidenciar las fases señaladas por Zubelzú (2008). Así, como se observa en el gráfico n° 9, durante la primera gobernación de Duhalde (1991 a 1995), la cantidad de convenios firmados fue considerablemente menor a la etapa siguiente, registrándose 10 convenios. Ya durante su segunda gobernación (1995 a 1999), el número de convenios

¹¹¹ Región del sur brasileño compuesta por los Estados de Paraná, Mato Grosso do Sul, Río Grande do Sul y Santa Catarina.

firmados aumentó, y se observó una diversificación en los socios, siendo 1997, el año en que se concretaron más convenios (14) de la década.

Por último, durante la gobernación de Ruckauf (1999 al 3 de enero de 2002), la cantidad de convenios firmados disminuyó nuevamente, registrándose el mismo número que a inicios de la década, como consecuencia del impacto de la crisis política y socio-económica.

Gráfico n° 9: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires por año y contraparte.



Elaboración propia. Fuente: Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires y Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015).

En relación con la finalidad de los convenios, los mismos tuvieron diferentes objetivos de cooperación, entre los que se encontraron áreas tales como agricultura, salud, medio ambiente, PyMES, educación, y ciencia y tecnología. Para ilustrar esta última área es posible señalar los convenios firmados por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires con el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) en 1997, y con

la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, de España en 1995.

En otras ocasiones los convenios revistieron fines económicos, tal como el firmado con la Región de Moscú. De acuerdo con Zubelzú (2008):

“los vínculos con la región rusa se desarrollaron a través de visitas recíprocas de autoridades, la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación y la creación del Centro Permanente de Alimentos Argentinos (CENALAR) cuya misión consistía en la promoción de estos productos y la negociación de contratos con las empresas interesadas, y tenía su sede en la Casa de la Provincia de Buenos Aires en Moscú. También se inició un Acuerdo de Intercambio Compensado entre las partes y la delegación rusa realizó una serie de visitas a empresas bonaerenses. Otro paso importante se produjo en junio de 1995 con la visita a Moscú del entonces gobernador Duhalde. El mandatario entendía que el mercado ruso ofrecía buenas posibilidades para los productos de su provincia, señalando que del total de las exportaciones argentinas a Rusia en 1994, el 50% tuvo su origen en Buenos Aires” (Zubelzú, 2008: 93).

Es posible concluir que, durante este período, la gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires priorizó sus vínculos con actores subnacionales de Europa (Italia, España, Rusia, Holanda, Alemania, etc.) y de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México), quedando en segundo lugar la vinculación con gobiernos subnacionales de la región, tales como Brasil, Uruguay y Perú. Por último, la multiplicidad de temas por los que se firmaron los convenios dieron cuenta de una búsqueda activa por cooperar en diferentes problemáticas, dónde el tema económico si bien fue importante, no fue el preponderante.

Los préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires (1994-2002)

En lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires, en el período 1990-2002 recibió dieciocho préstamos (véase gráfico n° 10), de los cuales dos fueron préstamos directos, ocho préstamos subsidiarios y ocho préstamos que se ejecutaron parcialmente en la provincia contraídos por la Nación con el Banco.

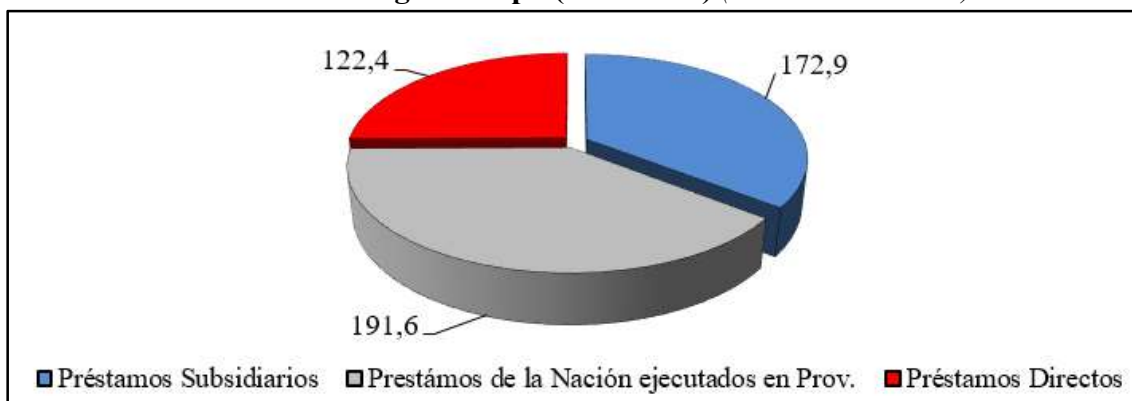
En esta etapa los montos de la totalidad de los préstamos desembolsados a la Provincia de Buenos Aires fueron de US\$ 486,9 millones. Tal como se desprende del gráfico n° 11 los montos desembolsados por los préstamos subsidiarios son inferiores a aquellos contraídos por la Nación, pero ejecutados en la Provincia. Los montos desembolsados correspondientes a los dos préstamos directos representan el 25% del total, mientras que los ocho préstamos subsidiarios se traducen en un 35,5% del total.

Gráfico n° 10: Cantidad de préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (1989-2002)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

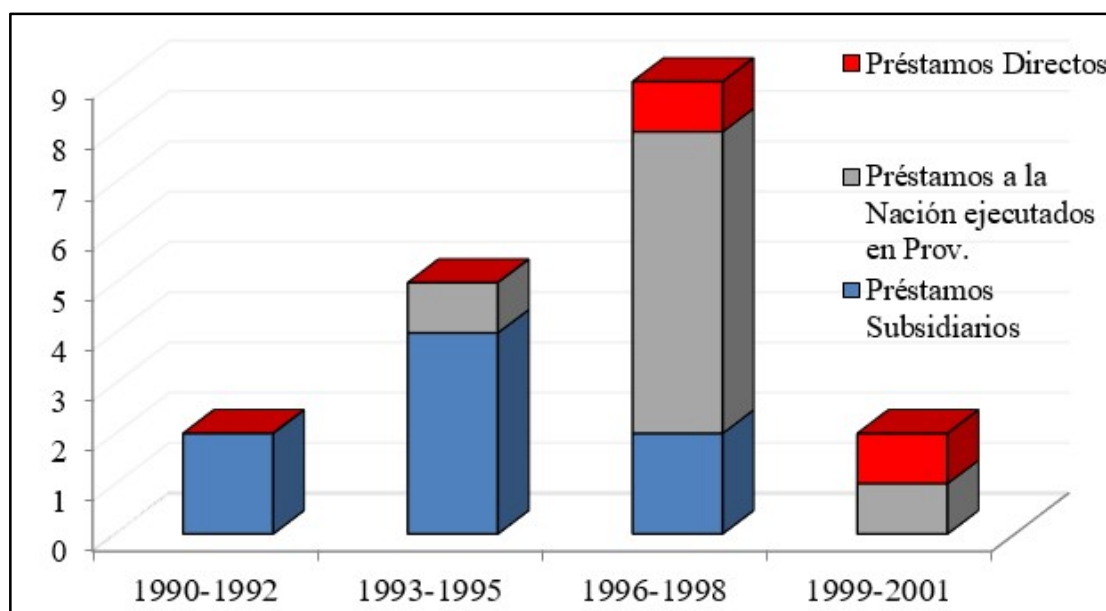
Gráfico n° 11: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (1989-2002) (En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

Seguidamente es posible señalar que la mayor cantidad de préstamos se obtuvieron en el período 1993-1998. De esta forma, desde los primeros años de la década de 1990 y hasta 1994 estuvieron caracterizados por préstamos subsidiarios. Recién en el período 1996-1998 se evidencia la concentración de préstamos directos, subsidiarios y de aquellos contraídos por la Nación, pero ejecutados en la Provincia de Buenos Aires, tal como es posible evidenciar en el gráfico n° 12.

Gráfico n° 12: Cantidad de préstamos aprobados por el BIRF para la Provincia de Buenos Aires (1989-2001) por año según tipo de préstamo



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

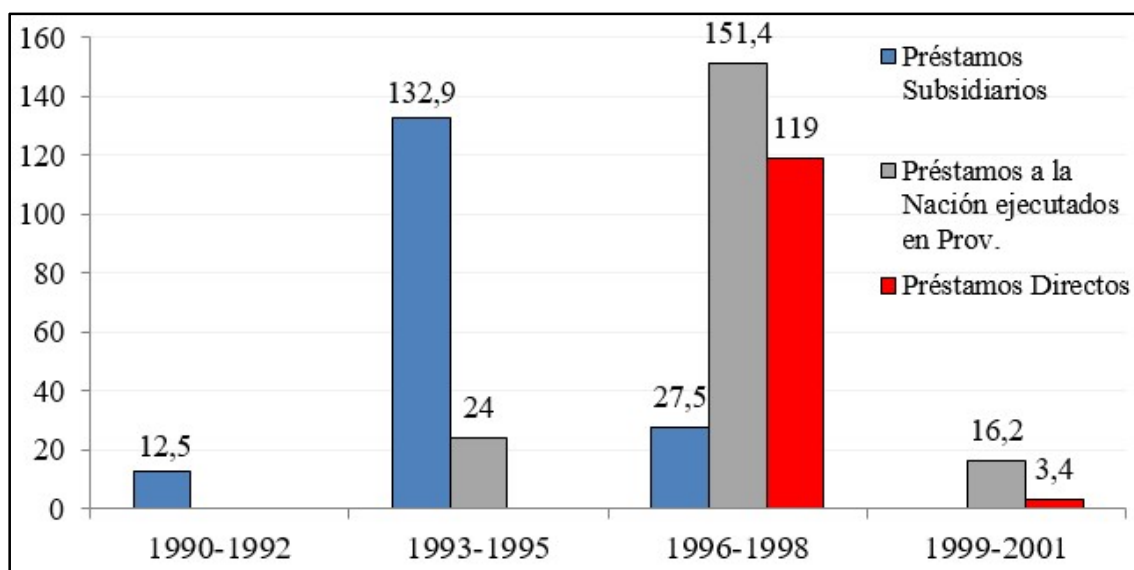
Luego de esta introducción, a continuación, se detallan aquellos préstamos que se enmarcaron concretamente en lo que respecta al período de este capítulo, concentrado entre los años 1994-2002 (gráfico n° 13).

Así, entre los directos se encuentran los préstamos 4313 y 4586 ambos titulados Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires (PRODYMES) del año 1998 y 2000 respectivamente.

En cuanto a los préstamos subsidiarios, es posible enumerar los siguientes: 3794 Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria (PRODYMES I, 1994), 3860 Programa Desarrollo Municipal (1995), 3877 Provincias II (1995), 3931 Reforma Sistema Salud Provincial (1995), 4093 Caminos Provinciales (1996) y 4117 Protección Inundaciones (1996).

Entre aquellos préstamos que fueron contraídos por el gobierno nacional y ejecutados en la Provincia, se encontraron el 3971 PRODYMES II (1995), 4164 Programa Materno-Infantil y Nutrición (PROMIN II, 1997), 4195 Trabajar II (1997), 4212 Desarrollo Pequeñas Producciones Agrícolas (1997), 4295 Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento por Resultados (CREMA, 1998), 4366 Trabajar III (1998), 4398 Trabajar IV (1998) y 4516 VIGI-A (1999).

Gráfico n° 13: Montos desembolsados de los préstamos aprobados por el BIRF para la Provincia de Buenos Aires (1990-2001) por año según tipo de préstamo



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

A continuación, se procede a abordar un préstamo directo, a saber, el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires y un préstamo subsidiario, el Segundo Programa de Desarrollo Municipal.

Análisis de un préstamo directo: el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires

En primera instancia se procede a realizar una caracterización del financiamiento recibido y del programa en la Provincia de Buenos Aires, considerando que como se señaló más arriba, fue el principal préstamo directo del período.

De esta forma, la Provincia de Buenos Aires negoció con el BIRF, el Tercer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PRODYMES III) en el marco de los esfuerzos por reformar la educación en la Provincia, considerando que anteriormente el gobierno nacional había financiado programas similares con el BIRF, a saber, el PRODYMES I y II, en los años 1994 y 1995 respectivamente, ambos con participación de la Provincia de Buenos Aires que recibió parcialmente los fondos en carácter de préstamos subsidiarios. Estos programas complementarios financiados por el Banco, aún estaban en marcha al momento de

aprobarse el PRODYMES III. En el caso del PRODYMES I (que cerró el 30 de junio de 2001), fue implementado en seis provincias, entre ellas la Provincia de Buenos Aires, mientras que el PRODYMES II (que cerró el 3 de junio de 2003), se implementó en 630 escuelas secundarias de alto riesgo en todo el país, (200 fueron de la Provincia de Buenos Aires), en la cual estos programas financiaron la reforma administrativa en el sector educativo, la rehabilitación de aulas para los 8º grados, la segunda fase de la transformación al polimodal, entre otros.

Características generales del préstamo PRODYMES III

Las negociaciones orientadas a la obtención del préstamo comenzaron a inicios de 1998. En sintonía con el PRODYMES I y II, estaba planeado que el gobierno nacional asumiera la responsabilidad de esta nueva operación de crédito, sin embargo, desde el Ministerio de Economía Nacional la respuesta fue negativa. Como consecuencia de ese *impasse* en la negociación, la Provincia de Buenos Aires solicitó asumir el préstamo en carácter de Prestataria Directa. Por su parte, el BIRF se demoró en analizar esta solicitud en función de la capacidad financiera de la Provincia para asumir el préstamo propuesto. La finalización exitosa de las negociaciones se retrasó hasta marzo de 1998 después de que el Directorio del Banco autorizó un préstamo provincial, constituyéndose en la primera operación en el sector (préstamo de inversión en el sector educativo) y en la región.

De esta forma, el préstamo fue aprobado por el BIRF el día 9 de abril de 1998 por un monto de US\$ 119 millones. A dicho monto se sumaron los US\$ 51 millones que aportó la Provincia de Buenos Aires para la consecución del proyecto (aproximadamente un 30% del total), que totalizó una suma de US\$ 170 millones. Debido a un retraso por parte del Ministerio de Economía del gobierno nacional en la firma del convenio de garantía, el préstamo fue efectivo a partir del 23 de diciembre de 1998.

El objetivo general del proyecto fue mejorar la educación secundaria del 7º al 9º grado (conocidos como Tercer Ciclo de la Educación Básica o EGB3), y del 10º al 12º grado (Polimodal). Concretamente el proyecto buscaba:

- Incrementar la tasa de finalización en la educación secundaria.
- Mejorar los procesos de aprendizajes en el nivel escolar.
- Mejorar las habilidades de los egresados de las escuelas secundarias a fin de facilitar su entrada en el mercado laboral.

El proyecto contó con la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante, DGCYE) del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires como la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) y se estructuró en torno a tres componentes:

- Componente A: Expansión del acceso a la educación secundaria.
- Componente B: Mejora en la calidad y relevancia de la educación secundaria, y
- Componente C: Administración del proyecto.

El componente A incluyó la construcción de nuevas aulas para alojar al 9º grado de EGB3, y la rehabilitación de todas las escuelas que han adoptado el ciclo educativo obligatorio en conformidad con la Ley Federal de Educación y la Ley Provincial de Educación (leyes sobre las cuales se tratará más adelante) para dar cabida a la afluencia de estudiantes de educación secundaria.

Por su parte, el componente B abarcó el fortalecimiento institucional para facilitar la transición al currículum polimodal en las escuelas participantes (aproximadamente 200), la reestructuración de 40 escuelas secundarias agro-técnicas de un universo de 244, y el establecimiento y ejecución de programas extracurriculares en las escuelas participantes.

En lo que respecta al fortalecimiento institucional para facilitar la transición al currículum polimodal en las escuelas participantes, este incluyó la capacitación de todos los supervisores en cuanto a la orientación, supervisión y desarrollo de planes escolares, así como la mejora de sus habilidades de asistencia técnica y evaluación; la provisión de capacitación y asistencia técnica para los equipos administrativos de las escuelas con hincapié en la gestión escolar, la administración institucional y la supervisión pedagógica; la provisión de asistencia técnica a los directivos de cada escuela a cargo del desarrollo e implementación de los planes escolares, entre otros.

En cuanto a la reestructuración de las 40 escuelas agro-técnicas, la misma se llevó a cabo mediante la provisión de recursos educativos actualizados y sofisticados, la capacitación en el servicio con respecto a la utilización de nuevos recursos educativos y las prácticas pedagógicas, la rehabilitación de talleres y aulas para recibir el nuevo equipamiento y los recursos de aprendizaje en instalaciones apropiadas y seguras, y la promoción de vínculos entre las escuelas técnicas y el sector privado.

Finalmente, el componente C contempló financiamiento para la administración del proyecto mediante la Unidad de Implementación del Proyecto (en adelante, UIP).

Cuadro n° 4: Montos de cada componente del PRODYMES III (en millones de US\$)

Componente	Estimado en la evaluación inicial (Marzo 1998)	Estimado al finalizar (2003)
Componente A: Expansión del acceso a la educación secundaria	132	145.70
Componente B: Mejora en la calidad y relevancia de la educación secundaria	26.60	25.10
Componente C: Administración del proyecto	1.40	2.40
Contingencias físicas o de precios (por fuera de los tres componentes)	10	-
TOTAL	170	173.20

Fuente: Informe n° 25549. Informe de Finalización del préstamo PRODYMES III (21/03/2003)

Cuadro n° 5: Participación del BIRF y de la Provincia de Buenos Aires (PBA) en los componentes del préstamo PRODYMES III en 1998 y en 2003 (en millones de US\$)

Componente	Estimado en la evaluación inicial (Marzo 1998)		Estimado al finalizar (2003)	
	BIRF	PBA	BIRF	PBA
Componente A: Expansión del acceso a la educación secundaria	92.80	43.30	93.80	52
Componente B: Mejora de la calidad y relevancia de la educación secundaria	24.70	2.70	22.30	2.60
Componente C: Administración del proyecto	1.50	0	2.40	0.10
SUB-TOTAL	119	51	118.50	54.70
	170		173.20	
<i>Contingencias físicas o de precios</i>	10		-	
TOTAL	170		173.20	

Fuente: Informe n° 25549. Informe de Finalización del préstamo PRODYMES III (21/03/2003)

Tal como se desprende de los cuadros n° 4 y 5, el costo total del proyecto fue estimado al momento de la evaluación inicial en US\$ 170 millones. Cuando el Banco realizó la misión de

finalización en 2003, el costo total del proyecto se había incrementado a US\$ 173.2 millones (tal como se evidencia en el cuadro nº 4), de los cuales US\$ 118.5 millones correspondieron al préstamo y US\$ 54.7 millones a la contraparte, es decir, que la Provincia aportó más fondos de los indicados al comienzo del préstamo en el documento de evaluación inicial (1998). El total no desembolsado por el Banco, que fue cancelado, estuvo estimado en US\$ 487.544.

De acuerdo con el BIRF, la implementación del PRODYMES III fue considerada como altamente satisfactoria en vistas de determinados indicadores, tales como el incremento en las tasas de egresos de la EGB3 al polimodal, y las tasas de culminación del polimodal, así como la reducción en la tasa promedio de repetición en el nivel polimodal en todas las 198 escuelas del proyecto. La razón para asignar una calificación altamente satisfactoria solo a estos objetivos, se derivó del hecho de que los logros del proyecto fueron ligeramente más allá de los objetivos esperados correspondientes establecidos en la etapa inicial de evaluación (1998), especialmente en un contexto de grave crisis financiera, económica y social, como la de Argentina desde mediados de 1999.

Así, mientras el primer objetivo contó con una calificación de altamente satisfactoria, el segundo objetivo del proyecto (mejorar los procesos de aprendizaje en el nivel escolar) fue calificado como satisfactorio, el tercero y último (proveer de habilidades a los egresados de las escuelas secundarias para facilitar su entrada al mercado laboral) no fue calificado en vistas de la dificultad encontrada para seguir a los egresados en su inserción laboral. De esta forma, la calificación general del PRODYMES III fue satisfactoria.

Estos resultados y calificaciones fueron contrastados por Vior y Oreja Cerruti (2015), cuando señalan que en el caso del PRODYMES III el nivel más afectado fue el de la enseñanza secundaria, y que la forma en que se implantó el EGB3 y el polimodal, sin infraestructura, sin equipamiento, sin la necesaria y prolongada preparación de los docentes reforzó su carácter discriminador y desalentó a jóvenes y adolescentes que dejaron de visualizar a la educación como instrumento para la movilidad económica y social. Según estas autoras:

“La transferencia a las jurisdicciones provinciales de todos los establecimientos secundarios y de los institutos de formación de docentes generó enormes diferenciaciones de acuerdo con los recursos presupuestarios y técnico-pedagógicos de cada provincia (Vior, 2004). La población más afectada por la reforma fue el grupo de adolescentes que no registraba antecedentes familiares de escolarización más allá del nivel primario. A pesar del incremento en las tasas de escolarización de la población de 13 a 18 años de edad, la información estadística muestra importantes problemas de repitencia y abandono escolar” (Vior y Oreja Cerruti, 2015: 226).

Varios de estos temas indicados por Vior y Oreja Cerruti (2015) serán retomados más adelante en el análisis del préstamo, principalmente en cuanto a lo que se refiere al proceso de descentralización.

Un aspecto que se mencionó al comienzo del apartado, pero que merece ser desarrollado es la demora de ocho meses por parte del Ministerio de Economía nacional en firmar el convenio de garantía, en vistas de la coyuntura económica, lo cual retrasó la entrada en vigor del convenio de préstamo entre la Provincia y el BIRF. De acuerdo con el Banco, la necesidad social de expandir la educación secundaria forzó al gobierno de la Provincia de Buenos Aires a financiar con sus propios recursos fiscales la expansión del 9º grado y la rehabilitación de escuelas de EGB3 por un monto de US\$ 176 millones. Una vez que el convenio de garantía fue firmado, fue remitido al Banco y el convenio de préstamo fue efectivo, la Provincia de Buenos Aires solicitó un cambio en el alcance y los objetivos del proyecto de construcción, aunque sin realizar cambios en los objetivos originales del proyecto. Este cambio consistió en utilizar los fondos del proyecto para ampliar el acceso al nivel polimodal, lo cual fue acordado con el Banco en la misión de supervisión de noviembre de 1998. Considerando el cambio, las escuelas polimodales¹¹² se convirtieron en la unidad a construir y no las aulas para 9º grado. De lo anterior queda en evidencia cómo una situación generada por el gobierno nacional, tal como fue el retraso en la firma del convenio de garantía, generó cambios en el proyecto con fondos de organismos internacionales y su posterior ajuste a fin de adaptarlos a un nuevo uso sin modificar aspectos centrales del proyecto, tales como los objetivos.

Otro aspecto del PRODYMES III a resaltar fue su impacto significativo en el desarrollo institucional a largo plazo. Primeramente, el proyecto fue el principal apoyo de la Provincia de Buenos Aires como la primera provincia de todo el país en implementar la Reforma Educativa prevista en la Ley Federal de Educación de 1993, en la cual los organismos internacionales (principalmente el BIRF y el BID) tuvieron una considerable incidencia (Ascolani, 2008; Sironi, 2016; Vior, 2008, entre otros). La Provincia adoptó la estructura recomendada por la Ley Federal que incluía un ciclo de educación básica obligatoria comprendiendo un grado pre-escolar (para niños de 5 años), seis años de nivel de educación primaria (EGB1 y EGB2) y tres años de un nivel de educación secundaria inferior (EGB3). Además, el currículum para el nivel polimodal de tres años (secundaria superior) fue

¹¹² Tal como se menciona en el Informe de Finalización (2003), una escuela polimodal incluye además de los salones de clase, un laboratorio de computación, un laboratorio de ciencias, un centro con recursos de aprendizaje multimedia, un taller (en el caso de las escuelas secundarias agrotécnicas), espacios administrativos, instalaciones deportivas y baños.

completado en el año 2000 incluyendo la definición de las siete orientaciones técnicas o profesionales para todas las escuelas secundarias. Así, la Provincia de Buenos Aires se constituyó en un modelo para numerosas provincias que intentaban cumplir con la Ley Federal, especialmente con respecto al nivel polimodal.

De esta forma, a pesar de la presión política (en vistas de los cambios de gobernadores y ministros de educación de la Provincia) para asignar una mayor prioridad al componente de construcción que a los pedagógicos durante los primeros dos años de implementación del proyecto, la UIP, con el asesoramiento del Banco, corrigió el curso de una manera efectiva (según el Banco) y aseguró una finalización satisfactoria de los otros componentes. De acuerdo con el BIRF, esta es una señal positiva de una organización flexible que aprende y mejora su funcionamiento a medida que pasa el tiempo. La UIP fue un modelo para su efectivo sistema de gestión financiera establecido, y la oficina del Banco en Buenos Aires alabó este esfuerzo por escrito. La UIP se aseguró de que los informes de auditoría para cada año fiscal durante la vida del proyecto se enviaran al Banco a tiempo, lo que es un fuerte contraste con el retraso que le tomó al Gobierno nacional entregar los informes de auditoría para el PRODYMES I y II al Banco todos los años, tal como se señala en el Informe de Finalización (BIRF, 2003).

Dimensión 1: el PRODYMES III en el contexto de fomento de la descentralización y los intentos de privatización de la educación superior

El proyecto PRODYMES III es consistente con la Estrategia de Asistencia al País vigente en el período 1997-1998. Tal como se mencionó en apartados anteriores, si bien el foco del proyecto fue la educación secundaria, la misma fue atravesada por el proceso de descentralización y de fomento de la privatización de la educación superior. Esto se indica en el documento EAP de 1997 cuando señala:

“Los desafíos que enfrenta la educación secundaria incluyen un aumento en la demanda de la extensión de la educación obligatoria y la necesidad de mayores inversiones en capacitación docente y materiales educativos como consecuencia de la reforma curricular. Los beneficios esperados de los proyectos incluyen mejores resultados de aprendizaje a través de una mejor asignación de recursos con menores gastos administrativos y un mayor gasto en libros de texto y otros materiales de enseñanza y capacitación de maestros. Sin embargo, la débil capacidad institucional ha contribuido a retrasos en la implementación de estos proyectos y la necesidad de ajustes en el diseño del proyecto. La educación superior también es un enfoque. El gobierno federal brinda educación gratuita en universidades públicas, y los

temas de equidad y eficiencia son importantes. El Préstamo para la Reforma de la Educación Superior está financiando los esfuerzos del gobierno federal para fortalecer la autonomía financiera de las universidades públicas e introducir tarifas. El objetivo sería reducir los desembolsos del gobierno y redirigirlos a los niveles primario y secundario, y promover el desarrollo continuo de la educación universitaria privada” (Estrategia de Asistencia al País, 1997: 13).

De esta forma, queda en evidencia en el documento la idea de fortalecer y descentralizar la educación secundaria al tiempo que fomentar el cobro de tarifas en la educación superior, esto último en el marco del Préstamo de Reforma de la Educación Superior.

Asimismo, la visión del Banco respecto de mejorar la educación secundaria es considerada como pro-mercado o *market-friendly*, al sostener que una fuerza de trabajo con la educación adecuada es crucial para alcanzar altas tasas de empleo y asegurar la competitividad internacional.

En vistas de lo anterior es preciso recordar que durante esta etapa, a nivel global, el BIRF comenzó a encuadrar la educación desde la teoría del capital humano, mediante la cual la misma es vista como una inversión que hacen los individuos para aumentar su productividad personal y, consecuentemente, su estatus ocupacional e ingresos. Por consiguiente, en correspondencia con el individualismo que fundamenta algunos planteos del Banco, este enfoque invita a confiar en la superación individual de las condiciones estructurales de la desigualdad a través de la educación, responsabilizando, por lo tanto, a los propios individuos de su “éxito” o “fracaso” (Domenech, 2007). Esto es señalado por Stolcke (1998):

“La ilusión liberal de que la superación socioeconómica depende tan sólo de la voluntad y el esfuerzo individual constituye una trampa ideológica que oculta las verdaderas causas de la desigualdad, a saber, la dominación y explotación de la mayoría desposeída por una minoría que vive en la abundancia” (Stolcke, 1998: 321, citado en Domenech, 2007: 72).

Asimismo, a lo largo de la implementación del PRODYMES III, el BIRF realizó auditorías y numerosas misiones de supervisión a Argentina. Así, respecto de las primeras es posible indicar que el proyecto estuvo sujeto a tres revisiones exhaustivas a partir de abril de 2000, durante la revisión intermedia de diciembre de 2000 y en mayo de 2002. La muestra de la última revisión de adquisición incluyó 27 contratos de bienes y servicios adquiridos por el proyecto en el período de los 16 meses anteriores.

Respecto de las segundas, en los documentos del préstamo se constató que el Banco llevó a cabo un total de 9 misiones de supervisión hasta el cierre del proyecto, incluida una revisión intermedia en diciembre de 2000 y la misión para la elaboración del Informe de Finalización

en diciembre de 2002. Las misiones de supervisión se realizaron aproximadamente cada seis meses¹¹³. Antes de cada una de estas misiones de supervisión, la UIP preparó y entregó al Banco de manera oportuna, informes de progreso de implementación del proyecto que, de acuerdo con el BIRF, resultaron en una valiosa documentación para lograr los objetivos de la misión. Tal como se señala en el Informe de Finalización, sólo tres gerentes de tareas estuvieron a cargo de toda la operación de préstamos y las misiones de supervisión, por lo tanto, la continuidad de la supervisión fue lograda en gran medida por los equipos del Banco. De acuerdo con el organismo, las misiones de supervisión del BIRF fueron fundamentales para identificar soluciones factibles para abordar problemas relevantes de implementación de proyectos, entre los que se encontraron la ayuda a la UEP a realizar viajes de estudio a otros países que habían realizado con éxito reformas educativas similares (Chile y Escocia); la redirección del alcance del componente de construcción como consecuencia de un retraso significativo para que el Ministerio de Economía Nacional emita el convenio de garantía; hacer que la UEP aclare y ajuste los criterios de orientación escolar durante el primer año de implementación del proyecto; modificar la naturaleza de la provisión de equipos de aprendizaje actualizados a las escuelas técnicas y agrícolas, entre otros.

Las misiones de supervisión del Banco calificaron el progreso en la implementación y en el avance en el desarrollo de los objetivos del proyecto como satisfactorio, y en algunas ocasiones, como altamente satisfactorio. Cada misión de supervisión finalizó como un documento que incluyó el progreso realizado, problemas a atender, recomendaciones y soluciones acordadas. Asimismo, cada documento fue usado como forma de monitoreo y mecanismo de seguimiento.

Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el préstamo PRODYMES III

El BIRF ha demostrado ser uno de los organismos internacionales con mayor poder de influencia e imposición en el terreno de las políticas públicas. En cuanto al terreno educativo, la incidencia no puede ser comprendida sin considerar su participación en los procesos económicos de Argentina y en las reformas de los aparatos estatales abordadas en capítulos anteriores.

Así, tal como recuerdan Vior y Oreja Cerruti (2015) los diagnósticos y las recomendaciones del Banco han incidido fuertemente en la definición de políticas educacionales de los países

¹¹³ Las mismas fueron realizadas en las siguientes fechas: 26/10/1998, 15/03/1999, 03/09/1999, 03/04/2000, 04/12/2000, 13/08/2001, 10/12/2001, 31/05/2002 y 13/12/2002. De cada misión participaron entre 1 y 8 funcionarios/as (entre los que se encontraron especialistas en educación, “economistas de la educación”, especialistas en educación técnica, especialistas en desarrollo y en proyectos, entre otros).

de América Latina a través del asesoramiento técnico, del condicionamiento de políticas para el otorgamiento de los préstamos, de las prioridades asignadas a determinados objetivos y de la formación sistemática de cuadros técnicos y políticos, miembros de ONG, académicos, periodistas, profesores y estudiantes en los cursos ofrecidos desde 1955 por el Instituto Banco Mundial, con apoyo político y financiero de las fundaciones Ford y Rockefeller (Vior y Oreja Cerruti, 2015).

En este sentido, en el caso concreto del PRODYMES III esta dimensión se encuentra presente en las tres formas que se consignaron en el marco teórico de esta tesis, a saber, en las condicionalidades económicas, ambientales y sociales y de reforma en el sector público.

La condicionalidad económica en este préstamo concreto se vislumbra en los llamados a privatizar sectores de la educación, tal como fue desarrollado con anterioridad.

Por su parte, la condicionalidad ambiental y social se relacionó con la exigencia de una buena gobernanza en el sistema educativo y mejoras en sus servicios. Este tipo de condicionalidad se encontró muy vinculada con la reforma de educación, de tipo restrictivas y de carácter neoliberal, que introdujo principios básicos postulados por el Banco, tales como equidad, calidad, eficacia y eficiencia (Domenech, 2007).

En este marco, en el préstamo PRODYMES III (y en los anteriores):

“Se promueven valores caros al ideario neoliberal: eficiencia con relación al gasto, competencia como motor para la mejora de la calidad, la equidad y la igualdad de oportunidades. La educación es considerada en términos de *inputs y outputs, hardware y software*. Las reformas son presentadas como intervenciones «técnicas», ausentes de cualquier debate teórico y político y guiadas por las «lecciones aprendidas» y las «buenas prácticas» que el Banco se muestra interesado en replicar en todo país desconociendo las diferentes historias y situaciones” (Vior y Oreja Cerruti, 2015: 204).

Con el propósito de mostrarse como la voz autorizada en materia educacional, el Banco ha difundido, en los últimos 30 años, numerosos documentos con diagnósticos y recomendaciones a nivel global, regional y por país¹¹⁴ (Vior y Oreja Cerruti, 2015). En el caso de América Latina una recomendación era precisa, la oferta del nivel primario podría ser expandida si la educación superior se financiaba con el pago de aranceles por parte de los estudiantes, lo cual se evidencia en el préstamo PRODYMES III.

¹¹⁴ Entre estos documentos se encuentran “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política” (1987), “Educación primaria” (1990), “Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación” (1991), “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” (1994) y “Prioridades y estrategias para la educación” (1995), entre otros.

En cuanto a la condicionalidad de reforma en el sector público, la misma se evidenció en el proceso de descentralización, que atravesó las etapas de preparación e implementación del préstamo PRODYMES III. Así, el Banco pretende que:

“el Estado central no sea el único responsable de impartir la educación. Según su perspectiva actual, la educación debe estar también en manos de los gobiernos locales, la comunidad, las familias, los individuos y el sector privado” (Banco Mundial, 2004, citado en Domenech, 2007: 66).

Tal como señala Domenech (2007), dentro de la concepción del BIRF, el Estado debe ocuparse en forma prioritaria de brindar educación a aquellos sectores sociales que no pueden adquirirla en el mercado educativo. En función de ello, el Banco se propone “elevar la calidad pedagógica y revitalizar las escuelas públicas para alumnos pobres al apoyar mejoras en la enseñanza y el aprendizaje” (BIRF, 2004, citado por Domenech, 2007: 66).

En los diversos documentos del Banco se enfatiza que la administración de las escuelas públicas está excesivamente centralizada, recomendándose que el nivel central se concentre en la mejora de la calidad de la educación, el establecimiento de normas, la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y uso de los insumos y la evaluación del rendimiento escolar (BIRF, 1996); y que el nivel intermedio (provincias, regiones, estados, municipios) administre y financie las instituciones, y que las escuelas cuenten con mayor autonomía y alienten la participación de las «comunidades» locales (Vior y Oreja Cerruti, 2015).

Dimensión 3: Contexto específico nacional y provincial. Entre la Reforma Educativa, el ajuste y la crisis socio-económica de 2001

Un aspecto crucial del PRODYMES III es el hecho de encontrarse atravesado e influenciado por condicionantes internos importantes, a saber, la reforma educativa de la década de 1990 y la grave crisis socio-económica que comenzó en el año 1999 y desencadenó en la hecatombe de los años 2001 y 2002.

En este sentido, el PRODYMES III fue concebido en el marco de la denominada Reforma Educativa que emergió de la Ley de Descentralización n° 24.049 (del año 1992, que transfería la responsabilidad de llevar adelante la educación pública a las provincias en los niveles de preescolar a secundario, hasta el 12° grado) y la Ley Federal de Educación n° 24.195 (del año 1993, la cual modificó la estructura educativa y propuso una base para el cambio curricular). Como consecuencia de esta última ley las provincias que adoptaron esta nueva estructura, tal como fue el caso de la Provincia de Buenos Aires, proporcionaron un grado de preescolar, un ciclo primario de seis años (dividido en dos ciclos de tres años cada uno etiquetado como

EGBI y EGB2) y un ciclo de tres años de secundaria inferior (EGB3). En este contexto, la Ley Provincial de Educación n° 11.612 (1994) obligó a la población en edad escolar correspondiente a asistir al ciclo de nueve años, incluido uno de preescolar, conocido como educación básica general (Educación General Básica o EGB) y se ofreció, en una modalidad obligatoria, la oportunidad de una secundaria superior de tres años conocida como polimodal. Cabe aclarar que antes de la introducción de la Reforma Educativa, en la Provincia de Buenos Aires era obligatorio completar sólo 7 grados de educación básica.

La implementación de esta Reforma Educativa provincial se llevó a cabo en 4 etapas, comenzando en 1995 y avanzando progresivamente hasta 1998, incorporando los planes de estudios revisados cada tres grados por año. En la última etapa se comenzó a implementar gradualmente el nivel polimodal y concluyó en 2000, constituyéndose así la Provincia de Buenos Aires en la primera de todo el país en implementar el nivel polimodal.

Producto del contexto nacional y provincial, en el caso concreto del PRODYMES III, luego de la firma del convenio de préstamo entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires, el mismo tuvo 6 enmiendas durante su implementación (entre diciembre de 1998 y diciembre de 2002), ninguna de las cuales afectó los objetivos originales de financiar la reforma educativa en la Provincia¹¹⁵. De acuerdo con datos del Informe de Finalización, todas las enmiendas fueron propuestas por la Provincia y aprobadas por el Banco, demostrando gran flexibilidad por parte de la primera en la implementación del proyecto.

A continuación, se señalan aquellos factores relacionados con el gobierno nacional que según el BIRF, obstaculizaron el desempeño en la implementación del proyecto. El primer factor se refiere a la ya mencionada demora del Ministerio de Economía Nacional en otorgar el convenio de garantía del préstamo. Como se explicó anteriormente, esta demora provocó que el Gobierno de la Provincia financiara con sus propios recursos la expansión del 9º grado y buscara un acuerdo con el Banco para redirigir los ingresos del proyecto para expandir el nivel polimodal. El segundo factor se refiere al Decreto del Ministerio de Economía Nacional del 3 de diciembre de 2001 que impuso restricciones a los retiros de depósitos en cuentas bancarias. Este Decreto, conocido popularmente como el "corralito", impidió que el BIRF hiciera depósitos en la Cuenta Especial, y que la Provincia pudiera hacer los retiros. El tercer

¹¹⁵ Entre las enmiendas se encuentra el cambio en la expansión de construcciones para el 9º grado, por el polimodal; expansión del Apoyo a las Iniciativas de los Jóvenes en las Escuelas (AIJE) a 100 escuelas más; asegurar la conectividad a internet de todos los laboratorios de computación en las escuelas participantes del PRODYMES III; aumentar el alcance de la reestructuración de las escuelas técnicas de 40 a 244; extender la fecha de cierre del proyecto al 30 de junio de 2002; proveer suministros básicos de aprendizaje para aproximadamente un millón de estudiantes secundarios en riesgo de EGB3 y polimodal; y extender la fecha de cierre del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2002.

factor se refiere a un segundo Decreto del Ministerio de Economía Nacional en enero de 2002, que convirtió a pesos argentinos todas las cuentas bancarias públicas y privadas, independientemente de la naturaleza de la moneda denominada de la cuenta. Estos dos decretos ralentizaron significativamente la implementación del proyecto durante el primer semestre de 2002. A mediados de mayo de 2002, el Ministerio de Economía Nacional, en virtud de su Resolución 52/02, levantó los dos Decretos para todas las cuentas bancarias relacionadas con proyectos con financiamiento multilateral o bilateral, tal como era el caso del PRODYMES III, aunque recién en junio de 2002, la Cuenta Especial del proyecto se reconvirtió nuevamente en dólares. Finalmente, el último factor se refiere a la contabilidad financiera final del proyecto, que se verá afectada por los diferentes tipos de cambio operados durante este período de crisis. Estos cuatro factores requirieron una reprogramación constante de las actividades del proyecto y causaron las enmiendas al convenio de préstamo que se mencionaron más arriba.

Otros factores que afectaron la implementación del proyecto en un contexto de crisis fue el cambio de tres Gobernadores¹¹⁶ y tres Ministros de Educación provinciales¹¹⁷ durante el ciclo de vida del proyecto. No obstante, el proyecto fue mantenido y apoyado por cada funcionario, aunque se desaceleró en vistas del proceso de internalización de cada administración sobre las particularidades del proyecto. Tal como se observa en el Informe de Finalización:

“los gobiernos entrantes presionaron a la UIP solicitando resultados rápidos y visibles de la inversión financiada por el Banco” (Informe de Finalización, 2003: 15).

Otro factor tuvo que ver con el Decreto Provincial 28/2002 (del 11 de enero de 2002), mediante el cual se reducía la planta de funcionarios de la UIP al 30%, y reducía significativamente los salarios del personal remanente. Como resultado, se redujo notablemente la cantidad de personal calificado en la UIP durante el último año de implementación del proyecto.

Por último, un factor que contribuyó al proyecto fue el hecho de:

“estar bajo la conducción de una contraparte técnica muy bien organizada, y con personal altamente calificado en la Provincia. La capa superior de personal técnico de la UIP PRODYMES III fue, en general, la misma que

¹¹⁶ Teniendo en cuenta que el proyecto comenzó formalmente el 23/12/1998 y culminó el 31/02/2002 los tres gobernadores fueron Eduardo Duhalde (11/12/1991 al 10/12/1999), Carlos Ruckauf (10/12/1999 al 03/01/2002) y Felipe Solá (03/01/2002 al 10/12/2007).

¹¹⁷ Cargo denominado Director General de Cultura y Educación. En el periodo del proyecto estuvo a cargo de la DGCE Graciela Giannettasio (1992-1999), José Bordón (1999-2001) y Mario Oporto (2001-2005).

participó en la preparación e implementación de la participación de la Provincia de Buenos Aires en el PRODYMES I y II” (Informe de Finalización, 2003: 21).

De esta forma, se resalta la gran familiaridad por parte del equipo de la UIP con respecto a las operaciones, procedimientos y expectativas del Banco.

