



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS SOCIALES

**FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DE PRÉSTAMOS
DIRECTOS DE ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES: PROPUESTA DE ORDENAMIENTO
NORMATIVO**

Autora: Josefina Rossi Elgue

Directora: María Bonicatto

Co-director: Eduardo López

La Plata, 2019

RESUMEN

El presente Trabajo Integrador Final (TIF) se presenta en el marco de la Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y propone un diseño posible para gestionar una política pública vinculada al financiamiento de programas sociales mediante crédito externo en la provincia de Buenos Aires (PBA) a partir de un recorrido institucional y conceptual. La propuesta intenta dar respuesta a un problema definido como la ausencia de sistematización de los procedimientos mediante los cuales se gestiona el financiamiento mencionado.

El análisis busca dar cuenta de cómo se fue construyendo la relación entre la provincia y los organismos multilaterales de crédito (OMC) y su incidencia en el diseño y financiamiento de programas. En ese marco se indaga acerca del acceso al crédito externo como resultado de un complejo proceso en el que participan y se ponen en juego intereses de actores tanto provinciales como nacionales e internacionales.

El propósito de la investigación es proponer un circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de contratos de préstamo con OMC en la PBA dado que si bien las relaciones entre los niveles de gobierno y sus funciones están contenidas en un marco legal general, no existe en la provincia una normativa específica que sistematice y establezca dicho circuito.

Para llevar adelante el trabajo se adoptó la modalidad de informe de investigación donde se utilizaron fuentes públicas de información secundaria, se realizó una revisión documental de la normativa vigente y de los circuitos administrativos, así como entrevistas informales complementarias a informantes clave en la materia.

El trabajo se encuentra estructurado en ocho secciones. En la primera se presenta una Introducción y en la segunda se plantean los Objetivos del trabajo. En una tercera sección se desarrolla el marco conceptual, enfocando el trabajo en

el análisis del proceso de producción de políticas públicas y en los actores que participan en él. En la cuarta sección, se presenta una breve reseña histórica de la relación de los OMC con la Argentina. En la quinta sección, se avanza puntualmente en el análisis de las operaciones de crédito directo a la provincia de Buenos Aires, la normativa vigente y su impacto en la estructura orgánica funcional de la administración provincial. En la sexta sección, se aborda específicamente el proceso mediante el cual se gestiona la aprobación y la suscripción de un contrato de préstamo con un OMC para el financiamiento de políticas públicas, resultante de un complejo entramado de relaciones entre los niveles nacional, provincial e internacional. A continuación, la séptima sección presenta una propuesta de circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de contratos de préstamo con OMC en la PBA, entendiendo esto como un aporte para la administración pública provincial.

Finalmente, se presentan en una última sección las consideraciones finales donde se concluye que el proceso de producción de las políticas públicas es complejo e implica la participación e interacción de una multiplicidad de actores con intereses y objetivos propios que puede dar lugar a tensiones y negociaciones que van configurando los distintos escenarios que atraviesa la gestión. En el caso del acceso al crédito externo, estas tensiones pueden derivar en restricciones para los gobiernos subnacionales que limiten sus fuentes de financiamiento. En ese sentido, y en función de alcanzar resultados acordes a las necesidades locales identificadas, la consolidación e institucionalización de las capacidades estatales tanto políticas como administrativas, devienen en factores estratégicos a la hora de negociar créditos con los OMC.

INDICE

1.	Introducción.....	8
2.	Objetivos del trabajo.....	10
3.	Marco conceptual.....	13
	a. Estado, políticas públicas y régimen de acumulación.....	13
	b. Políticas públicas y políticas sociales.....	21
	c. Gestión, políticas, programas y proyectos sociales.....	24
	d. Actor, organismo multilateral de crédito y deuda pública.....	25
4.	Los organismos multilaterales de crédito.....	27
	a. Orígenes y características generales de los OMC.....	27
	b. Las relaciones de la Argentina con los OMC.....	32
5.	La Provincia de Buenos Aires y el acceso al crédito externo.....	41
	a. El marco legal y la estructura orgánico funcional en la PBA.....	41
	b. La provincia de Buenos Aires y su relación con los OMC: breve reseña de los créditos directos del BID y BIRF.....	49
6.	El ciclo de proyecto para la aprobación de un programa a ser financiado con crédito externo en la Provincia de Buenos Aires.....	55
	a. El ciclo local.....	57
	b. El ciclo internacional.....	61
	c. Los actores: sus atribuciones y funciones.....	65
	d. Esquema del ciclo de políticas públicas financiadas con crédito externo en la PBA.....	77
7.	Propuesta de circuito de gestión administrativa del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires para la aprobación y suscripción de contratos de préstamo con organismos multilaterales de crédito.....	78
8.	Consideraciones finales.....	81
	 Anexo.....	 84
	Referencias bibliográficas.....	87

Bibliografía.....	98
Legislación consultada.....	105
Documentos de los OMC consultados.....	106
Páginas web consultadas.....	107