Análisis de un préstamo subsidiario: el Segundo Programa de Desarrollo Municipal

El Segundo Programa de Desarrollo Municipal (en adelante, PDM II) fue negociado entre el BIRF y la República Argentina en el año 1995 y aprobado el 18 de octubre del mismo año. Como antecedente importante se destaca el PDM I el cual fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en marzo de 1988¹¹⁸.

De acuerdo con información del convenio, el monto total del préstamo fue de US\$ 210 millones, y a diferencia de otros proyectos no se registraron aportes del gobierno nacional en carácter de contraparte. De dicho monto, el Banco desembolsó US\$ 188,5 millones.

Un aspecto que resulta importante resaltar es que el BID, en consonancia con este proyecto, aprobó e implementó de forma simultánea el Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales Municipales (código 830-OC, por US\$ 210 millones) en las provincias que no participaron del PDM II. En el caso de las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe, el BIRF y el BID financiaron proyectos de infraestructura municipal de forma complementaria, en los cuales el BIRF financió sub-proyectos que costaron hasta US\$ 2 millones y el BID aquellos que costaron más. Ambos programas de préstamo estuvieron estrechamente coordinados y fueron consistentes en sus respectivos términos y condiciones, lo que es un ejemplo de la amplia coordinación entre ambos organismos.

El PDM II tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población y la *competitividad* de las ciudades, mediante el desarrollo y mejoramiento en la provisión de *servicios* de infraestructura básica en las áreas de agua, saneamiento y vial de carácter municipal.

Los tres componentes principales del proyecto fueron:

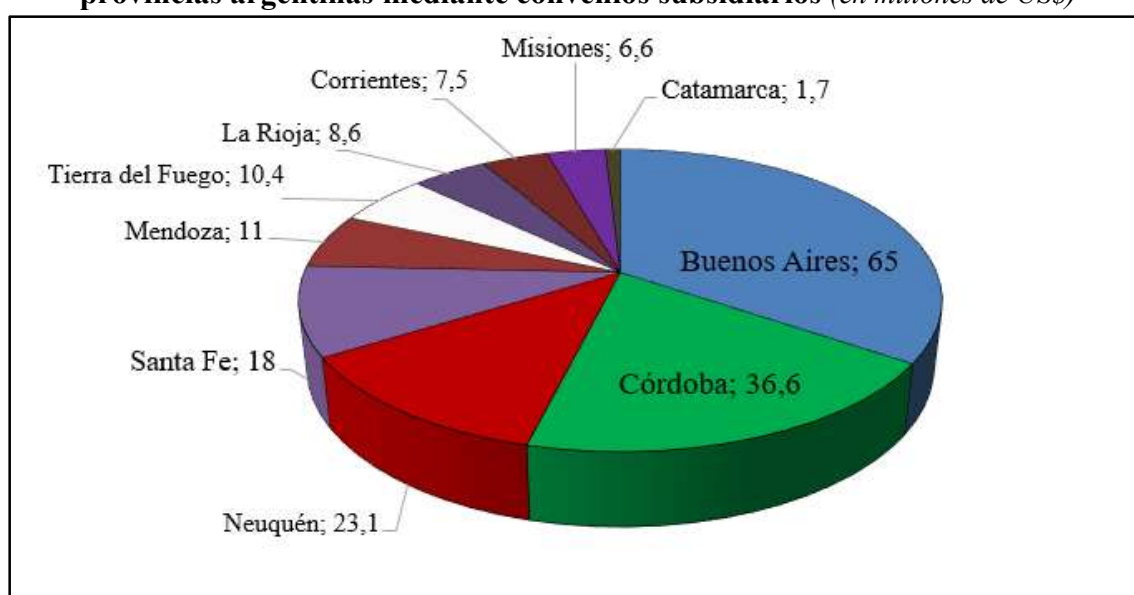
- Componente A: la provisión de infraestructura básica municipal (aproximadamente el 81% del total del proyecto), principalmente inversiones pequeñas y simples para alcanzar un nivel adecuado y eficiente de servicios municipales.

¹¹⁸ Del mismo participaron 5 provincias, a saber, la Provincia de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Neuquén y Santa Fe, las cuales además se convirtieron en promotoras del PDM II.

- Componente B: el programa de fortalecimiento institucional (aproximadamente el 6% del costo total del proyecto), en áreas claves tales como finanzas municipales, gestión, planeamiento, administración y *calidad de la entrega* de los servicios municipales. A medida que avanzaba el proyecto, a este componente se agregó un sub-componente denominado “Municipios del Tercer Milenio” (en adelante M3M), cuyo objetivo fue demostrar los beneficios derivados de prácticas financieras sólidas y una mejor gestión municipal mediante la *financiación de paquetes integrales de reforma en municipios piloto*. Sobre este sub-componente se retomará más abajo.
- Componente C: la administración del proyecto, monitoreo y auditoría (13% del total del proyecto) incluyendo las revisiones de desempeño semestrales y las auditorías financieras anuales.

Se trató de un préstamo subsidiario o indirecto en vistas de que una vez aprobado, los fondos del mismo fueron parcialmente prestados a 10 provincias¹¹⁹ (gráfico n° 12), y seguidamente re-prestados a aproximadamente 500 municipios.

Gráfico n° 14: Distribución de los montos desembolsados del préstamo PDM II entre las provincias argentinas mediante convenios subsidiarios (en millones de US\$)



Elaboración propia. Fuente: BIRF.

¹¹⁹ Siguiendo el formato del PDM I, se contemplaban 13 provincias para participar del préstamo, sin embargo, tres provincias (Formosa, La Pampa y Santa Cruz) decidieron no participar del proyecto. Por su parte, Formosa no pudo participar debido a la falta de suficiente capacidad de endeudamiento. La Pampa no cumplió la condición de elegibilidad de tener regularizados los pagos del acuerdo de préstamo municipal firmado en el marco del PDM I (la mayoría de los cuales estaba en default) y la Provincia de Santa Cruz, en una decisión política decidió no participar de ningún programa financiado por organismos financieros internacionales.

Del gráfico se desprende la preeminencia que adquirieron las tres provincias más pobladas de Argentina y que concentran la mayor parte del PIB del país, Buenos Aires, Córdoba, Neuquén y Santa Fe que en total alcanzan el 75% del total de los fondos desembolsados. También es dable destacar la participación que tuvo la Provincia de Buenos Aires en el PDM II recibiendo un 34% del total de los fondos desembolsados.

A continuación, se detalla la participación de los municipios en el PDM II, la cual se resume en el cuadro n° 6:

Cuadro n° 6: Participación de los municipios por provincia en el PDM II

	Total de Municipios por provincia (en 2005)	Municipios participantes del PDM II y %
Provincia de Buenos Aires	134	88 (65,7%)
Catamarca	33	29 (87,9%)
Córdoba	249	65 (26,1%)
Corrientes	66	28 (42,4%)
La Rioja	18	18 (100%)
Mendoza	18	18 (100%)
Misiones	75	75 (100%)
Neuquén	34	34 (100%)
Santa Fe	363	157 (43,3%)
Tierra del Fuego	3	3 (100%)
Total	993	515 (51,9%)

Informe de Finalización (2005: 38).

Como es posible observar en el cuadro, un total de 515 municipios (que representan aproximadamente el 52% del total de municipios en las diez provincias participantes) han implementado sub-proyectos en el marco del PDM II. En cinco provincias la totalidad de los municipios fueron cubiertos por el proyecto, a saber, en La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego, mientras que la participación de municipios fue de más del 50% municipios en siete de las diez provincias. Este fue el caso de Córdoba, Corrientes y Santa Fe. En el caso de Córdoba y Santa Fe, donde se observa una cobertura limitada, del 26% y 42% de todos los municipios participaron del programa, respectivamente, es necesario aclarar que estas dos provincias poseen un número mayor de municipios que el resto, por lo cual, si bien el porcentaje resulta bajo, el número de municipios participantes fue considerable.

La participación de las provincias estuvo coordinada por la Unidad de Coordinación Central, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mientras que la implementación del Programa en cada provincia estuvo a cargo de las diferentes Unidades Ejecutoras Provinciales, establecidas en cada una de las diez provincias participantes.

En cuanto a la calificación que otorgó el BIRF a la operación de préstamo, la misma fue considerada como satisfactoria a pesar del impacto negativo de la crisis de 2001-2002. Se señala que la operación ha financiado una amplia cartera de inversiones físicas, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y promoviendo la actividad económica a nivel municipal. Según el Banco, el PDM II también ha contribuido a una *gestión más efectiva* del sector público a nivel municipal a través del desarrollo de capacidades "prácticas" y la incorporación de herramientas de gestión modernas para ayudar a los municipios participantes a administrar mejor sus recursos. La operación ha tenido menos éxito al establecer mecanismos financieros para movilizar recursos de una manera no deficitaria y no inflacionaria para financiar inversiones municipales, principalmente debido al impacto de la devaluación de 2002.

Además, se indica que:

“Los intendentes¹²⁰ y las autoridades provinciales han informado constantemente sobre el alto impacto que la operación ha tenido en sus comunidades y han demostrado la propiedad de la operación durante su implementación” (Informe de Finalización, 2005: 5).

En este sentido, a fines del año 2001 el Programa había, prácticamente, comprometido la totalidad de los recursos, aproximadamente el 96.5%. No obstante, luego de la devaluación, los montos en pesos se multiplicaron, lo que dió lugar a la gestión de una nueva serie de proyectos, que cambiaron el perfil de los anteriores que habían sido ejecutados hasta ese momento, orientándose hacia la inversión a planes de ejecución de corto plazo, en especial de adquisición de equipos (Informe de Finalización, 2005).

La participación de la Provincia de Buenos Aires en el PDM II

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires fue autorizado a endeudarse y consecuentemente suscribió con el Estado Nacional el convenio subsidiario mediante la ley 11.661 del 13 de julio de 1995. Además, mediante esta ley se autorizó a afectar los fondos de

¹²⁰ Entre los intendentes entrevistados por el Proyecto se encuentran el intendente de Apóstoles, Lobos, Tandil, Morón, Río Grande y Ushuaia.

la Coparticipación Federal de Impuestos en garantía de los compromisos que asumiera frente al Estado Nacional y hasta la cancelación del préstamo.

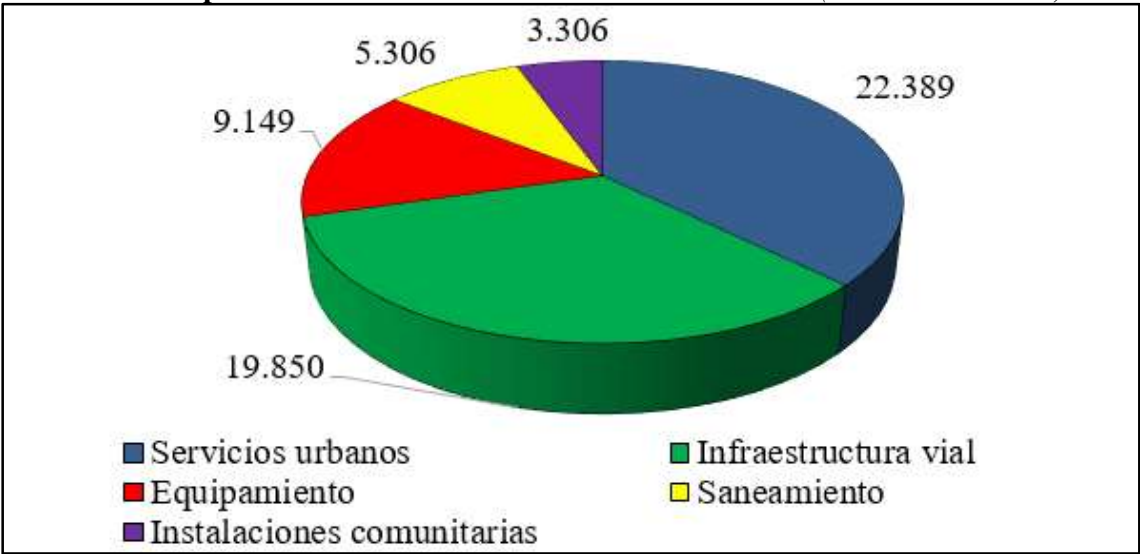
Asimismo, el proyecto en la Provincia se enmarcó en la ley 10.712 del 3 de noviembre de 1988, mediante la cual se aprobaba y creaba el Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, en el contexto del PDM I.

De esta forma, en el marco del PDM II, la Provincia recibió US\$ 65 millones, implementados en 228 sub-proyectos distribuidos en 88 municipios (el 17% de la totalidad de municipios participantes del PDM II), cuyos fondos fueron parcialmente transferidos luego de la firma de los convenios de sub-préstamos.

Del total recibido por la Provincia, US\$ 60 millones estuvieron destinados a inversiones físicas en 168 sub-proyectos (el 73,7%), mientras que US\$ 4.9 millones se destinaron al desarrollo institucional, distribuidos en 60 sub-proyectos (el 26,3%).

Los sub-proyectos destinados a inversiones físicas estuvieron distribuidos en cinco sub-componentes, a saber, servicios urbanos (agua, alumbrado público, cloacas, gas, recolección de desechos sólidos, entre otros), saneamiento (protección contra inundaciones, drenajes y saneamiento ambiental), infraestructura vial (redes viales, pavimento y señales viales), instalaciones comunitarias (áreas recreativas, mataderos, terminales de colectivos, cementerios, instalaciones comunitarias varias, etc.) y equipamiento (ambulancias, mantenimiento y construcción de equipos, vehículos, equipamiento para la recolección de desechos sólidos, etc.). Los montos de cada sub-componente se indican a continuación en el gráfico n° 15.

Gráfico n° 15: Distribución del financiamiento del BIRF a la Provincia de Buenos Aires en el componente de infraestructura física del PDM II (en millones de US\$)



Elaboración propia. Fuente: Informe de Finalización (2005).

Del gráfico se desprende la importancia que adquirieron los servicios urbanos y de infraestructura vial en el financiamiento del BIRF del componente de infraestructura física, los cuales en conjunto representan el 70% del financiamiento.

Otro aspecto que resulta interesante destacar es la distribución geográfica de los subproyectos en la Provincia de Buenos Aires, que alcanzó a 88 municipios de los 134 que existían a principios del siglo XXI, los cuales fueron responsables de la identificación y selección de los mismos de acuerdo a sus necesidades territoriales.

La participación del Municipio de Tandil (Provincia de Buenos Aires) en el marco del PDM II

El Municipio de Tandil participó del PDM II, mediante la implementación de diferentes subproyectos, así como a través de la experiencia piloto Municipios del Tercer Milenio (M3M).

Al igual que el resto de los 87 municipios participantes en la Provincia de Buenos Aires, la implementación estuvo supeditada a la firma de un convenio de sub-préstamo con la Provincia. Esto permitió la construcción de una segunda cisterna, la ampliación de la provisión de agua y la adquisición de equipamiento informático.

Asimismo, y en el marco del PDM II, Tandil participó del programa M3M, el cual también fue implementado en otros 3 municipios del país (Apóstoles, Misiones; Río Grande, Tierra del Fuego; y San Martín de los Andes, Neuquén). A pesar de su parte relativamente pequeña en los costos del proyecto (US\$ 1,2 millones), la experiencia piloto de M3M ha tenido, de acuerdo con el BIRF, un alto impacto en el desarrollo institucional entre los municipios participantes y el potencial para difundir las lecciones aprendidas entre otros municipios.

Los municipios participantes se caracterizaron por tener menos de 100.000 habitantes, estar ubicados en diferentes regiones geográficas, tener intendentes de diferentes afiliaciones políticas y tener un interés manifiesto por participar.

Tal como se indicó con anterioridad, este componente comenzó su implementación a mediados de la vida del PDM II, por lo cual cumplir con los plazos se consideró una preocupación principal (BIRF, 2005). Este componente fue coordinado directamente por la Unidad de Coordinación Central (UCC), en lugar de actuar a través de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), como con el resto de los subproyectos.

El M3M se estructuró en torno a tres áreas principales de intervención: i) planificación urbana y territorial; ii) desarrollo local y económico; y iii) reforma administrativa municipal. Además, el modelo M3M siguió una secuencia clara: i) un análisis detallado de la etapa de diagnóstico de las debilidades y fortalezas de la municipalidad que involucraba la

participación activa de los actores municipales, incluidos el intendente y los miembros del concejo de la ciudad, así como representantes de la comunidad; ii) la generación y priorización de alternativas de sub-proyectos, y su selección final por parte de los funcionarios locales, quienes también decidieron el monto del préstamo que se tomará; iii) la preparación de términos de referencia para los sub-proyectos seleccionados, lo que ayudó a aportar más detalles y una mejor definición a las ideas preliminares del sub-proyecto; y iv) su implementación por consultores externos que fueron seleccionados a nivel nacional a través de métodos de adquisición estándar (BIRF, 2005).

En el caso del Municipio de Tandil, el M3M se implementó mediante un convenio celebrado entre la UEN y el Municipio en el marco del PDM II. A mediados de 1999, mediante el decreto n° 8068, el Intendente Julio José Zanatelli creó en la municipalidad la Oficina Ejecutora del Proyecto M3M.

Tal como señala Erbiti (2003):

“Durante los tres primeros meses de implementación del programa, el Equipo de Coordinación (creado en el ámbito de la UEN, coordinadora del proyecto), los técnicos de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y personal seleccionado de distintas áreas de la gestión municipal (ejecutivas y legislativas) se abocaron a la elaboración de los diagnósticos referidos a los cuatro temas claves. Lograda esta primera etapa de diagnóstico interno, se produjo la convocatoria (19/11/99) de diferentes actores sociales a fin explicar las características de la experiencia en marcha e invitarlos a participar en el análisis de las fortalezas y debilidades del sector productivo y en la identificación de proyectos vinculados al desarrollo económico local. Esta primera reunión constituyó el puntapié inicial del proceso participativo donde se explicitaron los métodos y formas de participación posibles, argumentando sobre sus fortalezas y debilidades. Acudieron a la misma representantes del sector agropecuario, industrial y de servicios, como así también agentes vinculados a la cultura, la educación, las ONG y la Universidad. Veinte días después se efectuó la segunda convocatoria ampliándose la representatividad de actores de la comunidad. Los objetivos de la reunión fueron identificar agentes, necesidades, dificultades, disponibilidad de información, características de la capacitación y formas de planificación de cada uno de los sectores que constituyen la expresión de la vida económica y social de la ciudad, los que se transformaron en disparadores del debate” (Erbiti, 2003: 12).

Luego de las reuniones participativas mencionadas, el Municipio convocó a aquellas instituciones locales que pudieran darle seguimiento y legitimidad al proceso y que tuvieran capacidad técnica para el abordaje conjunto de las problemáticas detectadas. Se conformó una comisión que se reunió en reiteradas oportunidades para trabajar en la identificación y análisis

de las fortalezas y debilidades del sector productivo, como así también para la elaboración de propuestas básicas (proyectos de desarrollo local) que atiendan las necesidades detectadas. Finalmente, se efectuó una convocatoria general con el fin de presentar las conclusiones del diagnóstico y los proyectos propuestos a fin de discutir y consensuar su priorización con los interesados (Erbiti, 2003).

De acuerdo con el BIRF, entre los principales resultados del M3M en Tandil se encontraron:

- Planeamiento urbano y territorial: el desarrollo del plan de desarrollo urbano, junto con el marco normativo correspondiente; aunque al finalizar la ejecución del programa, en 2005, estaba pendiente la aprobación y la adopción formal del plan por parte del municipio. Según el Banco, “es muy probable su aprobación, ya que los miembros del municipio se han mantenido bien informados sobre el proceso. Una vez aprobado por el municipio, el plan debe ser aprobado por el nivel provincial, como lo exige la ley provincial” (BIRF, 2005: 50). Luego de dos años de estudios, el Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil fue aprobado el 15 de noviembre de 2005 mediante la Ordenanza n° 9865.

- Desarrollo económico local: el desarrollo de una base de datos económicos locales bajo el M3M, que se actualiza anualmente, y la implementación de "Pro Tandil", una iniciativa destinada a articular a los diversos actores en el desarrollo económico local: público, privado y esferas comunitarias. Asimismo, se destaca el caso de un programa de desarrollo dirigido a empresarios.

- Reforma de la Administración municipal: la implementación de siete de los nueve módulos del software RAFAM (Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal), lo que resultó de acuerdo con el Banco, en ganancias considerables en *productividad* debido al *desarrollo de capacidades* y la incorporación de herramientas de gestión modernas para ayudar a los municipios participantes a administrar mejor sus recursos. Además, se implementó un intenso proceso participativo para desarrollar una visión, misión y valores compartidos para el municipio, lo que implicó talleres de todos los niveles del personal municipal, actividades participativas con organizaciones comunitarias y 217 encuestas para ayudar a caracterizar el perfil y las aspiraciones del personal municipal.

Dimensión 1: la reforma municipal en la estrategia del BIRF

El PDM II se encontró profundamente influenciado por la visión del BIRF y del gobierno argentino de profundizar la reforma municipal. Al momento de aprobarse el préstamo, el plan económico del gobierno, basado principalmente en el modelo de la Ley de Convertibilidad, se encontraba puesto a prueba ante la crisis mexicana.

En este sentido, como se desprende de la EAP del año 1995, en esta etapa el BIRF concentrará sus esfuerzos en apoyar al gobierno en los esfuerzos por profundizar el proceso de ajuste, particularmente en las reformas provinciales y municipales, además de reconstruir la ampliamente deteriorada infraestructura de base, objetivos que se tradujeron en el PDM II.

Un aspecto que merece ser señalado es el hecho de que a nivel global los PDM se encontraron en amplia relación con los procesos de descentralización, y Argentina no fue la excepción¹²¹.

Desde la visión del Banco, el proceso de descentralización se vio en riesgo de ser obstaculizado por la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales, la escasa movilización de recursos en ese nivel y el limitado acceso a financiamiento a largo plazo para los programas de inversión (BIRF, 1999). Por tal motivo, los PDM tenían como finalidad corregir algunos de estos problemas, al mismo tiempo que, según el Banco, preparaban a los gobiernos locales para obtener préstamos en los mercados de capital.

En el marco del PDM II, el BIRF realizó numerosas misiones de supervisión a Argentina, las cuales totalizaron 15 entre 1995 y 2003, participando especialistas en reforma, transporte urbano, ingenieros civiles, analistas de operaciones y consultores. De acuerdo con el Banco, las misiones de supervisión incluyeron visitas regulares a las UEP y a municipios. Según el organismo esta estrategia ayudó al Banco no sólo a obtener un entendimiento más profundo de los desafíos que enfrentaban las provincias y municipios durante la implementación del proyecto, sino que también ayudó a establecer una mayor presencia entre los gobiernos subnacionales de Argentina.

Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el préstamo PDM II

En el presente apartado se aborda la presencia de condicionalidad en el préstamo PDM II, entre la que prevalece la condicionalidad fiduciaria, económica, y de reforma en el sector público.

En primer lugar, se analiza la condicionalidad fiduciaria, que como se indicó en la introducción de esta tesis, es la menos intrusiva y es la más común de encontrar en los préstamos. En el caso concreto del PDM II, la misma se refiere a que las provincias participantes tuvieron que cumplir con la condicionalidad fiscal establecida en el Convenio de Préstamo (3280-AR) y tener una ley transparente de participación en los ingresos (coparticipación), satisfactoria para el Banco, que transfiera fondos suficientes de las provincias a los municipios para garantizar los convenios de sub-préstamo.

¹²¹ Desde los primeros años ochenta se han realizado 16 PDM en 11 países, y en 1999 se estaban llevando a cabo otros 19 en 15 países, con un volumen total de préstamos de US\$2.000 millones (BIRF, 1999).

Asimismo, la denominada condicionalidad fiduciaria se observa cuando se mencionaba que:

“Todos los municipios serían elegibles para participar en el componente de fortalecimiento institucional del proyecto. Sin embargo, para recibir crédito para financiar inversiones en infraestructura municipal, los municipios tendrían que cumplir con los criterios de solvencia (equilibrio de cuenta corriente y capacidad de endeudamiento)” (BIRF, 1995: 3).

Al igual de como ha sucedido con otros préstamos, al tratarse de un préstamo subsidiario se espera que los municipios sean totalmente capaces de pagar los fondos prestados. No obstante, el reembolso se garantizaría mediante los fondos de la co-participación en los ingresos a los municipios controlados por las provincias (BIRF, 1995).

Tal como quedó plasmado en los documentos, durante las negociaciones el Banco se aseguró que las siguientes condiciones se cumplieran:

- (a) Gobierno Central de que: (i) todo el producto del préstamo del Banco sería exclusivo de las provincias elegibles de acuerdo con criterios de asignación aceptables para el Banco en términos y condiciones equivalentes al préstamo del Banco, con el reparto de ingresos de cada provincia participante que sirve como garantía para el reembolso de los sub-préstamos; (ii) establecería y proporcionaría el apoyo y la dotación de personal adecuados a la UCC para proporcionar supervisión general de la ejecución del proyecto; y
- (b) que el Gobierno Central haría que los gobiernos provinciales: (i) establezcan, cuenten con personal adecuado y apoyen de otra manera a las UEP; (ii) contribuyan al apoyo financiero de la UCC; (iii) presenten propuestas oportunas de programas de inversión anuales para revisión y aprobación del Banco; (iv) aprueben y ejecuten el programa de acuerdo con el Manual Operativo; (v) proporcionen evaluaciones de desempeño semestrales, informando sobre el cumplimiento de todos los acuerdos del proyecto; y (vi) lleven a cabo todas las medidas de protección ambiental (BIRF, 1995).

En segundo lugar, en lo que se refiere a las condicionalidades de tipo económico y de reforma, se encuentran las siguientes condiciones establecidas por el Banco para comenzar con la efectividad del préstamo (es decir, el comienzo del proyecto y el desembolso de los fondos):

- a) el Banco debe haber aceptado: (i) el Manual Operativo del Proyecto; (ii) los términos de referencia para las evaluaciones semestrales de desempeño; y (iii) los planes de dotación de personal de la UCC;
- b) el Gobierno Central debería celebrar un Contrato de Préstamo Subsidiario con al menos una provincia; y,

(c) la provincia mencionada en el punto anterior también debería: (i) haber establecido y dotado adecuadamente de personal a su UEP; (ii) haber acordado cumplir con los criterios de contratación internacional; y (iii) haber presentado los procedimientos y responsabilidades ambientales a seguir de acuerdo con el Manual Operativo (BIRF, 1995).

De esta forma, queda en evidencia la condicionalidad del Banco no sólo hacia el gobierno nacional, sino también a las provincias, en un claro ejercicio de disciplinamiento en términos de Corbalán (2002).

En cuanto a los criterios municipales de solvencia crediticia para el componente de las inversiones físicas, el BIRF requirió que los municipios tuvieran: a) ingresos corrientes (excluidas las donaciones discrecionales) que excedían los gastos corrientes; y b) obligaciones de deuda dentro de los límites adecuados definidos por los siguientes criterios: i) la deuda total no debe exceder el 60 por ciento de los ingresos municipales totales; y ii) el servicio de la deuda total de los préstamos pendientes y propuestos que no exceda el 15 por ciento de los ingresos presupuestados totales para el año del proyecto propuesto. Los criterios de elegibilidad del sub-proyecto se centraron en la recuperación de costos, garantizando que un porcentaje mínimo del costo de las inversiones físicas se recuperaría de los beneficiarios directos (BIRF, 1995).

A las condiciones anteriormente enunciadas deben agregarse aquellas presentes en el convenio de préstamo, las cuales establecen que:

“El convenio de préstamo subsidiario debe incluir que la provincia participante llevará a cabo sus sub-proyectos de fortalecimiento institucional seleccionados y hará que, según los acuerdos de sub-préstamo, los municipios realicen sus respectivos sub-proyectos de inversión y sub-proyectos de fortalecimiento institucional, y deberá proporcionar o hacer que se proporcionen, oportunamente según sea necesario, los fondos, instalaciones, servicios y otros recursos requieren para ello” (Convenio de préstamo, 1995: 25).

Asimismo, se considera que la provincia participante deberá mantener la UEP con el propósito de coordinar, supervisar y participar en la ejecución del Proyecto, con funciones, responsabilidades y personal, considerados como satisfactorios por el Prestatario y el Banco, y deberá proporcionar a la UEP los fondos, instalaciones y otros recursos necesarios para el desempeño oportuno y eficiente de sus funciones y responsabilidades.

Además, a más tardar el 30 de septiembre de cada año, durante la ejecución del Proyecto, la provincia participante, a través de la UEP, deberá proporcionar a la UCC un plan de inversión anual detallado para el año calendario inmediatamente siguiente, dicho plan será de tal

alcance y detalle como el Banco deberá solicitar razonablemente, e incluir el Sub-proyecto de Inversión Elegible y los Sub-proyectos de Fortalecimiento Institucional Elegibles propuestos para llevarse a cabo durante dicho período y mostrar con respecto a cada Sub-proyecto de Inversión Elegible los procedimientos y proyecciones de recuperación de costos aplicables y su impacto en la solvencia del Municipio .

También el convenio de préstamo entre el BIRF y la República Argentina establece como condición que:

“Los sub-préstamos tendrán los mismos términos y condiciones financieras que los préstamos subsidiarios (...). La provincia participante deberá: (i) mantener un fondo (el Fondo de Desarrollo Municipal, en adelante FDM) para depositar, entre otros, en dicho fondo todos los pagos recibidos en virtud de los Contratos de Préstamo; (ii) administrará el FDM de acuerdo con las prácticas financieras y administrativas apropiadas, satisfactorias para el Banco, y utilizará los ingresos del mismo exclusivamente para: a) Realizar pagos del principal, intereses y otros cargos del Préstamo Subsidiario; y b) financiar inversiones municipales, incluidos programas de asistencia técnica y capacitación, similares a los sub-proyectos de inversión elegibles y los sub-proyectos de fortalecimiento institucional elegibles” (Convenio de préstamo, 1995: 26).

En tercer y último lugar, la condicionalidad ambiental del PDM II obliga a que todos los sub-proyectos, independientemente de su tamaño, cumplan plenamente y serían consistentes con las políticas y condiciones ambientales del Banco, incluida la preparación de declaraciones de impacto ambiental siempre que sea necesario.

Dimensión 3: Contexto doméstico específico

Tal como se mencionó más arriba, durante el período 1994-1995, la crisis mexicana expuso la vulnerabilidad del frágil equilibrio fiscal de Argentina, lo que llevó al gobierno a poner en marcha una nueva ola de reformas destinadas a consolidar las reformas estructurales y extenderlas a los gobiernos subnacionales.

En este contexto, para extender su agenda de reformas a los gobiernos municipales, el gobierno solicitó al BIRF y al BID que preparen una operación de seguimiento que reproduzca el PDM I.

De esta forma, el PDM II sirvió para consolidar el proceso de reforma y descentralización en curso, al tiempo que el proyecto permitía que cada municipio participante sea responsable de crear sus propias prioridades para el desarrollo de la infraestructura local dentro del alcance del proyecto.

Asimismo, otro aspecto a resaltar tiene que ver con el hecho de que el PDM II se encontró atravesado por la crisis socio-económica de 2001 y el fin de la convertibilidad, lo cual permitió que nuevos sub-proyectos puedan financiarse a partir de la devaluación del peso argentino. La crisis no sólo terminó con el modelo basado en la convertibilidad y la reforma, sino que además generó el consecuente cambio de autoridades del año 2002 y 2003, momento en los cual aún continuaba en ejecución el proyecto.

Estos cambios se visualizan en los documentos finales del proyecto (de los años 2003 y 2005), en los cuales se incorporó una sección de referencia del gobierno y recomendaciones para el Banco, tal como se evidencia en el Informe de Finalización del año 2005, apartado que no se incorporaba en otros documentos de la década anterior.

PARTE III
PERÍODO 2003-2015

CAPÍTULO 4

LA RELACIÓN ENTRE EL BIRF Y LA ARGENTINA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2003-2015)

Introducción

El presente capítulo aborda la relación del BIRF con Argentina en el período 2003-2015. En primer lugar, se contextualiza la etapa tanto a nivel internacional como regional resaltando aquellas cuestiones que marcaron la realidad argentina, ya que, en segundo lugar, se aborda el contexto doméstico tomando como punto de partida la crisis política y socioeconómica de 2001-2002.

En tercer lugar, se trata la política exterior argentina del período, y aquellos elementos que permitirán contar con insumos para el estudio de la relación del BIRF con Argentina, tal como las particularidades de la relación del gobierno argentino con Estados Unidos, acreedores internacionales y países de la región, además del proceso de desendeudamiento.

Seguidamente, el capítulo se concentra en la relación BIRF-Argentina durante los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner, trazando los rasgos distintivos de cada etapa, así como sus principales préstamos, montos y finalidades. A modo de cierre, se estudia el acercamiento del BIRF a la cuestión subnacional en Argentina, mediante documentos denominados Estrategias de Asistencia al País.

Contexto internacional y regional del período 2003-2015

A nivel internacional, el período debe ser enmarcado en la Guerra contra el Terrorismo, iniciada por Estados Unidos luego de los atentados del 11-S, que acentuó el unilateralismo, con incursiones armadas en Afganistán e Irak. En líneas generales, esta concentración en temas de seguridad en Medio Oriente, amplió los márgenes de maniobra en otras regiones del mundo, tales como América Latina, donde como consecuencia del desprestigio y resistencia ante las políticas neoliberales, tuvo lugar el ascenso de gobiernos de centro-izquierda o nacionalistas durante los primeros años de la década.

Además, en esta etapa, dos aspectos deben abordarse, ya que condicionaron fuertemente a los gobiernos argentinos del período, tales como la crisis financiera de 2007/2008 y sus consecuencias, y los precios de las materias primas. Este último se abordará más adelante en vistas del impacto que tuvo para Argentina y la región.

Si bien durante los primeros años del período (coincidentes con la presidencia de Kirchner) la economía internacional conoció una relativa estabilidad, para 2007/2008 se desató la crisis financiera en Estados Unidos y Europa, que según los economistas sólo fue equiparable a la crisis del '30 y generó consecuencias globales, entre las que según Busso (2016), se encontraron una contracción del comercio internacional por la caída de la demanda, discusiones multilaterales en torno a los mecanismos para regular las actividades financieras

internacionales y el debate sobre las políticas económicas para enfrentar la crisis, enmarcado entre las opciones de ajuste (que primaron en los países más afectados) o de políticas activas/expansivas.

En este sentido, la crisis puso de manifiesto “las severas fallas de gobernanza de una globalización fiada a su supuesta capacidad de autorregulación” (Sanahuja, 2018: 40), al tiempo que puso de relieve los límites de la promesa de crecimiento de la globalización a través del mercado.

En parte como consecuencia de la crisis en los países centrales y los altos precios de las *commodities*, para la primera década del Siglo XXI, fue posible constatar los efectos del ascenso de los países emergentes (principalmente los BRICS¹²²) en el orden internacional actual, que tal como recuerda Ikenberry (2011), generó que “la riqueza y el poder se muevan del Norte y el Este, al Oeste y el Sur” (Ikenberry, 2011: 17, citado por Actis y Zelicovich, 2016: 10). Al respecto, estos autores señalan que:

“promediando la segunda década del siglo XXI, la concentración del poder económico entre las naciones del Norte con respecto a los BRICS, en rubros como recursos, capital e inversiones, comercio, acervo tecnológico, acceso a mercados, etc., es menor a la existente a principios del año 2000. La distribución de dichos factores entre países desarrollados, agregados los BRICS, y el resto del mundo, no obstante, mantiene altos niveles de asimetría” (Actis y Zelicovich, 2016: 11).

Respecto de los BRICS, en esta etapa han sostenido la necesidad de reformar el sistema de gobernanza global, aunque los autores cuestionan si esto ha afectado realmente el núcleo de pautas de conducta, principios, e instituciones del orden prevaleciente, en vistas de que la multilateralización parece ser limitada, y más que redemocratización Actis y Zelicovich (2016) observan una re-jerarquización en la estructura de poder relativo.

En este sentido, el carácter revisionista de los países emergentes es puesto en duda con la creación en 2015 del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones¹²³ (en adelante, AIIB), ya que su funcionamiento es similar al de los organismos de Bretton Woods. De esta forma:

¹²² Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que conformaban en 2011 el 42% de la población del mundo, el 15% del Producto Interior Bruto (PIB) global y el 12,8% del volumen comercial planetario. Como hicieron en el año 2009 (con la excepción de Rusia), sus economías crecieron a tasas superiores a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE). Desde el año 2003 están generando el 65% del crecimiento global y disponen de cuantiosas reservas en dólares que suponen el 40% de las reservas totales de las divisas mundiales.

¹²³ El AIIB surgió como una iniciativa de la República Popular de China en 2013 tras una gira del Presidente Xi Jinping por el sudeste asiático. Luego de casi dos años de negociaciones, el 29 de junio de 2015 cincuenta Estados firmaron el acta constitutiva convirtiéndose todos ellos en Miembros Fundadores. El dato sobresaliente es que entre ellos se encontraron países de todas las regiones del mundo, muchos de ellos aliados tradicionales de los EE.UU. (Actis y Zelicovich, 2016).

“El funcionamiento del AIIB tiene mucha similitud a cómo los EE.UU. se han asegurado tener el control de las instituciones de Bretton Woods creadas bajo su órbita de influencia. China consiguió tener el 26% de los votos a nivel del directorio dado que es por lejos el mayor aportante (30,34% del total de los fondos). De esta manera Beijing tiene el poder de veto sobre decisiones claves del Banco dado que las mismas deben contar con el 75% de los votos” (Actis y Zelicovich, 2016: 16).

Según estos autores, este ejemplo sirve para ilustrar que la disputa en torno al orden internacional es cuantitativa, en términos de distribución material del poder, y no cualitativa, es decir, modificar normas, reglas y el funcionamiento de la gobernanza (Actis y Zelicovich, 2016).

A los términos de este capítulo, resulta interesante destacar, que además del AIIB, también fue creado en 2014, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (conocido por sus siglas NBD BRICS), como alternativa a las organizaciones financieras tradicionales y los intentos de reforma de las mismas.

En esta *nueva* arquitectura financiera internacional, China adquirió un papel preponderante, como consecuencia del mayor protagonismo que obtuvo a partir de 2001, con el ingreso a la OMC, y el tránsito ascendente hasta convertirse en una potencia regional y global, con altas tasas de crecimiento económico e importantes vínculos comerciales, político, estratégicos y culturales a nivel mundial¹²⁴.

En cuanto al contexto regional, el período estuvo enmarcado en el denominado cambio de época para los países latinoamericanos (Colombo, 2011) producto de la crisis de legitimidad del neoliberalismo, y el ascenso al poder de gobiernos de centro-izquierda o nacionalistas que intentaron acabar con la situación de ajuste, exclusión y fragmentación social. Al respecto, Ayerbe (2011) caracteriza a estos gobiernos como:

“preocupados con la revalorización del protagonismo del Estado frente al Mercado, objetivando recuperar capacidades de gestión en el ámbito interno, especialmente en la promoción de la equidad social, y externo, buscando mayor autonomía en las relaciones con Estados Unidos en el fortalecimiento de los procesos de integración regional” (Ayerbe, 2011: 15).

Además, los países de la región gozaron del ascenso lento, pero persistente de los precios de las *commodities*, especialmente de la soja, lo cual se tradujo en superávit comercial y fiscal. Sin embargo, en líneas generales, para 2011, los términos del intercambio comenzaron a deteriorarse, los precios de las *commodities* subieron, “con un deterioro del balance externo,

¹²⁴ Parte de este protagonismo se expresó en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que pretende relanzar una nueva Ruta de la Seda, tanto marítima como terrestre a través de territorios considerados claves para la República Popular China.

se detuvo el crecimiento del PBI”, lo cual según Schorr y Arceo (2017: 79) “es la mejor definición de la dependencia externa de América Latina”. Sobre este punto Sanahuja señala:

“América Latina, tras dejar atrás la crisis económica global y el ciclo favorable de las materias primas, parece descubrir que con el cambio de siglo se ha imbricado mucho más profundamente en la globalización. Ello ha supuesto oportunidades, como atestigua el fuerte crecimiento económico y el progreso social que se logró gracias a la bonanza de las *commodities*, que sostuvo políticas propias favorables al crecimiento y cierto grado de redistribución; la reducción de la pobreza y la ampliación de las clases medias, y una mayor presencia internacional a través de estrategias regionalistas y políticas exteriores más asertivas (Serbin, 2014; Sanahuja, 2016). Pero una América Latina más globalizada también comporta nuevos riesgos: el más inmediato es la mayor vulnerabilidad estructural que supone la finalización de esa bonanza, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales: en particular, la paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento menos dependiente de las exportaciones, y el nuevo patrón de organización de la economía global centrado en la digitalización y la automatización. El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida” (Sanahuja, 2018: 37).

Este período de bonanza económica y sintonía política entre los gobiernos de la región, impulsó la consolidación de procesos de integración regional y la creación de otros, entre los que se encontró la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, de 2008), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, creada en 2010), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), así como instancias de cooperación tales como el Banco del Sur (2007) y la Alianza del Pacífico (2011). El devenir de estas organizaciones ha estado estrechamente ligado a la cambiante situación económica y política de la región.

De esta forma, la etapa concluyó con cambios en la escena política sudamericana, que diversos autores catalogaron como un *fin del ciclo progresista o giro a la derecha*, para dar lugar a gobiernos como el de Mauricio Macri en Argentina, Michel Temer¹²⁵ en Brasil, y Sebastián Piñera en Chile.

Contexto nacional del período 2003-2015

En el caso de Argentina, el período 2003-2015 estuvo liderado por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner, quien estuvo dos mandatos en la Casa Rosada, a saber, 2007-2011 y 2011-2015.

¹²⁵ Vice-presidente de Brasil entre 2011 y 2016. Llegó al poder luego de la decisión del Senado Federal de destituir a la presidenta Dilma Rousseff, y culminó su mandato en 2018.

El principal objetivo de estos gobiernos se constituyó en alcanzar crecimiento económico sostenido con inclusión social, a través de la distribución del ingreso. Para alcanzarlo se puso énfasis en la dimensión productiva de la economía, en contraste con el modelo especulativo de financiarización de la economía. En otras palabras, el gobierno “dio claras señales de intentar revalorizar 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.

Tal como el presidente Kirchner afirmó en su primer discurso, su gobierno estaría sustentado en una economía ordenada y predecible, el respeto por la política y las instituciones, y una opción concreta por los aspectos sociales, en contraposición al modelo predominante en los años 1990, que como vimos sólo contemplaba el equilibrio macroeconómico como tema prioritario (Colombo, 2005). Expresó que el objetivo fundamental de su gobierno sería “reconstruir un capitalismo nacional serio”, donde el Estado debía adquirir un papel principal como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión.

Además, como parte de la estrategia de recuperación se planteó como objetivo 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).

Asimismo, en su discurso de asunción, Kirchner señaló que su acción iba a estar guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 25/05/2003). Sin embargo, Simonoff (2009) se pregunta ¿Qué significa para el Presidente Kirchner un modelo propio? De acuerdo con el autor, se trata de un modelo de industrialización con fuerte tradición tanto del primer peronismo como también del desarrollismo frondizista. Años después, Cristina Fernández, lo definió como un “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada” que:

“...es el modelo económico de claro perfil industrialista sobre esto creo que tenemos algunas precisiones porque también durante muchísimo tiempo... hubo una aparente contradicción entre la economía agrícola-ganadera o economía industrial, entre mercado interno o exportación. Hemos roto los tabúes, hemos demostrado que podemos tener una economía con una muy buena, casi récord, producción agrícola, un proceso de reindustrialización que ha permitido que descienda el índice de desocupación y aumenten las exportaciones, y, al mismo tiempo, los argentinos han mejorado su calidad de vida... (Fernández de Kirchner, 2007: 21-22, citado en Simonoff, 2009: 74).

Por su parte, 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). A esto es necesario agregar, la reducción en los pagos de los intereses de la deuda externa, gracias a la reestructuración de la misma.

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

Además, tal como se mencionó más arriba, durante esta etapa, la recomposición de las condiciones de vida de los sectores populares (tales como el incremento de la ocupación, los salarios mediante paritarias libres y las jubilaciones) se inscribieron en la “cuestión nacional”. Lo propio cabe respecto de los juicios a los represores del terrorismo de Estado, la remoción de las cúpulas militares, la redefinición de la Corte Suprema, entre otras. Es decir, el Estado no sólo reactivó la actividad de la economía real y modificó la forma de hegemonía, sino que también convalidó algunas de las demandas populares como medio para recomponer el sentido nacional tras la crisis de 2001 (Manzanelli y Basualdo, 2016).

En líneas generales, uno de los aspectos más visibles de los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner fue el activo papel desempeñado por el Estado en el desenvolvimiento de la economía y las relaciones entre clases y otros actores sociales. La consigna “recuperar la política”, tuvo como complemento “recuperar el Estado” como herramienta de gestión política y de involucramiento activo en una variedad de asuntos que en la década de 1990 fueron considerados ámbitos propios del capital o de la libre autogestión de la sociedad civil, en su acepción neoliberal de “arréglense como puedan” (Vilas, 2016).

A partir de la asunción de Cristina Fernández se desplegó una forma de Estado específico denominado “nacional y popular” (Manzanelli y Basualdo, 2016: 11), a partir del histórico e inédito, tanto por su duración como por su amplitud geográfica, conflicto con el agro pampeano de 2008, que se desató a raíz de la resolución N° 125 del Ministerio de Economía que intentó modificar la modalidad que adoptaban los derechos de exportación proponiendo las “retenciones móviles”. Durante ese conflicto, el gobierno se enfrentó no solamente con los grandes terratenientes pampeanos sino también con los grupos económicos locales (Manzanelli y Basualdo, 2016). Resulta interesante destacar, que de acuerdo con estos autores:

“A partir de 2008 se produce un quiebre cuando el gobierno intensifica el tutelaje estatal sobre los sectores populares redoblando al mismo tiempo sus esfuerzos encaminados para disciplinar a las diferentes fracciones del capital dominante que formaban parte del bloque de poder de la valorización financiera, incluyendo ahora a los grupos económicos locales. De allí que el kirchnerismo haya procurado avanzar, desde ese año en adelante, por caminos alternativos a las pretensiones devaluatorias y de ajuste salarial de las fracciones dominantes del capital y que, en ese marco, haya impulsado la reestatización del sistema jubilatorio (que permitió financiar políticas de largo plazo como la asignación universal por hijo), la reforma de la carta orgánica del Banco Central, la expropiación del 51% del paquete accionario de YPF, etc.” (Manzanelli y Basualdo, 2016: 12).

En relación a las restricciones externas, autores como Cantamutto, Schorr y Wainer (2016) destacan la presencia de dos grandes etapas bajo los gobiernos kirchneristas. Durante la primera etapa, comprendida entre los años 2003 y 2010 inclusive, la economía argentina acumuló reservas en el BCRA, y durante la segunda que va de 2011 a 2015, se perdieron divisas año a año, con la sola excepción de 2014.

Como fue abordado más arriba, en la etapa 2003-2010 la acumulación de reservas fue una tendencia mundial del período (Hur y Kondo, 2013) que estuvo asociada principalmente al alto precio de las *commodities*, que impactó en los denominados “superávits gemelos”, principalmente el comercial producto de las exportaciones¹²⁶.

Durante este período, el gobierno aprovechó la acumulación de reservas a comienzos de 2006, y canceló anticipadamente la deuda remanente de alrededor de US\$ 9.600 millones con el FMI en 2008, ante el conflicto con las patronales agropecuarias en 2009 y cuando la crisis mundial mostró sus primeros impactos sobre América Latina. En estos dos últimos casos utilizó su “poder de fuego” para contener reiteradas corridas cambiarias, sacrificando reservas y morigerando así el ritmo de devaluación (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016).

Para el año 2011 se comenzó a observar una pérdida de reservas, lo que según estos investigadores evidenciaba que:

“el país tuvo relativo éxito en lograr la valorización del capital, pero fue incapaz de retener los recursos: por diversas vías el excedente compuesto por ganancias y renta se transformó en unidades de moneda extranjera y se retiró del espacio nacional” (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016: 60).

En esta etapa, coincidente con la segunda administración de Fernández de Kirchner, el saldo comercial de mercancías continuó en declive, sectores tales como el energético y de servicios

¹²⁶ Tal como señala (Wainer, 2013, en Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016: 52) “los sectores productores de bienes exportables fueron los responsables de abastecer de divisas a la economía argentina durante esta fase, consolidándose así como actores con un destacado poder estructural. No casualmente, esta fracción del bloque en el poder sería una de las ganadoras más importantes de la etapa.

registraron desbalances cada vez mayores. Al registrar este fenómeno, el gobierno avanzó desde 2012 en la aplicación de diversos mecanismos para desalentar las importaciones (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016).

En términos de Manzanelli y Basualdo, el *cuello de botella* en el sector externo estuvo vinculado con los límites que exhibió el proceso de sustitución de importaciones industriales y a la estrategia predatoria del capital privado en el campo de los hidrocarburos, los cuales, con acciones u omisiones estatales, llevaron a que ambas actividades se tornaran altamente deficitarias (Manzanelli y Basualdo, 2016: 31-32).

De esta forma, una vez más reaparecía la restricción externa, la cual, para algunos observadores, constituía el fin del ciclo kirchnerista y su proyecto de capitalismo nacional. De acuerdo con Vilas (2016):

“El problema al que se enfrentó el kirchnerismo era cómo mantener la política de inclusión social y expansión del consumo con tasas decrecientes de crecimiento y progresiva vulnerabilidad fiscal y externa, sin “enfriar” la economía o haciéndolo al menor grado, y costo social, posible” (Vilas, 2016: 54).

Tal como señalan Manzanelli y Basualdo (2016: 17-18) “la nueva situación exigió una profundización de las reformas estructurales con el propósito de garantizar la política redistributiva y el crecimiento económico”.

Reflexionando sobre la restricción externa y el acceso a las divisas, Schorr (2017) se detiene en los altos niveles de concentración y extranjerización que presentaba la economía argentina, que, si bien como se mencionó, fue muy fuerte en la década neoliberal, en este período se continuó profundizando¹²⁷. Schorr (2017) vincula esta concentración y extranjerización con la salida de divisas por múltiples vías, no sólo la remisión de utilidades, sino que abarcó la dependencia tecnológica, re-primarización y la inserción internacional argentina en función de sus ventajas comparativas, sus recursos naturales.

Otro aspecto que debe ser mencionado en esta etapa, son los aproximadamente 55 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)¹²⁸ que continuaban vigentes y condicionando el desarrollo de Argentina.

¹²⁷ De acuerdo con Schorr (2017: 69-70), 50 empresas manejaban aproximadamente el 65% de las exportaciones argentinas, mientras que de las 200 empresas más grandes del país, 120 eran extranjeras, lo que ilustra el predominio abrumador que tiene el capital extranjero en la economía argentina.

¹²⁸ Su objetivo era la protección y promoción de inversores provenientes de terceros países, producto de la sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley 21.382/93) durante la presidencia de Menem. Mediante los TBI se resigna la soberanía jurídica en su trato con los inversores extranjeros al adherir al CIADI, organismo que deviene en instancia judicial relevante al momento de originarse el proceso de controversias con dichos

Como si ello fuera poco, el acceso al capital financiero se encontró condicionado al arreglo con los tenedores de bonos denominados “fondos buitres”, que no habían ingresado a ninguno de los dos canjes (2005 y 2010), y al regreso al FMI, que requería la revisión de las cuentas macroeconómicas de acuerdo con el inciso 4 de su Estatuto. Ante las dificultades políticas y simbólicas de un nuevo arreglo con el Fondo, el gobierno argentino recurrió entonces a una vía alternativa, que fue la toma de deuda con otros organismos multilaterales de crédito (BID, BIRF y CAF), por la que ingresaron cerca de US\$ 13.000 millones. Al respecto, desde una postura crítica se señala que:

“ante el deterioro manifiesto del frente comercial externo, el enorme esfuerzo social de pago de esta obligación fue compensado con una renovación del ciclo de endeudamiento” (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016: 63).

Como se observará más adelante en este capítulo, a diferencia del FMI, estos organismos proveyeron asistencia técnica y proyectos vinculados con el desarrollo de la infraestructura, producción y cuidado del medio ambiente.

En el contexto del enfrentamiento con los fondos buitres, a nivel doméstico, en 2014 se aprobó la ley 26.984 de “Pago Soberano”, que declaró de interés público el pago de la deuda, al mismo tiempo que reconocía la necesidad de auditarla. A nivel internacional, en un brío similar se logró la aprobación en la ONU de una resolución con procedimientos de renegociación de deuda soberana (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016).

Por otro lado, la ampliación del aparato estatal y de sus capacidades de recaudación y asignación de recursos constituyó una de las dimensiones de mayor visibilidad de los gobiernos kirchneristas (Vilas, 2016). En los 12 años del período, la administración estatal creció en organismos, áreas de incumbencia y recursos, al tiempo que se crearon nuevos ministerios de acuerdo con la relevancia política asignada a las respectivas áreas. Según Vilas (2016) “el más destacado de ellos por la amplitud de su cobertura y el volumen de recursos fue el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” (hasta 2012 subsumía las áreas de energía, minería, comunicaciones, transporte, obras públicas, recursos hídricos, vivienda y desarrollo urbano); otros surgieron de la promoción a ese rango de anteriores secretarías, tales como Industria, Turismo, Agricultura Ganadería y Pesca; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social y Ciencia y Tecnología, que tuvieron un fuerte incremento en estructura, recursos y peso institucional (Vilas, 2016).

inversionistas. A partir del fin de la convertibilidad y la renacionalización de empresas públicas, tuvieron inicio diferentes contiendas judiciales producto de los TBI en el CIADI.

Mientras en el período anterior, las privatizaciones fueron cruciales, entre 2003 y 2015, se renacionalizaron diferentes empresas, entre las que se encontraron Correo Argentino (2003), Aguas Argentinas (2006), Astilleros Tandanor (2007), Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009), YPF (2012), líneas ferroviarias Sarmiento, Mitre y Belgrano Cargas (2012-13). Otros aspectos claves del período estuvieron marcados por la creación, en 2004, de la empresa estatal ENARSA (Energía Argentina S.A.¹²⁹) en el terreno de la energía, y en 2006 de AR-SAT, para la producción de satélites de comunicación.

En términos sociales, en 2008 se estatizó el sistema de jubilaciones y pensiones, privatizado en los noventa y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); que además de atender los problemas específicos del área, la medida permitió ampliar las coberturas, elevar sus montos e incorporar al nuevo sistema el programa más importante de la política social del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: la Asignación Universal por Hijo (Vilas, 2016), que en 2014 alcanzó los 3,6 millones de beneficiarios.

En consonancia con el crecimiento y la distribución mediante transferencia condicionadas de ingresos, la pobreza urbana disminuyó ininterrumpidamente entre 2003 y 2011, aunque de todos modos creció en 2012 y 2013, estabilizándose en el bienio siguiente en los valores de ese último año.

Política exterior argentina del período 2003-2015

Resulta interesante comenzar este apartado abordando cómo concibió el kirchnerismo la misión de la política exterior. En este sentido, Busso (2016) señala que la visión de Celso Lafer¹³⁰ (2002) resulta cercana a la concepción del kirchnerismo, ya que la política exterior debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales. Según el brasileño:

“Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino es la tarea de la política exterior como política pública, lo cual implica la evaluación de la especificidad de esos problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, tarea de ningún modo simple” (Lafer, 2002: 21, en Busso, 2016: 129).

¹²⁹ Actualmente Integración Energética Argentina S.A.

¹³⁰ Jurista, académico y diplomático brasileño nacido en 1941. Se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores durante parte de las presidencias de Fernando Collor de Mello (abril a octubre de 1992) y de Fernando Henrique Cardoso (enero de 2001 a diciembre de 2002).

Además, es necesario considerar a la política exterior como una política pública (con sus ambigüedades o contradicciones), en el marco del mismo juego político de construcción de una coalición social que soporte y profundice el proceso transformador (Colombo, 2011).

En la etapa de la pos convertibilidad, la política exterior de Kirchner estuvo caracterizada por la profundización del MERCOSUR a través de la alianza con Brasil, el establecimiento de una “relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea” (Kirchner, 25/05/2003), así como las gestiones en pos de resolver el problema de la deuda e incrementar la presencia comercial argentina en el mundo. A ello se debe sumar a los organismos internacionales de crédito con quienes se mantuvo un fuerte enfrentamiento discursivo, acusándolos de ser corresponsables de la situación argentina.

En primer lugar, las relaciones con Brasil se establecieron como una prioridad de la política exterior, alcanzando el estatus de relaciones estratégicas, como una herramienta destinada a maximizar el margen de maniobra en relación a Estados Unidos y la Unión Europea, especialmente en las negociaciones comerciales internacionales y dentro de la OMC. A estos temas, Colombo (2007) agrega temas como la deuda externa, el combate a la pobreza y de la exclusión social. De esta forma, tal como explica Vadell (2006):

“La estrategia del gobierno argentino colocó a las políticas de regionalización (fortalecimiento del MERCOSUR) como un elemento prioritario, inclusive como base para una vía de desarrollo alternativa a la vía pregonada por el Consenso de Washington” (Vadell, 2006: 204).

De esta forma, como consecuencia de la debilidad internacional en la que se encontraba el país por estar en cesación de pagos, el gobierno argentino buscó reforzar los vínculos bilaterales con países de la región, así como también los procesos de cooperación e integración latinoamericanos (Miranda, 2012).

Esta proximidad con Brasil se plasmó en 2003 en el Consenso de Buenos Aires¹³¹ y en 2004 en el Acta de Copacabana¹³², mediante los cuales los gobiernos argentino y brasileño se

¹³¹ En el mismo, los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva reconocieron objetivos comunes de sus respectivas administraciones, como combatir la pobreza con un instrumento más genuino que los planes sociales e impulsar sistemas tributarios más justos. También el documento proclama la voluntad de relanzar auténticamente el Mercosur, no sólo como ámbito de negocios de la región sino como paraguas político para actuar frente al resto del mundo.

¹³² El documento tuvo por objeto profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los temas comunes. Entre otras cuestiones acordaron establecer un sistema de intercambio de funcionarios diplomáticos entre las Cancillerías de ambos países; acordaron concretar una primera misión satelital conjunta; se comprometieron a promover la integración de las políticas laborales y sociales en torno del objetivo de generación de empleo de calidad porque este es uno de los ejes articuladores del crecimiento y el desarrollo.

comprometieron a profundizar las instancias de cooperación e integración. Además, se acordó “coordinar las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, con el objetivo de que las exigencias y condicionalidades asociadas a la renegociación de la deuda externa, no afecten las posibilidades de crecimiento de los países deudores” Colombo (2005: 148).

A nivel MERCOSUR, durante la presidencia de Kirchner, se intentó institucionalizar y ampliar el bloque regional. Entre las acciones orientadas en este sentido se encontraron la creación de un Parlamento del MERCOSUR, de un instituto monetario, así como la puesta en marcha de un Tribunal de Controversias, primer órgano supranacional del MERCOSUR. Además, se consiguió la ampliación del bloque con la incorporación, en diferentes velocidades, de Perú, Venezuela y México como miembros asociados (Colombo, 2005).

No obstante esta consonancia y fortalecimiento del vínculo, el hecho de que Brasil ganó protagonismo internacional en esta etapa como potencia regional y/o emergente, puso en evidencia “una severa relación asimétrica entre Buenos Aires y Brasilia” (Miranda, 2012: 96), que fue abordada en el discurso de Kirchner ante el congreso brasileño en enero de 2006. A esta asimetría, se sumaron conflictos económico-comerciales, aunque existió predisposición en ambos gobiernos para que no afecten los avances en la relación¹³³.

Respecto del MERCOSUR, las visiones e ideas de Argentina y Brasil se diferenciaron. En el caso de la primera, desde el inicio de su gestión Kirchner planteó el objetivo común de profundizar el MERCOSUR y de darle solidez jurídica al proceso de integración. Por su parte, Brasil impulsaba un bilateralismo fuerte sin una integración institucionalizada:

“El Mercosur a Brasilia, por la situación en la que se encontraba el bloque, le resultaba funcional, dado que desde él podía ampliar su participación en la política mundial. Por ejemplo, ponderaba el Mercosur para impugnar la propuesta norteamericana del Área de Libre Comercio de las Américas, en lugar de apreciarlo para dinamizar su funcionamiento interno” (Miranda, 2012: 96).

Finalmente, el gobierno argentino aceptó y acompañó el proceso de integración sudamericano, en vistas de considerarlo como un espacio más de poder asociado, similar a la experiencia que tenía a través del MERCOSUR (Miranda, 2012). Además, Argentina acompañó a Brasil en la resolución de las crisis políticas que estallaron en Bolivia, Venezuela,

¹³³ También existían diferencias en cuanto a la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU, mientras Brasil aspiraba a conseguir una banca permanente, la Argentina defendía que la misma debe ser ocupada de forma alternativa por diferentes países de la región. El Canciller argentino Rafael Bielsa, en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005, consideró la pretensión brasileña como “elitista y poco democrática” y reafirmó que las modificaciones “no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas (Clarín, 28 de mayo 2005: 11, citado en Simonoff, 2009: 78).

Colombia y Haití, en un intento por demostrar a Estados Unidos que la región, bajo el liderazgo de Brasil, estaba preparada para resolver sus propios conflictos (Colombo, 2005).

En lo que respecta a la vinculación con Estados Unidos, la administración Kirchner aclaró que ya no mantenía un alineamiento automático, al mismo tiempo que solicitaba el respaldo de Estados Unidos en las negociaciones de un nuevo y esencial acuerdo con el FMI. Además, comunicó que el país no enviaría tropas a Irak, se diferenció en relación a la lucha contra el terrorismo, así como se abstuvo en la votación en Naciones Unidas respecto a Cuba (Colombo, 2005 y 2007).

No obstante estas acciones:

“el gobierno de George W. Bush fue clave para allanar el camino y acortar las diferencias en favor de un nuevo acuerdo entre Argentina y el FMI que suplantó al acuerdo transitorio de enero de 2003 y que permitió evitar el default al refinanciar vencimientos de deuda con los organismos de crédito por un plazo de tres años. Una agudización de la crisis argentina por falta de un acuerdo con el FMI hubiera sido un factor central de desestabilización en el Cono Sur, particularmente en Brasil” (Colombo, 2007: 67).

De esta forma, en mayo de 2005, fue concluida la oferta de bonos de la deuda externa en *default*, obteniéndose la adhesión por parte del 76,15% de los acreedores, lo que implicó un descuento nominal de 65,6% sobre un total reestructurado de US\$102.000 millones. La percepción predominante del resultado fue favorable al gobierno, que alcanzó sus metas a pesar de la oposición del *establishment* financiero internacional.

Luego de este significativo acuerdo, en noviembre de 2005 la relación con el gobierno estadounidense se tensó, debido al rechazo al ALCA que Argentina compartió junto a los otros miembros del MERCOSUR y Venezuela en la Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata (Busso, 2016).

Además, en diciembre del mismo año el Senado aprobó un decreto enviado por Kirchner cancelando la deuda con el FMI, en un valor de US\$ 9.810 millones, utilizando aproximadamente un 36% de las reservas (Redrado, 2010, citado en Ayerbe, 2011).

En otro orden de ideas, la política exterior de Kirchner concibió como fundamental el incremento de las exportaciones mediante la apertura de mercados, el incremento del intercambio con el resto del mundo, y la diversificación de las exportaciones.

Por último, en términos multilaterales, existió un incremento significativo del número de personal destinados a la participación argentina en Misiones de Paz de la ONU, con envíos por ejemplo a Haití. Tal como señaló Kirchner en 2004:

“Durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes” (Kirchner, 2004, citado en Simonoff, 2009: 75).

Esta política de seguridad internacional del gobierno argentino se sustentó en tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y multilateralismo. Por su parte, Simonoff (2009) entendió la mayor participación en fuerzas de paz en la región, en el marco del menor costo que representaba la participación en Medio Oriente; al tiempo que permitió liberar a los Estados Unidos del uso de tropas en Haití, a las que utilizó en sus intervenciones más relevantes: Afganistán e Irak. De acuerdo con Simonoff (2009: 75) “Ésta fue una forma de apoyo indirecto”, sustentado en que para Argentina determinaron esta opción el deseo de establecer una política cooperativa que le permitió compensar la negativa al envío de tropas en Irak y, además, la necesidad de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito (Simonoff, 2009).

A partir de la asunción de Fernández de Kirchner, en 2007 puede observarse una continuidad en la forma de concebir las ideas de política exterior, inserción internacional y relación entre modelo de desarrollo y acción externa de la misma manera que Néstor Kirchner, enmarcados en la inserción latinoamericana, especialmente en Sudamérica; posturas multilaterales y articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía (Busso, 2016). Sin embargo, tal como afirma Simonoff (2009), en un contexto con nuevos frentes abiertos tanto internos como internacionales, se debieron realizar ciertos ajustes en la misma.

De esta forma, la magnitud del impacto de los condicionantes domésticos sobre la política exterior fue mayor en el período de Fernández que en el de Kirchner, no porque no se hubiesen producido mejoras en la situación socio-económica, sino porque como vimos, el gobierno de Fernández tuvo que enfrentar mayor resistencia de grupos de poder internos, tales como el campo, en decisiones que afectaron las dimensiones políticas y económicas de la acción externa argentina y que, en su mayoría, estaban ligadas al modelo de desarrollo interno (Busso, 2016).

El impacto de la confrontación con otros actores internacionales, tales como el FMI, que caracterizó al gobierno de Kirchner y que contó con apoyo social, no sólo no se trasladó a la gestión de Fernández cuando la confrontación se dio con actores domésticos (el campo y sus aliados), donde el resultado fue una polarización de las posturas, sino que inversamente esta estrategia comenzó a ser claramente rechazada como instrumento de política exterior por

quienes se oponían al gobierno. En este sentido, la reacción social y mediática fue mucho menos permisiva con ella que con el ex presidente (Busso, 2016).

Al igual que durante la presidencia de Kirchner, las acciones de política exterior que mostraron una mayor intensidad se hacen visibles en el lugar central y dinámico otorgado por Fernández de Kirchner a América Latina. Los ejes de acción en la región fueron la defensa de la democracia, la resolución de conflictos intra-regionales, el fomento de la integración y la defensa de políticas activas aplicadas por algunos gobiernos sudamericanos ante la crisis desatada en 2008. Busso (2016) brinda algunos ejemplos que ilustran este accionar:

“En 2009, ante el debate regional generado por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares, Cristina presidió exitosamente una reunión de UNASUR en Bariloche destinada a contener una posible crisis. Argentina también se comprometió en la Reunión del Grupo de Río en Santo Domingo para tratar de encarar el conflicto entre Ecuador y Colombia por la invasión que este último país realizó sobre territorio ecuatoriano a los efectos de atacar un campamento de las FARC. Nuestro país también tuvo un rol activo, junto a Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, ante el golpe de Estado en Honduras y, posteriormente, frente al intento desestabilizador encarado por grupos policiales contra el presidente Rafael Correa. Con antelación, en el contexto de UNASUR, Argentina había apoyado fuertemente al gobierno de Evo Morales ante los intentos secesionistas de los Estados de la medialuna. Finalmente, en el contexto de Mercosur, junto a Brasil y Uruguay avaló la suspensión de Paraguay hasta que se normalizara la situación política generada por el juicio político “express” a Fernando Lugo” (Busso, 2016: 146).

En cuanto a los procesos de integración, el gobierno argentino en esta etapa, impulsó tanto el MERCOSUR, como la UNASUR y la CELAC.

En lo que respecta a la deuda externa, el gobierno de Fernández de Kirchner mantuvo los lineamientos establecidos en 2003, esto es, respetar las deudas, pero sin afectar el proceso de desarrollo. En este sentido, en 2010 Argentina lanzó el segundo canje de deuda para quienes no habían ingresado al concretado en 2005. La propuesta finalizó con una aceptación del 66% de los tenedores de bonos en *default*, lo cual significó que sólo un 7% de bonistas quedaron fuera de los distintos canjes.

Como se mencionó en páginas anteriores, estos tenedores de bonos, comúnmente denominados fondos buitres, encabezaron nuevas demandas que fueron avaladas por distintas instancias de la justicia estadounidense. Ante esta situación el gobierno decidió sostener su principio de pagar, pero de manera justa y sin acceder a las presiones especulativas. Operativamente, significó no cumplir la orden judicial de Griesa, decisión que se mantendrá hasta el final del gobierno de Fernández de Kirchner (Busso, 2016).

Esta situación puso nuevamente en tensión los vínculos con Estados Unidos y el sector financiero internacional, obligando a Argentina a desarrollar una gran actividad internacional en búsqueda de apoyos que como vimos tuvo la aprobación en la ONU de una resolución con procedimientos de renegociación de deuda soberana.

En este contexto, desde 2014, se tomó el camino de retomar las relaciones con los mercados financieros internacionales, expresados en diversos arreglos, entre ellos, el acuerdo con el Club de París, el pago a Repsol por la toma del control accionario de YPF, el reconocimiento de los fallos pendientes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, integrante del Grupo del Banco Mundial) y la suscripción de una línea de *swap* con China. Tal como señalan Cantamutto, Schorr y Wainer (2016: 66), “la sucesión de gestos al capital no fue suficiente para tentar grandes inversiones, pero sí para que los gobiernos de los países centrales concedieran crédito de los organismos multilaterales”.

Respecto de las relaciones con Estados Unidos, puede afirmarse que, durante la presidencia de Cristina Fernández, las mismas estuvieron caracterizadas por una dinámica permanente de crisis-intento de recomposición, hasta llegar a un estado de parálisis a partir del momento en que el gobierno de Obama dejó de apoyar a la Argentina ante la decisión de la Corte Suprema de no tomar el caso argentino para analizar la decisión del juez Griesa (Busso, 2016).

Asimismo, durante la administración de Fernández de Kirchner se jerarquizaron las relaciones con otros Estados, tales como China y Rusia. En lo que respecta a China se avanzó en el vínculo principalmente en las dimensiones comerciales y de inversión, pero también en la dimensión político-diplomática y con connotaciones geopolíticas. La relación con China ascendió al nivel de “estratégica” con la firma de múltiples acuerdos de cooperación en 2015, que incluían cooperación espacial, minera, en infraestructura energética, ferrocarriles y finanzas. Además, existió una importante coincidencia en espacios como el G20, el G77 más China y Naciones Unidas. Entre las mismas Busso (2016) destaca:

“aquellas que derivan de experiencias históricas vinculadas al colonialismo, como Hong Kong y Malvinas, con apoyos mutuos en el Comité de Descolonización de la ONU, así como el reconocimiento del principio de no intervención e integridad territorial en tanto Argentina considera que los casos de Taiwán, el Tíbet y las islas del Mar de Sur de China son problemas internos de ese país. Los acuerdos con China también incluyen las reformas al sistema de la ONU, así como las propuestas de cambios a la arquitectura financiera internacional mediante una regulación del mismo y una modificación al voto-cuota en el FMI y el Banco Mundial” (Busso, 2016: 147).

En cuanto a la Federación Rusa, durante esta etapa hubo sintonía en las posiciones diplomáticas, tales como la abstención argentina de condenar la anexión de Crimea en la Asamblea General de la ONU, al tiempo que Rusia apoyó a Argentina en el reclamo por Malvinas y en la disputa con los fondos buitres. En este contexto, en abril de 2015 la presidenta argentina viajó a Moscú para devolver la visita efectuada por Vladimir Putin en junio de 2014, revisar el avance de los cinco acuerdos firmados y ratificar nuevos. La cuestión energética se constituyó en el principal tema de la agenda e incluyó la construcción de una central nuclear de uranio enriquecido y una planta de aguas blandas. Por su parte, Rusia manifestó su intención de aumentar las importaciones de productos alimenticios y proveer equipamiento militar (Miguez, 2015, citado en Busso, 2016).

Al igual que durante la presidencia de Kirchner, Cristina Fernández reafirmó el multilateralismo. En su discurso de asunción reclamó la reconstrucción del multilateralismo, ya que: “un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto” (Fernández de Kirchner, 10/12/2007).

A modo de conclusión, puede afirmarse que durante el período bajo estudio, si bien en el aspecto económico y comercial hubo una continuidad con los objetivos de décadas anteriores respecto a que la integración al mundo se realizaría a través de la multiplicación de la capacidad exportadora, diversificando productos y ampliando mercados; en el plano de la política internacional hubo un giro conceptual (Colombo, 2011), al reafirmar la decisión de no renunciar a la autonomía en las decisiones y participar de manera activa en la construcción de un nuevo orden mundial capaz de garantizar la estrategia de desarrollo de crecimiento sustentable con inclusión social, enunciada por los gobiernos kirchneristas.

En este período, la vinculación con los organismos financieros internacionales estuvo fuertemente condicionada por la vinculación con Estados Unidos y el tema de la deuda. Como se verá más adelante, la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior se intentó plasmar en la relación con estos actores, buscando un vínculo pragmático enfocado en proyectos que sustenten el rumbo tomado a partir del año 2003.

La relación entre el BIRF y Argentina en el período 2003-2015 Gobierno de Kirchner

A partir de la asunción del gobierno encabezado por Néstor Kirchner en 2003 se produjeron cambios en la relación entre Argentina y el BIRF.

Esta transformación se evidenció tanto en los objetivos de la cooperación, 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 evidenciaron 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 establecieron las bases de la relación fueron:

- 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 tuvieron una correlación directa con el anterior financiamiento de reforma del Estado y ajuste estructural, debido a que fue este último el que contribuyó a generar considerables niveles de empobrecimiento, desigualdad e inequidad.

A esto último hizo mención el presidente Kirchner el 14 de febrero de 2007, luego de las recomendaciones realizadas por Pamela Cox¹³⁴ (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).

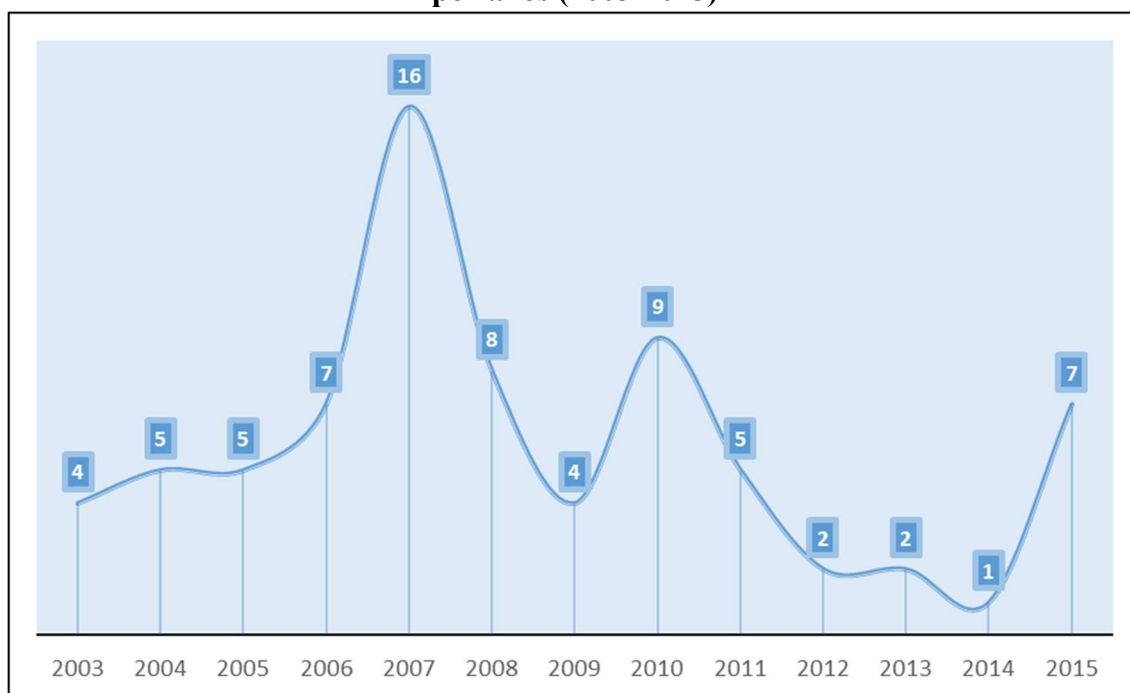
¹³⁴Pamela Cox se desempeñó como Vicepresidenta del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe entre enero de 2005 y diciembre de 2011. A continuación, fue Vicepresidenta del Banco Mundial para la Región del Este de Asia y el Pacífico, entre enero y diciembre de 2012. A partir de enero de 2013 ocupó el cargo de Vicepresidente Senior del Banco Mundial.

Esta desconfianza hacia el BIRF, se plasmó en un documento del propio organismo en 2006:

“Existía oposición o inclusive directamente rechazo al asesoramiento sobre políticas del Banco o de cualquier otro actor externo, fuera este multilateral, bilateral o privado. Como resultado, la nueva administración no mostró interés en mantener un diálogo amplio sobre políticas con el Banco. El sentimiento dominante se reflejaba claramente en la solicitud del Gobierno de que los préstamos del Banco se concentraran primordialmente en operaciones de inversión” (BIRF, 2006: 188).

En este contexto, durante la presidencia de Kirchner fueron aprobadas 37 operaciones (28 préstamos y 9 donaciones) por US\$ 4.647,39 millones, tal como se evidencia en el gráfico n° 16 en el cual se puede observar la totalidad del periodo estudiado.

Gráfico n° 16: Cantidad de préstamos del BIRF aprobados para la República Argentina por años (2003-2015)



Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 3.

Del gráfico se desprende que durante esta primera etapa (2003-2007) del período, el Directorio del BIRF aprobó préstamos de forma regular, con un ascenso en el año 2007, si se consideran las 8 donaciones, canalizadas mediante el BIRF, de iniciativas tales como el Fondo del Carbono y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente.

Los principales préstamos¹³⁵ estuvieron destinados al desarrollo social, tales como el Préstamo de Ajuste en el Sector de Salud Materno Infantil Provincial (PASSMIP), por US\$ 750 millones, de 2003; el Proyecto de Transición para Jefes de Hogar, por US\$ 350 millones, de 2006 y el Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente, por US\$ 200 millones, aprobado 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 destacaron la primera fase del préstamo adaptable para programas de infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (por US\$ 200 millones, en 2004), 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), todos durante 2007, y 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 publicó una segunda Estrategia de Asistencia al País, en este caso, para el período 2006 – 2008. En la misma, señaló:

“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).

Además, el organismo reconoció que “el progreso es evidente en toda la economía” (BIRF, 2006: 8) y remarcó 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).

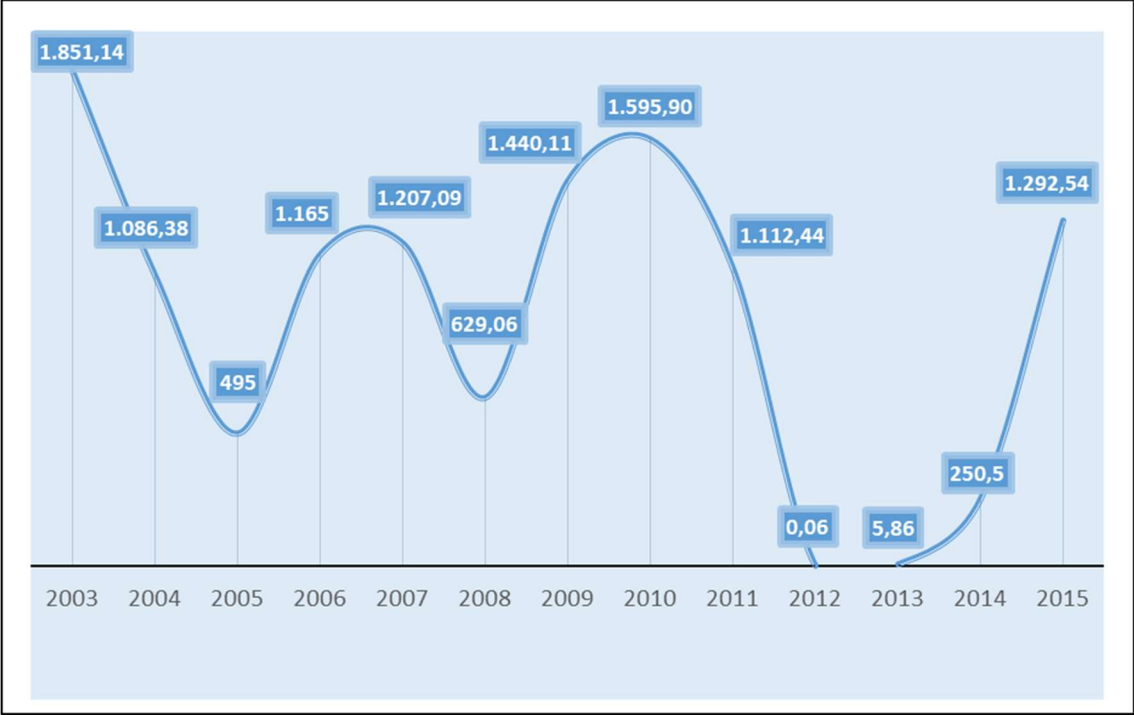
En la EAP 2006 – 2008 se recordó que “el Banco tiene un rol clave a desempeñar para ayudar a la Argentina a enfrentar una importante agenda de desarrollo a fin de sostener el crecimiento, reducir la pobreza y promover mejoras en la gobernabilidad” (BIRF, 2006: 40), al mismo tiempo que “el Banco sigue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

A continuación, se incorporan dos gráficos correspondientes a los montos de los proyectos aprobados por el Directorio del BIRF (Gráfico n° 17) y los efectivamente desembolsados

¹³⁵ Como se puede observar en el anexo n° 3, el Proyecto de Préstamo de Ajuste Estructural de Apoyo a la Recuperación Económica (ERSAL) fue aprobado por el Directorio del BIRF en 2004, pero el convenio no fue firmado por el gobierno argentino. Se trataba de un préstamo de US\$ 500 millones.

(Gráfico n° 18), teniendo en cuenta que al día de la fecha numerosos préstamos se encuentran activos y, por ende, el BIRF continúa desembolsando fondos.

Gráfico n° 17: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (2003-2015) (En millones de US\$)



Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 3.

Gráfico n° 18: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF para la República Argentina por año (2003-2015) (En millones de US\$)



*Datos parciales. Fechas en las cuales hay préstamos activos, recibiendo desembolsos del BIRF a febrero de 2021.

Elaboración propia a partir de información del BIRF (2021) disponible en el Anexo 3.

De los gráficos se desprenden los montos aprobados, los cuales durante el primer año de la presidencia de Kirchner fueron considerables si se considera que se trataron de 4 préstamos, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de recuperación económica y de desarrollo social de comienzos del período.

En líneas generales, a partir de 2003, los porcentajes de desembolsos fueron más altos que en el período anterior, en el cual los proyectos fueron atravesados por la crisis, y numerosos desembolsos fueron cancelados o re direccionados a proyectos para atender a la emergencia.

Por último, sobre el fin de su mandato (año 2007), como se indicó anteriormente si bien la cantidad de operaciones aprobadas por el BIRF fueron numerosas, al tratarse de donaciones los montos no fueron superiores a US\$ 1 millón, por lo cual los fondos aprobados llegaron a US\$ 1.207 millones y los desembolsos a US\$ 1.152 millones.

Gobiernos de Fernández de Kirchner

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

En este sentido, como puede observarse en los gráficos de las páginas anteriores, en esta etapa el Directorio Ejecutivo aprobó 26 préstamos para Argentina, por un monto total de US\$ 4.777 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 es la concesión de préstamos para desarrollo sustentable y la lucha contra el cambio climático, por un monto aproximado de US\$ 1.052 millones. Entre ellos se destacó 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 Fernández¹³⁶ señalaba que:

“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 primer gobierno de Fernández de Kirchner se evidenció en las numerosas reuniones mantenidas con altos funcionarios del Banco Mundial, entre los que se encuentra Pamela Cox.

El 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

¹³⁶Carlos Rafael Fernández se desempeñó como Ministro de Economía desde el 25 de abril de 2008 hasta su renuncia el 7 de julio de 2009.

de la misma en Nueva York (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, y en el mismo Cox presentó a la Presidenta a los nuevos integrantes del equipo del Banco Mundial en la Argentina.

A fines de analizar la percepción y estrategia de vinculación del BIRF hacia Argentina, resulta de utilidad analizar la Estrategia de Asistencia al País aprobada por el organismo en mayo de 2009, para el período 2010 – 2012.

La meta más importante de esta EAP consistió en ayudar al Gobierno a mitigar los efectos de la crisis económica mundial. En este sentido señaló que:

“el desarrollo de la crisis económica mundial en 2008 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). En este orden de ideas, se resalta que:

“una de las principales enseñanzas de la estrategia de asistencia de 2006 es que, al centrarse selectivamente en ámbitos del programa de desarrollo del Gobierno respecto de los cuales existe consenso, el Banco pudo brindar un apoyo importante para acompañar los significativos avances del Gobierno en reducir la pobreza” (BIRF, 2009b: 9).

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).

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

Se concretaron 12 operaciones por un monto total de US\$ 1.548 millones, de las cuales 5 fueron donaciones del Fondo Mundial para el Medio Ambiente canalizadas a través del BIRF.

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), su objetivo fue 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)¹³⁷. Este préstamo fue aprobado el 15 de enero de 2015.

Retomando las características del período 2011-2015, se puede observar un marcado aumento de la inestabilidad en la relación Argentina-BIRF producto del conflicto con los fondos buitres, con la introducción de Estados Unidos en la relación, tal como es el Congreso estadounidense con sus instrucciones directas al Secretario del Tesoro con relación a los préstamos a Argentina en instancias internacionales, incluido el BIRF, organización que como se abordó, continuaba su financiamiento y acompañamiento a las políticas kirchneristas.

Así, en 2011 se presentó el Proyecto de Ley 3188 tratado por la Comisión de Servicios Financieros, que tenía como objetivo principal mantener el liderazgo estadounidense en los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Este proyecto tuvo una sección especial destinada exclusivamente a Argentina en la cual se señaló que el Secretario del Tesoro instruirá a los Directores Ejecutivos de los Estados Unidos en el BIRF y el BID para que:

“(1) se oponga a cualquier préstamo al gobierno de Argentina (que no sea un préstamo que satisfaga las necesidades humanas básicas); y (2) inicie conversaciones con otros Directores Ejecutivos en el Banco respectivo para abogar y promover vigorosamente los esfuerzos para alentar a Argentina a normalizar las relaciones con sus acreedores oficiales y privados, y en otras partes de la comunidad internacional, incluyendo sus tratos con el CIADI, el Club de París, el Grupo de Acción Financiera y el FMI, hasta que el Secretario determine y certifique ante el Congreso que Argentina está normalizando su estatus en la comunidad internacional” (Proyecto de Ley 3188, 2011).

¹³⁷ 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).

Para 2012, como se observó en la Resolución n° 586 de la Cámara de Representantes, tratada por la Comisión de Servicios Financieros, y por la Comisión de Asuntos Exteriores, se expresa “la preocupación del Congreso sobre el desprecio voluntario y reiterado de la República Argentina por el estado de derecho en los Estados Unidos” (Resolución 586, 2012). Por ende, resolvió:

“(1) que la Cámara de Representantes: declara que la República Argentina ha ignorado reiterada e intencionalmente el estado de derecho en los Estados Unidos; (2) declara que la negativa de Argentina a honrar y satisfacer las sentencias de los tribunales de los Estados Unidos y los laudos arbitrales amenaza el bienestar económico de los Estados Unidos y socava la integridad y eficacia de dichos tribunales; (4) declara que Estados Unidos debe trabajar con otros estados miembros del FMI para restringir el acceso de Argentina a los beneficios y prerrogativas del FMI hasta que Argentina haya cumplido con sus obligaciones como miembro del FMI” (Resolución 586, 2012).

Asimismo:

“(5) declara que Estados Unidos debería mantener resueltamente su política de oponerse a préstamos adicionales a Argentina por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (excepto en aquellas circunstancias excepcionales en que los préstamos están destinados a los muy pobres) y que debería alentar vigorosamente otros países hacen lo mismo” (Resolución 586, 2012).

Un aspecto novedoso de esta Resolución es el llamado a los demás países, mediante sus Directores Ejecutivos en el BIRF, para oponerse del mismo modo a los préstamos a Argentina.

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley 3188 fue presentado el 13 de octubre de 2011, ciertamente esta presión, sumada a la resolución y proyectos anteriores, impactó en el organismo internacional, evidenciándose que el último préstamo aprobado por el Directorio Ejecutivo del BIRF en este contexto dató de abril de 2011 (Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud, por US\$ 400 millones). Seguidamente en los años 2012 y 2013 no se registraron préstamos del organismo para Argentina, salvo donaciones del Fondo Global para la Inversión Juvenil, del Fondo de Inversión del Protocolo de Montreal y del Fondo de Adaptación, realizadas a través del BIRF, que en total no llegaron a los US\$ 6 millones, tal como se indica en el anexo n° 3.

Del anexo se desprende la inexistencia de proyectos aprobados en los años 2012 y 2013, en consonancia con el endurecimiento de la postura del Congreso mediante los Proyectos de Ley presentados en 2011 y 2012.

De esta forma, se constató el hecho de que el Congreso se ha convertido en un actor importante en relación a los bancos multilaterales de desarrollo. Si bien los proyectos abordados no tuvieron continuidad, pudo observarse cómo estos contribuyeron en la suerte de los proyectos de Argentina en el Directorio Ejecutivo.

En este contexto, en la presente gestión se realizaron encuentros entre funcionarios argentinos y del BIRF.

Sin embargo, los mismos no fueron encabezados por la presidenta Fernández de Kirchner. 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 Hentschel¹³⁸; 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)¹³⁹.

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

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). Siguiendo al 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).

En 2014, durante el período comprendido por el segundo gobierno de Cristina Fernández, se presentó la Estrategia de Alianza¹⁴⁰ con la República Argentina 2015-2018.

¹³⁸Jesko Hentschel, de origen alemán, fue designado Director del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay en mayo de 2014. Es funcionario del organismo desde 1992, se especializó en temas de reducción de pobreza y desarrollo humano, así como en finanzas públicas. En 2013, Hentschel fue uno de los autores principales del Informe Mundial de Desarrollo 2013, que se focalizó en la temática del empleo (Télam, 2014).

¹³⁹Asimismo, es necesario mencionar que otro encuentro con ambos funcionarios del BIRF se llevó a cabo el día 4 de febrero de 2015.

¹⁴⁰ Como se indica más adelante, se trata de una Estrategia de Asistencia al País. Cuenta con la misma estructura que las EAP anteriores.

En la misma, se destacaron 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 incorporaron 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 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 establecidas en los propios programas del Gobierno, es decir, que ambos temas están consolidados;
- 2) 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).

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.

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 Estrategia de Asistencia al País aborda temas tales como las causas de la pobreza, las características de la población pobre y 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 Estrategia de Asistencia al País 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).

En el caso de Argentina, a partir de 2014, el 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 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 CFI, 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 períodos de gobierno.

La problemática subnacional en las EAP del BIRF hacia Argentina

El presente apartado tiene como objetivo poner 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 período de estudio de la presente tesis, son las de los años 2004, 2006, 2009, y 2014.

La EAP para la República Argentina del año 2004, publicada como informe n° 27340-AR para el período 2004-2006, se encontró conformada por una introducción, una evaluación preliminar de la implementación de la última EAP¹⁴¹, 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 enfatizó la necesidad de esfuerzos para mejorar acompañados de reformas institucionales y estructurales para asegurar los mismos en el

¹⁴¹ 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.

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 aquella 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 “donde el Banco ha estado activo a través de los Préstamos de Reforma Provinciales (PRP) multi-sector¹⁴² que promueven mejoras en los impuestos y en la administración presupuestaria, gestión 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).

¹⁴² En el original en inglés, *multi-sector Provincial Reform Loans* (PRL).

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 municipales¹⁴³ (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.

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

¹⁴³ Estos 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).

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 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 período 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 la 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 provinciales¹⁴⁴.

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, que al igual que el anterior se encuentra estructurado con una introducción, contextualización nacional (acontecimientos recientes y perspectivas), avances en la consecución de los resultados de la EA con el País, futura relación y riesgos.

En este informe 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 analíticos 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 período de la EA con el país se destaca que dando respuesta al pedido formulado por los gobiernos subnacionales, el gobierno

¹⁴⁴ 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).

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 de servicios” (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 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 centró 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 el mayor énfasis en los proyectos subnacionales, producto de la reorientación de la intervención del nivel nacional al meramente subnacional, que se evidencia en la mayor negociación de préstamos con las provincias de Argentina.

CAPÍTULO 5

LA RELACIÓN DEL BIRF CON LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN EL PERÍODO 2003-2015

Introducción

Partiendo del estudio realizado en los capítulos anteriores, donde se evidenció la trama de relaciones entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires en la implementación de préstamos durante la década neoliberal, registrando la presencia de condicionalidades, el presente capítulo tiene por objetivo dar cuenta de las particularidades en la relación del BIRF con la Provincia en el período 2003-2015.

En este sentido, resulta importante tener en cuenta lo señalado en los capítulos 1 y 2 de esta tesis, a saber, que con el comienzo del siglo XXI se produjeron modificaciones en el accionar de los organismos internacionales, al tiempo que, en el caso de Argentina, a partir de 2003 se produjo un cambio en la relación del gobierno argentino con los organismos internacionales, en un contexto de búsqueda de mayor autonomía internacional y de desendeudamiento. Estas dimensiones se retomarán a fin de indagar sobre la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires en este período a la luz de los cambios y/o continuidades en esta etapa.

De esta forma, siguiendo la lógica anterior, el capítulo recurre al análisis de dos préstamos concretos, uno directo, a saber, el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires, y uno subsidiario, el Programa de Servicios Básicos Municipales (en adelante, PSBM). La elección del primero se justifica por haber sido el único préstamo directo recibido por la provincia en el período, cuya importancia radica en haber sido el primero (en el año 2004) luego del fin de la convertibilidad. Este programa, que contó con dos etapas y un financiamiento adicional, del cual se abordará su primera etapa y el adicional, permitió la realización de obras en un amplio rango de municipios distribuidos por la geografía bonaerense.

El préstamo subsidiario fue elegido en razón de su similitud en cuanto a sus fines y objetivos con el PDM II abordado en el capítulo 3, aspecto que como se verá es resaltado en los documentos como un antecedente en el PSBM. Además, es uno de los préstamos subsidiarios del período en el que no participaron todas las provincias de Argentina, sino aquellas que cumplieron con determinados criterios de elegibilidad lo cual permite evidenciar cuáles fueron estos criterios y las dinámicas a su interior.

Los préstamos del BIRF a las provincias argentinas en el período 2003-2015

Luego de la crisis socio-económica del año 2002, momento en el cual, como se evidenció en capítulos anteriores, no se produjeron nuevos préstamos del BIRF, a partir del año 2004 el

Banco comenzó a aprobar operaciones de préstamo destinadas a las provincias argentinas que cumplan con la legislación pertinente¹⁴⁵.

Durante el período 2003-2015, las provincias argentinas recibieron un total de 35 préstamos (véase cuadro n° 7), de los cuales 8 fueron préstamos directos, 9 fueron préstamos subsidiarios y 18 fueron préstamos contraídos por la Nación, pero ejecutados en las provincias.

Cuadro n° 7: Préstamos del BIRF a Argentina (2003-2015)
(Montos en miles de millones de US\$)

	Cantidad	Montos
Total Nación¹⁴⁶	19	4,5
Total Provincias	35	5,8
Ejecutados por la Nación en las Provincias	18	3,65
Subsidiarios	9	1,16
Directos	8	0,97
Total BIRF	56	10,1

Fuente: elaboración propia a partir de Anexo 3. Fuente: BIRF.

En el cuadro se evidencia que, si bien los préstamos a las provincias (incluyendo aquellos que se ejecutaron en las provincias) totalizan 35, su monto fue ligeramente superior a aquellos implementados y ejecutados por el gobierno nacional. Esto quiere decir que los préstamos a las provincias tuvieron, en su mayoría, montos inferiores a aquellos contraídos por el gobierno nacional, como puede observarse en el Anexo n° 3.

Un aspecto que merece ser destacado es el considerable porcentaje de desembolsos de los préstamos, a diferencia de lo que sucedió en la década anterior.

En esta etapa, los préstamos directos del BIRF a las provincias argentinas se concentraron principalmente en el período 2003-2007 (5 de los 8 préstamos), mientras que los 3 restantes fueron aprobados en 2010 y 2011. Entre 2011-2015 no se registraron préstamos directos a las provincias argentinas, lo cual debe enmarcarse en la considerable disminución de fondos del BIRF a Argentina durante esa etapa, como se evidenció en el capítulo anterior.

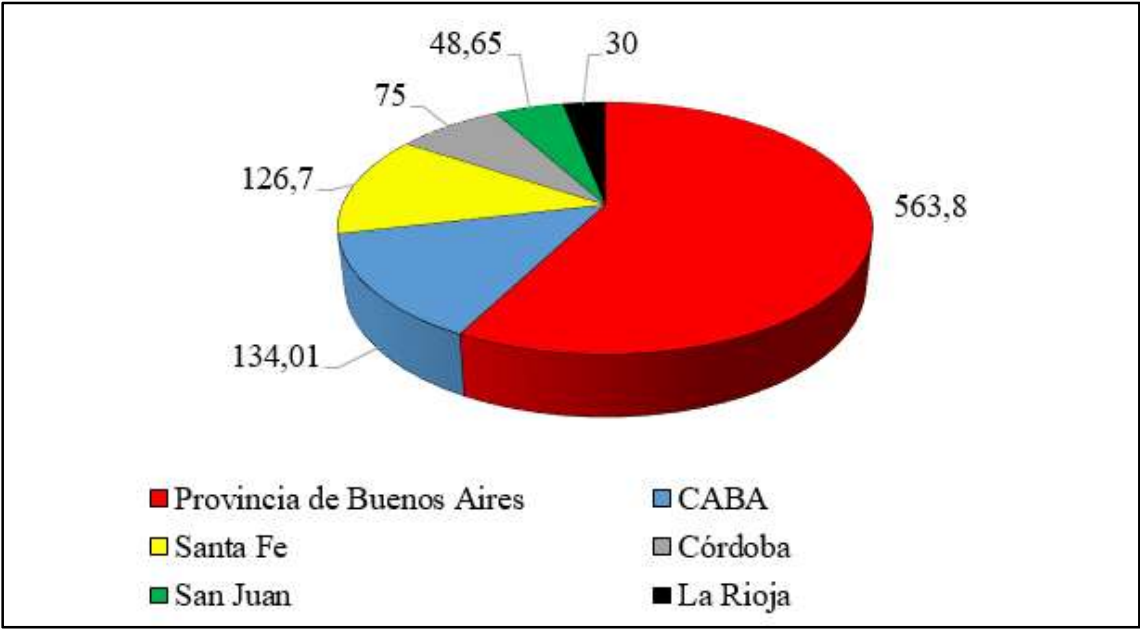
¹⁴⁵ Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (decreto 2263/2002) y el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917).

¹⁴⁶ No se consideran aquellas donaciones realizadas por diferentes fondos a través del BIRF, y tampoco el proyecto ERSAL el cual fue aprobado por el Banco, pero no ejecutado.

Las jurisdicciones que negociaron y recibieron los préstamos directos fueron la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan y La Rioja. De estas jurisdicciones, la Provincia de Buenos Aires fue la única que recibió 3 préstamos, aunque en el marco del mismo proyecto (el Programa de Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires), tal como se desarrolla en próximos apartados.

Los montos aprobados de los préstamos directos en el período 2003-2015 variaron de los US\$ 30 millones (Programa de Fortalecimiento del Sector Público de la Provincia de La Rioja, en 2011) a US\$ 270 millones (Segunda etapa, o APL2 del Programa de Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires, en 2007). A continuación, se incorpora un gráfico en el cual es posible visualizar los montos totales de los préstamos directos por jurisdicción.

Gráfico n° 19: Distribución y montos de los préstamos directos del BIRF a las provincias argentinas (2003-2015) (En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia a partir de Anexo 3.

Es posible observar en el gráfico n° 19 que en el período 2003-2015 el 57,6% de los fondos provenientes del BIRF en préstamos directos fueron direccionados a la Provincia de Buenos Aires¹⁴⁷, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obtuvo 13,7% y la Provincia de Santa Fe, un 12,9% de los fondos. El porcentaje restante se distribuyó entre Córdoba (7,8%), San Juan (5%) y La Rioja (3%).

¹⁴⁷ Este hecho constituye uno de los motivos por los cuales se eligió a la Provincia de Buenos Aires para este estudio.

En cuanto al perfil de los préstamos subsidiarios, éstos se concentraron en la primera parte del período (2003-2007), en la cual sumaron 8, mientras que uno fue aprobado en 2008. Todas las provincias argentinas recibieron, al menos, un préstamo subsidiario, lo cual es un hecho muy importante y evidencia avances en la relación del gobierno nacional con las provincias. Las provincias que negociaron créditos subsidiarios con el gobierno nacional se concentraron principalmente en el Noreste (Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes) y en el Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero). No es casualidad que sean provincias con menores ingresos relativos y en muchos casos con dificultades para cumplir los criterios de elegibilidad para acceder a financiamiento directo.

Los montos de los préstamos subsidiarios variaron entre los US\$ 36 millones (préstamo del Financiamiento Adicional del Proyecto de Desarrollo de la Agricultura Provincial, PROSAP destinado a la Provincia de Córdoba) y los US\$ 300 millones (Segunda etapa o APL2 del Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial, destinado a todas las provincias). Si se tiene en cuenta que generalmente los préstamos subsidiarios son distribuidos parcialmente entre numerosas provincias, estos montos no resultan demasiado altos.

Por último, fueron 18 los préstamos contraídos por la Nación, pero implementados en las Provincias. Se observa presencia de los mismos durante todo el período, a excepción de los años 2003, 2012 y 2013. La mayor parte de estos se implementaron parcialmente en todas las provincias, y sus montos variaron de US\$ 50 millones (Financiamiento Adicional del Proyecto de energías renovables en mercados rurales, PERMER) a los US\$ 594 millones (Programa de Préstamos Adaptables para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo).

La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)

Tal como se mencionó en el capítulo 3, en 2002 se aprobó y modificó la estructura de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación de la Provincia de Buenos Aires. Seguidamente, en el año 2004, se ratificó la vigencia de la estructura organizativa de la misma (decreto 864/2004) y 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.

Con posterioridad, durante la administración de Felipe Solá¹⁴⁸, “en gran medida para marcar el distanciamiento político con la gestión anterior, se modificó el nombre omitiendo el sector de Cooperación” y a la gestión externa a nivel de Subsecretaría (es decir, bajando su rango), siempre dependiendo del Ministerio de Producción (Zubelzú, 2008).

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 socioeconómicas permiten su activación. Recién en 2006 se suscribe el Decreto 2098/06 que reconoce formalmente los cambios institucionales que operaban en la práctica” (Zubelzú, 2008: 94).

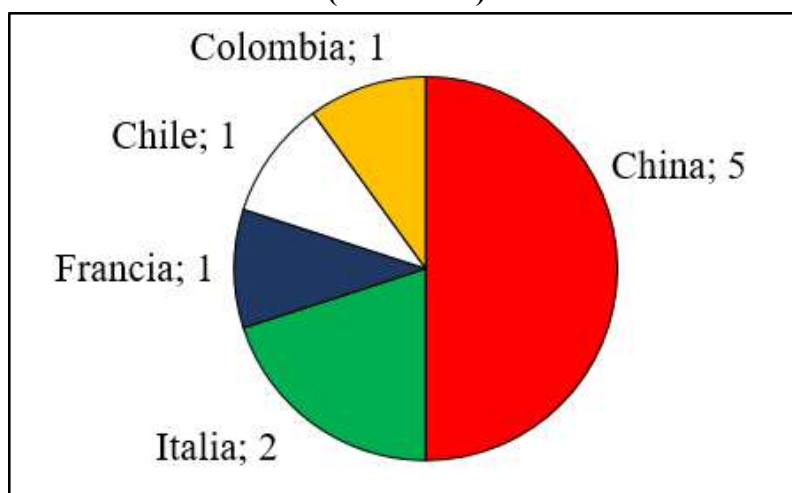
Durante este período, se observó un incremento en la realización de misiones al exterior, siendo la Provincia de Buenos Aires coordinadora de 27 actividades en 2005 y 43 en 2006 (Iglesias, 2008).

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).

De esta forma, durante el período 2003-2015, se registraron 10 convenios firmados por la Provincia de Buenos Aires con contrapartes extranjeras (véase Anexo nº 1), la mitad de los cuales se suscribió con la República Popular China. La otra mitad se firmó con actores subnacionales de Italia, Francia, Chile y Colombia, como es posible observar los siguientes gráficos.

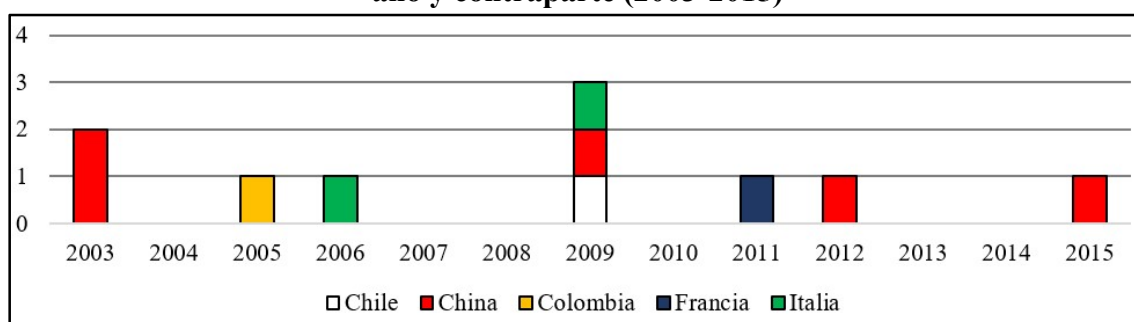
¹⁴⁸ Tal como señala Zubelzú (2008: 94), “el entonces vicegovernador Felipe Solá asumió como gobernador en 2001 y posteriormente fue electo para ejercer dicho cargo. La Lic. Beatriz Paglieri, hasta diciembre de 2005 se desempeñó como Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales en la Provincia de Buenos Aires”.

Gráfico n° 20: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)



Elaboración propia. Fuente: Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires y Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015).

Gráfico n° 21: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires por año y contraparte (2003-2015)



Elaboración propia. Fuente: Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires y Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015).

Los convenios con China consistieron en la suscripción de una Carta de Intención para establecer relaciones hermanas con la Provincia de Liaoning; un Memorándum de Entendimiento con la Provincia de Sichuan y otro con la Provincia de Shandong; un Acuerdo con el Departamento de Forestación de Zhejiang para el desarrollo forestal en el delta de la Provincia de Buenos Aires y un Acuerdo sobre Intercambio de Ciencia y Tecnología y Cooperación entre la Oficina de Ciencia y Tecnología de Shenyang y el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología.

Con Estados europeos, se destacan dos convenios con Italia, los cuales se enfocaron a la Provincia de Padova y a la Región de Emilia-Romagna; y Francia, con la firma de un Acuerdo Marco con la Región Rhone-Alpes.

Por último, con la región latinoamericana, la Provincia de Buenos Aires firmó un convenio con la Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia y un convenio de cooperación con la Dirección de Compras y Contratación del gobierno de Chile.

En síntesis, no obstante los vaivenes institucionales señalados, la provincia parece mantener el foco de su accionar externo en el área económica, particularmente en la comercial y en la obtención de préstamos internacionales, como se observará a continuación.

Los préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires (2003-2015)

En el período comprendido por este capítulo, la Provincia de Buenos Aires recibió quince préstamos (gráfico n° 22), de los cuales tres fueron préstamos directos, uno subsidiario y once se ejecutaron parcialmente en la provincia contraídos por la Nación con el Banco. El presente análisis se concentra en los préstamos directos y en el subsidiario, en vistas de que en estos tipos de préstamo tiene mayor protagonismo la provincia.

En esta etapa los montos de los préstamos (directos y subsidiario) desembolsados a la Provincia de Buenos Aires fueron de US\$ 588,8 millones. Tal como se desprende del gráfico n° 23, los montos desembolsados por los préstamos directos son más elevados que aquellos del préstamo subsidiario, el cual representa un 4% del financiamiento total.

Gráfico n° 22: Cantidad de préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (2003-2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

Gráfico n° 23: Montos de los préstamos desembolsados por el BIRF a la Provincia de Buenos Aires según su tipo (2003-2015) (En millones de US\$)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el BIRF.

Dos de los préstamos directos y el préstamo subsidiario fueron aprobados en el período 2003-2007, mientras que el tercer préstamo directo, que se trató de un financiamiento adicional para un proyecto en curso, fue aprobado en 2010.

Así, entre los directos es posible encontrar 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 préstamo subsidiario, el Programa de Servicios Básicos Municipales (BIRF 7947-AR), los cuales serán abordados en los próximos apartados.

En principio, puede afirmarse que los fondos provenientes de los préstamos se destinaron 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 provincial para la gestión de los préstamos internacionales, en el año 2002 fue creada en el ámbito del Ministerio de Economía la denominada Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (en adelante, UCO) que se encargó de buscar financiamiento, así como de coordinar, monitorear y supervisar los proyectos en marcha. Tal como señala Iglesias (2008), la UCO surgió 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.

Desde esa fecha y hasta la actualidad (2022), 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. De acuerdo con la entrevista realizada al responsable de la Dirección:

“A su interior, la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales se encuentra conformada por cuatro direcciones: una Dirección de Formulación y Evaluación, la Dirección de Contabilidad y Desembolsos, la Dirección de Adquisiciones, y la Dirección de Servicios Financieros” (Entrevista realizada a Julian Veiras, Director Provincial de Organismos Multilaterales, 09/08/2021).

En años más recientes, y si bien se encuentra fuera del período abordado en esta tesis, se considera apropiado resaltar, que de acuerdo al Dirección Provincial de Organismos Multilaterales:

“En la provincia, hay un cambio en la ejecución. Históricamente la ejecución de todos estos préstamos con financiamiento internacional la tenía la UCO, que era una unidad dentro de la Subsecretaría, que era la ejecutora de todos los préstamos, y a partir de 2015 hay un crecimiento importante en los préstamos, los organismos internacionales empiezan a volver a prestar y en particular, le otorgan particular financiamiento a la Provincia de Buenos Aires” (...).

“Esa enorme cantidad de préstamos que empieza a recibir la provincia, hace que cambie un poco el modo de ejecutar la provincia y empiecen a aparecer más unidades ejecutoras, no sólo va a estar la unidad ejecutora del Ministerio de Hacienda y Finanzas (en referencia a la DPOM), sino que empieza a haber unidades ejecutoras en los diferentes ministerios, por ejemplo, en la UCEPO, Unidad de Ejecución de Proyectos con Financiamiento Internacional del Ministerio de Infraestructura, y articula con nosotros” (Entrevista realizada a Julian Veiras, Director Provincial de Organismos Multilaterales, 09/08/2021).

Volviendo al período 2003-2015, en el marco de las gestiones de los proyectos, diferentes autoridades de la Provincia de Buenos Aires, entre las que se encontró el Gobernador, mantuvieron encuentros con funcionarios del BIRF.

Entre ellos se encontró el efectuado el 15 de junio de 2005 entre Pamela Cox, el gobernador Felipe Solá y el intendente de Berazategui, municipio visitado por funcionarios del Banco (Clarín, 14/06/2005).

Poco más de dos años después, en junio de 2007 el gobernador Solá encabezó una comitiva a 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, de Infraestructura, el secretario ejecutivo de la UCO, así como el director del Banco Provincia (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 (Ámbito Financiero, 28/09/2009). Nuevamente en noviembre de 2009, Scioli se encontró en 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 y el Ministro de Economía, 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 BIRF 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 Felipe Solá y Daniel Scioli).

Análisis de un préstamo directo: el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y su Financiamiento Adicional

El presente apartado tiene como objetivo estudiar un préstamo directo, celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y el BIRF, a saber, el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, a partir de inicios del Siglo XXI estas operaciones se enmarcan en la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley nº 25.917), sancionada en el año 2004, que estableció un protocolo específico para que las provincias puedan realizar operaciones de crédito internacional de manera directa con los organismos internacionales, aunque de una forma controlada. En la misma se determinó que los servicios

de deuda no podían superar el 15% de los recursos corrientes, neto de transferencias por coparticipación a municipios (Bevilacqua *et al*, 2017).

La negociación del préstamo entre la Provincia de Buenos Aires y el BIRF se realizó en el marco de los esfuerzos por mejorar la infraestructura provincial.

Características generales del préstamo de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires

El préstamo fue fruto del convenio¹⁴⁹ celebrado el 8 de marzo de 2005¹⁵⁰ entre la Provincia de Buenos Aires y el BIRF, a través del cual se obtuvo financiamiento para el Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura, deviniendo éste el nombre del proyecto de préstamo por parte del organismo internacional, el cual fue el primer otorgamiento de un crédito directo a nuestro país luego del anuncio de la salida del *default*.

El convenio de préstamo posee entre los considerandos que fue el Prestatario quien ha solicitado al Banco apoyo en la ejecución del programa mediante un tipo de financiamiento denominado Préstamo Adaptable para Programas o *Adaptable Program Loan* (APL, por sus siglas en inglés), que consistió en dos fases (BIRF, 2005b), una de las cuales (APL1) es abordada en esta tesis.

El objetivo principal del proyecto fue “mejorar la provisión de servicios de infraestructura en la Provincia dentro de un marco de responsabilidad fiscal como un medio de apoyar el retorno hacia un crecimiento económico sostenible, aliviar la pobreza e incrementar la equidad social” (BIRF, 2004a:4).

Asimismo, se estipuló que el proyecto beneficiaría a aproximadamente 5 millones de personas en la Provincia de Buenos Aires, a través de la provisión de servicios de agua y/o sistema de cloacas, la mejora en la red vial y, por ende, la reducción de los costos en tiempo de viaje, y el incremento en las posibilidades de producción (BIRF, 2004a).

La suma del préstamo alcanzó el monto de US\$ 200 millones, a los cuales se suman los US\$ 67 millones¹⁵¹ que el gobierno de la Provincia estableció en el convenio de préstamo en carácter de contraparte. Sin embargo, tal como se indica en el Informe Final de Ejecución (BIRF, 2016b):

¹⁴⁹El acuerdo fue suscripto en la Casa Rosada por el presidente N. Kirchner, el gobernador Felipe Solá y el Director del Banco Mundial para la Dirección Subregional de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Axel van Trotsenburg (BIRF, 2005a).

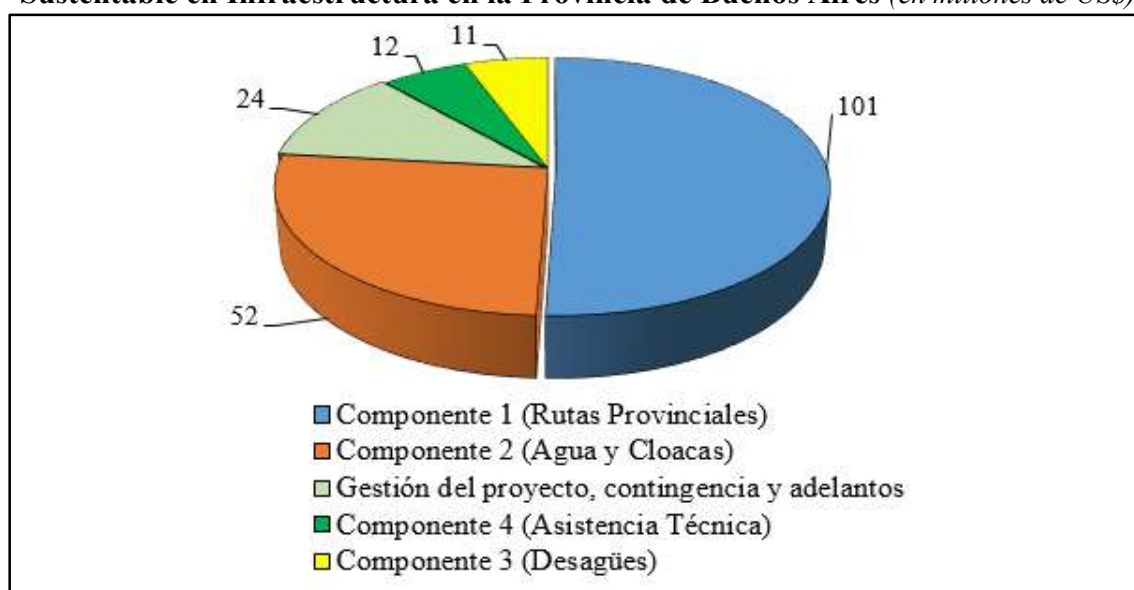
¹⁵⁰ El convenio de garantía entre el BIRF y la República Argentina data del mismo día.

¹⁵¹ Aproximadamente el 25% del total de los costos del proyecto.

“este requerimiento fue eliminado en la reestructuración del proyecto de octubre de 2012 debido a las limitaciones fiscales del gobierno provincial, a pesar de que los fondos fueron contribuidos por la suma de US\$ 80.14 millones, lo que incluyó fondos al final del periodo del proyecto para permitir la finalización de obras” (BIRF, 2016b: 3).

El préstamo estuvo dividido en diferentes componentes, entre los que encontraron el de Rutas Provinciales, Agua y Cloacas, Desagües y Asistencia Técnica, además del financiamiento inicial y los gastos relacionados con la gestión del proyecto, los cuales no se enmarcan en ninguno de los anteriores (Gráfico n° 24).

Gráfico n° 24: Monto de los componentes del Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamo (BIRF, 2005b) y del Documento de Evaluación del Proyecto (BIRF, 2004c), 2019.

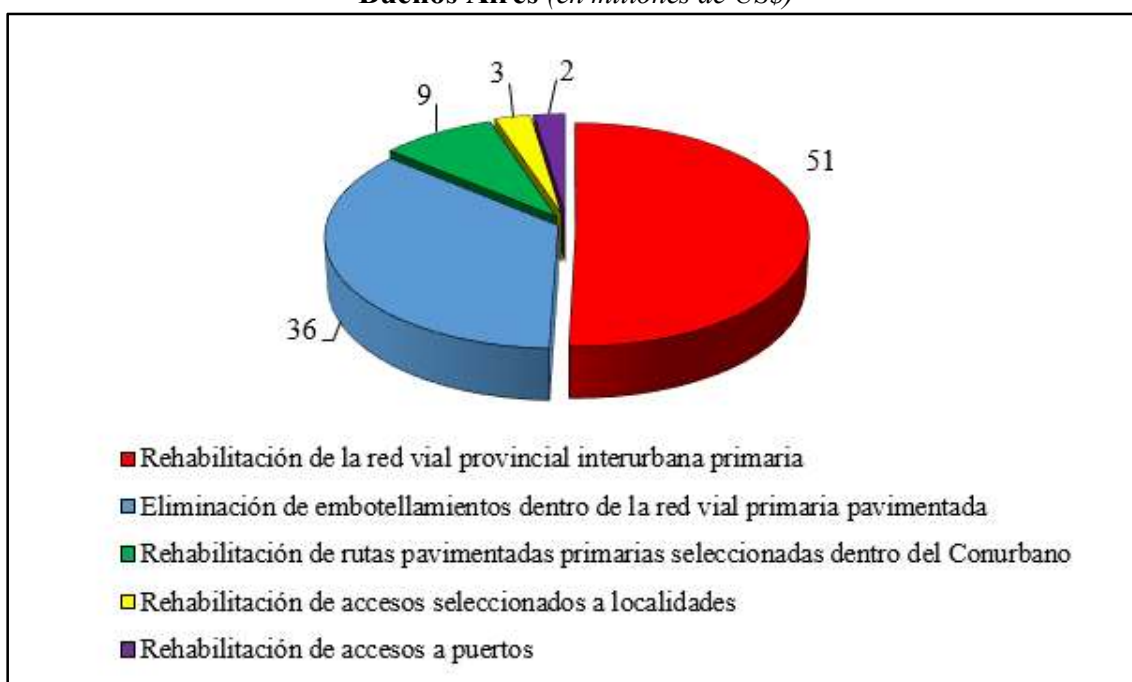
De esta forma, queda en evidencia la importancia del Componente 1 destinado a Rutas Provinciales, financiado por el BIRF con un monto de US\$ 101,2 millones que buscó rehabilitar los segmentos de alta prioridad de la red vial e implementar un programa rentable y sustentable a lo largo de la red para reducir los costos de transporte dentro de la Provincia y mejorar su competitividad general. Este componente incluyó los siguientes sub-componentes (cuyos montos se indican en el gráfico n° 25):

- Rehabilitación de la red vial provincial interurbana primaria.
- Rehabilitación de rutas pavimentadas primarias seleccionadas dentro del Conurbano.
- Rehabilitación de accesos a puertos (Dock Sud y Bahía Blanca).
- Rehabilitación de accesos seleccionados a localidades.

- Eliminación de embotellamientos dentro de la red vial primaria pavimentada (incluye la construcción de seis rotondas en puntos críticos de la red vial provincial, en las localidades de Puán, San Andrés de Giles y González Chávez).

Asimismo, se indica un componente de mantenimiento vial, el cual fue financiado enteramente por la Provincia (por ende, no se encuentra en el gráfico de la página siguiente), la cual destinará al menos US\$ 15 millones por año para mantener la red vial primaria durante la implementación del proyecto.

Gráfico n° 25: Estructura del Financiamiento del Componente 1 (Rutas Provinciales) del Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir del Convenio de Préstamo (BIRF, 2005b) y del Documento de Evaluación del Proyecto (BIRF, 2004c), 2020.

El Componente 2 (Agua y cloacas), financiado por el BIRF por un monto de US\$ 53,3 millones, tuvo como fin apoyar “completamente el objetivo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires de incrementar la cobertura de servicios de agua y cloacas, particularmente en los hogares de bajos ingresos, localizados en el Conurbano Bonaerense” (BIRF, 2004c: 49).

El Componente 3 (Desagües), financiado con dinero del BIRF por un monto de US\$ 11,3 millones, poseía como objetivo último la reducción de los altos costos económicos, financieros, ambientales y sociales asociados con las inundaciones en áreas urbanas de la Provincia, que afectan particularmente a la población pobre. Para alcanzar este objetivo, el componente financió sub-proyectos consistentes con un enfoque integral de desagüe urbano.

Por su parte, el Componente 4 (Asistencia Técnica), ha sido estructurado en dos pilares principales, o sub-componentes: uno destinado al fortalecimiento institucional y el otro al planeamiento estratégico, e identificación de prioridades de pre-inversión para promover la competitividad y la creación de empleo. El financiamiento para ambos sub-componentes alcanzó los US\$ 11,7 millones.

El sub-componente de fortalecimiento institucional contó entre sus objetivos con fortalecer las agencias involucradas directa e indirectamente en la implementación de los sub-proyectos en cada componente; consolidar los programas de asistencia técnica iniciados en proyectos previos; fortalecer las funciones provinciales de planeamiento; mejorar la eficiencia de la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) y de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas (en adelante, DPSOH) en la ejecución de obras públicas; así como fortalecer las funciones regulatorias en la provisión de servicios públicos y generar mejores sistemas de información (BIRF, 2004c).

El sub-componente de pre-inversión para la competitividad y creación de empleo tuvo como meta definir el marco estratégico para el desarrollo provincial; diseñar una serie de intervenciones sectoriales y territoriales destinadas a mejorar la competitividad y las oportunidades de empleo; configurar las prioridades estratégicas para el desarrollo de servicios de infraestructura, para apoyar el desarrollo de sectores productivos, y ajustar la formulación del presupuesto; entre otras.

Finalmente, la gestión del proyecto, supervisión, auditorías y otros aspectos financiados por el BIRF en concepto de contingencias y adelantos¹⁵², alcanzaron los US\$ 23,5 millones.

Respecto de la implementación, es posible señalar que para mayo de 2010, aproximadamente el 97% del préstamo había sido desembolsado¹⁵³ (US\$ 193 millones), y el desempeño en la implementación y el progreso del proyecto fueron sistemáticamente calificados como satisfactorios.

De la ejecución del proyecto, se desprende que el componente 1 (Rutas Provinciales) superó ampliamente las metas establecidas, mientras que los trabajos en agua y cloacas fueron retrasados, y los trabajos en desagües se pasaron para la segunda fase del APL (BIRF, 2010).

Las obras en el marco del proyecto fueron realizadas en los siguientes municipios:

- Componente 1: municipios de Ayacucho, Balcarce, Berazategui, Brandsen, Cañuelas, Coronel Rosales, Ensenada, Florencio Varela, General Belgrano, General Paz, General

¹⁵² Denominados *front-end fee*, son pagos realizados por el prestatario al comienzo de una transacción de préstamo.

¹⁵³ Mientras que prácticamente la totalidad de los remanentes por US\$ 7.000.000 han sido comprometidos.

Rodríguez, Hurlingham, La Matanza, La Plata, Las Flores, Magdalena, Moreno, Pergamino, Pila, Pilar, Ramallo, Saladillo, San Miguel del Monte, San Vicente y Vedia (25 municipios).

- Componente 2: municipios de Berazategui, Berisso, Florencio Varela, General Villegas, Luján, Moreno, San Martín, San Nicolás y San Vicente (9 municipios).
- Componente 3: Arroyo Soto (municipio de Ituzaingó).
- Componente 4: implementado en diferentes direcciones (tal como la DPV).

Financiamiento Adicional

A partir de junio de 2010 se comenzó a analizar la posibilidad de gestionar la aprobación de financiamiento adicional destinado a la Primera Etapa (APL1) del Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires, por un monto de US\$ 50 millones, con una contraparte por parte de la Provincia de Buenos Aires de US\$ 16,6 millones. De acuerdo al BIRF (2010):

“La propuesta del préstamo adicional llegó como resultado de un pedido del prestatario y las discusiones entre el Banco y funcionarios provinciales y nacionales sobre las opciones para continuar el financiamiento al programa de inversión en infraestructura en la Provincia de Buenos Aires” (BIRF, 2010: 1).

Así, en febrero de 2012 se llevó a cabo la firma del convenio entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires que posibilitó el otorgamiento del financiamiento adicional¹⁵⁴, bajo el nombre de préstamo n° 7947-AR.

En sintonía con el proyecto original, el financiamiento adicional contó con tres componentes. El primero, de rehabilitación y mantenimiento de rutas provinciales, tuvo como objetivo rehabilitar 630km. de rutas, que considerando la totalidad del proyecto alcanzan los 1.112km. Los sub-proyectos fueron implementados en 6 municipios, a saber, Laprida, General La Madrid, Escobar, General Villegas, Pehuajó y Lincoln.

A ello se sumó el componente 2 (Agua y cloacas) que fue utilizado en el Municipio de Moreno, Berazategui y Campana, mientras que el componente 3 (Desagües urbanos) fue implementado en los Municipios de Quilmes, Almirante Brown e Ituzaingó.

¹⁵⁴ La demora en la firma del financiamiento adicional fue atribuida a un proceso extendido de intercambio de información entre el gobierno nacional y la Provincia de Buenos Aires para emitir la garantía del préstamo. Es importante resaltar que, no obstante, la demora en la firma no resultó en demoras en la implementación en el terreno, ya que las agencias de implementación completaron todos los procesos de licitación para las actividades financiadas por el financiamiento adicional durante la demora en la firma. Los contratos de obras estuvieron disponibles inmediatamente luego de la entrada en vigencia del financiamiento adicional (BIRF, 2016a: 23).

Producto de los aumentos en el costo de la construcción, el Financiamiento Adicional también sufrió cambios, a saber, en el alcance de los componentes de las obras públicas para reflejar el incremento en los costos; así como una redistribución de los costos del proyecto entre los componentes. Así, la Provincia decidió priorizar los fondos del mismo para completar obras en curso e implementar aquellas que ya habían sido licitadas. Por consiguiente, algunos trabajos inicialmente programados bajo el financiamiento adicional no fueron llevados a cabo, tales como la rehabilitación de la RP 25 (acceso a Paraná de las Palmas, con una longitud de 11.5km.), las obras de infraestructura en cloacas de Campana; y los trabajos de desagües en la cuenca de San Francisco. Además, las obras de cloacas en Pta. Catonas II, Catonas III y Berazategui redujeron su alcance, lo que significó que el tamaño de esos trabajos fue menor a lo planeado y el número de viviendas conectadas fue más reducido (BIRF, 2012).

La fecha de cierre del Financiamiento Adicional fue extendida del 31 de diciembre de 2013 al 30 de mayo de 2015 (BIRF, 2013).

Por último, es preciso resaltar la distribución territorial de las obras en el marco del Proyecto y su Financiamiento Adicional, las cuales, tal como se puede observar en el Anexo n° 5, abarcaron diversos sectores de la geografía bonaerense, tanto del sector denominado Conurbano¹⁵⁵ como del interior de la Provincia.

Dimensión 1: el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires en el contexto del BIRF

Tal como explicita en los documentos, el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (y su financiamiento adicional) fue consistente con las prioridades de desarrollo del BIRF para Argentina establecidas en la EAP de 2004, entre las que se establecía, en el marco del ítem referido a la gobernanza, “la necesidad de mantener y mejorar la infraestructura para promover crecimiento equitativo, el restablecimiento de servicios sociales básicos, incluyendo el acceso a la sanidad en el Área del Gran Buenos Aires, y mejorar la eficacia de los gobiernos provinciales” (BIRF, 2004d: ii, citado en BIRF, 2016:13).

Esta consistencia persistió incluso en la EAP del período 2006-2008, en la cual se establecen como prioritarias la infraestructura de transporte (rehabilitación y mantenimiento),

¹⁵⁵ El denominado Conurbano Bonaerense es el área cubierta por los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

abastecimiento de agua y cloacas, así como control de inundaciones urbanas y drenajes. La mayor parte de estos componentes destacados como esenciales forman parte del Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, se observa una amplia consonancia entre este proyecto y la presencia del BIRF en Argentina, constituyéndose en una operación de relevancia para la consecución de los objetivos del Banco en el país.

Un aspecto crucial del préstamo fue la sustentabilidad fiscal, ya que como se mencionó en páginas anteriores, la provincia enfrentaba fuertes restricciones fiscales. Por tal motivo, de acuerdo con el Banco: “una parte importante de la preparación del proyecto fue analizar el marco fiscal y seleccionar cuidadosamente las prioridades de inversión a la luz de la restricción de recursos” (BIRF, 2006: 172). En consecuencia, se sostiene que esta operación “brindó un contexto para abordar temas de política fiscal a nivel provincial en momentos en que la EAP se estaba apartando de los préstamos para el desarrollo de políticas” (BIRF, 2006: 172).

Así, queda en evidencia la influencia del Banco en temas fiscales provinciales, aclarando incluso que era un contexto en el cual se alejaba de los préstamos de políticas, como se ilustra en el Anexo n° 3. Al respecto, se señala que:

“El Programa se dirige a la sustentabilidad de largo plazo mediante: (i) el desarrollo de un marco fiscal en el cual las intervenciones propuestas estén enlazadas a fin de asegurar el espacio fiscal adecuado para implementar exitosamente el Programa de Infraestructura, y asegurar la convergencia hacia una situación sostenible en el largo plazo; (ii) la priorización de las intervenciones entre sectores y dentro de cada sector a fin de adaptarse al espacio fiscal disponible y para priorizar aquellos sub-proyectos que tendrán altos retornos e impactos, alcanzando los objetivos específicos del Programa; (iii) asegurar la implementación de estrategias de gestión vial adecuadas y la provisión de recursos financieros estables para asegurar el continuo mantenimiento de la red; (iv) asegurar que los sub-proyectos sean implementados dentro de un contexto de equilibrio económico y financiero de los operadores de agua y cloacas; (v) la provisión de regulaciones apropiadas para retener e incrementar las ganancias en el sector de agua, fomentando nuevas inversiones; (vi) promover acuerdos públicos-privados para subsidiar la accesibilidad al servicio de las personas pobres, y (vii) la construcción de un marco estratégico orientando inversiones, políticas de infraestructura y configuración de lineamientos en desarrollo sectorial y territorial dentro de la Provincia” (BIRF, 2004b: 13).

No obstante, el documento es preciso al señalar que “la sustentabilidad está apuntalada por la fuerte pertenencia y compromiso del gobierno de la Provincia en la implementación del

programa propuesto y en los marcos institucionales y de políticas requeridos” (BIRF, 2004b: 13).

De esta forma, esta dimensión se encontró atravesada por el fomento por parte del BIRF (en consonancia con las prioridades del gobierno argentino) en realizar obras de infraestructura, pero al mismo tiempo en un marco de sólida política fiscal que prevea la sustentabilidad económica y financiera.

Dimensión 2: la condicionalidad del BIRF en el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires

En lo que respecta a la condicionalidad, en este Proyecto se observaron cambios en relación a la etapa anterior, ya que a nivel documental no se registra condicionalidad económica, ambiental o social.

Sin embargo, puede señalarse que el tipo de instrumento financiero utilizado para el proyecto, el APL, si bien permitió flexibilidad, también condicionó la operación del préstamo, tal como se señala a continuación.

Los APL forman parte de los préstamos de inversión (con duración de entre 5 y 10 años) que financian bienes, trabajos y servicios de financiamiento a proyectos de desarrollo económico y social en un amplio abanico de sectores. Los préstamos del tipo APL proveen financiamiento para actividades enfocadas en la creación de la infraestructura física y social necesaria para aliviar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible (BIRF, 2001). Por este motivo y considerando la duración, la elección de un APL permite flexibilidad en el calendario de implementación dentro y entre los componentes.

De acuerdo con el Banco, dicha flexibilidad posibilita realizar ajustes al ritmo de implementación de acuerdo a la evolución del contexto fiscal; tomar en consideración la complejidad y diferencia en los requisitos de preparación y tiempos de implementación entre diferentes sub-proyectos y componentes del Programa; posibilitar el cumplimiento de la preparación o de las condiciones de elegibilidad; y construir la capacidad institucional requerida para implementar el Programa y fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades provinciales involucradas en la ejecución del programa (BIRF, 2004c). En otras palabras, este tipo de operación permite ajustar la utilización de los fondos del préstamo a medida que el proyecto se va implementando. Por tal motivo, no resulta claro si la estructura provista por los APL fue un medio apropiado de apoyo al programa de inversión implementado por la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, entre aquellas condicionalidades de carácter operativo (la menos intrusiva) a las cuales la provincia se comprometió en el convenio del préstamo, se encontró la adaptación de un Manual Operativo del Proyecto que sea aceptable para el BIRF. De acuerdo al Banco, este manual debía incluir los criterios de elegibilidad para los sub-proyectos de Agua y Cloacas, Desagües y Rutas; los criterios de elegibilidad para los operadores de agua y cloacas; las directrices medioambientales a ser seguidas por el prestatario; la carta de cuentas del proyecto y los controles internos; el formato de los Informes de Seguimiento Financiero; los términos de referencia para llevar adelante las auditorías; los indicadores; los procedimientos de desembolso, y de adquisiciones del proyecto, así como los documentos de licitaciones (BIRF, 2004c).

Además, el prestatario, mediante el Ministerio de Economía, se responsabilizó de la realización de revisiones semi- anuales con el Banco y llevó a cabo actualizaciones regulares del marco fiscal (incluyendo proyecciones) para reflejar la evolución de los ingresos y gastos. Al mismo tiempo, el BIRF y la Provincia se comprometieron a llevar a cabo una revisión, a pedido de cualquiera de ellos, para permitir que el Banco determine el cumplimiento en las operaciones de agua y cloacas, en el logro de los criterios de elegibilidad establecidos en el Manual Operativo (BIRF, 2004c).

En relación a aquellos condicionamientos no explícitos, se puede destacar la influencia ejercida mediante la asistencia técnica en el marco del programa, la cual incluyó asistencia para la implementación de un régimen tarifario unificado a nivel provincial, y para la puesta en marcha de un Sistema de Información y Auditoría Regulatoria que permita monitorear y controlar el desempeño técnico-económico de las empresas prestadoras.

También, el hecho de ser un prestatario directo implicó para la provincia contar durante la implementación del proyecto con una Unidad de Coordinación con Organizaciones Multilaterales de Crédito, con una estructura, funciones y responsabilidades aceptables por el Banco, incluyendo la administración (en nombre del prestatario) de los procedimientos de desembolsos, así como la asistencia al prestatario en la coordinación, monitoreo y supervisión del cumplimiento del proyecto (BIRF, 2005b). En el convenio se indica que la Provincia de Buenos Aires debe asegurar que la UCO esté encabezada por el Ministro de Economía (en la capacidad de coordinador general) y asistida por un coordinador ejecutivo y otros funcionarios profesionales y administrativos, que sean aceptables tanto en número como en calificación y experiencia con el BIRF.

Asimismo, tanto los coordinadores como los funcionarios académicos y administradores debieron contar con el visto bueno del BIRF, tanto en número como en calificación y

experiencia. Finalmente, se destaca la utilización de un amplio sistema de evaluación, mediante indicadores, informes y visitas periódicas a las obras, así como un sistema de calificación.

Por último, considerando las declaraciones del Subsecretario de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Luis P. Sanguinetti, se trató de:

"Un programa que requirió el endeudamiento de la provincia y que es el primer caso que se registra en la Argentina de que el Banco Mundial otorga un préstamo a una provincia¹⁵⁶, para lo cual no sólo hubo que acreditar la necesidad de hacer la obra, sino una condición fiscal indispensable para que se elija a la provincia de Buenos Aires" (Punto Cero, 12/09/2006).

En relación al desempeño del proyecto, en el Informe sobre el Estado de Ejecución y Resultados (febrero de 2014) se indica que el "proyecto ha avanzado extremadamente bien, con rápida ejecución de obras y alta calidad técnica" (BIRF, 2014: 2).

Dimensión 3: Contexto específico nacional y provincial. Entre el déficit fiscal y el fomento de obras de infraestructura provincial.

El Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires se enmarcó en el impulso a las obras de infraestructura en la provincia de comienzos del Siglo XXI. En este sentido, es preciso contextualizar la situación en la misma, que, desde el punto de vista fiscal, es la mayor aportante de ingresos tributarios al sistema federal de coparticipación (proveyendo aproximadamente el 35% del total de ingresos que son redistribuidos a otras provincias) siendo ampliamente independiente en el financiamiento de sus gastos debido a que el 56% del total de ingresos son originados de sus propias fuentes.

Sin embargo, la crisis de 2001/2 tuvo un efecto severo en la Provincia, a causa del deterioro de las finanzas públicas con el declive en los ingresos y los crecientes gastos extraordinarios (particularmente en transferencias al Banco Provincia) que culminaron en un déficit del sector público alcanzando un 50% de los ingresos de la Provincia en 2001. Ya a principios de 2002, la Provincia dejó de pagar bonos emitidos en mercados internacionales de capitales, los que representaban cerca de un tercio del total de deuda (BIRF, 2004b).

En menor o mayor medida, la mayoría de las provincias argentinas estaban experimentando crisis similares. En respuesta, el gobierno federal dio inicio a acuerdos bilaterales (denominados Programas de Financiamiento Ordenado, en adelante PFO), que se

¹⁵⁶ Desde el fin de la convertibilidad.

constituyeron en el nuevo eje de las relaciones fiscales interprovinciales. La Provincia de Buenos Aires firmó PFOs en 2002, 2003 y 2004, que le permitieron acceder a recursos federales para cumplir con sus necesidades de financiamiento y para servir la mayor parte de su deuda pública. A cambio, la Provincia se comprometió con sus metas fiscales tales como la eliminación del déficit fiscal, la reducción de la deuda y los límites al gasto primario (BIRF, 2004b).

De esta forma, a partir de la segunda mitad del año 2002 y con los indicadores económicos provinciales mejorando marcadamente se evidenció que la Provincia había acumulado requerimientos de infraestructura que excedían la capacidad fiscal de la misma. La necesidad de detener este deterioro en los activos viales provinciales bajo un escenario de restricción fiscal, se tradujo en la rehabilitación de segmentos claves de la red para estabilizar las condiciones generales, y evitar la acumulación de obligaciones físicas sustanciales que demandarían considerables recursos fiscales en el futuro.

Así, la provincia hizo frente al desafío de desarrollar un marco fiscal que asegure la convergencia hacia una situación fiscal sustentable, al tiempo que permitía la implementación exitosa de un Programa de Infraestructura con financiamiento del BIRF.

En relación con lo anterior, al momento de la firma del convenio con el BIRF, el gobernador bonaerense F. Solá expresó:

“La Provincia de Buenos Aires recuperará la iniciativa de la obra pública que fue prácticamente suspendida hace 3 años cuando ingresó en un proceso financiero complejo. Los trabajos de infraestructura apuntarán a los que están en la peor situación de pobreza, carencias y vulnerabilidad social y sanitaria” (El Día, 09/03/2005).

A lo cual hay que agregar que, de acuerdo con el presidente Néstor Kirchner, el préstamo “viene a cubrir necesidades de infraestructura y no como en otras oportunidades para pagar deuda” (El Día, 09/03/2005).

El mismo día, van Trotsenburg¹⁵⁷, señaló que ese préstamo "marca un decidido apoyo financiero del Banco a la Argentina en los últimos dos años" (La Nación, 09/03/2005). Además, teniendo en cuenta que aproximadamente el 40% del total de las exportaciones se origina en la Provincia, de acuerdo con el BIRF (2004a):

“existe una necesidad acuciante de reactivar el aparato económico para prevenir su desintegración y maximizar sus potencialidades. Al respecto, el gobierno provincial ha elegido a la rehabilitación y mantenimiento de redes viales de transporte claves entre los puertos y los principales centros de

¹⁵⁷ Director del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

producción y consumo para reducir los costos logísticos en la Provincia” (BIRF, 2004a: 2).

Por tal motivo, en los documentos se indica que el Banco puede jugar un rol importante en asesorar a la Provincia en la definición e implementación de un Programa de infraestructura que contribuya a la mejora de las condiciones de vida y al avance en el motor económico provincial, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Así, queda en evidencia que, con la ejecución del Proyecto con fondos del BIRF la provincia se encontraba priorizando un conjunto de intervenciones bajo el denominado Programa de Infraestructura para el período 2005-2010, las cuales estaban destinadas a:

- desarrollar un programa multianual de gastos públicos, en línea con las prioridades de la Provincia, para implementar el Programa siguiendo políticas fiscales sólidas a fin de asegurar la convergencia hacia un marco fiscal sostenible en el largo plazo,
- mejorar y mantener los segmentos de alta prioridad de la red vial pavimentada para apoyar la reactivación de la economía provincial y fortalecer la competitividad regional,
- mejorar los servicios de agua y cloacas a las personas de bajos ingresos viviendo en áreas altamente vulnerables y para mitigar las inundaciones urbanas (BIRF, 2004b).

Asimismo, un aspecto al que se hace referencia en documentos del BIRF es el impacto de la inflación y las fluctuaciones del tipo de cambio durante la implementación, cuyo impacto en el proyecto es considerado menor. La depreciación del peso argentino en relación con el dólar ayudó al proyecto, ya que cada dólar desembolsado del préstamo efectivamente compró más pesos. Sin embargo, la inflación en Argentina resultó en mayores costos en moneda local, compensando el poder adquisitivo mejorado del dólar estadounidense. Para las inversiones financiadas con el préstamo original, se estima que los precios locales fueron un 21% más altos (en términos nominales) que los precios de 2004. Para las inversiones financiadas bajo el Financiamiento Adicional, se estimó que los precios locales han sido 8% más altos de lo esperado durante la preparación del mismo. No obstante, de acuerdo con el Banco, estos aumentos de precios parecen haberse compensado en gran medida, aunque con un ligero retraso, por el debilitamiento del peso en relación con el dólar.

Por último, es posible concluir que el proyecto resultó en un desarrollo de capacidades significativo dentro de la implementación de las agencias de la Provincia de Buenos Aires, en términos de mayor planificación, adquisición, implementación y capacidad de monitoreo. Este crecimiento en las capacidades se reflejó en una mayor confianza en las agencias, mayores transferencias presupuestarias y mayores niveles de inversión, financiados tanto a través de financiamiento interno como de organizaciones financieras internacionales, que

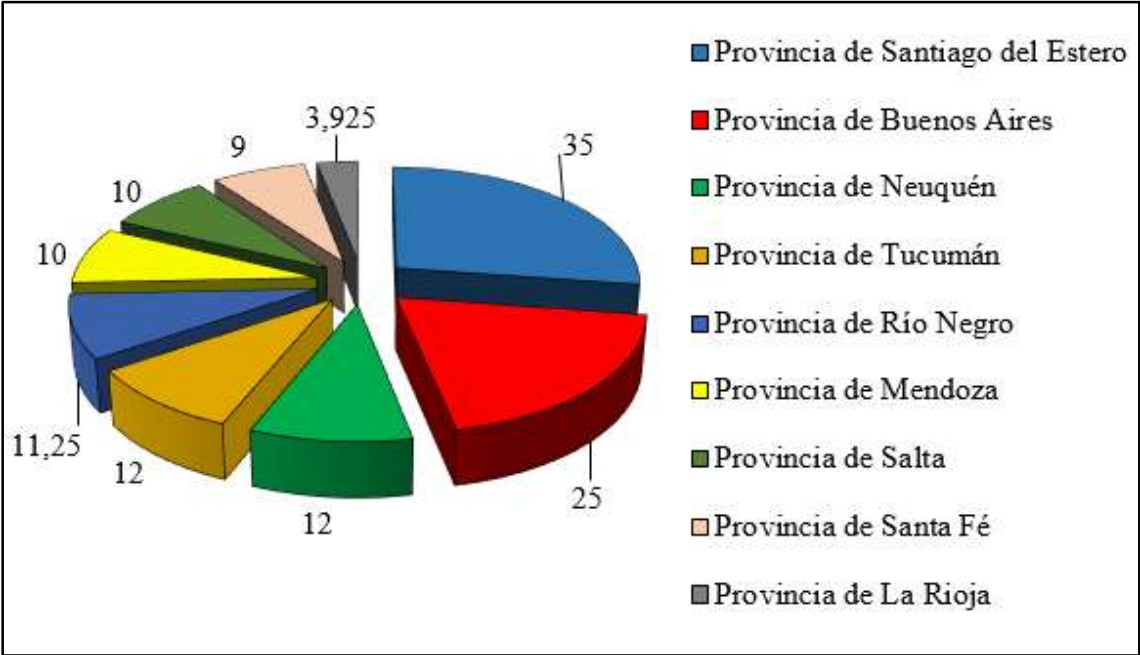
como se señaló al comienzo de este capítulo permitió que la UCO pase de agencia/unidad a dirección en el organigrama provincial.

Análisis de un préstamo subsidiario: el Programa de Servicios Básicos Municipales

El denominado Programa/Proyecto de Servicios Básicos Municipales¹⁵⁸ (PSBM), implementado con financiamiento parcial del BIRF de US\$ 110 millones, fue fruto de un convenio entre esta organización internacional y el gobierno nacional (este último aportó US\$ 33,300 millones).

Tal como se estudió en el capítulo previo, se trató de un préstamo subsidiario, ya que el Estado Nacional mediante un convenio re-prestó parte de los fondos a nueve provincias (véase gráfico n° 26), entre las que se encontró la Provincia de Buenos Aires, la cual re-prestó a las denominadas Entidades Elegibles¹⁵⁹ a los efectos de llevar a cabo sub-proyectos.

Gráfico n° 26: Provincias participantes del PSBM y montos máximos de acuerdo a los convenios subsidiarios del PSBM celebrados entre el Estado Nacional y las Provincias¹⁶⁰
(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, 2021.

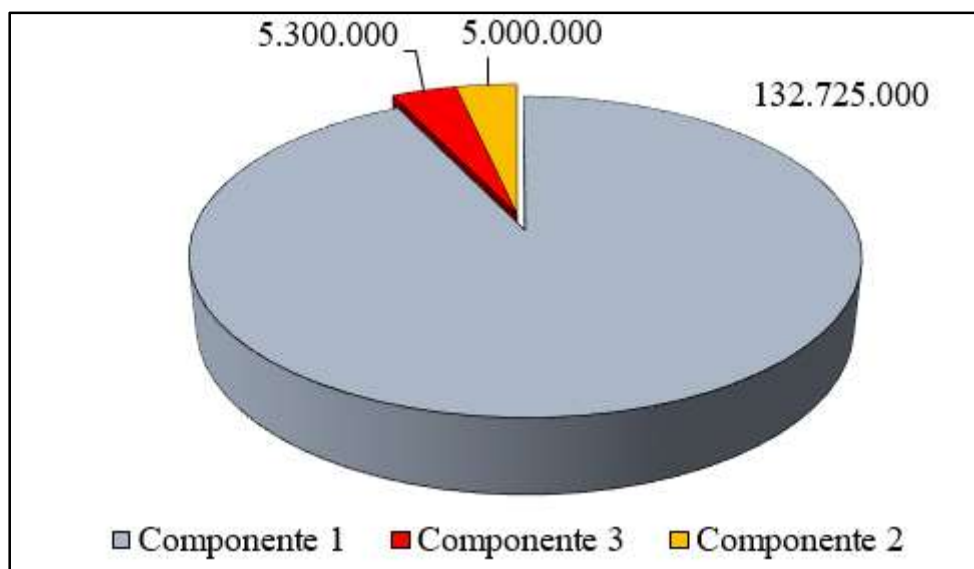
¹⁵⁸ Número de identificación del Banco: P060484.
¹⁵⁹ De acuerdo con el Convenio de Préstamo Subsidiario del Préstamo BIRF N° 7385-AR, una Entidad Elegible “es la municipalidad, comuna, o proveedor público o privado de suministro de agua y cloacas, drenaje urbano y/o servicios de infraestructura de caminos, elegible de acuerdo a los criterios estipulados en el Manual Operativo, que llevará a cabo el o los sub-proyectos pertinentes” (BIRF, 2009).
¹⁶⁰ 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 (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) actuaron 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).

El PSBM contó 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° 27.

Gráfico n° 27: Monto de los componentes del PSBM en US\$¹⁶¹



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, 2011.

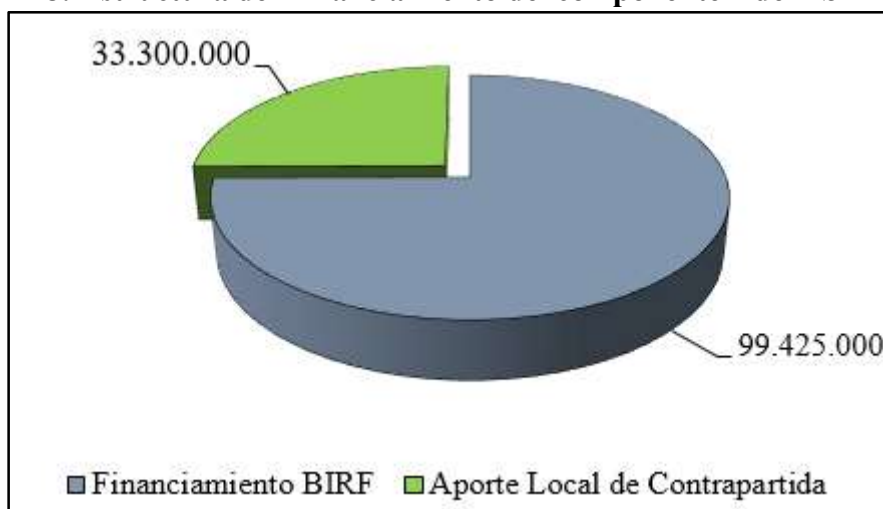
¹⁶¹ A los tres componentes del gráfico se debe agregar la denominada comisión inicial, por US\$ 0,275 millones. De esta forma, el total suma US\$ 143,300 millones.

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).

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° 28.

Gráfico n° 28: 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, 2011.

Dentro de este componente se financiaron los siguientes sectores de infraestructura básica (véase gráfico n° 29):

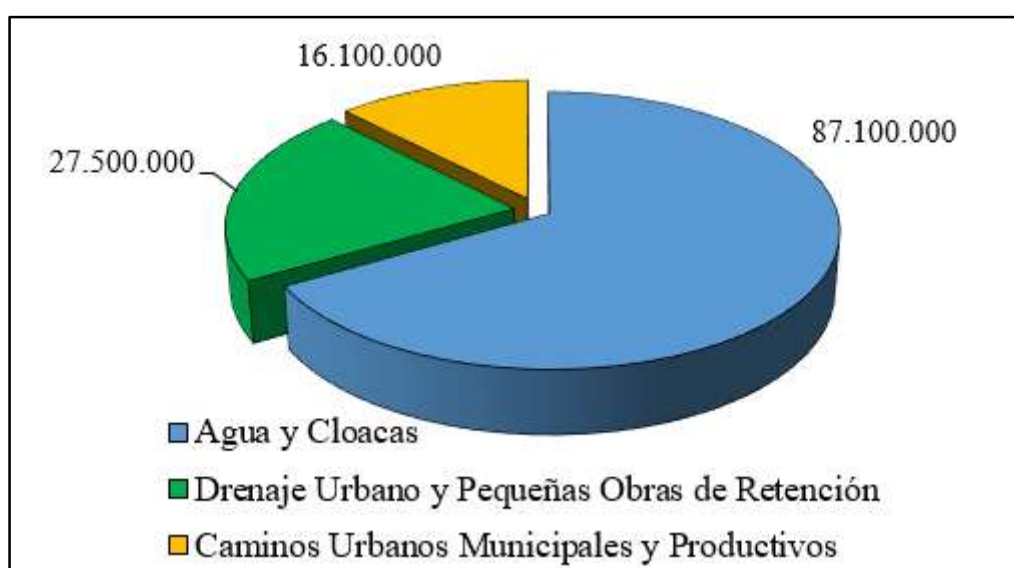
- Inversiones en suministro básico de agua y cloacas (US\$ 87,1 millones), se incluyen inversiones en la construcción y/o rehabilitación de las plantas de tratamiento de agua, de las redes de suministro de agua primarias y/o secundarias y/o almacenamientos de agua, de las redes de cloacas, y de plantas 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 abarcó la provisión de asistencia técnica que fuera solicitada para tal fin como para la gestión y los asuntos institucionales del sector.

Gráfico n° 29: 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, 2011.

El segundo componente del Proyecto se refiere al Fortalecimiento Institucional de Municipalidades y Proveedores de Servicios Básicos, con un monto de US\$ 5 millones, 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 incluyó 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 acciones¹⁶² (UCPyPFE, s/f). Por su parte, el tercer componente, Gestión de Proyecto (con un monto de US\$ 5,3 millones) incluyó financiamiento para los gastos relativos a la administración, coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación del Proyecto, e incluyó el financiamiento de consultores. De acuerdo el Convenio de Préstamo (2007), este Componente abarcó 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-proyectos.
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 aprobó la solicitud de Argentina de extender la fecha de cierre del proyecto, reasignar los fondos entre las categorías 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 Operativo¹⁶³ del PSBM el cual define el marco conceptual y operativo del proyecto, además de especificarse los 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 del área

¹⁶² Además, 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).

¹⁶³ 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.

intervinientes, normas de obligado cumplimiento, monitoreo y evaluación del proyecto (BIRF, 2008).

Asimismo, en el Manual se detalló que los US\$ 33.300.000 correspondientes al aporte local se financiarán con recursos municipales y/o provinciales destinados a financiar 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).

La participación de la Provincia de Buenos Aires en el PSBM

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

En 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 30/12/2008, mediante la cual se autorizó en el artículo 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 transfirió 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 a los efectos de financiar parcialmente la ejecución del PSBM en 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 estableció 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-proyecto 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).

De acuerdo a la legislación vigente tendiente a fomentar la responsabilidad fiscal, en el convenio se aclara 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).

En este sentido, las provincias participantes contaron con las denominadas Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UEP), que:

“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, fueron 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).

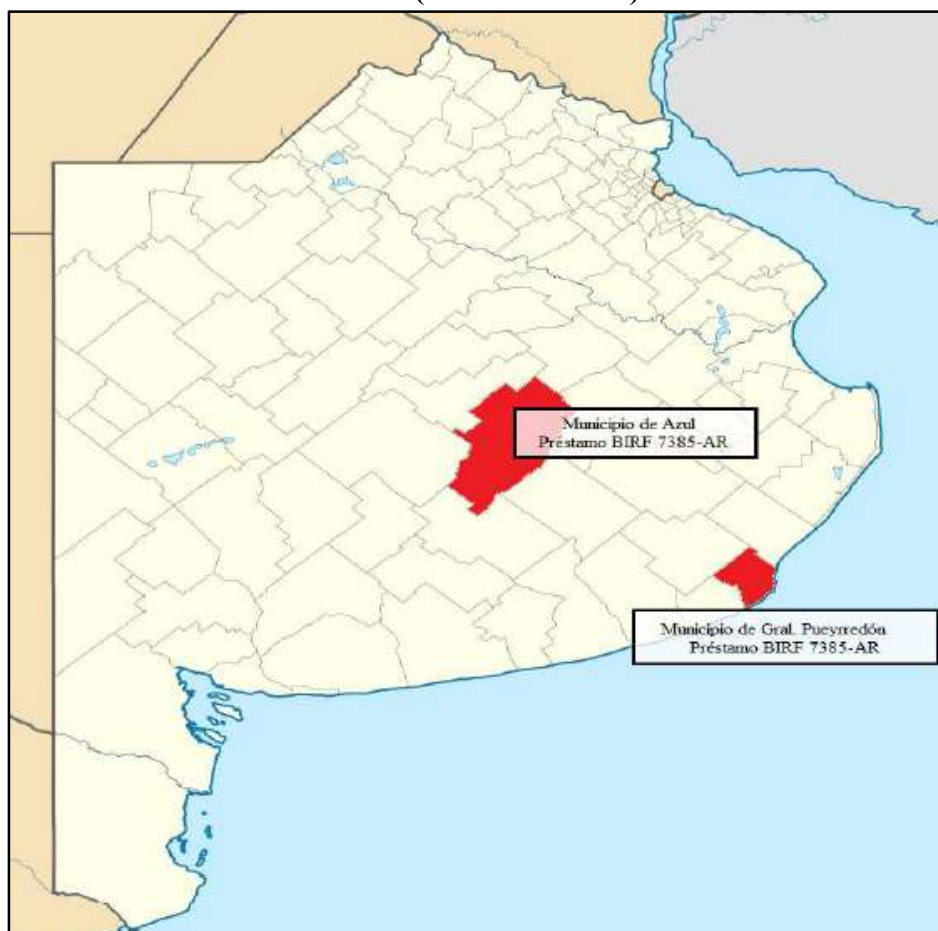
Así, cada Provincia firmó con los Municipios o Entes Prestadores elegibles, un Convenio de Sub-préstamo y como requisito ineludible de carácter previo a la suscripción del Convenio de Sub-préstamo, para el caso de Municipios, los Concejos Deliberantes deberán sancionar la correspondiente Ordenanza Municipal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

La participación de los Municipios de General Pueyrredón y Azul en el PSBM

Teniendo en cuenta lo anterior, se llega al nivel en el cual luego de firmado el préstamo subsidiario, la provincia re-presta los fondos 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.

Municipio de General Pueyrredón

El Convenio de Sub-préstamo firmado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, representado 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 General 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 General 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° 20.377¹⁶⁴ declaró de Interés Municipal al PSBM, adhiere a las leyes provinciales n° 13.786 y n° 13.929 y autorizó 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° 21.690¹⁶⁵ autorizó 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° 22.076¹⁶⁶ autorizó una ampliación del préstamo por hasta la suma de \$4.494.000 para la ejecución del proyecto (Honorable Concejo Deliberante Gral. Pueyrredón, 2015).

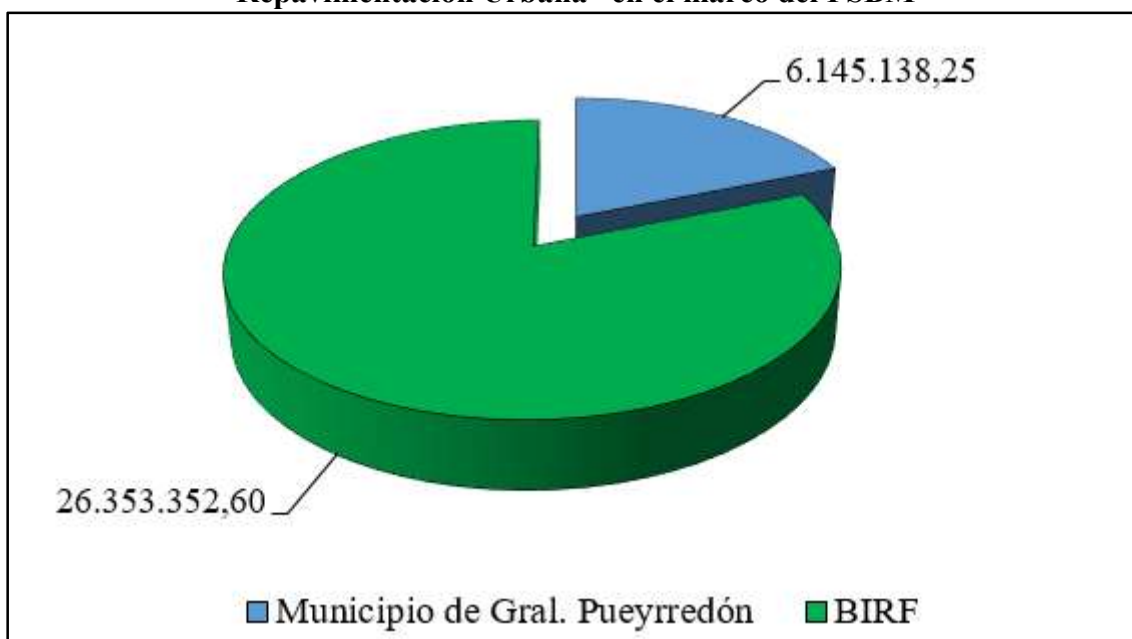
De esta forma, el financiamiento del Sub-proyecto Pavimentación y Repavimentación Urbana quedó conformado de acuerdo a lo indicado en el gráfico n° 30, considerando la contraparte municipal.

¹⁶⁴ Sancionada el 26/05/2011 y promulgada el 06/06/2011.

¹⁶⁵ Sancionada el 09/04/2014 y promulgada el 14/04/2014.

¹⁶⁶ Sancionada el 14/01/2015 y promulgada el 20/01/2015.

Gráfico n° 30: 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 cuadras 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 hidráulica. El monto de la obra está estipulado en \$29.145.803,40.

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).

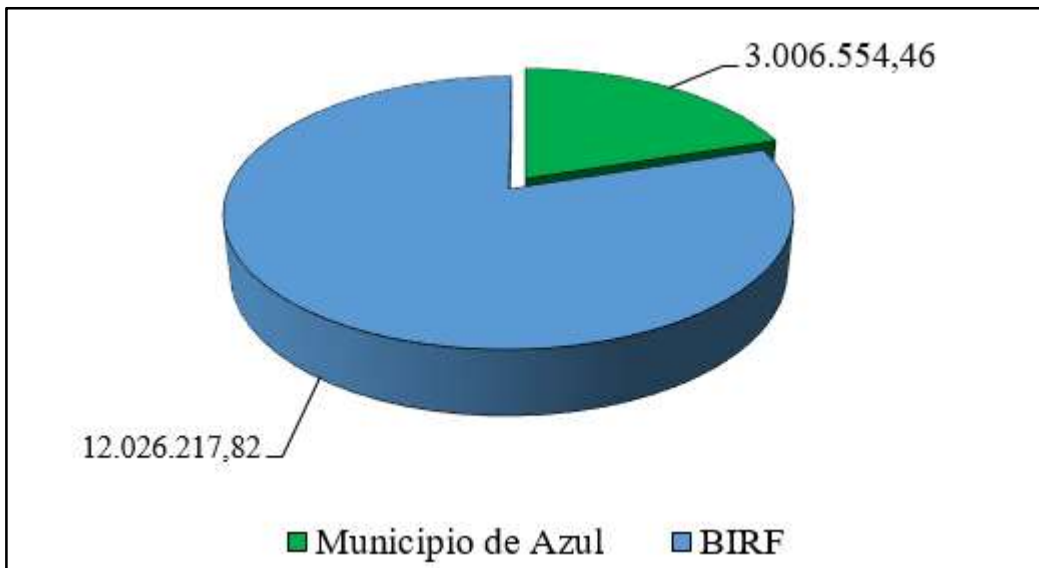
Municipio de Azul

El préstamo PSBM llegó al Municipio de Azul mediante el Convenio de Sub-préstamo 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 transfirió 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 comprometió 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° 31.

Gráfico n° 31: 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 período de amortización del capital fue de 10 años, y las amortizaciones se hicieron efectivas en cuotas iguales, semestrales y consecutivas. Asimismo, la deuda devengó un interés anual sobre los saldos impagos, equivalente a 9,75% anual fija, que fueron 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.

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).

Dimensión 1: el PSBM en el marco del apoyo del BIRF al gobierno y la experiencia del PDM II

Al igual de lo observado en el proyecto anterior, el PSBM fue consistente con la EAP, en cuanto al diseño y los objetivos de la misma. De acuerdo a los documentos del préstamo, el gobierno argentino solicitó al Banco que financie la prestación de servicios básicos de manera sustentable y eficiente.

Entre los considerandos del Banco para aceptar y dar cuenta de su buen posicionamiento para respaldar estas necesidades locales, además de la consistencia con la EAP vigente, se destacaron la experiencia del BIRF en el apoyo al gobierno a través de proyectos de Desarrollo Municipal I (PDMI) y Desarrollo Municipal II (PDMII), este último abordado en el capítulo anterior. De acuerdo con el BIRF:

“Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la introducción de una mayor sostenibilidad técnica, financiera y de servicios, así como a la mejora del rigor, la objetividad y la transparencia en la evaluación de las inversiones. Finalmente, la operación propuesta es un aspecto central de la EAP” (BIRF, 2006:4).

Además, se reconoce que la operación se basó en la experiencia del Banco y destaca la necesidad de enfocar y profundizar el compromiso del Banco. La participación del Banco y el enfoque del Gobierno lograron mantener los flujos hacia los gobiernos locales frente a la crisis y proporcionar una fuente de fondos para la inversión de capital. La operación propuesta mantiene esa trayectoria y sirve fundamentalmente para apoyar los esfuerzos del Gobierno por brindar una fuente de recursos de inversión para municipios fiscalmente sustentables.

En los documentos iniciales de la operación se destaca que el PSBM: “tiene como objetivo mantener la presencia del Banco en Argentina y entablar un diálogo de políticas a mediano plazo que permita trabajar en el futuro para abordar aún más las necesidades de reforma y desarrollo del sector” (BIRF, 2006: 4).

En este marco y con motivo de apuntalar la implementación del PSBM, el Banco realizó actividades de monitoreo y evaluación general, otorgando en cada informe realizado una

calificación, a saber, insatisfactorio, moderadamente insatisfactorio, moderadamente satisfactorio, y satisfactorio. Los tres primeros informes sobre el estado de ejecución y resultados (n° 54938-AR, n° 1834 y n° 5190) correspondientes a los años 2010 y 2011 consideraron los avances como moderadamente insatisfactorios, en vistas de las demoras en los desembolsos¹⁶⁷, 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 31/3/2012 al 30/11/2013, es decir, se amplió el proyecto por 20 meses.

Seguidamente, en los tres siguientes informes sobre el estado de ejecución y resultados (n° 6976, n° 9320 y n° 11543) de los años 2012 y 2013, el avance del PSBM fue 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 incrementaron del 42% en mayo de 2012 al 51% en diciembre del mismo año (BIRF, 2012). 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 n° 30 y 31), 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, como se verá más adelante.

Teniendo en cuenta los avances anteriores, se modificó nuevamente la fecha de cierre, la cual se pasó para el 30/04/2015.

Así, en los últimos tres informes sobre el estado de ejecución y resultados (n° 13763, n° 16237, n° 18819), de 2014 y 2015, la calificación del proyecto fue satisfactoria. Se destacó que el PSBM se encontraba progresando bien, beneficiando de forma directa a 68.000 personas e indirectamente a 370.000 (en marzo de 2014). 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 n° 16237 de octubre de 2014 se indicó que:

¹⁶⁷ Para el año 2010, el 87% de los fondos aún no habían sido desembolsados.

“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 fue 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).

Dimensión 2: condicionalidad del BIRF en el PSBM

A diferencia del proyecto estudiado en apartados anteriores que consistió en un APL, el PSBM se enmarcó 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, al tratarse de un préstamo caracterizado por la flexibilidad se observa poca condicionalidad respecto a las políticas públicas. No obstante, ya desde los 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.

Asimismo, la condicionalidad se expresó 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.

Además, para los municipios que formaron parte del PSBM, los Honorables Concejales Deliberantes debieron aprobar ordenanzas, cuyos formatos son llamativamente similares.

En el análisis del PSBM no se registran condicionalidades económicas, ambientales o sociales. Si bien en los casos estudiados de los municipios de Azul y General Pueyrredón los fondos fueron utilizados para obras de infraestructura vial, el proyecto contó con un componente de fortalecimiento institucional, los cuales, de acuerdo a sus fines y objetivos,

pueden ser clasificados como condicionantes cuando tienden a generar reformas en el sector público o fomentar la descentralización, como se observó en uno de los préstamos del capítulo previo.

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.

Dimensión 3: la infraestructura como prioridad para el gobierno provincial

Una vez finalizado el proyecto, el BIRF junto al gobierno de Argentina redactaron el denominado 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, y 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 nacionales¹⁶⁸ (BIRF, 2015b).

Esto explica que en el marco del PSBM se hayan pavimentado o re-pavimentado 85,50km. urbanos, cuando originalmente fueron proyectados 30km. y luego ampliados a 75km. De acuerdo al informe final de ejecución (2015b), “la eficacia del proyecto en alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos fue sustancial” (BIRF, 2015b: 18).

¹⁶⁸ 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).

CONCLUSIONES

En esta tesis se abordó la gestión internacional de las provincias con organizaciones internacionales, específicamente, el caso de la Provincia de Buenos Aires y su relación con el BIRF en el período 1994-2015.

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 las Relaciones Internacionales, específicamente en cuanto a la relación entre estos actores, considerados como no tradicionales en la disciplina.

Esta problemática fue abordada ya que es de suma importancia contar con estudios desde Argentina sobre la relación entre gobiernos subnacionales y organismos financieros internacionales, ya que a lo largo de los últimos años las provincias han recurrido a estas organizaciones 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 las dinámicas de la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires con una organización de crédito internacional (BIRF), y su condicionalidad en las políticas públicas en el período 1994-2015”. Además, tal como se indicó en la Introducción, el trabajo se estructuró en torno a cinco objetivos específicos y cinco capítulos.

El capítulo 1 se concentró en la concreción del **objetivo específico 1**, a saber, “estudiar el accionar del BIRF en el período 1994-2002 y 2003-2015 para evidenciar cambios y continuidades” y junto con la Introducción, el **objetivo específico 2**, “identificar las condicionalidades del endeudamiento externo con el BIRF en las políticas públicas”.

A través del capítulo 1 se puso en evidencia el accionar de un actor internacional que posee más de 70 años de historia, tal como es el BIRF. Si bien se considera que las organizaciones internacionales poseen autonomía jurídica independiente de sus Estados miembros, lo cierto es que en todos los casos existen Estados que ejercen influencia y poder sobre las organizaciones internacionales. En el caso del BIRF, esto se evidencia en la notoria gravitación que tiene Estados Unidos, tanto en la creación, sistema de votación, estructura y actividad diaria del Banco. Este es uno de los motivos por los cuales al abordar la relación del BIRF con la República Argentina en los períodos propuestos se consideró la Política Exterior

Argentina y particularmente la relación con Estados Unidos, país que a menudo ha utilizado la concesión o negación de préstamos en el marco de su geopolítica.

En este sentido, del abordaje realizado se desprende que Estados Unidos actualmente posee un 15,89% de los votos en el Directorio del BIRF, que sumados a aquellos de los países de Europa occidental y Japón alcanzan fácilmente el 42%, mientras que, por ejemplo, en el caso de Argentina posee un 1,05% (3° en América Latina, sólo superado por Brasil con 2,09% y México con 1,58%). Esta situación de clara diferenciación en la cantidad de acciones y, por ende, en el porcentaje de votos es ilustrativa de la presencia de jerarquías de poder en el sistema internacional y abre la puerta a la existencia de condicionalidades cuya correa de transmisión son las operaciones crediticias aprobadas en el Directorio Ejecutivo del BIRF, la estructura de la organización en la cual se expresa de forma más pura esta preeminencia occidental a la hora de negar, aprobar y condicionar préstamos.

Asimismo, en el capítulo 1, luego de abordar la influencia de Estados Unidos en el organismo, de forma novedosa, se incorporó el tema de la presión ejercida por actores internos estadounidenses, tales como el Congreso, en el BIRF, en vistas de la autoridad de este órgano en dar instrucciones al Director Ejecutivo de Estados Unidos. Este aspecto, que fue retomado en otros capítulos, se constituyó en uno de los elementos analíticos que ayudó a entender parcialmente la relación entre Argentina y el BIRF en el período 2011-2015.

A continuación, se abordó la estrecha relación entre el BIRF y el FMI producto de su origen común y de las tesis económicas defendidas (monetarismo y liberalismo), las cuales se evidenciaron en la colaboración en la implementación de los programas de ajuste estructural. La relación entre ambas organizaciones dio lugar a numerosos acuerdos o entendimientos para evitar superponer sus funciones y organizar eficientemente el trabajo conjunto.

Tener en cuenta que son dos organizaciones tan próximas entre sí permite considerar la complementariedad, la realización de visitas conjuntas a los países, la interacción y rotación entre sus funcionarios y personal técnico. Por tal motivo, para alcanzar una comprensión integral del BIRF fue preciso conocer qué tipo de interacción posee con su organización melliza de Bretton Woods, la cual no siempre fue de cooperación, sino que hubo varios desencuentros a lo largo de los años.

Seguidamente se trataron los instrumentos crediticios del BIRF, destacándose los Préstamos de Inversión y los Préstamos de Ajuste o de Políticas, haciendo hincapié en la relevancia que adquirieron estos últimos durante la década de 1990 e inicios del siglo XXI; y los instrumentos no crediticios tales como las actividades analíticas y de asesoramiento.

Cómo fue posible evidenciar en el capítulo, a lo largo de su historia el Banco fue cambiando sus intereses y agenda a partir de la coyuntura internacional, los intereses de los países más poderosos y de las posturas críticas tanto en su interior como en el exterior, tales como organizaciones de la sociedad civil, ONGs y académicos.

Las problemáticas de la pobreza y el desarrollo ocuparon diferentes lugares en la agenda del Banco a lo largo de las últimas décadas. Llegando al año 2015, el Banco se presenta al mundo con la máxima preocupación en la erradicación de la pobreza, en sintonía con los ODS.

No obstante, ello no siempre fue así y durante muchos años el desarrollo ocupó un lugar marginal en la agenda y los intereses del Banco, principalmente en el auge del neoliberalismo y la utilización de Préstamos de Ajuste Estructural, momento en el cual la condicionalidad alcanzó su mayor uso.

De ello se desprende que una característica crucial del Banco es su capacidad de adaptación a los diferentes contextos económicos y políticos internacionales, lo cual también explica su supervivencia a lo largo de tantas décadas a pesar de las voces críticas y al surgimiento de nuevos organismos financieros.

Así, los cambios en la agenda del Banco ya se evidenciaron a los pocos años de su creación, cuando se reconoció que la tarea de la reconstrucción europea requería de miles de millones de dólares, que no fueron aportados por el BIRF, sino por el gobierno estadounidense en el marco del Plan Marshall. A partir de ese momento y durante la década del 1950 y 1960, el Banco concentró sus operaciones en préstamos de inversión destinados principalmente al desarrollo de infraestructuras.

A fines de los años '60, con la llegada de McNamara y en un contexto de Guerra Fría, descolonización y protestas, el Banco nuevamente cambió su agenda, priorizando los préstamos para el desarrollo enfocados en la agricultura y proyectos sociales, aunque estrechamente relacionados con la seguridad y la necesidad de contener el comunismo.

Esta agenda se extendió hasta fines de la década de 1970 y comienzos de 1980, cuando ante las crisis del petróleo y la llegada al poder de gobiernos de corte neoliberal, el Banco optó por Préstamos de Ajuste Estructural como la mejor opción para alcanzar crecimiento económico, olvidándose en la mayoría de los casos de las cuestiones sociales y ambientales. Estrechamente vinculada a este tipo de financiamiento surgió la idea de incorporar un elemento que obligue a los países a implementar las medidas de reforma requeridas, a saber, la condicionalidad.

Con la llegada de los años 1990, período durante el cual la presente tesis hace especial hincapié, la condicionalidad estaba plenamente incorporada en los préstamos, especialmente

en aquellos de Ajuste Estructural, en el marco del Consenso de Washington. Durante esta etapa, la condicionalidad se constituyó en un rasgo de pertenencia a Occidente, propiciado por los organismos internacionales y los países más industrializados. No obstante ello, comenzaron a existir informes y voces críticas sobre su aplicación, que con el paso de los años adquirieron mayor peso.

Así, el cambio de década y la llegada del Siglo XXI marcaron un punto de inflexión. La existencia de la condicionalidad fue debatida al interior del Banco, siendo simplificada e incorporando la noción de apropiación de las reformas por parte de los países, tal como se pudo ver en el capítulo. Asimismo, a nivel global se observó una reducción en su cantidad y una optimización, resultando que las condicionalidades se concentraron más en las etapas previas y en menor medida durante su implementación y tramos intermedios.

Más recientemente, el Banco tuvo que hacer frente a grandes desafíos, tales como las crisis alimentaria y financiera. A ello se sumó la agenda de la cuestión ambiental y del cambio climático y la erradicación de la pobreza, con elocuentes discursos y el apoyo a programas de transferencias monetarias condicionadas durante la gestión de Jim Yong Kim.

En síntesis, la dimensión 1 de esta tesis tratada en este capítulo, se concentró en abordar el rol del BIRF en el sistema internacional, sus principales características y su agenda a lo largo de la historia, así como el peso de Estados Unidos en el organismo, para comprender los vínculos del Banco con los Estados y también con los gobiernos subnacionales, así como considerar a nivel global cuáles eran las discusiones sobre el Banco y la condicionalidad de sus préstamos. Por su parte, el **capítulo 2** se concentró parcialmente en el **objetivo específico 3**, a saber, “Analizar la política exterior argentina y la relación de Argentina con el BIRF en los períodos 1994-2002 y 2003-2015”. Este capítulo se concentró en la relación entre el BIRF y Argentina en el marco de la Política Exterior Argentina, considerando el contexto internacional, regional y doméstico del período 1994-2002.

Durante estos años, el BIRF desempeñó un rol fundamental en Argentina, como uno de los principales promotores, en términos financieros e ideológicos, de las reformas emprendidas en el país las cuales fueron de marcado corte neoliberal.

En este sentido, el auge de la globalización capitalista (en su vertiente más neoliberal y financiera), intensificada luego del fin de la Guerra Fría y de la consolidación del poder de Estados Unidos fueron las principales características de este período a nivel global.

Aquellas particularidades del capitalismo global de esta etapa, tales como la desregulación financiera y la apertura externa, fueron adoptadas por el Banco como bandera en sus

relaciones con los Estados en desarrollo, tal como se evidenció en sus relaciones con Argentina.

En dicho país, los años noventa significaron la consolidación, auge y crisis del neoliberalismo en el país. Este modelo se estructuró desde el año 1989 a partir de diferentes leyes tales como la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Convertibilidad, la cual requería un ingreso permanente de divisas, generando un constante endeudamiento.

Como quedó en evidencia en el capítulo, la década neoliberal en Argentina tuvo como ejes la privatización de empresas públicas, la desregulación y la apertura externa. Como consecuencia de estos procesos se intensificó la extranjerización económica, la desindustrialización, así como la reestructuración de una economía industrial a otra financiera, agropecuaria y de servicios, resultante en una amplia exclusión de sectores, altas tasas de desempleo, pobreza e indigencia, que finalizó en una crisis sin precedentes.

En el plano exterior, durante estos años Argentina se vinculó estrechamente con Estados Unidos y las potencias occidentales, priorizando la agenda económica. Este alineamiento automático con Estados Unidos implicó una subordinación a este vínculo de una gran parte de la agenda de política exterior, tal como la participación en el NOAL, el desarrollo misilístico, entre otros.

De esta forma, en el contexto del auge del neoliberalismo y de las reformas de la década de 1990 la relación con el BIRF y el FMI adquirió una centralidad que no existía en períodos previos, con un cóctel de financiamiento mediante Préstamos de Ajuste Estructural y condicionalidades.

En relación a los vínculos de Argentina con el BIRF previos a 1990, resulta importante resaltar, en primer lugar, el momento de la adhesión del país al Banco, el cual tuvo lugar en 1956 en el marco del gobierno de facto de Aramburu, y en segundo lugar, la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, período en el cual el Banco comenzó a condicionar los préstamos en sintonía con el FMI.

Durante el período bajo estudio se produjo un aumento en la cantidad y monto de los préstamos, como consecuencia del alineamiento del gobierno argentino con las potencias occidentales, particularmente con Estados Unidos, y la aplicación de las reformas neoliberales. En estos años el BIRF aprobó más préstamos para Argentina que en todos los años anteriores, totalizando 81 préstamos, por un total de US\$ 14.134 millones.

La finalidad de los préstamos también se modificó en relación a etapas previas. En la década neoliberal los préstamos se destinaron a financiar el ajuste estructural y la reforma del Estado. El BIRF apoyó al gobierno argentino en los momentos más complejos del período, tales como

los inicios de la década y también cuando los efectos de las crisis en países emergentes generaban repercusiones locales, tales como fuga de capitales, a lo largo de la década, e incluso hasta los meses finales de la convertibilidad.

Durante el gobierno de Fernando de la Rúa y en un contexto de agravamiento de la crisis, se mantuvieron los vínculos con el BIRF; que, si bien a nivel global se encontraba en una etapa de revisión y discusión interna, intentando otorgar mayor peso a la erradicación de la pobreza y al desarrollo con el MID, en sus vínculos con Argentina el BIRF se sumó al blindaje financiero, con un Préstamo de Ajuste Estructural a fin de mantener la convertibilidad.

Este período se caracterizó, asimismo, por la presencia de condicionalidades en todos los préstamos, que en ocasiones se combinó con las condiciones impuestas por el FMI dando lugar a las denominadas condicionalidades cruzadas.

Además, puede señalarse que durante esta etapa la condicionalidad se constituyó en un atributo de Occidentalidad, cuya cadena de transmisión fueron los préstamos de Ajuste Estructural y los intereses del sector financiero internacional. De esta forma, el establecimiento de condiciones en los préstamos fue crucial para establecer y consolidar las reformas necesarias para implementar el modelo neoliberal en el país.

Por su parte, el **capítulo 3** se concentró en el **objetivo específico 4** (Indagar sobre préstamos directos y subsidiarios contraídos por la Provincia de Buenos Aires con el BIRF, tanto en el período 1994-2002 como en 2003-2015) y en el **objetivo específico 5** (Examinar la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2002 y 2003-2015 y la influencia del BIRF en las políticas públicas de la Provincia).

Durante la década de 1990 el BIRF financió de forma directa a diferentes provincias, casi exclusivamente con préstamos de políticas. Este tipo de préstamos, al igual que los otros préstamos de ajuste, se consideran *instrumentos de política* en la medida que se encuentran ligados a reformas estatales estructurales significativas. Como quedó en evidencia en este capítulo, este no fue el caso de la Provincia de Buenos Aires, la cual recibió préstamos de inversión, constituyéndose en el primero de su tipo en la región. Sin embargo, esto no significó que la Provincia haya quedado al margen de diferentes proyectos de reforma, sino que como se abordó en los apartados anteriores, la reforma educativa y municipal, y la descentralización fueron implementados en el marco de estos préstamos de inversión, los cuales en décadas previas estaban destinados en su totalidad a la construcción de carreteras, puentes, y demás proyectos de infraestructura.

Si bien en ambos préstamos este tipo de obras estuvieron presentes (construcción de aulas en el marco del PRODYMES III y de diversas obras “simples” en municipios, en el PDM II), de

acuerdo a lo analizado y en relación a la condicionalidad de los préstamos, ambos proyectos estuvieron vinculados a procesos de reforma y “de políticas” en la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, los dos préstamos concretos analizados (uno directo y otro subsidiario) dieron cuenta de la condicionalidad del BIRF en el período, al tiempo que permitió evidenciar la proximidad del organismo en la implementación de los diferentes procesos de descentralización, reforma educativa y reforma provincial, y su aplicación en la Provincia de Buenos Aires.

En el período de este capítulo, comprendido entre los años 1994 y 2002, se constató que la Provincia de Buenos Aires recibió un total de 16 préstamos, de los cuales 2 fueron directos, 6 subsidiarios y 8 fueron contraídos por la nación, pero ejecutados en territorio bonaerense.

Teniendo en cuenta las interacciones entre esferas internacionales, nacionales y provinciales, en el caso del préstamo directo se evidenció cómo la vinculación entre la Provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional, específicamente el Ministerio de Economía, se tradujo en contratiempos y retrasos. En el PRODYMES III, la Provincia planeaba participar en carácter subsidiaria, al igual que en las dos oportunidades previas del PRODYMES I y II, sin embargo, en esta ocasión la Nación declinó su participación. Por tal motivo, como se mencionó, la Provincia decidió actuar en carácter de prestataria directa. Otro contratiempo con la Nación surgió al momento de obtener el convenio de garantía, lo cual como se explicó requirió un cambio en uno de los componentes del proyecto.

Así, el consenso y entendimiento entre los gobiernos provinciales y nacional resultaron cruciales a la hora de negociar e implementar proyectos con fondos de organismos financieros internacionales. En este sentido, el endeudamiento provincial al cual se hizo mención al comienzo del capítulo generó cambios, producto de la crisis, los cuales se materializaron en nuevas leyes que restringieron a las provincias de contraer nuevos préstamos, estableciendo un sistema de mecanismos de autorizaciones previas, límites y proyecciones con el fin de ordenar el financiamiento subnacional.

Por otro lado, ambos proyectos se enmarcaron en el proceso de reforma y consolidación del modelo de desarrollo neoliberal que abarcó gran parte de la década de 1990. En el caso del PRODYMES III, resulta claro el interés en la reforma educativa, vinculada con la Ley Federal de Educación, auspiciada por el Banco y sus técnicos y especialistas, al tiempo que debido a que en este préstamo se sugiere que el Estado debe priorizar con fondos la educación primaria y secundaria (reformadas), se encuentra estrechamente vinculado al proyecto destinado a la educación superior, en la cual se recomendó la incorporación de tarifas en las universidades públicas y el fomento de las universidades privadas. Una visión pro-mercado y basada en la

teoría del capital humano impregnaron el proyecto, con apelaciones al individualismo, a la productividad, a la eficiencia y al éxito personal como metas concretas a alcanzar accediendo a la educación.

Por su parte, el PDM II estuvo anclado en el proceso de reforma municipal, que, al amparo de conceptos como la competitividad de los agentes municipales, la creación de capacidades, la eficacia y la eficiencia en la gestión, implementó nuevos conceptos de la mano de la creciente descentralización. Así, la Provincia de Buenos Aires fue la que más fondos recibió en el marco de este préstamo, aproximadamente un 34%, además de tener un amplio alcance a nivel municipal, abordándose puntualmente el caso de uno de ellos, tal como es el Municipio de Tandil. Es decir, que en este caso de préstamo subsidiario fue posible visualizar a los niveles internacional, nacional, provincial y municipal, representado en el Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, nombre que recibió en la Provincia de Buenos Aires, y las formas que adquirió la condicionalidad del BIRF en el mismo.

Así, los dos préstamos abordados dan cuenta de la presencia de la agenda del BIRF en la Provincia.

El proceso de descentralización, que fue común a los dos proyectos, y prácticamente marcó la década de los 90 en Argentina y en varios países de la región, afectó a los gobiernos subnacionales, transfiriendo muchas responsabilidades y funciones que anteriormente estuvieron en manos del gobierno nacional. Es precisamente en este contexto, que a partir de 1995 el BIRF incluyó a las provincias de Argentina en su estrategia permanente de financiamiento. Nada es casualidad en el juego de poder e influencia de este organismo financiero internacional.

Si bien la búsqueda de autonomía ha sido un denominador común en las provincias argentinas, la descentralización acaecida durante este período distó mucho de otorgar los medios, especialmente financieros, para asumir las responsabilidades otorgadas. Así, puede señalarse que el proceso descentralizador, en muchos casos, incorporó a las provincias en la búsqueda de recursos, que como se vio, tuvieron como correlato la implementación de reformas y programas de ajuste subnacionales.

De esta forma, en el capítulo 3 fue posible observar cómo la dialéctica de estas organizaciones, se entremezcló con procesos nacionales y subnacionales en curso (tales como las numerosas reformas y descentralización, que al mismo tiempo tienen origen internacional), retroalimentándolos y propiciando mediante sus operaciones de crédito y las recomendaciones, una profundización aún mayor de todos estos procesos que forman parte central del neoliberalismo implementado en Argentina.

En cuanto al **capítulo 4**, el mismo se concentra en el **objetivo específico 3**, ya que se concentró en el período 2003-2015 abordando las particularidades de la Política Exterior Argentina y los principales lineamientos de la relación del BIRF con Argentina durante esa etapa.

Tal como se adelantó en la Introducción de la tesis, se concibe que el abordaje de política exterior parte de considerar el escenario político y económico interno y a partir de allí su proyección externa. De esta forma y siguiendo la misma lógica del capítulo 2, en primer lugar, se abordó el contexto internacional y regional, y el escenario doméstico, antes de pasar a estudiar la Política Exterior Argentina.

A nivel internacional interesa resaltar la crisis financiera internacional, por su gravedad y por cuestionar severamente la globalización financiera, esta vez en los países desarrollados; y la creación de una nueva arquitectura financiera internacional, muy vinculada a los países emergentes, específicamente a China.

A nivel regional, durante el período existió sintonía entre los gobiernos de la región, en su mayoría de centro-izquierda, que se expresó en el renaciente interés por la integración regional expresado en nuevos bloques tales como la UNASUR y la CELAC.

Uno de esos casos fue el de Argentina entre los años 2003-2015, cuyos gobiernos tuvieron como principal objetivo alcanzar crecimiento económico con inclusión social, impulsando la dimensión productiva de la economía con políticas heterodoxas y de fomento del consumo interno.

En consonancia con este objetivo interno, en el plano exterior se buscó profundizar el MERCOSUR y la alianza con Brasil, al tiempo que establecer una relación seria y madura, sin alineamiento automático, con Estados Unidos, mientras se intentaba resolver el problema de la deuda.

Este último tema fue primordial y se llevó a cabo, mediante negociaciones y reestructuraciones ante el FMI y tenedores de bonos, en las cuales el visto bueno del gobierno estadounidense fue de gran importancia. Asimismo, en 2005 Argentina junto con los otros miembros del MERCOSUR y Venezuela se opuso al ALCA generando tensiones con Estados Unidos. El mismo año, Argentina canceló su deuda con el FMI siendo este un hito clave del período y del proceso de desendeudamiento.

Estas acciones internacionales ilustraron la búsqueda de mayor autonomía a nivel internacional, que fueron consolidadas por el gobierno de Fernández de Kirchner en un contexto internacional más complejo y con acciones tales como los nuevos canjes de deuda, la postura de no acceder a las presiones especulativas de los fondos buitres y de profundizar los

vínculos con los países de la región, Rusia y China. En este tipo de acciones es posible enmarcar el rechazo en 2004 a un préstamo que había sido aprobado anteriormente por el Directorio del BIRF, y cuyo convenio no fue firmado por el gobierno.

Así, la relación con los organismos internacionales, específicamente el BIRF no puede entenderse sin tener presente el objetivo de los gobiernos argentinos del período de alcanzar crecimiento económico con inclusión social y de buscar mayor autonomía en el accionar internacional. Estos dos objetivos, uno del plano interno y otro del plano externo, se entrelazaron en la vinculación de Argentina con el Banco.

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, establecieron una relación particular con el organismo internacional, aunque encontraron el eje en el desarrollo social y la reducción de la pobreza, la cual además fue una prioridad para estos gobiernos, como se abordó anteriormente.

De esta forma, cada gobierno presentó rasgos distintivos en su relación con el BIRF. El gobierno de Kirchner se caracterizó por una relación marcada por la desconfianza inicial y roces discursivos, producto del apoyo del Banco a programas de ajuste estructural durante la década anterior. El organismo otorgó 26 préstamos por US\$ 4.647 millones, que representa un 15% de los préstamos otorgados en la historia de la relación bilateral.

En el primer gobierno de Fernández de Kirchner, disminuyeron las desconfianzas, lo cual dio lugar a varios encuentros al más alto nivel, de los cuales participó la Presidenta de Argentina y la Vicepresidenta del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe. En este período, el Directorio Ejecutivo del Banco otorgó un mayor número de préstamos, pero por un monto escasamente mayor que durante la administración anterior (35 créditos, por un monto de US\$ 4.777 millones), principalmente para reducción de la pobreza, desarrollo sustentable e infraestructura.

Por último, el período del segundo gobierno de Fernández de Kirchner se identificó con un endeudamiento considerablemente menor, con respecto a las etapas anteriores. Se otorgaron 7 préstamos y 5 donaciones, por un monto de US\$ 1.548 millones.

Esto, sumado al rol desempeñado durante la década anterior, generó desconfianza y roces entre el BIRF y el gobierno argentino, que durante esta etapa se enfocó en préstamos de inversión, en lugar de préstamos de políticas.

No obstante esta cuestión, y en un momento en que Argentina se encontraba renegociando su deuda, con altos índices de pobreza e indigencia y un acceso limitado al financiamiento genuino, el BIRF acompañó durante la mayor parte del período las políticas argentinas,

incluso ayudando a paliar los efectos de la crisis económica de 2009 y las políticas procíclicas implementadas.

Sin embargo, como consecuencia del aumento de la conflictividad con los fondos buitres, y como se abordó en el capítulo, de los intentos de instrucciones al Departamento del Tesoro por parte del Congreso estadounidense, durante 2012 y 2013, Argentina no recibió préstamos del BIRF para la realización de proyectos.

En líneas generales, como se puede observar en el Anexo n° 4, el endeudamiento fue menor durante el período 2003-2015, en relación a la etapa previa, con préstamos enfocados a la recuperación económica, desarrollo social e infraestructura, entre otros. Además, comenzó a ganar protagonismo la cuestión subnacional, tal como se evidenció recurriendo a las EAP, cuestión que fue retomada en el capítulo 5.

Por último, el **capítulo 5** se enfocó en los **objetivos específicos 4 y 5** para el período 2003-2015. El punto de partida del presente capítulo fue el análisis de los préstamos otorgados por el BIRF a las provincias argentinas en el período 2003-2015, momento en que se constató que los mismos comenzaron en el año 2004, y se concentraron mayormente en las dos primeras etapas (2003-2007 y 2008-2011).

Además, como consecuencia de la crisis socio-económica y política de Argentina, las provincias argentinas vieron reducidas sus atribuciones de endeudamiento internacional, producto de la legislación aprobada (Ley Federal de Responsabilidad Fiscal) como consecuencia de la falta de control sobre el endeudamiento subnacional durante la década neoliberal. De esta forma, además de los criterios de elegibilidad del organismo internacional, las provincias interesadas en obtener fondos del exterior debieron cumplimentar con los requisitos del gobierno nacional.

No obstante, en esta etapa el BIRF aprobó más cantidad de préstamos a las provincias que a la Nación (si se incluyen aquellos préstamos que se ejecutaron en las provincias), y el monto total destinado a estas fue mayor que el aprobado para la Nación. Esto permitió constatar el mayor protagonismo internacional que adquirieron las provincias, particularmente en este caso en la obtención de préstamos internacionales, que se enmarcaron en la normativa y en una política exterior federal.

Los préstamos directos fueron aprobados para las jurisdicciones más pobladas de Argentina, a saber, la Provincia de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe; o bien para provincias que contaron con experiencia en préstamos internacionales tales como San Juan y La Rioja.

La Provincia de Buenos Aires recibió un préstamo subsidiario y tres directos (los cuales fueron parte de un mismo proyecto). Estos préstamos fueron abordados en el capítulo, a saber,

el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires y el Programa de Servicios Básicos Municipales.

En los préstamos del BIRF a la Provincia de Buenos Aires durante este período se evidenció la preocupación y sintonía del Banco con las prioridades del gobierno argentino en las instancias nacional y provincial, en términos de desarrollo social, infraestructura y mejora institucional.

Considerando la dimensión que aborda la influencia del BIRF, en ambos préstamos se observó una menor presencia de condicionalidades en relación al período anterior, evidenciándose la permanencia de una condicionalidad más operativa, la cual como se indicó en la Introducción, es la menos intrusiva. No se detectaron presencia de condicionalidades económicas o de políticas, las cuales predominaron en la etapa anterior.

Tal como se explicó en el Capítulo 1, a partir del Siglo XXI el BIRF disminuyó y modificó el uso de la condicionalidad, pero no desapareció totalmente de sus préstamos. Esto pudo ser constatado en el trabajo y observado en ambos préstamos abordados.

Una característica que merece ser destacada es que en el préstamo directo se eliminaron formalmente, en una de las diferentes reestructuraciones del proyecto, los aportes de la contraparte, ya que en la práctica la Provincia de Buenos Aires aportó incluso más fondos para finalizar diferentes obras, lo cual deja en claro la importancia para la Provincia de la concreción del programa.

Además, a diferencia de la década anterior, los préstamos fueron desembolsados prácticamente en su totalidad y no se registró condicionalidad económica, ambiental o social.

El préstamo directo tuvo una gran distribución en la geografía bonaerense, implementándose en numerosos municipios tanto del Conurbano como del interior. En el caso del PSBM, participaron dos municipios, el Municipio de General Pueyrredón y el de Azul.

La importancia otorgada por la Provincia de Buenos Aires a los vínculos con organismos internacionales se evidencia en el mantenimiento de un espacio administrativo para gestionar estos vínculos, concretamente la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral que forma parte de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Los orígenes de esta oficina se remontan a comienzos del Siglo XXI y contó con un importante antecedente en la UEP de gestión de los préstamos durante la década de los noventa. Además, fueron frecuentes los encuentros entre el Gobernador de turno y funcionarios y autoridades del Banco.

En ambos préstamos (específicamente en el Financiamiento Adicional del préstamo directo y en el PSBM) se registraron demoras en la firma de los convenios entre la Nación y la

Provincia, que dejaron en evidencia las contingencias en las relaciones entre estos niveles y su impacto a la hora de gestionar estos tipos de préstamos.

Asimismo, es posible señalar que la búsqueda de mayor autonomía por parte del gobierno nacional, que se ilustró en el desendeudamiento alcanzado durante el período y el mantenimiento de relaciones serias y maduras con Estados Unidos, impactó en el gobierno subnacional estudiado y en los préstamos contraídos por la Provincia.

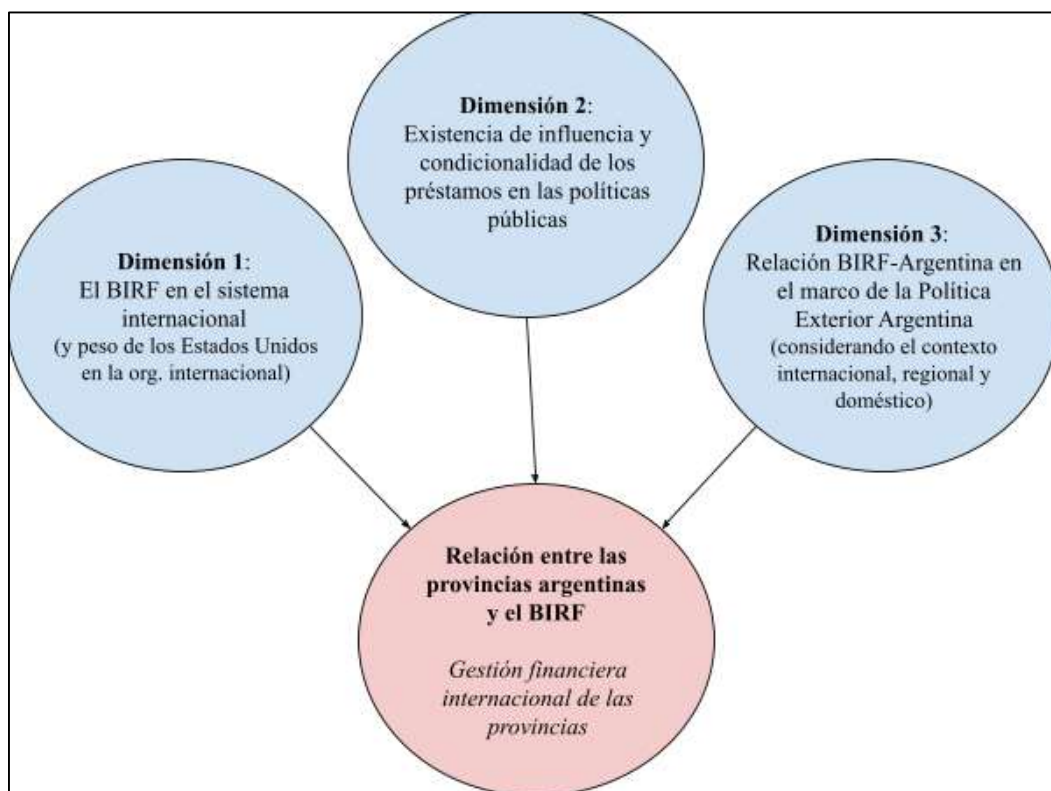
Así, es posible evidenciar que los vínculos del BIRF con la Provincia de Buenos Aires desde el año 2004, se materializaron en proyectos consistentes con las prioridades locales y con una condicionalidad menos intrusiva que en la etapa previa.

De esta forma, luego del estudio realizado, fue confirmada la hipótesis formulada en la Introducción, la cual establecía que: *“la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires en el período 1994-2015 con el BIRF tuvo un impacto condicionante en las políticas públicas producto del endeudamiento mediante préstamos directos o subsidiarios.”*

Asimismo, se confirmó la validez de la hipótesis secundaria, la cual señalaba que *“en el período 1994-2015 pueden diferenciarse dos etapas en las cuales la condicionalidad adquirió características propias. En el período 1994-2002, una condicionalidad explícita en las políticas públicas producto de los préstamos a la Provincia, en el marco de la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal y una política exterior a nivel nacional que privilegió los lazos con organizaciones internacionales como el BIRF. Y una segunda etapa, entre 2003-2015, en la cual se observó una condicionalidad implícita, que adquiere otra modalidad y tonalidad producto de la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior y cambios al interior del BIRF producto de las críticas por su implicancia en los procesos de ajuste estructural alrededor del mundo”*.

Arribar a confirmar estas hipótesis implicó abordar las tres dimensiones de análisis a fin de contar con elementos analíticos para estudiar la relación entre provincias y organismos internacionales, específicamente el BIRF (véase gráfico n° 32).

Gráfico n° 32: La gestión financiera internacional de las provincias y sus dimensiones



Fuente: elaboración propia. 2021.

Teniendo en cuenta las dimensiones de análisis desarrolladas en esta tesis es posible avanzar en una conceptualización específica que aborde la relación de gobiernos subnacionales con organismos financieros internacionales para la situación de Argentina. De esta forma, recuperando trabajos reseñados en la Introducción de esta tesis, particularmente las autoras argentinas que propusieron el concepto de *gestión externa o internacional*, a partir de este concepto se propone el término **gestión financiera internacional de las provincias** que puede ser definido como:

Las gestiones realizadas por una o varias provincias en conjunto tendientes a la obtención (negociación y vínculos previos) y durante la totalidad del ciclo de proyecto de un préstamo internacional aprobado, directo o subsidiario, con un organismo financiero internacional, con el apoyo del gobierno nacional en forma de garantía y en el marco de la política exterior argentina, los mandatos constitucionales emanados del art. 124 de la CN y la legislación vigente, que además contemplen el accionar internacional del organismo en cuestión y la existencia, en mayor o menor medida, de condicionalidades, así como la mejor forma de gestionarlas en pos de intentar mantener la autonomía de las decisiones tanto en la esfera provincial como en la nacional.

Asimismo, resulta interesante rescatar la noción de capacidades estatales para la gestión internacional, a saber, contextuales, organizacionales y relacionales, las cuales fueron abordadas en la tesis. En primer lugar, la capacidad contextual se analizó al estudiar el plano internacional y doméstico, así como la realidad de la Provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, la capacidad organizacional se contempló al señalar las diferentes áreas de gestión que estableció la provincia para tratar la vinculación con organizaciones internacionales. Por último, en tercer lugar, la capacidad relacional destacó los vínculos con el BIRF, con el gobierno nacional y en menor medida con otros gobiernos locales extranjeros.

Además, a partir de la conjugación de las diferentes dimensiones propuestas fue posible caracterizar a la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF en el período 1994-2002 en el marco de la implementación de una serie de reformas neoliberales y un proceso de endeudamiento sostenido. Si bien la dimensión 1 resaltaba una inminente serie de cambios a nivel global principalmente a fines de la década de los noventa, en el caso concreto de la Provincia de Buenos Aires pudo señalarse que los mismos no resultaron de gran impacto, en vistas de que dicha etapa coincidió con los años de auge y comienzo de decadencia del modelo neoliberal argentino. Respecto de la dimensión 2, se evidenció una marcada condicionalidad, explícita en la letra de los préstamos y documentos, que en su gran mayoría se vinculaba con fomentar los principios del Consenso de Washington y reformar políticas. Ya en lo que tuvo que ver con la dimensión 3, la misma se enmarcó en una política exterior centrada en el vínculo con Estados Unidos y los países occidentales, con alto endeudamiento y el abandono de posturas autonomistas en plena implementación de un modelo neoliberal. Esto incentivó a las provincias a buscar fondos en el exterior para hacer frente a diversos proyectos.

En el período 2003-2015 se evidenció un cambio en la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF producto de cambios en las dimensiones propuestas. Tal como se indicó, desde inicios del Siglo XXI, el Banco replanteó varias de sus posturas, estrategias y programas. Entre ellas se encontró la cláusula de la condicionalidad de los préstamos, las cuales, si bien continuaron presentes, se intentaron reducir en cantidad y relevancia. Esto llevó en dirección a la dimensión 2, la cual se tradujo en menores condiciones en los préstamos a la Provincia, restando principalmente aquellas de carácter fiduciario, que cómo se abordó, son las menos intrusivas y que caracterizan a la mayoría de los organismos financieros. Asimismo, en este período tuvo lugar en Argentina y la región, la asunción de gobiernos preocupados por alcanzar crecimiento económico con inclusión social,

que en el plano exterior buscaron aumentar los márgenes de autonomía, lo cual se evidenció en el establecimiento de relaciones maduras con Estados Unidos y los organismos internacionales. Este fue el paraguas en el que se desarrolló la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires en esta etapa, considerando además la entrada en vigor de legislación que buscó ordenar el endeudamiento subnacional.

De esta forma, a lo largo de la tesis se abordaron las tres dimensiones que integran la gestión financiera internacional de las provincias. No obstante, a modo de balance pueden realizarse una serie de especificaciones respecto de las dimensiones y poder explicativo de las relaciones entre organismos internacionales y gobiernos subnacionales en cada período.

En líneas generales se observa que la dimensión 3 comprendida por la política exterior argentina posee el mayor peso explicativo si se considera su vinculación con variables internas y el modelo de desarrollo implementado en cada etapa. Así, durante la década de los noventa, la política exterior del gobierno argentino estuvo enfocada en integrarse al primer mundo, priorizando el alineamiento con Estados Unidos y los vínculos con los organismos internacionales. Esta prioridad política influyó en el mayor protagonismo que adquirieron las provincias argentinas y en la obtención de financiamiento para diferentes proyectos.

En la etapa siguiente, la dimensión 3 puede considerarse que tuvo igual desempeño, pero con aristas, ya que se priorizaron los vínculos con la región, el establecimiento de relaciones maduras con Estados Unidos y el desendeudamiento. Los fondos obtenidos durante esta etapa se relacionaron estrechamente con las necesidades locales y a diferencia del período anterior no se vincularon a la implementación de reformas estructurales.

Dentro de esta variable cobra peso la relación entre Argentina y los Estados Unidos, ya que como se abordó en la tesis, históricamente el BIRF se encontró muy alineado con el gobierno estadounidense y, por ejemplo, en períodos en los cuales el gobierno argentino enfrentó a tenedores de fondos en la justicia estadounidense, existe evidencia de instrucciones del Congreso indicando a sus directores ejecutivos no aprobar préstamos a Argentina, lo cual efectivamente sucedió durante la segunda administración de Fernández de Kirchner.

Si bien la presencia de las dimensiones 1 y 2 explican el rol intrusivo del BIRF en el sistema internacional y la presencia de diferentes condicionalidades, sobre todo, durante la década de 1990 e inicios del Siglo XXI, a partir de 2003 estas dimensiones contribuyen en menor medida a analizar la influencia del organismo internacional en los gobiernos subnacionales. En vistas de que, como se desarrolló en la tesis, incluso con grandes debates al interior del BIRF y reformas en la noción de la condicionalidad (y su implementación), la misma continuó presente en las políticas del Banco, aunque en términos menos intrusivos. Ya en el

Siglo XXI, el BIRF tuvo numerosas idas y vueltas en sus enfoques de políticas, al tiempo que, mientras los préstamos de ajuste estructural, que significaron una correa de transmisión de las reformas de carácter neoliberal a nivel global, fueron modificados e incluso renombrados a Préstamos para Políticas de Desarrollo, se continuaron utilizando internacionalmente.

Para finalizar resulta ineludible mencionar una serie de interrogantes que serán parte de futuras investigaciones y trabajos, a saber ¿Cómo fue la gestión financiera internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)? ¿Qué sucedió con otros organismos internacionales con presencia en la Provincia tales como el BID, CAF y FONPLATA? ¿Cuál fue el rol del BIRF durante la pandemia de Cov-Sars-19? Además, resulta de interés continuar el abordaje del tema vinculando las nociones de diseño e implementación de políticas públicas a nivel subnacional con la gestión financiera internacional a fin de continuar aportando en los estudios sobre gobiernos subnacionales y organizaciones internacionales y en la interacción entre los diferentes entramados locales, nacionales e internacionales presentes en la gestión financiera internacional de las provincias argentinas.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Introducción:

A SEED EUROPE (2008). *World Bank and conditionalities. Poor deal for poor countries*, Amsterdam.

ACTION AID (2006). *What progress? A shadow review of World Bank conditionality*. Action Aid International. Sudáfrica.

ACTIS, E; LORENZINI, M. y ZELICOVICH, J. (2017). La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011), en *Revista Studia Politicae*, nº 41, otoño 2017.

ADAM, C.; CHAMBAS, G.; GUILLAUMONT, P.; GUILLAUMONT, S. y GUNNING, J. (2004). Performance-based conditionality: a European perspective, en *World Development*, vol. 32, nº 6, p. 1059-1070.

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.

ARAYA, J.; NICOLAO, J. y HERRERO, M. (2014). Reflexiones sobre la proyección internacional de las universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década, en ARAYA, J. (comp.), *Aportes para los estudios sobre Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*. Con Comité de Referato. Tandil. Editorial: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

BABB, S. y CARRUTHERS, B. (2008). Conditionality: Forms, Function, and History, en *Annual Review of Law & Social Science*, vol. 4, diciembre 2008.

BAHRY, D. (2005). The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia. En *Comparative Politics*, 37(2), 127-146.

BESSA MAIA, J.; SOMBRA SARAIVA, J. (2012). A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930, en *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(I), 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.

BEST, J. (2005). *The Limits of Transparency: Ambiguity and the History of International Finance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

----- (2007). Legitimacy dilemmas: the IMF's pursuit of country ownership, en *Third World Quarterly*. 28: 469 – 88.

BEVILACQUA *et al*, (2017). Financiamiento internacional de gobiernos provinciales un análisis del caso entrerriano, en *Tiempo de Gestión*, Año XIII, n° 24, Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

BIRF (2005). *Review of World Bank Conditionality*. Operations Policy and Country Services.

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.

BRUNSWIJK, G. (2019). Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries. *European Network on Debt and Development report*. April 2019.

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.

BULL, B.; JERVE, A. y SIGVALDSEN, E. (2006). *The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatization and Liberalization: Current Issues and Practices*. Informe preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega para la Conferencia de Oslo sobre Condicionalidad.

BUSSO, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. En *Estudios Internacionales*, volumen 46 (número 177), enero de 2014, pp. 9-33.

CALDUCH CERVERA, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid.

CALVENTO, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

----- (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*. 1º ed. - Tandil: CEIPIL-ANPCyT.

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*. Tesis para acceder al título de Licenciado en Relaciones Internacionales, dirigida por la Dra. Mariana Calvento y co-dirigida por el Mag. Ignacio de Angelis.

----- (2017). La relación entre el Banco Mundial y Argentina durante el período 2003-2015, en *Revista Ciencias Sociales y Educativas*, Universidad Nacional Experimental "Francisco de Miranda" (Venezuela), vol. VII, n° 1 (enero-junio 2017).

----- (2019). Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales. En *Journal De Ciencias Sociales*, año 7, n° 12. Universidad de Palermo, Argentina.

----- (2020). *La Cooperación Internacional entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Un análisis del rol del BIRF en la Provincia de Buenos Aires*. Tesis para acceder al título de Magíster en Integración y Cooperación Internacional, dirigida por la Dra. Mariana Calvento y co-dirigida por la Dra. Miryam Colacrai.

CEPAL. (2019). Territorio y desarrollo en la Argentina. Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires, Publicación de las Naciones Unidas, LC/TS.2019/30-LC/BUE/TS.2019/1.

CHRISTIAN AID (2006). *Challenging conditions: A new strategy for reform at the World Bank and IMF*. Informe de la ONG disponible en: <https://www.christianaid.org.uk/>

CIMINI SALLES, F. y SANTOS VIERA, S. (2014). La capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas Gerais a partir de 2003. En *Apuntes*, v. XLI, n° 74, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

COLACRAI, M. 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.

COLOMBO, S. (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Edición: UNCPBA. Tandil, Argentina.

CORBALÁN, M. (2002). *El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Editorial Biblio.

D’ALESIO, L. (2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri, en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 4, N° 8, Julio-Diciembre 2019.

DIEZ DE VELASCO, M. (1997). *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, España.

DE MOERLOOSE, S. (2014). Estándares ambientales y sociales en la condicionalidad del Banco Mundial, en *Revista de Derecho Ambiental*, Universidad de Palermo, año III, N° 2, p. 45-88.

DE PAULA OLIVEIRA, D. y CARVALHO GONÇALVEZ, P. (2017). A parceria entre Minas Gerais e o Banco Mundial: uma análise do uso de condicionantes como instrumento de influencia. En *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n° 1.

DELL, S. (1988). The question of cross-conditionality, en *World Development*. vol. 16, n° 5, 557-568.

DIODATI, M. y MENDÍAZ, M. (2008). La Reforma Estatal promovida por el Banco Mundial a los países de la región latinoamericana: Desde la noción de condicionalidad hacia el concepto de buen gobierno, en *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina.

DREHER, A. (2009). IMF conditionality: theory and evidence, en *Public Choice* (2009) 141: 233–267.

EURODAD (2006). World Bank and IMF conditionality: a development injustice. *European Network on Debt and Development report*. June 2006.

FREIRE, M. y PETERSEN, J. (2004). *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*. Co-publication of the World Bank and Oxford University Press.

FRONZAGLIA, M. L. (2005), *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*, Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, Brasil.

GRIFFITHS, J. y TODOULOS, K. (2014). Conditionally yours An analysis of the policy conditions attached to IMF loans. En *European Network on Debt and Development report*.

GUITIÁN, M. (1995). Conditionality: Past, Present, Future, en *Staff Papers, International Monetary Fund*, Vol. 42, No. 4 (Dec., 1995), pp. 792-835. Palgrave Macmillan Journals.

HONKANIEMI, N. (2010). Conditionality in World Bank crisis-lending to Ghana. *Briefing of the European Network on Debt and Development*. July 2010.

HOWES, S.; MISHRA, D. y RAVISHANKAR, V. (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.

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., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., PNUD, Buenos Aires.

INAP. (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Dirección de Investigaciones. INAP.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL. (2021). *Datos sobre población*. Disponible en: <https://www.ign.gov.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/Poblacion2> Consultado el 09/08/2021.

JAKOBI, A. (2009). International organizations and world society: studying global policy development in public policy, en *TranState working papers*, n° 81.

JIMÉNEZ, J. y RUELAS, I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos. En *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 186, CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

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.

KAPUR, D. (2005). Conditionality and its alternatives. En BUIRA, Ariel (comp.) *The IMF and the World Bank at Sixty*, p. 31–57. Anthem Press: Londres.

----- y WEBB, R. (2000). Governance-related conditionalities of the international financial institutions, en *G-24 Discussion Paper* n° 6, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

KEOHANE, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina.

KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina.

KIRK, J. (2005). Banking on India's States: The Politics of World Bank Reform Programs in Andhra Pradesh and Karnataka, en *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, *Annual Meeting of the International Studies Association*, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA.

KILBY, C. (2005). Aid and regulation, en *Quarterly Review of Economics and Finance*, May 2005, 45 (2-3): 325-45.

KOERBERLE, S. (2005). Conditionality: Under what Conditions, en: KOERBERLE, S.; BEDOYA, H., SILARSKY, P. y VERHEYEN, G. (eds.). *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences and Lessons*, Washington DC, Banco Mundial.

LA NACIÓN (2004). Desembolsos con condicionamientos. 8 de diciembre de 2004.

LACHAPELLE, G. (2003). Quebec' International Strategies: mastering globalization and new possibilities of governance. En *Conference Québec and Canada in the New Century: New Dynamics, New Opportunities*, Quebec.

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'Études Politiques de Paris.

----- (2009). Multilateral Development Banks and State Reform: Comparative Research on Provincial Cases in Argentina, en *21º Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA*, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009.

LASAGNA, M. (1996). Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo, en *Revista CIDOB D'Afers Internacional*, nº 32, p. 45-64.

LUCIONI, L. (2003). Orientación del financiamiento de organismos financieros a provincias, en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 17, CEPAL.

MALDONADO, L. (2011). Las condicionalidades políticas en los préstamos del Banco Mundial en países y espacios subnacionales. Argentina y Santa Fe, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, nº 8, julio/septiembre 2011.

MAÑÁN GARCIA, O. (2004). La condicionalidad estructural de las IFIs y la autonomía de la política económica: crítica a los argumentos de la impotencia, en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*. Vol. 35, nº 139, octubre-diciembre 2004.

MÉNY, Y. y THOENIG, J. (1989). *Politiques publiques*. Presses universitaires de France: Paris.

MÍGUEZ, M. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.

MIRANDA, R. (2005). La política exterior argentina como objeto de estudio. Un enfoque, algunas pistas, ponencia en *Jornadas sobre Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior*. La Plata.

MOLGARAY, D. (2018). El análisis documental como técnica de investigación en el siglo XXI, en TONON, G. *Nuevas propuestas para estudiar ciencias sociales*, Buenos Aires: UP.

MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas*. 2º ed., Colombia: Universidad Externado de Colombia.

OSZLAK, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?, en *Revista Reforma y Democracia*, No. 9, Caracas.

----- (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 160, Caracas.

PALONI, A. y ZANARDI, M. (2006). *The IMF, World Bank and Policy Reform*, Routledge, Londres.

PERINA, R. (1988). El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales argentinas. En RUSSELL, R. y R. PERINA. (eds.). *Argentina en el mundo (1973-1983)*. Buenos Aires: GEL.

PERRY, G. y GARCÍA, E. (2017). La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas, en *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, Graduate Institute. Geneva.

PRADO LALLANDE, J. (2005). *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo las sanciones a la ayuda internacional*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

RAPOPORT, M. y MÍGUEZ, M. (2015). Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de la Argentina y América del Sur en el escenario internacional, en BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (comp.). *Integración y Cooperación Regional en América Latina*, Biblos, Buenos Aires.

RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C. (2005). *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. 1º edición, Buenos Aires: Capital Intelectual.

RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, S. (2004). La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas, en *XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales*.

SRIDHARAN, K. (2003). Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States, en *Asian Studies Review*, vol. 27, no. 4, December 2003.

STAKE, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. España: Morata.

STICHELMANS, T. (2016). How international financial institutions and donors influence economic policies in developing countries. *Discussion paper of the European Network on Debt and Development*. September 2016.

TAMAYO SÁEZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.). *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

TUOZZO, M. (2009). World Bank Influence and Institutional Reform in Argentina, en *Development and Change*, 40 (3): 467 - 485. Institute of Social Studies 2009.

VAN KLAVEREN, A. (1984). El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas, en MUÑOZ, H. y TULCHIN, J. (comp.). *Entre la Autonomía u la Subordinación. Política Exterior de los Países Latinoamericanos*. Tomo I, Buenos Aires, GEL.

VILAS, C. (2000) ¿“Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional.

ZUBELZÚ, G. e IGLESIAS, V. (2005), *Proyecto: “Provincias y Relaciones Internacionales”, Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico, PNUD / Argentina y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del CARI*.

ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas, 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.

ZUCCARINO, M. (2020). La incidencia de los actores subnacionales en la política exterior: reflexiones para la Provincia de Buenos Aires, en CALVENTO, M. (2020). *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el Interior de la Provincia de Buenos Aires*, 1º ed., Tandil: CEIPIL.

Bibliografía Capítulo 1:

ABBOTT, K. y SNIDAL, D. (1998). Why States act through formal International Organizations? en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº 1.

ALVES DA SILVA SCAFF, E. (2001). Educação como estratégia política: a orientação dos organismos internacionais, en *Revista Linhas Críticas*, v. 7, nº 12, Brasília, Brasil.

ARIAS, M. y VERA, J. (2004). Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. ¿Una ayuda para los países pobres?, Cuaderno nº 112.

ARIAS ROBLES, M. (2000). Cambio de siglas: ¿cambio real?, en *Observatorio de la Deuda en la Globalización*.

ARRIZABALO, X. (2001). *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial*, Editorial Síntesis, Madrid.

ASCOLANI, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos, en *Revista Educação*, vol. 31, nº 2, mayo-agosto. PUC-Rio Grande do Sul, Brasil.

BABB, S. y CARRUTHERS, B. (2008). Conditionality: Forms, Function, and History, en *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 2008. 4:13–29.

- BARBÉ, E. (1995). *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, España.
- BARKIN, J. (2006). *International Organization: Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos.
- BATTIKHA, A. M. (2002). *Structural Adjustment and the Environment: Impacts of the World Bank and IMF Conditional Loans on Developing Countries*. Major Paper Submitted to the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University in fulfillment of the requirements for the degree of Master of Urban and Regional Planning, April 15, 2002.
- BAZBAUERS, A. (2012). Leading the World Bank: The Wolfensohn, Wolfowitz, and Zoellick Presidencies, en *International Journal of Economic Sciences*, I (1), pp.2–18.
- BÉJAR, H. (2005). “*Te doy plata si...*”: *Las transferencias monetarias condicionadas*, Palestra – Portal de Asuntos Públicos de la PUCP, Boletín electrónico de la Asociación de Egresados y Graduados PUCP, Perú.
- BERGSTEN, F. (2005). Reform of the International Monetary Fund. *Testimony before the Senate Subcommittee on International Trade and Finance Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*, US Senate.
- BIRDSALL, N. y WILLIAMSON, J. (2002). Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture. Centre for Global Development and the Institute for International Economics.
- BIRF. (1968). *Annual Report 1968*. Washington D.C., The World Bank.
- BIRF. (1992). *Operational Directive 8.60: Adjustment Lending Policy*. Manual Transmittal Memorandum, 21 de diciembre de 1992.
- BIRF. (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Published for the World Bank, Oxford University Press.
- BIRF. (2001). *Adjustment lending retrospective*. Final report. Operations Policy and Country Services, 15 de junio de 2001.
- BIRF. (2005). *Voice for the World's Poor*, selección de discursos del presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn 1995-2005.
- BIRF. (2005a). *Conditionality revisited: concepts, experiences, and lessons learned*. Washington DC.
- BIRF. (2005b). *The World Bank Annual Report 2005*. Washington DC.
- BIRF. (2006). *Good Practice Principles for the Application of Conditionality: A Progress Report*. Washington DC.
- BIRF. (2007). *Conditionality in Development Policy Lending*. Washington DC.
- BIRF. (2009a). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Una nueva geografía económica*. Washington DC.
- BIRF (2009b). *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reducción de la Pobreza Actual y Futura*. Informe elaborado por FISZBEIN, A. y SCHADY, N., Washington DC.

BIRF. (2010). *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Desarrollo y Cambio Climático*. Washington DC.

BIRF. (2019). David Malpass, presidente del Grupo Banco Mundial. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/about/people/d/david-malpass> Consultado el 25/08/2020.

BIRF. (2020). *Program-for-Results Financing (PforR)*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing> Consultado el 21/04/2021.

BIRF (2021a). Porcentaje de votos en el Directorio Ejecutivo del BIRF. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf> (Información del 10/03/2021). Consultado el 16/03/2021.

BIRF (2021b). Products and Services: Financing instruments. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services> Consultado el 21/04/2021.

BRENTA, N. (2013). *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, 1º ed., Buenos Aires: Eudeba.

BRUE, S. L. y GRANT, R. (2008). *Historia del pensamiento económico*. Editorial, Cengage Learning, México.

BUIRA, A. (2003). *An analysis of IMF conditionality*. Documento preparado para la Reunión del Grupo Técnico, G-24, Trinidad y Tobago.

BURGOS SILVA, J. G. (2009). *Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. 1º edición. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS: ILSA.

CALCAGNO, A. (1993). *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*, Catálogos Ed., Bs. As., Argentina.

CANEL, J. (2009). Debt Relief but at What Cost? Balancing Sustainability with Poverty Reduction in Debt Relief Conditions, en *Stanford Journal of International Relations*, vol. XI, nº 1.

CASILDA, R. (2005). América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona, en *Documento de Trabajo* nº 10/2005, Real Instituto El Cano.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. (2016). *Nota de coyuntura: Jim Yong Kim busca un segundo mandato al frente del Banco Mundial: el debate sobre las reformas a la institución y la reelección del actual presidente*. Senado de la República, 14 de septiembre de 2016.

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.

DALLORSO, N. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXXI, nº 91, El Colegio de México, D.F., México.

DASGUPTA, B. (1997). SAP: Issues and Conditionalities: A Global Review, en *Economic and Political Weekly*, Vol. 32, No. 20/21 (May 17-30, 1997).

DAUGIRDAS, K. (2013). Congress Underestimated: The Case of the World Bank. *American Journal of International Law*, vol. 107, no. 3, pp. 517-562.

DE LA IGLESIA, J. (coord.) (1994). *El orden económico mundial: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT*, Editorial Síntesis, Madrid, España.

DIAS MARTINS, M. (2003). Cartilha: a ideología 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.

DRISCOLL, D. (1996). The IMF and the World Bank How Do They Differ? *External Relations Department Publication Services*, International Monetary Fund Washington, D.C. 20431 U.S.A.

DUFFIELD, J. (2007). What are International Institutions? en *International Studies Review*, Vol. 9, Nº 1.

EASTERLY, W. (2002). How did Heavily Indebted Poor Countries become Heavily Indebted? Reviewing two decades of debt relief, en *World Development*, vol. 30, nº 10.

ESPINER, T. (05/04/2019). David Malpass: quién es el exasesor de Trump elegido para dirigir el Banco Mundial (tras ser uno de sus mayores críticos). *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47835223> Consultado el 25/08/2020.

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.

FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2009). La reducción de la deuda de los países más pobres y su relación con la ayuda, en *Foro Internacional*, vol. XLIX, nº 1, El Colegio de México, México.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2007). *Report of the External Review Committee on Bank-Fund collaboration (Malan report)*, Final Report February 2007.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2016). *Apoyo del FMI a los países de bajo ingreso*, 1 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries> Consultado el 23/05/2021.

GONZÁLEZ HUERTA, B. (2012). Financiación Internacional: el Banco Mundial y otras entidades, en *Revista Mediterráneo Económico*, nº 22: La Economía Internacional en el Siglo XXI, Madrid, España.

GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL BIRF. (2009). *The World Bank Group's Response to the Global Crisis: Update on an Ongoing IEG Evaluation*, Washington, DC: World Bank Independent Evaluation Group.

GUTNER, T. (2020). Approaches to IMF-World Bank Collaboration: A Historical Perspective. *IEO Background Paper*. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.

HARRISON, G. (2005). Economic faith, social project and a misreading of African society: the travails of neoliberalism in Africa. En *Third World Quarterly*, vol. 26, n° 8.

ISAR, S. (2012). Was the Highly Indebted Poor Country Initiative (HIPC) a Success? en *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 9, issue 1.

KAPUR, D. et al. (1997). *The World Bank: its First Half Century. History*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 1.

KELLY, C. (2006). Power, Linkage and Accommodation: The WTO as an International Actors and Its Influence on Other Actors and Regimes, en *Berkeley Journal of International Law* 24(1):79-128.

KILLICK, T. (1993). *The Adaptive Economy Adjustment Policies in Small, Low-Income Countries*. Washington, D.C.: World Bank.

KIM, J. (2013). *Una meta a nuestro alcance: Un mundo sin pobreza*. Discurso pronunciado por el presidente del Grupo del Banco Mundial en la Universidad de Georgetown el 02/04/2013.

KIM, J. (2015). *La arremetida final para acabar con la pobreza extrema a más tardar en 2030*. Discurso pronunciado por el presidente del Grupo del Banco Mundial en el Center for Strategic and International Studies el 07/04/2015.

KRASNER, S. (1989). *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, GEL, Buenos Aires, Argentina.

LAVINAS, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI, en *New Left Review* n° 84 en español, enero-febrero.

LEECH, R. (2004). Poder de voto en las instituciones de Bretton Woods, *Documento de Trabajo de CSGR*, n° 154.

LICHTENSZTEJN, S. y BAER, M. (1989). FMI y Banco Mundial, Estrategias y Políticas del Poder Financiero, *Nueva Sociedad*, Caracas.

LOMBARDI, D. y MOMANI, B. (2010). Explaining IMF and World Bank Relationship, en *Political Economy of International Organizations*, January 28-30, 2010, Washington DC.

LUCIONI, L. (2003). Orientación del financiamiento de organismos financieros a provincias, en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 17, CEPAL.

MATTE VERDUGO, J. (2012). *Grupo del Banco Mundial: Seis Décadas de Historia, un desafío pendiente*, Departamento de Derecho Internacional, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

MENDES PEREIRA, J. (2011). Desenvolvimento como segurança, assalto à pobreza e ajustamento estrutural: o Banco Mundial durante os anos McNamara (1968-1981), *Revista de Historia*, Universidade de São Paulo, Brasil.

----- (2012). Servirse de los pobres: El Banco Mundial y la Guerra contra la Pobreza, *Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. II, n° 2, Primer Semestre.

----- (2017). El Banco Mundial como actor político, intelectual y financiero: su primer medio siglo. En *Relaciones Internacionales*, 26(52), 005.

MILLER, U. y ZIEGLER, S. (2006). *Making PRSP Inclusive*, Handicap International, Christoffel-Blindenmission y Banco Mundial.

MONTORY, M. (2009). Los grandes ausentes del Informe sobre Desarrollo Mundial 2009, en *Revista Equiterra*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

MOSLEY, P.; HARRIGAN, J. y TOYE, J. (1991). *Aid and power. The World Bank and Policy-based lending*, Routledge, London and New York.

MUNASINGHE, M. (1999). Introduction to Special Topic I: Structural Adjustment Programs and the Environment, en *Environment and Development Economics* 4 (1).

MURILLO, S. (2008). *La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

MUSSA, M. y SAVASTANO, M. (1999). The IMF working approach to economic stabilization, *Working Paper* 104, julio de 1999.

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*, n° 34, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

NIELSON, D. L. y TIERNEY, M. J. (2003). Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Reform. *International Organization*, n° 57, pp 241-276.

O’MALLEY, A. (2012). DERP: Reducción de la pobreza mediante un neoliberalismo incluyente, en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, n° 2.

PALONI, A. y ZANARDI, M. (2006). Development Policy Lending, Conditionality, and Ownership: A Dynamic Agency Model Perspective, en *Review of Development Economics*, 10(2), 253–266.

PAZ, J. (2010). *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la política en la región*, 1° ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, Buenos Aires.

PENDER, J. (2001). From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality transformed? en *Third World Quarterly*, 22:3, 397-411.

PESTON, R. (2005). Stiglitz warns of violence if Wolfowitz goes to World Bank, en *The Daily Telegraph*, edición del 20/03/2005.

PROYECTO BRETTON WOODS (2012). Instrumentos para Préstamo del Banco Mundial, 11 de octubre de 2012. Al interior de las instituciones. Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2012/10/art-571340/> Consultado el 20/04/2021.

RAGHAVAN, C. (2001). Speed debt relief, delink HIPC and PRSP, en *Third World Network TWN*, Mar. 27.

- REED, D. (1992). *Structural Adjustment and the Environment*. Boulder, CO: Westview Press.
- RESTREPO-OCHOA, D. (2013). La salud y la vida buena: aportes del enfoque de las capacidades de Amartya Sen para el razonamiento ético en salud pública. En *Cadernos de Saúde Pública*, 29(12), 2371-2382
- RICH, B. (1994). *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development*. Boston: Beacon Press.
- 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.
- RUTTAN, V. (1995). United States Policy Toward the Multilateral Development Banks. *Policy Studies Journal*, Vol. 23, No. 1, pp. 26-40).
- SANFORD, J. E. (1988). U.S. Policy Toward the Multilateral Development Banks: The Role of Congress. *George Washington University Journal of International Law and Economics*, 22 (1), pp. 1-115.
- SHIHATA, I. (2001). The World Bank and IMF Relationship—Quo Vadis, en *International Lawyer*, Vol. 35, No. 4.
- SPICKER, P., ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. y GORDON, D. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*, 1º edición, CLACSO, Buenos Aires.
- STIGLITZ, J. (1997). ‘An agenda for development in the twenty-first century’, en *Annual Conference on Development Economics*, 1997, pp 17–31.
- (2004). El Consenso Post-Consenso de Washington, en *Conferencia “Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global”* auspiciada por Fundación CIDOB y Initiative for Policy Dialogue.
- THE GUARDIAN. (2013). *IMF and World Bank are losing clout in developing countries*. Edición online del 31/05/2013. Disponible en: www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/31/imf-world-bank-lose-influence-developing Consultado el 25/05/2021.
- TOUSSAINT, E. (2004). *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, 2º edición, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- (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.
- UNESCO (02/02/1970). *El Informe Pearson: Nueva Estrategia para un desarrollo global*.

VILLATORO, P. (2005). Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: experiencias en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, n° 86.

WADE, R. (2002). US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas, en *Review of International Political Economy*, vol. 9, n° 2, pp. 201-229.

WILLIAMS, D. (2008). *The World Bank and Social Transformation in International Politics*. London: Routledge

WILLIAMSON, J. (1982). *The Lending Policies of the International Monetary Fund*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

WOLFENSOHN, J. (1998). The other crisis, *Annual Meetings Address*, 6 October 1998.

WOODS, N. (2006). *The Globalizers: the IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.

ZOELLICK, R. (2010) *¿El fin del Tercer Mundo? Modernización del multilateralismo para un mundo multipolar*. Woodrow Wilson Center for International Scholars, 14 de abril de 2010.

Legislación:

LEY N° 79-171. (1945). *The Bretton Woods Agreements Act*, Pub. L. No. 79-171, §3(a), 59.

Bibliografía Capítulo 2:

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., *Demanding accountability: civil-society claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman Littlefield Publishers, Inc., Oxford, Reino Unido.

ARCEO, E. (2002). Hegemonía estadounidense, internacionalización financiera y productiva, y nuevo pacto colonial, en CECEÑA, M. (comp.): *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, CLACSO, Buenos Aires.

BASUALDO, E. (2003). Historia económica - Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. En *Realidad Económica*, n° 200.

BOLOGNA, A. y BUSSO, A. (1994). La política exterior del gobierno de Menem, en VVAA. *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Ed. CERIR, pp. 17-52

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.

BUSSO, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?, en *Revista Relaciones Internacionales*. N° 50/2016. UNLP.

BUSSO, A.; CEPPI, N.; FABANI, O.; NOVELLO, M.; MARINI, G.; PAREDES RODRÍGUEZ, R.; y PIGNATTA, M. (2016). Capítulo IV: Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa en BUSSO, A. (2016) *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Universidad Nacional de Rosario.

CASTELLANI, A. (2016). La evolución de la elite económica en Argentina de los años noventa, en CASTELLANI, A. (coord.): *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. UNSAM Edita.

CASTRO, J. (1998). La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90, en CISNEROS, A. (comp.). *Política exterior argentina, 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI, Nuevo hacer, Buenos Aires.

CERIR. (1994). *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Argentina.

COLOMBO, S. (2005). La Estrategia de Integración Argentina (1989-2004): Cambios y Continuidades a Partir de la Crisis del Orden Neoliberal, en *Historia Actual On Line*, Universidad de Cádiz, España, N° 8, Otoño.

COLOMBO, S. y PIÑERO, F. (2001). La política exterior argentina durante el gobierno de Fernando De la Rúa: ¿Más de lo mismo? En *Cena Internacional*, Nro.2, vol.3. Año 2001. Revista do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores.

CORBALÁN, M. (2002). *El Banco Mundial: Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

CORIGLIANO, F. (2003). La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de 'relaciones especiales', en ESCUDÉ, C. y CISNEROS, A. (coord.). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XV, Cap. 2, Buenos Aires, CARI-CEPE

COSTA, A., KICILLOF, A. y NAHÓN, C. (2004). Debate - Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado. En *Realidad Económica*.

DE LA BALZE, F. (1998). La política exterior de reincorporación al Primer Mundo, en CISNEROS, A. (Comp). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un Éxito*, CARI-Nuevo Hacer.

DULITZKY, A. (2016). La elite empresaria transnacional en la Argentina ante las transformaciones económicas, en CASTELLANI, A. (coord.). *idem*.

ESCUDE, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

----- (1995). *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer Gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL.

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, n° 33, Universidade Federal do Paraná, Brasil.

FERRER, A. (1998). *El capitalismo argentino*. Buenos Aires, FCE.

GARCÍA HERAS, R. (2018). «Desarrollismo» e infraestructura energética: el proyecto de la usina del Dock Sud en Buenos Aires, 1955-1962, en *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, 14 (2018) 107–117, Asociación Española de Historia Económica.

GARCÍA VIZCAINO, J. (1974). *Argentina y el Fondo Monetario Internacional*, Buenos Aires, Ascensión.

LLAIRÓ, M. y SIEPE, R. (2005). La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida del default (febrero de 2005), en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 53, Buenos Aires.

NEMIÑA, P. y SCHORR, M. (2016). Deuda externa y elite económica en la convertibilidad, en CASTELLANI, A. (coord.): *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. UNSAM Edita.

RAPOPORT, M. (1997). La globalización económica: ideologías, realidad, historia, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Nro. 12, primer semestre.

----- (2002). Orígenes y actualidad del 'pensamiento único', en GAMBINA, J. [comp.], *Globalización y Ajuste en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

----- (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.

----- (2010). Una revisión histórica de la inflación en la argentina y de sus causas, *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo*.

REFFICO, E. (1995). Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995), en *Revista Cidob d'Afers Intercionals*, N° 32, Barcelona, pp. 65-97.

ROTH, R. (1980). *Los años de Onganía*, Buenos Aires: La Campana.

RUSSELL, R. (1997). Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?, en DE LA BALZE, F. y ROCA, E. (comp.). *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una Nueva Alianza*, ABRA-CARI, Buenos Aires.

SCHVARTZER, J. (1997). Ajuste, reestructuración, políticas industriales y globalización económica. En Asamblea General de CLACSO, 18, Seminario: Balance y perspectivas de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe, Buenos Aires. Mimeo. Buenos Aires.

SEVARES, J. (2002). *Por qué cayó la Argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

TORRE, J. (1997). Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina, Proyecto regional de reformas de políticas públicas, CEPAL.

VACS, A. (1995). Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina, en: ACUÑA, C. (comp): *La nueva matriz política argentina*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.

VILAS, C. (1998). Seis ideas falsas sobre la globalización, en *Ciencia y Sociedad*, vol. 23, n° 2.

----- (2007). *El Banco Mundial y la reforma del Estado en América Latina: Fundamentos teóricos y prescripciones políticas*.

Documentos del BIRF:

BIRF. (1990). *World Development Report 1990: Poverty*. World Development Indicators. Oxford University Press.

BIRF. (1991). *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*. Report 5492-AR. July 5, 1991.

BIRF. (1995). *Program completion report (Argentina). Debt and Debt Service Reduction Loan (Loan 3555-AR)*. Report 13885, Country Operations Division.

BIRF. (1996). *Argentina Country Assistance Review*. Report 15844, Operations Evaluation Department, Washington.

BIRF. (2005). *Implementation completion report (FSLT-70750) on a Structural Adjustment Loan in the Amount of US\$ 400 Million to the Argentine Republic*, Report 32155. Unidad de Gestión de País Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de América Latina.

BIRF. (2009). *Manual del Servicio de la Deuda del Banco Mundial*, División de servicios financieros y a los prestatarios Oficina del Vicepresidente y Contralor Banco Mundial.

BIRF. (2021). *Proyectos del BIRF en Argentina*. Disponible en: https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=AR&os=0 Consultado el 03/06/2021.

Bibliografía Capítulo 3:

ALONSO, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo, Buenos Aires.

ASCOLANI, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos, en *Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 139-156, maio/ago. 2008

CALVENTO, M. (2015). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina, en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, enero-junio, 2016, p. 297-334, Universidad del Rosario, Colombia.

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, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

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.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (s/f). Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015). Disponible en: <https://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf> consultado el 10/02/2022.

CORBALÁN, A. (2002). *El Banco Mundial: Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

DOMENECH, E. (2007). El banco mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En GRIMSON, A., *Cultura y Neoliberalismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

ERBITI, C. (2003). *Fortalecimiento de la Gestión Municipal como Oportunidad para el Desarrollo Local Sustentable: el Caso de Tandil*.

EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press. New Jersey.

FELLI, L. (2018). *Análisis de la Paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de caso de los Convenios Internacionales a partir de la reforma constitucional del año 1994*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

FRONZAGLIA, M. L. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, Brasil.

HILDERBRAND, M. y GRINDLE, M. (1994). *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development. Cambridge.

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., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., PNUD, Buenos Aires.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2021). Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/rrii/bibliotecadigitaldeacuerdosinternacionales> consultado el 10/02/2022.

LARDONE, M. (2009). Multilateral Development Banks and State Reform: Comparative Research on Provincial Cases in Argentina, en *21º Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA*, Santiago de Chile, 12 al 16 de julio de 2009.

LUCIONI, L. (2003). Orientación del financiamiento de organismos financieros a provincias, en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 17, CEPAL.

PEREIRA, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

STOLCKE, V. (1998). ¿Es el sexo para el género como la raza para la etnicidad? en ÁLVAREZ-URÍA, F. *et al.* (comps.) *Neoliberalismo versus democracia* (Madrid: La Piqueta).

SIRONI, M. (2016), La agenda educativa del Banco Mundial en Argentina y Brasil y la cuestión de los niveles subnacionales del Estado. Notas sobre un posible abordaje teórico-metodológico entre la educación comparada y el institucionalismo de la ciencia política, en *Journal of Supranational Policies of Education*, nº 4, pp. 100-120.

VETTER, D. (1997). *Subnational Governments in a Stabilization Program: Lessons from the Argentine Provincial Projects. Infrastructure Notes*; The World Bank Urban No. FM-10, April, Washington DC.

VIOR, S. (2008). La política educacional a partir de los '90, en *Educación, Lenguaje y Sociedad*, vol. V, nº 5 (Diciembre 2008).

VIOR, S. y OREJA CERRUTI, M. (2015). El Banco Mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina, en *Revista Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Políticas y Sociales*, nº 6, 2015. P. 201-236.

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, G. (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.

Documentos del BIRF:

BIRF. (1995). *Informe nº 14278-AR: Estrategia de Asistencia para Argentina*.

BIRF. (1995). *Informe nº P-6447-AR: Memorandum y recomendación del presidente del BIRF a los Directores Ejecutivos sobre la propuesta de préstamo para la República Argentina por la suma de US\$ 210 millones para el PDM II*.

BIRF. (1995). *Convenio de préstamo por el Segundo Programa de Desarrollo Municipal entre la República Argentina y el BIRF*, 8 de octubre de 1995.

BIRF. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Examen del Banco Mundial.

BIRF. (1997). *Informe nº 16505-AR: Estrategia de Asistencia para Argentina*.

BIRF. (1998). *Informe nº 5981: Documento de Información del Proyecto PRODYMES III*.

BIRF. (1998). *Informe nº 17498: Documento de Evaluación del Proyecto PRODYMES III*.

BIRF. (1998). *Convenio de préstamo por el PRODYMES III entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires*, 16 de noviembre de 1998.

BIRF. (1998). *Convenio de garantía del PRODYMES III entre el BIRF y la República Argentina*, 16 de noviembre de 1998.

BIRF. (1999). Proyectos de desarrollo municipal: fortalecimiento de las instituciones y financiamiento del desarrollo local, en *Précis, Publicación del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial*, primavera de 1999, número 179.

BIRF. (2000). *Informe n° 20354-AR: Estrategia de Asistencia para Argentina*.

BIRF. (2003). *Informe n° 25549: Informe de Finalización del Préstamo PRODYMES III*.

BIRF. (2004). *La educación en América Latina y el Caribe: documento estratégico del Banco Mundial*. Documento del Banco Mundial. Washington DC: Banco Mundial.

BIRF. (2005). *Informe n° 34640-AR: Informe de Finalización del Préstamo PDM II*.

BIRF. (2007). *Informe de evaluación de proyectos Argentina: Primer proyecto de educación secundaria (préstamo 3794). Proyecto de descentralización y mejoramiento de la educación secundaria y desarrollo de la educación polimodal (segundo proyecto de educación secundaria) (préstamo 3971). Tercer proyecto de educación secundaria (préstamo 4313)*. Del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

Legislación:

Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).

Ley de Descentralización n° 24.049. Sancionada el 6/12/1991.

Ley Federal de Educación n° 24.195. Sancionada el 14/4/1993.

Ley Provincial de Educación n° 11.612.

Ley Provincial n° 11.661 del 13/07/1995.

Ley Provincial n° 10.712 del 3/11/1988.

Decreto n° 8068 del Municipio de Tandil (1999).

Bibliografía Capítulo 4:

ACTIS, E. y ZELICOVICH, J. (2016). No todo lo que brilla es oro. Continuidades en el Orden Internacional y límites a la reconfiguración del Sur Global, en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, N° 2 Julio-Diciembre 2016.

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.

AYERBE, L. (2011). La Argentina de Néstor Kirchner en un contexto regional de irrupción de nuevos liderazgos populares y menor presencia estadounidense, en COLOMBO, S. (2011). *La*

inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época. Edición: UNCPBA. Tandil, Argentina.

BUSSO, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?, en *Revista Relaciones Internacionales* N° 50/2016. UNLP.

BUSSO, A. *et al* (2016). Cap. 4: Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa. Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa, en BUSSO, A. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, Universidad Nacional de Rosario.

CANTAMUTTO, F.; SCHORR, M. y WAINER, A. (2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015), en *Realidad Económica*, N° 304 / 16 de noviembre al 31 de diciembre de 2016.

COLOMBO, S. (2005). La Estrategia de Integración Argentina (1989-2004): Cambios y Continuidades a Partir de la Crisis del Orden Neoliberal, en *Historia Actual On Line*, Universidad de Cádiz, España, N° 8, Otoño.

COLOMBO, S. (2007). Cambios y continuidades de la estrategia de integración argentina a partir de la crisis del orden neoliberal, en AYERBE, L. (2007). *Integração latinoamericana e caribenha*, Fundação Memorial de América Latina / UNESP, São Paulo.

COLOMBO, S. (Comp.) (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época.* Edición: UNCPBA. Tandil, Argentina.

COLOMBO, S. y GIGLIO, A. (2011). La vinculación con Cuba: factores que explican una nueva política en el periodo pos neoliberal, en COLOMBO, S. (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época.* Edición: UNCPBA. Tandil, Argentina.

DÁVALOS, P. (2004). Las noticias secretas del Banco Mundial: poder y violencia en la reforma estructural, en *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI-ARY Rimay)*, año 6, n° 72.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2007). *Pensando en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

HUR, S. y KONDO, I. (2013). A Theory of Rollover Risk, Sudden Stops, and Foreign Reserves, en *International Finance Discussion Papers*, N° 1073, Washington.

IKENBERRY, J. (2011). The Future of the Liberal World Order, en *Foreign Affairs*, Volume 90, Number 3, May-June.

KIRCHNER, N. (2003). *Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso*, 25 de mayo de 2003.

LAFER, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: FCE.

MANZANELLI, P. y BASUALDO, E. (2016). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales, en *Realidad Económica*, N° 304 / Noviembre-Diciembre 2016.

MÍGUEZ, M. (2015). Un lugar en el nuevo mundo, en *Le Monde Diplomatique*, n° 191, Buenos Aires, Argentina.

MIRANDA, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner, en *Revista Enfoques*, Vol. XI, N°17, 2012, pp. 85-103.

REDRADO, M. (2010). *Sin Reservas. Un límite al poder absoluto*. Buenos Aires: Planeta.

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

SANAHUJA, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe, en SERBIN, A. (Ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Icaria Editorial - Ediciones CRIES, Barcelona, España.

SCHORR, M. y ARCEO, E. (2017). Las limitaciones y alternativas al régimen de acumulación en la Argentina, en *Realidad Económica*, IADE, N° 312, Año 46, 16 de noviembre al 31 de diciembre de 2017.

SERBIN, A. (2014). Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación, en MESA, M. (ed.) *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Anuario 2014-15. Madrid: CEIPAZ.

SIMONOFF, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner, en *CONfines*, 5/10 agosto-diciembre 2009.

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 Brasília, Jan./June 2006.

VILAS, C. (2017). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación, en *Realidad Económica*, IADE, N° 305, 1 de enero al 15 de febrero de 2017.

WAINER, A. (2013). Cambios en el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía?, en GRIGERA, J. (ed.). *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Imago Mundi, Buenos Aires.

Legislación:

PROYECTO DE LEY 3188. (13/10/2011). *Cámara de Representantes, 112° Congreso. Propuesto por Robert James Dold Jr.* Recuperado de: <https://www.congress.gov/112/bills/hr3188/BILLS-112hr3188ih.pdf> Consultado el 29/08/2020.

RESOLUCIÓN 586 (16/03/2012). *Cámara de Representantes, 112º Congreso, 2º sesión, presentada por Donald Anthony Manzullo.* Recuperado de: <https://www.congress.gov/112/bills/hres586/BILLS-112hres586ih.pdf> Consultado el 01/09/2020.

Documentos del BIRF:

BIRF. (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.

BIRF. (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.

BIRF. (2009). *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.

BIRF. (2011). *Informe n° 59222-AR: 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.

BIRF. (2013). *Proyectos y Programas: la Estrategia de Asistencia a los Países*.

BIRF. (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.

Notas periodísticas y comunicados de prensa:

ÁMBITO FINANCIERO. (28/03/2014). *En el marco de encuentro con BM, Capitanich y Kicillof avanzaron en acuerdo con Brasil.*

CLARÍN. (14/06/2005). *Visita de Pamela Cox. El Banco Mundial pasa revista.*

PÁGINA/12. (15/02/2007). *La pobreza es por sus planes.*

----- (27/09/2008). *Con elogios por el Club de París.*

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.*

Bibliografía Capítulo 5:

ARBA. (19/08/2010). *Encuentro con nueva presidenta del Banco Mundial.*

BEVILACQUA *et al.* (2017). *Financiamiento internacional de gobiernos provinciales un análisis del caso entrerriano*, en *Tiempo de Gestión*, Año XIII, n° 24, Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

BIRF. (2001). *World Bank Lending Instruments. Resources for Development Impact*.

BIRF. (2004d). *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.

BIRF. (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.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (s/f). Proyecto “Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales” en su aplicación a la Provincia de Buenos Aires (1994-2015). Disponible en: <https://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf> consultado el 10/02/2022.

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., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1° ed., PNUD, Buenos Aires.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2021). Biblioteca de Acuerdos Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/rrii/bibliotecadigitaldeacuerdosinternacionales> consultado el 10/02/2022.

ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas, en IGLESIAS, E. (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1° ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

Notas periodísticas:

ÁMBITO FINANCIERO. (28/09/2009). *Scioli expondrá en Miami las políticas sociales implementadas en la Provincia*.

CLARÍN. (14/06/2005). *Visita de Pamela Cox. El Banco Mundial pasa revista*.

EL CRONISTA. (25/06/2007). *Solá fue a buscar crédito a Washington*.

EL DÍA. (09/03/2005). *La Provincia ya tiene 200 millones del Banco Mundial, para obras*.

----- (19/08/2010). *Reunión con autoridades del Banco Mundial*.

----- (26/11/2009). *Gestión de Scioli ante el Banco Mundial*.

INFOBAE. (15/10/2013). *ARBA obtuvo un crédito del Banco Mundial para renovar equipos y tecnología*.

LA NACIÓN. (09/03/2005). *Fuerte respaldo de Kirchner a Solá*.

----- (28/06/2007). *Solá busca créditos del Banco Mundial y del BID en EE.UU.*

PORTAL 24CON. (5/11/2009). *Relación estratégica con el Banco Mundial.*

PUNTO CERO. (12/9/2006). *Luján: Licitaron redes de agua para 17 barrios. La obra tendrá financiamiento del Banco Mundial.*

Documentos relacionados con el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura en la Provincia de Buenos Aires:

BIRF. (2004a). *Documento de Información del Proyecto. Etapa de Concepción.*

BIRF. (2004b). *Documento de Información del Proyecto. Etapa de Evaluación.*

BIRF. (2004c). *Documento de evaluación del proyecto sobre un programa propuesto de préstamo adaptable.*

BIRF. (2005a). *Guarantee Agreement between the Argentine Republic and the International Bank for Reconstruction and Development.* Loan number 7268-AR. 8 de marzo de 2005.

BIRF. (2005b). *Loan Agreement between the Argentine Republic and the International Bank for Reconstruction and Development.* Loan number 7268-AR. 8 de marzo de 2005.

BIRF. (2009). *Convenio de Préstamo Subsidiario del Préstamo BIRF N° 7385-AR.*

BIRF. (2010). *Informe n° 54946-AR. Project paper on a Proposed Additional Loan in the Amount of US\$50 Million to the Province of Buenos Aires with the Guarantee of the Argentine Republic for the Buenos Aires Infrastructure Sustainable Investment Development Project (APL-1) in Support of the First Phase of the Buenos Aires Infrastructure Sustainable Investment Development Program, June 11, 2010, Sustainable Development Department. Argentina, Paraguay and Uruguay Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region.*

BIRF. (2012). *Informe 71388: Documento de Re-estructuración del proyecto, Octubre de 2012.*

BIRF. (2013). *Informe 76378: Documento de Re-estructuración del proyecto de financiamiento adicional, Mayo de 2013.*

BIRF. (2014). *Informe sobre el estado de ejecución y resultados n° 20, Febrero de 2014.*

BIRF. (2016a). *Informe Final de ejecución y resultados ICR 3656, Enero 2016.*

BIRF. (2016b). *Examen del informe final de ejecución ICRR 20193.*

Documentos relacionados con el PSBM:

BIRF. (2005). *Informe AB1402: Project Information Document (PID) Concept Stage.*

BIRF. (2006). *Informe AB2133: Project Information Document (PID) Concept Stage.*

BIRF. (2007). *Convenio de préstamo del Proyecto de Servicios Básicos Municipales, 8 de mayo de 2007.*

BIRF. (2008). *Manual operativo del Proyecto de Servicios Básicos Municipales.*

BIRF. (2009). *Convenio de Préstamo Subsidiario del Préstamo BIRF N° 7385-AR.*

BIRF. (2010). *Report N°: 54938-AR: Restructuring paper on a proposed project restructuring of the Basic Municipal Services Project Loan 7385-AR.*

BIRF. (2011a). *Report N°: ISR1834 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484).*

BIRF. (2011b). *Report N°: ISR5190 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484).*

BIRF. (2012). *Segunda Enmienda al Convenio de Préstamo n° 7385-AR Proyecto de Servicios Básicos Municipales.*

BIRF. (2014a). *Report N°: ISR13763 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484).*

BIRF. (2014b). *Report N°: ISR16237 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484).*

BIRF. (2015a). *Report N°: ISR18819 Implementation Status & Results. Basic Municipal Services Project (P060484).*

BIRF. (2015b). *Report N°: ICR00003421 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.*

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.*

----- (s/f). *PSBM - Programa de Servicios Básicos Municipales - Préstamo BIRF 7385-AR.*

MUNICIPALIDAD DE GRAL. PUEYRREDÓN. (2011). *Convenio de Sub-préstamo.*

----- (2014). *Inauguran obra de asfaltado de 36 cuadras.*

Legislación consultada:

DECRETO DNU 2263/2002. Finanzas Provinciales Programa de Financiamiento Ordenado. Publicada en el Boletín Oficial del 12-nov-2002.

LEY 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Publicada en el Boletín Oficial del 25-ago-2004.

HCD GENERAL PUEYRREDÓN (2011). Ordenanza n° 20.377.

----- (2014). Ordenanza n° 22.076.

----- (2015). Ordenanza n° 22.076.

HCD AZUL (2011). Ordenanza n° 3.133.

LEY PROVINCIAL 13.929 del 30/12/2008.

ANEXOS

**Anexo n° 1: Convenios internacionales firmados por la Provincia de Buenos Aires
(1988-2019)**

Año de firma	País	Convenio (tipo, área y estado)
Abril 2019	Alemania	Declaración Conjunta de intenciones sobre la Cooperación Estratégica entre los gobiernos del Estado federado alemán de Renania del Norte - Westfalia y el gobierno de la PBA.
Abril 1998		Convenio de Cooperación entre el Ministerio de la Producción y Empleo de la PBA y el Ministerio de Economía y Mediana Empresa , Tecnología y Transporte de la Provincia de Renania del Norte-Westafalia
Octubre 1997 (Promulgación Decreto: 04 de junio de 2001)		Convenio entre la CICPBA y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD)
Septiembre de 1995		Protocolo entre el Gobierno de la PBA y el Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Ecología y Agricultura de la región de Renania del Norte-Westfalia
Mayo de 1996		Convenio entre el gobierno de la PBA (Unidad de Cooperación Internacional) y el Gobierno del Estado federado Alemán de Renania del Norte-Westfalia
Junio de 2001	Austria	Acuerdo entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Consorcio Austríaco para la Infraestructura (ACI)
Noviembre de 2001	Bélgica	Carta de Intención entre el gobierno de la PBA (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación) y el diputado permanente de Relaciones Exteriores de la Provincia de Lieja.
Marzo de 1998	Brasil	Protocolo de Intenciones entre el Ministerio de la Producción de la PBA y el Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas de São Paulo
Enero de 1997		Protocolo de Cooperación en el Área de Seguridad Pública que celebran, el Consejo de Seguridad Pública del CODESUL (Estados de Río Grande Do Sul, Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso Do Sul) y la PBA, Argentina

Junio de 1996	Brasil	Protocolo de cooperación entre el Estado de Río de Janeiro (Secretaría de Estado de Industria, Comercio y Turismo) y el Ministerio de la Producción y el Empleo de la PBA
Octubre de 1988		Acuerdo de integración y cooperación entre la PBA y el Estado de Paraná (Brasil)
Noviembre de 1997		Protocolo de Intenciones entre la PBA, Consejo Empresarial Bonaerense, y la Confederación de las Asociaciones Comerciales de Brasil para la ejecución y colaboración recíproca.
Junio de 2000		Carta de Entendimiento para Incentivar la Cooperación entre Gobierno de la PBA y el Gobierno del Estado de São Paulo.
Abril de 1997	Canadá	Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Producción y el Empleo de la PBA y el Ministerio de Desarrollo Económico, Comercio y Turismo, Provincia de Ontario, Canadá.
Enero de 1998		Carta de Intención entre el Gobierno de la PBA y la Provincia de Manitoba, Canadá.
Septiembre de 1997		Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la PBA y el gobierno de Quebec.
Octubre de 2009	Chile	Convenio de Cooperación entre la PBA y la Dirección de Compras y Contratación del gobierno de Chile (Chilecompra)
Abril de 2019	China	Acuerdo de Hermanamiento entre la Provincia de Sichuan y la PBA.
Abril de 2019		Memorando de Intercambio y Cooperación Cultural entre el Departamento de Cultura y Turismo de la Provincia de Sichuan y el ministerio de Gestión Cultural de la PBA
Abril de 2019		Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Agrícola entre el Departamento Provincial de Agricultura y Asuntos Rurales de Sichuan, China y el Ministerio de Agroindustria de la PBA.
Octubre de 2018		Memorándum de Entendimiento entre el Departamento de Educación de la Provincia de Sichuan y la DGCE de la PBA para Cooperación en Educación.

Octubre de 2018	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Jiangsu
Agosto de 2018		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la ciudad de Yangzhou
Diciembre de 2017		Memorándum de Entendimiento sobre cooperación educativa entre la PBA y el Área Nueva Tianfu de Chengdu
Diciembre de 2017		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Sichuan para el establecimiento de una relación de amistad
Diciembre de 2017		Carta de Intención de Cooperación Educativa entre la PBA y la ciudad de Chengdu, Provincia de Sichuan
Diciembre de 2017		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con el Extranjero de la RPC.
Diciembre de 2017		Memorándum de Entendimiento entre la DGCE de la PBA y la Comisión de Educación del Municipio de Beijing.
Julio de 2017		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Hubei
Mayo de 2017		Memorándum de Establecimiento de un Mecanismo de Comunicación y Contacto de Trabajo entre la Oficina de Asuntos Exteriores del Gobierno Municipal de la ciudad de Tianjin, y la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación de la PBA
Agosto de 2016		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Liaoning
Julio de 2015		Carta de Intención para el establecimiento de la relaciones hermanas entre la provincia de Liaoning y la PBA
Mayo de 2012		Acuerdo sobre Intercambio de Ciencia y Tecnología y Cooperación entre la Oficina de Ciencia y Tecnología de Shenyang y El Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la PBA.
Octubre de 2009		Convenio marco para el desarrollo forestal en el delta de la PBA, celebrado con el Departamento de Forestación de Zhejiang y el China National

		Bamboo Research Center (CBRC).
Diciembre de 2003	China	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Sichuan
Noviembre de 2003		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y la Provincia de Shandong
Junio de 1998		Memorándum de Entendimiento para el Intercambio y la Cooperación en las áreas económica, Comercio, Ciencia y Tecnología entre la PBA y la Provincia de Hebei.
Mayo de 1992		Protocolo de Acuerdo sobre el establecimiento de las Relaciones Amistosas entre la Provincia de Hebei y la PBA
Octubre de 2005		Colombia
Julio de 2001	Estados Unidos	Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la PBA (representado por el señor Secretario de Relaciones Internacionales y Cooperación, Dr. Diego Ramiro Guelar) y el Estado de Florida, (representado por la señora Secretaria de Estado, Catherine Harris)
Noviembre de 1999		Memorándum de Entendimiento “Iniciativa para el Crédito Ambiental” entre la Secretaría de Política Ambiental de la PBA y el Export-Import Bank de Estados Unidos.
Noviembre de 1999		Convenio de cooperación entre el Ministerio de la Producción y Empleo de la PBA y el Centro Internacional del Estado de Maryland.
Noviembre de 1998		Carta de Intención entre la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y la Secretaría de Política Ambiental del gobierno de la PBA.
Abril de 1996		Convenio entre la PBA y el Estado de Georgia.
Febrero de 1998		Convenio Marco de Colaboración entre la Fundación de ayuda contra la Drogadicción (España) y la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones del Gobierno de la PBA

Mayo de 1997	España	Protocolo de Hermanamiento y Cooperación con la Xunta de Galicia
Mayo de 1997		Convenio entre la Administración Portuaria Bonaerense y la Autoridad Portuaria de Bilbao
Julio de 1996		Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencia del Gobierno Vasco y la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la PBA
Junio de 1995		Convenio entre la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia y la Comisión de Investigaciones Científicas de Buenos Aires
Julio de 1994		Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre la Asesoría General de gobierno de la PBA y el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y la Universidad de la Coruña
Junio de 1998		Convenio Marco entre el Servicio Andaluz de Salud de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Salud de la PBA
Julio de 2001		Protocolo de Cooperación entre el Gobierno de la PBA y la Junta de Andalucía / Consejería de Obras Públicas y transportes (España)
Marzo de 2001		Convenio Marco entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la PBA y el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya.
Abril de 1999		Protocolo de Colaboración entre el Instituto Bonaerense del Deporte y el Ayuntamiento de Arganda del Rey.
Marzo de 1998		Protocolo complementario de cooperación Gobierno de la PBA (Ministerio de la Producción y el Empleo) y el Consejo de Industria y Comercio de la Xunta de Galicia
Julio de 2011	Francia	Acuerdo Marco de Cooperación entre la Región Rhone-Alpes y la PBA
Abril de 1999		Acuerdo de Cooperación recíproca entre la Administración Portuaria Bonaerense y el Puerto Autónomo de Le Havre.
Abril de 1999		Acuerdo de Cooperación recíproca entre la Administración Portuaria Bonaerense y el Puerto

	Francia	Autónomo de Marsella.
Marzo de 1997		Segundo Protocolo Complementario entre la Región de Midi – Pyrénées y la PBA.
Diciembre de 1995		Convenio de cooperación y asistencia técnica entre el gobierno de la PBA y el Gobierno de Bretaña
Marzo de 1994		Carta de Intención entre el Ministerio de la Producción de la PBA y la Cámara de Comercio e Industria de la ciudad de Rouen, Francia.
Marzo de 1994		Convenio de Cooperación entre la PBA y la Embajada de Francia en la República Argentina.
Mayo de 2018	Haití	Memorándum de Entendimiento entre la PBA y el Ministerio de la Juventud, de Deportes y Acción Cívica de la República de Haití.
Abril de 1999	Holanda	Acuerdo de Cooperación entre la Administración Portuaria Bonaerense y la Dirección General de los Puertos de Zeeland
Julio de 1997		Acuerdo de Cooperación entre la Empresa de Administración Municipal del puerto de Rotterdam y la Administración Portuaria Bonaerense.
Junio de 1995		Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la PBA y el Ministerio de Transporte, Obras Públicas y Manejo de Aguas del Reino de los Países Bajos.
Noviembre de 1994	Israel	Convenio de Cooperación Científica, Tecnológica y Económica entre el Estado de Israel y el gobierno de la PBA
Septiembre de 1996		Convenio entre el Ministerio de Asuntos Agrarios de la PBA y el Instituto Vulcani del Estado de Israel.
Octubre de 2006		Protocolo de Acuerdo entre la Provincia de Padova (República de Italia) y la PBA
Octubre de 1999		Convenio entre el Ministerio de Producción y el Empleo de la PBA y la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.

Diciembre de 1998	Italia	Programa integrado de Cooperación Técnica entre el Gobierno de Italia y la PBA.
Septiembre de 1997		Carta de Intención entre la Región Emilia Romagna de la República de Italia y el gobierno de la PBA.
Septiembre de 1997		Carta de Intención entre el Ministerio de Salud del Gobierno de la PBA y el Secretario General de Programación de la Región Veneto de Italia
Agosto de 1996		Convenio entre el Ministerio de Salud de la PBA y el Instituto di Science Farmacologiche di l'università di Milano.
Mayo de 1996		Convenio entre la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la PBA, la Universidad del Salvador y el Centro Italiano de Solidaridad.
Noviembre de 1988		Acta de Acuerdo entre Mondimpresa-Agencia de Italia y el gobierno de la PBA.
1988 (sin mes)		Protocolo de cooperación entre la Región de Lombardía y la PBA
Noviembre de 2017		Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría General del Gobierno de la PBA y la Camera di Commercio Italo-Argentina.
Marzo de 2009		Acuerdo de Colaboración entre la PBA y la Región Emilia-Romagna.
Mayo de 2001		México
Abril de 2001	Acuerdo de Hermanamiento entre el Gobierno de la PBA y el Estado Libre y Soberano de los Estados Unidos Mexicanos	
Septiembre de 1996	Convenio de Colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la PBA	
Agosto de 2001	Orga. internacionales (ONU OEI)	Convenio de Colaboración entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la PBA
Mayo de 1996		Convenio entre la DGCE de la PBA y la Organización de Estados Iberoamericanos
Marzo de 1998	Perú	Convenio entre el gobierno de la PBA y el

		Instituto de Comercio Exterior del Perú.
Junio de 1995	Rusia	Memorándum de Colaboración entre la Región de Moscú de la Federación de Rusia y la PBA.
Septiembre de 1997		Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la PBA (Ministerio de la Producción) y la Comunidad Económica Territorial de Altai
Noviembre de 1997		Memorándum de Entendimiento entre la PBA y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de la Federación Rusa.
Mayo de 2000		Gobierno de la PBA y la Administración de la Región de Oriol.
Noviembre de 1996	Ucrania	Convenio de Cooperación económica y cultura entre la Administración Regional del Estado de Kharkiv y el gobierno de la PBA.
Julio de 1999	Uruguay	Convenio Marco entre el Instituto Nacional del Menor de la república Oriental del Uruguay el Consejo Provincial del Menor

Anexo n° 2: Préstamos del BIRF a Argentina y sus provincias (1989-2002) (en millones de dólares)

Año	Número de préstamo y denominación	Préstamo Nación y tipo: de inversión (I) o políticas (P)	Préstamo Provincia y tipo (directo o subsidiario)	Monto aprobado	Monto desembolsado y %
1989	3015 Asistencia Técnica para la Administración de Impuestos	-	-	6,5	6,5 (100%)
1990	3280 Proyecto de Desarrollo Provincial (Provincias I)	-	Subsidiario (destinado a las 23 provincias y a CABA)	200	200 (100%)
	3281 Programa Nacional de Optimización, Rehabilitación y Ampliación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal (PRONAPAC)	-	Subsidiario (destinado a Chubut, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Sta. Fe y Santiago del Estero)	100	56,2 (56%)
1991	3292 Proyecto de Ejecución de la Reforma de la Empresa Pública (PEREL)	I	-	23	22,9 (99,5%)
	3291 Proyecto de Préstamo de Ajuste en la Reforma de Empresas Públicas (PERAL I)	I	-	300	300 (100%)
	3297 Proyecto de Servicios Agrícolas y Desarrollo Institucional	I	-	33,5	32,9 (98%)
	3362 Proyecto de Reforma del Sector Público (Asistencia Técnica)	I	-	23	23 (100%)
	3394 Préstamo de Reforma del Sector Público	P	-	325	325 (100%)
	3416 Proyecto de Ingeniería de Hidrocarburos	I	-	28	28 (100%)
1992	3460 Proyecto de Asistencia Técnica a la Administración Tributaria	I	-	20	20 (100%)
	3520 Segundo Proyecto	I	-	298,50	462,2 (155%)

	Hidroeléctrica Yacyretá II				
	3521 Proyecto de Rehabilitación por Inundaciones	-	Subsidiario (destinado a la Prov. de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe)	170	167,2 (98%)
1993	3556 Segundo Proyecto de Préstamo de Ajuste en la Reforma de Empresas Públicas (PERAL II) – <i>Plan Brady</i>	P	-	300	300 (100%)
	3555 Proyecto de Reducción de Deuda y de Servicios de la Deuda (DDSR) – <i>Plan Brady</i>	P	-	450	450 (100%)
	3558 Proyecto de Ajuste en el Sector Financiero – <i>Plan Brady</i>	P	-	400	400 (100%)
	3611 Proyecto de Rehabilitación y mantenimiento vial	I	-	340	329 (96,7%)
	3643 Proyecto de Salud y Nutrición Materno-infantil (PROMIN I)	I	Préstamo a la Nación, pero ejecutado en las Provincias (destinado a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán)	100	100 (100%)
1994	3709 Desarrollo Mercado de Capitales (<i>Backstop Facility</i>)	I	-	500	106,35 (21%)
	3710 Desarrollo Mercado de Capitales (Asistencia Técnica)	I	-	8,5	7,3 (86%)
	3794 Primer Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES I)	-	Subsidiario (destinado a la Prov. de Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Sta. Fe)	190	161,32 (85%)
1995	3836 Proyecto de Reforma Financiera Provincial	P	-	300	300 (100%)
	3860 Segundo Programa	-	Subsidiario (destinado a la Prov.	210	198,6 (94%)

	Desarrollo Municipal		de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Sta. Fe y Tierra del Fuego)		
	3877 Segundo Proyecto de Desarrollo Provincial (Provincias II)	-	Subsidiario (destinado a las 23 provincias y a CABA)	225	223,9 (99,5%)
	3878 Préstamo de Privatización de Bancos Provinciales (Públicos)	P	-	500	500 (100%)
	3921 Reforma de la Educación Superior	I	-	165	134,5 (81,5%)
	3927 Desarrollo del Sector Minero (Asistencia Técnica)	I	-	30	28,18 (94%)
	3926 Reforma Sistema Bancario (Bancos Privados)	P	-	500	500 (100%)
	3931 Proyecto de Desarrollo del Sector Sanitario Provincial	-	Subsidiario (destinado a la Prov. de Buenos Aires, CABA y Mendoza)	101,4	84,84 (83,6%)
	3948 Proyecto de Desarrollo Forestal	I	-	16	13,3 (83%)
	3957 Proyecto de Protección Social - Trabajar I	I	-	152	152 (100%)
	3958 Programa de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (FOSIP)	I	-	16	10,3 (64%)
	3960 Proyecto de Desarrollo de la Empresa Exportadora	I	-	38,5	25 (65%)
	3971 Segundo Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES II)	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	115	102,37 (89%)
1996	4002 Reforma de las Obras	P	-	250	250 (100%)

	Sociales				
	4003 Reforma de las Obras Sociales	P	-	100	100 (100%)
	4004 Reforma de las Obras Sociales (Asistencia Técnica)	P	-	25	23,6 (94%)
	4085 Proyecto de Áreas Protegidas y Bosques Nativos	I	-	19,5	15,8 (81%)
	4093 Proyecto de Caminos Provinciales	-	Subsidiario (destinado a la Prov. de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén y Sta. Fe)	300	296,5 (98,8%)
	4116 Préstamo de ajuste de la reforma de Pensiones Provinciales	P	-	300	300 (100%)
	4117 Proyecto de Protección contra Inundaciones	-	Subsidiario (destinado a la Prov. de Buenos Aires, CABA, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Sta. Fe)	200	196,5 (98%)
1997	Proyecto de Reducción de la Capa de Ozono (Protocolo de Montreal)	-	-	25	29,65 (118,4%)
	4131 Proyecto de asistencia técnica de la Administración Nacional de Pensiones ANSES	I	-	20	20 (100%)
	4150 Proyecto de Desarrollo Agrícola Provincial (PROSAP)	-	Subsidiario (destinado a Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Sta. Fe y Tucumán)	125	125 (100%)
	4163 Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires	I	-	200	200 (100%)
	4164 Segundo Proyecto de Salud y Nutrición Maternoinfantil (PROMIN II)	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja,	100	100 (100%)

			Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán)		
	4168 Proyecto de lucha contra el SIDA y las enfermedades de transmisión sexual	I	-	15	14,98 (99,8%)
	4195 Trabajar II	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	200	200 (100%)
	4212 Desarrollo Pequeñas Producciones Agrícolas	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	75	75 (100%)
	Proyecto de Conservación de la Biodiversidad	<i>Donación del Global Environmental Facility (GEF) del BIRF</i>	-	10,1	9,8 (97%)
	4218 PRL Río Negro (Proyecto de Reforma Provincial)	-	Directo – P (destinado a la Prov. de Río Negro)	75	50 (66%)
	4219 PRL Salta (Proyecto de Reforma Provincial)	-	Directo – P (destinado a la Prov. de Salta)	75	75 (100%)
	4220 PRL San Juan (Proyecto de Reforma Provincial)	-	Directo – P (destinado a la Prov. de San Juan)	50	35 (70%)
	4221 PRL Tucumán (Proyecto de Reforma Provincial)	-	Directo - P (destinado a la Prov. de Tucumán)	100	100 (100%)
1998	4273 Proyecto de Inundaciones de Emergencia El Niño	-	Subsidiario (destinado a las Prov. de Córdoba, Chaco y Chubut, La Rioja, Misiones, Salta y Tucumán)	42	37,45 (89%)
	4281 Proyecto de Gestión de la Contaminación	I	-	18	6 (33%)
	4282 Segundo Proyecto de Asistencia Técnica para el Desarrollo Minero	I	-	39,5	24,12 (61%)
	4295 Proyecto de Rehabilitación	I	Préstamo a la Nación pero	450	448,7 (99%)

	y Mantenimiento de Carreteras Nacionales (CREMA)		ejecutado en las Provincias (destinado a todas las Prov. con excepción de CABA, Tierra del Fuego y Tucumán)		
	4313 Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal en la Provincia de Buenos Aires Buenos Aires (PRODYMES III)	-	Directo – I (destinado a la Prov. de Buenos Aires)	119	119 (100%)
	4314 Desarrollo de un Juzgado Modelo	I	-	5	3,78 (75,6%)
	4366 Trabajar III	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	284	284 (100%)
	4398 Cuarto Proyecto de Protección Social (Trabajar IV)	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	90,75	85,8 (94,6%)
	4405 Ajuste Estructural Especial (SSAL)	P	-	2.525,2	2.525,2 (100%)
	4406 Préstamo de apoyo a la facilidad de recompra especial (REPO)	P	-	505,05	505,05 (100%)
	4423 Modernización Estado	I	-	30,30	29,9 (98,7%)
1999	4454 Proyecto Energías Renovables en Mercados Rurales	I	-	30	79,90 (266%)
	7617 Proyecto Energías Renovables en Mercados Rurales II	-	-	10	9,48 (94,8%)
	4459 Sistema Nacional de Identificación Social y Fiscal	I	-	10	10 (100%)

	(SINTIS)				
	4472 Prevención Drogadicción (operación cancelada a medido del gobierno argentino antes de la implementación)	I	-	4,75	0
	4484 Reforma del Sector del Agua	-	-	30	24,5 (81,6%)
	1150 Operación de garantía basada en políticas de Argentina	P	-	250	250 (100%)
	4516 Vigilancia de salud pública y control de enfermedades (VIGI-A)	I	Préstamo a la Nación pero ejecutado en las Provincias (destinado a las 23 provincias y a CABA)	52,5	52,5 (100%)
	4523 Seguro médico para personas sin seguro (préstamo aprobado, pero no se firmó el acuerdo de préstamo).	I	-	4,9	0
	4578 PRL Catamarca (Préstamo de Ajuste de Reforma Provincial)	-	-	70,7	45,7 (65,2%)
	4579 Proyecto de Gestión de Pesca Sostenible (préstamo aprobado, pero no se efectivizó).	I	-	5	0
	4580 Préstamo de innovación y aprendizaje para el desarrollo de comunidades indígenas (LIL)	I	-	5	5 (100%)
	4585 PRL Córdoba (Préstamo de Reforma y Ajuste Provincial)	-	-	303	228 (75,2%)
	4586 Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES IV)	-	Directo – I (destinado a la Prov. de Buenos Aires)	57	56 (98,2%)
2000					
2001	4634 PRL Santa Fe (Préstamo de Reforma y Ajuste Provincial)	-	Directo – P (destinado a la Prov. de Santa Fe)	330	203,3 (61,6%)

	7075 Préstamo de Ajuste Estructural – <i>Parte del paquete denominado Blindaje Financiero</i>	P	-	400	400 (100%)
	Proyecto de prevención de la contaminación costera y gestión de la biodiversidad biológica marina (FMAM)	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	8,4	7,8 (93%)
	<i>ProFam</i> : Fortalecimiento familiar y promoción del capital social		-	5	4,5 (90%)

Anexo n° 3: Préstamos del BIRF a Argentina y sus provincias (2003-2015) (en millones de dólares)

Año (de aprobación)	Número de préstamo y denominación	Préstamo Nación y tipo: de inversión (I) o políticas (P)	Préstamo Provincia y tipo (directo o subsidiario)	Monto aprobado	Monto desembolsado y %
2003	7157-AR Proyecto de Protección Social VI (Jefes de Hogar)	I	-	600	597 (99,50%)
	29637-AR Préstamo de ajuste estructural de transición económica y social de Argentina	P	-	500	500 (100%)
	7199-AR Préstamo Provincial de Ajuste del Sector de Salud Materno-Infantil	I	Destinado a Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes.	750	750 (100%)
	51287 Actividad de apoyo para la segunda comunicación nacional del gobierno de la República Argentina ante la Convención sobre Cambio Climático (FMAM)	-	Beneficiario: Fundación Bariloche.	1,14	1,14 (100%)
2004	7225-AR Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial (APL 1)	-	Subsidiario (destinado a Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Chaco, Misiones, Formosa y Corrientes).	135,8	134 (98,60%)
	7242-AR Proyecto de Gestión de activos viales nacionales (APL 1) (CREMA III)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en provincias a través de la Dirección Nacional de Vialidad (implementado en Chubut, Río Negro, La Pampa, Salta, San Luis, Mendoza, Santiago del Estero, Tucumán y Neuquén).	200	197,9 (98,95%)

	Proyecto de préstamo de ajuste estructural de apoyo a la recuperación económica (ERSAL). <i>Aprobado por el Directorio, pero no firmado por el gobierno.</i>	P	-	500	-
	7268-AR Programa de inversión sustentable en infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (APL 1)	-	Directo (Provincia de Buenos Aires)	250	249,7 (99,8%)
	P088934 Proyecto de recuperación de gas en vertedero Olavarría	<i>Donación del Fondo de Carbono.</i>	Municipio de Olavarría.	0,589	0,065
2005	7289-AR Proyecto de drenaje y prevención de inundaciones urbanas (APL 1)	-	Directo (Ciudad de Buenos Aires)	130	134,01 (103%)
	7301-AR Proyecto de Infraestructura Vial Provincial (PIVIP)	-	Subsidiario (destinado a Córdoba, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén y Santa Fe)	150	146 (97%)
	7318-AR Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la ANSES	P	-	25	18 (72%)
	7353-AR Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural en Argentina (PROMER)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias	150	150 (100%)
2005	7352-AR Programa Sub-nacional de Modernización del Sector Público	-	Subsidiario (destinado a Chubut, Formosa, Mendoza, Neuquén, Rio Negro, Salta y Santa Fe)	40	37,3 (93,25%)
	7362-AR Proyecto Nacional de Residuos Sólidos Urbanos	-	Subsidiario (destinado a las provincias de Chubut, Jujuy, Salta, Santa Fe, Chaco y Santa Cruz y a los municipios de Gral. Pueyrredón, Mendoza, Comodoro	40	39,46 (98,65%)

			Rivadavia, Rosario, Zárate Campana y Córdoba).		
2006	7369-AR Proyecto de transición para Jefes de Hogar	I	-	350	350 (100%)
	7385-AR Proyecto de Servicios Básicos Municipales	-	Subsidiario (destinado a la Provincia de Santiago del Estero, Buenos Aires, Neuquén, Tucumán, Río Negro, Mendoza, Salta, Santa Fe y La Rioja)	110	103 (93,6%)
	7382-AR Proyecto de drenaje y prevención de inundaciones urbanas (APL 2)	-	Subsidiario (destinado a Chaco, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos)	70	68,7 (98%)
	7398-AR Proyecto de Infraestructura Vial Provincial (Financiamiento Adicional)	-	Directo (destinado a la Provincia de Córdoba)	75	75 (100%)
	7409-AR Proyecto de Inversión en Salud Materno Infantil Provincial (APL 2)	-	Subsidiario (destinado a todas las provincias)	300	300 (100%)
2006	7412-AR Proyecto de funciones esenciales de la salud pública	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en todas las provincias	220	219,9 (99,9%)
	7425-AR Proyecto de Desarrollo de la Agricultura Provincial (PROSAP) (Financiamiento Adicional)	I	Subsidiario (destinado a Córdoba)	37	36,11 (97,5%)
	7429-AR Proyecto de Infraestructura Vial Provincial (Financiamiento adicional)	-	Directo (destinado a la Provincia de Santa Fe)	126,7	126,7 (100%)
	7442-AR Proyecto de Transporte Urbano Buenos Aires	I	-	100	100 (100%)
	7449-AR Proyecto de Modernización del Estado	-	-	20	18,3 (91,5%)

2007	Proyecto de Conservación de la Estepa Patagónica y de la Fauna del Sur de los Andes	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,14	0,14 (100%)
	Restauración del bosque atlántico del Alto Paraná por pequeños agricultores	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,05	0,05 (100%)
	Conectividad biológica en el corredor eco-regional en la Patagonia norte	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,18	0,18 (100%)
	Prototipos relacionados con la producción y uso de combustible de hidrógeno	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,10	0,10 (100%)
	Comunidades indígenas sostenibles en los valles altos al norte de Iruya	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,10	0,10 (100%)
	Reducción de gases de efecto invernadero mediante el uso de residuos cítricos en Tucumán	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,11	0,11 (100%)
	7473-AR Proyecto de administración de activos de las rutas nacionales (APL 2)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias a través de la DNV	400	400 (100%)
2007	7474-AR Proyecto de capacitación y aprendizaje permanente	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias (Implementado en Tucumán y Mendoza)	200	200 (100%)

2007	TF090118 Proyecto de conservación de la biodiversidad en plantaciones forestales	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	7	6,74 (96%)
	P101253 Proyecto de Captación de Gas de relleno sanitario en Salta	<i>Donación del Fondo de Carbono.</i>	-	0,71	n/d
	7472-AR Programa de inversión sustentable en infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (APL 2)	-	Directo (destinado a la Provincia de Buenos Aires)	270	264,10 (97,80%)
	Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER) (Financiamiento Adicional)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las todas provincias a través de la SAGPyA	45	n/d
2008	7520-AR Proyecto de Gestión sostenible de los recursos naturales	I	-	60	49,1 (81,8%)
	TF092377 Proyecto de eficiencia energética	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	15,16	14,4 (94,9%)
	7572-AR Proyecto de Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) (APL 2)	n/d	-	20	19,9 (99,8%)
	7583-AR Proyecto de restauración ambiental minera	-	-	30	29,6 (98,6%)
	7599-AR Proyecto de Fomento de la Innovación Productiva	I	-	150	150 (100%)
	Segundo Programa de servicios agrícolas provinciales (PROSAP)	-	Subsidiario (destinado a Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Mendoza,	300	299,9 (99,9%)

			San Juan, Catamarca, Salta y Jujuy).		
	TF093048 Proyecto de transporte sostenible y calidad del aire	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	3,9	3,8 (97%)
	Proyecto de energías renovables en mercados rurales (PERMER) (Financiamiento Adicional)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias	50	n/d
2009	7703-AR Proyecto de Protección Social Básica para Argentina	I	-	450	446,9 (99%)
	7706-AR Programa de Préstamos Adaptables para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias (implementado en la Provincia de Buenos Aires)	840	594 (70%) <i>Continúa en ejecución hasta 2022</i>
	7794-AR Proyecto de Transporte Urbano en Zonas Metropolitanas	I	-	149,69	149,68 (100%)
	Proyecto de Estrategias de desarrollo de la ciudad para la Provincia de Buenos Aires	<i>Donación de la Alianza de Ciudades del BIRF y ONU-Hábitat</i>	-	0,42	n/d
2010	7883-AR Proyecto de Infraestructura Vial Provincial (Financiamiento Adicional)	I	-	175	125,97 (72%)
	7843-AR Prevención y manejo de las enfermedades de tipo influenza y fortalecimiento del proyecto del sistema epidemiológico argentino	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias	229	141 (61,5%)
	Programa Adaptable SWAP San Juan	-	Directo (Destinado a la Provincia de San Juan)	50	48,65 (97%)

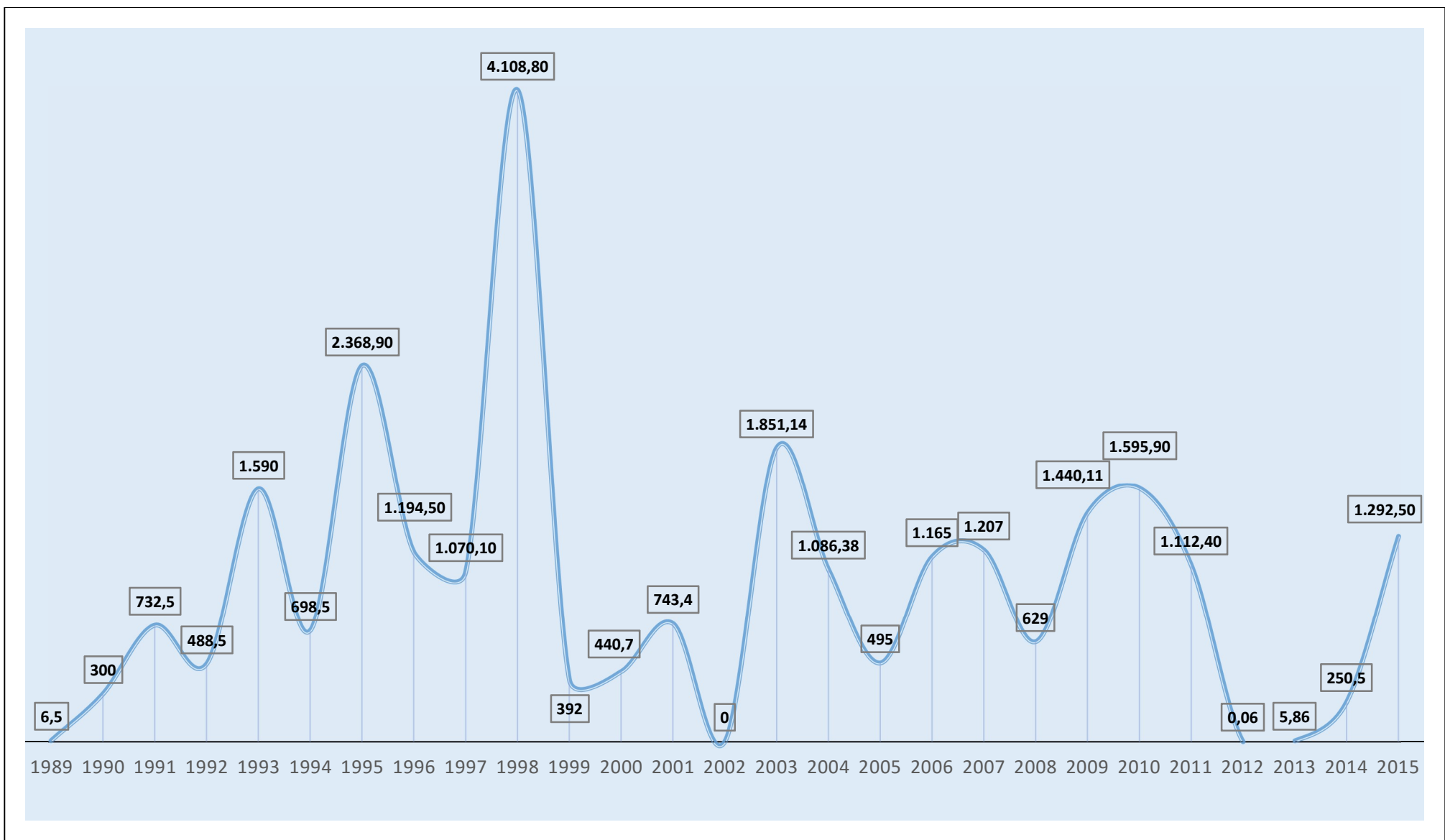
	7861-AR Proyecto de Seguridad Vial en Argentina	I	-	30	29,9 (99,6%)
	P091659 Proyecto de pastizales de Argentina	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	0,90	n/d
	7947-AR Programa de inversión sustentable en infraestructura en la Provincia de Buenos Aires (Financiamiento Adicional)	-	Directo (Destinado a la Provincia de Buenos Aires)	50	n/d
2010	7992-AR Proyecto de Infraestructura Hídrica del Norte Grande	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias (implementado en Tucumán, Chaco, Formosa, Salta, Corrientes, Catamarca y Misiones)	200	190,74 (95%)
	7991-AR Proyecto de Infraestructura Vial del Norte Grande	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias (implementado en Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero)	400	358,83 (89,7%)
	7993-AR Segunda fase del Proyecto de Programas de Fortalecimiento de las Funciones Esenciales de la Salud Pública	I	-	461	445,7 (96,6%)
2011	TF098640 Tercera Comunicación Nacional al Proyecto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	2,44	1,39 (57%)

2011	8008-AR Programa de Fortalecimiento del Sector Público: Préstamo Adaptable para Programas (APL1)	-	Directo (Destinado a la Provincia de La Rioja)	30	27,2 (90,6%)
	8017-AR Proyecto de Protección Social Básica (Financiamiento Adicional)	-	-	480	479,98 (99,99%)
	8032-AR Segundo Proyecto de Infraestructura Hídrica del Norte Grande	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en las provincias (implementado en Tucumán, Chaco, Formosa, Salta, Corrientes, Catamarca y Misiones)	200	n/d
	8062-AR Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en todas las provincias	400	n/d
2012	Proyecto Espacio cultural para la educación	<i>Donación del Fondo Global para la Inversión Juvenil a través del BIRF</i>	-	0,04	0,04 (100%)
	Árbitros Jóvenes de Fútbol	<i>Donación del Fondo Global para la Inversión Juvenil a través del BIRF</i>	-	0,02	0,02 (100%)
2013	Proyecto de Eliminación Gradual de los Hidroclorofluorocarbonos (HCFC) en virtud del Protocolo de Montreal	<i>Donación del Fondo de Inversión del Protocolo de Montreal a través del BIRF</i>	-	1,90	1,10 (58%)
	TF015041 Proyecto de Aumento de la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático y Mejora de la Gestión Sostenible de la Tierra en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires	<i>Donación del Fondo de Adaptación a través del BIRF</i>	(ejecutado en los Municipios bonaerenses de Villarino, Puán y Patagones)	3,96	3,88 (98%)

2013					
2014	8452-AR Segunda Etapa del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER II)	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en todas las provincias mediante Convenio de Participación	250,5	205.79 (82%) (en curso)
2015	8464-AR Proyecto de Apoyo para el Empleo de los Jóvenes en Argentina	I	-	425	329.63 (77,5%)
	TF-A0233 Proyecto de Corredores Rurales y Protección de la Biodiversidad	<i>Donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente a través del BIRF</i>	-	6,28	3,82 (60,8%) (en curso)
	8484-AR Proyecto de Energías Renovables en Áreas Rurales de Argentina	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en 20 provincias mediante Convenio de Participación	200	43.94 (22%) (en curso)
	8493-AR Proyecto de Bosques y Comunidad	-	-	58,76	12.24 (21%) (en curso)
	8093-AR Proyecto de Inclusión Socioeconómica en Zonas Rurales de Argentina (PISEAR)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en 10 provincias mediante Convenio de Participación (Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Neuquén. Se está avanzando en la adhesión de Córdoba, Formosa, Río Negro y Santa Fe)	52,5	16.87 (32%) (en curso)
2015	8508-AR Proyecto de Protección de Personas Vulnerables frente a Enfermedades No Transmisibles	-	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en 10 provincias mediante Convenio de Participación	350	144.72 (41%) (en curso)

	8516-AR Proyecto de Desarrollo de Seguros Públicos Provinciales de Salud de Argentina (Financiamiento Adicional)	I	Préstamo contraído por la Nación, pero implementado en provincias mediante Convenio de Participación	200	n/d
--	--	---	---	-----	-----

Anexo n° 4: Montos de los préstamos aprobados por el BIRF para la República Argentina por año (1989-2015) (En millones de US\$)



Anexo n° 5: Municipios en los que se implementó el Proyecto de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (APL1) y su Financiamiento Adicional en la Provincia de Buenos Aires

(en color rojo se observan las obras en el APL1 y en violeta las correspondientes a su Financiamiento Adicional)