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Préstamos directos del BID y BIRF a la PBA.....	54
Tabla 2: Etapas del ciclo de proyecto para los OMC.....	62
Gráfico 1: Deuda pública por acreedor en % del PBI.....	39
Gráfico 2: Ciclo local PBA-Nación.....	61
Gráfico 3: Ciclo internacional PBA-OMC.....	65
Gráfico 4: Instancias de interacción con JGM de Nación.....	70
Gráfico 5: Instancias de interacción con MH de Nación.....	73
Gráfico 6: Ciclo de la política pública financiada con crédito externo en la PBA.....	77

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APL: Préstamo Adaptable para Programas

BCRA: Banco Central de la República Argentina

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Mundial

DNCP: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias

DNIP: Dirección Nacional de Inversión Pública

DNPYPFE: Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo

DNFOIC: Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito

DPDyCP: Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público

DPOMyFB: Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

MH: Ministerio de Hacienda de la Nación

ODM: Objetivos de desarrollo del milenio

ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público

OMC: Organismos Multilaterales de Crédito

PBA: provincia de Buenos Aires

POD: Propuesta de préstamo

SEPIPYP: Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada de la Nación

SSF: Subsecretaría de Finanzas

SGTyL: Subsecretaría de Gestión Técnica y Legal

SLyT: Secretaría Legal y Técnica

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias a la desinteresada colaboración de muchas personas a las que quiero agradecer. En primer lugar a mis directores, María y Eduardo, quienes contribuyeron a enriquecerlo con sus aportes y su paciente lectura crítica. A mi familia, amigas y amigos por acompañar siempre. En especial a Mariana, por su perseverancia y apoyo para que siga adelante. A mis colegas y compañeras de trabajo por sus sugerencias y contribuciones. Finalmente, quiero dedicarlo especialmente a Mariano, Julia y Emilia.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe de investigación es el resultado del proceso de formación iniciado en el marco de la Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, y se propone el estudio del procedimiento para la obtención de crédito externo destinado al financiamiento de programas sociales en la provincia de Buenos Aires.

El crédito externo es una de las fuentes por las cuales pueden obtener financiamiento los gobiernos subnacionales. En el caso de la provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) las relaciones con los organismos de crédito internacionales se inician, al igual que en muchas otras provincias argentinas, en los años 60 aunque de forma aislada e informal (Paikin, 2010). Hasta los años 90 las negociaciones económicas internacionales estaban formalmente en manos exclusivas del estado nacional y es a partir de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 que las provincias se encuentran habilitadas a firmar convenios internacionales por cuenta propia. No obstante ello, se observa que esta posibilidad de endeudamiento podría encontrarse restringida por determinadas condicionalidades específicas propias del sistema de crédito público, donde el gobierno nacional tiene un rol preponderante.

En ese marco, la provincia de Buenos Aires comienza a expandir su estructura administrativa responsable de las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (en adelante OMC) y a concretar convenios para el financiamiento de políticas públicas. Dicha expansión no fue acompañada por un ordenamiento normativo que estableciera formalmente el procedimiento administrativo para la gestión de crédito externo con destino al financiamiento de programas sociales.

Con este trabajo se propone realizar un recorrido histórico de los créditos externos tomados en forma directa por la provincia para el financiamiento de programas sociales desde el año 1997, año en el que la PBA accede al primero de este tipo, hasta el año 2018. En ese recorrido interesa dar cuenta de la participación internacional creciente de la provincia de Buenos Aires y describir su interacción con el gobierno nacional y los OMC, la creación de estructuras y

procesos administrativos, la gestión de los préstamos como fuentes de financiamiento de políticas sociales así como su correlato con los distintos regímenes de acumulación dominantes en el país en los distintos períodos históricos.

En el recorrido propuesto se busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cómo se aprueba un contrato de préstamo¹ directo con un OMC para el financiamiento de un programa social en la provincia de Buenos Aires?; ¿cuáles son los pasos desde la identificación de un programa hasta la firma de un convenio de préstamo con un OMC?; ¿cuáles son las etapas del proceso y los actores involucrados, sus roles e incumbencias?; ¿cuáles son los documentos formales que se elaboran y qué organismo/s los aprueba/n?; ¿cuál es el marco legal vigente? El estudio de esta interacción entre la provincia y los OMC aporta datos relativos al proceso de producción de políticas públicas financiadas con crédito externo en el ámbito subnacional donde se juegan relaciones entre actores nacionales, subnacionales e internacionales.

Para ello, se adoptó la modalidad de informe de investigación, utilizando para el estudio y análisis de la problemática planteada diversas fuentes públicas de información secundaria como documentos de los OMC, bibliografía teórica, información web, entre otros; asimismo, se realizó una revisión documental de la normativa vigente –leyes, decretos y actos administrativos tanto nacionales como provinciales- y de los circuitos administrativos, así como entrevistas informales complementarias a informantes clave en la materia.

Como resultado de la investigación, se pretende aportar información unificada y sistematizada en relación al circuito administrativo de gestión, aprobación y suscripción de contratos de préstamo con OMC para el financiamiento de programas sociales en la PBA. Se considera relevante y novedoso este aporte dado que constituye un insumo para la administración provincial que puede traducirse en un ordenamiento normativo inédito que trascienda las gestiones, lo que contribuye a fortalecer la institucionalidad.

¹ A los efectos del presente trabajo los términos contrato o convenio de préstamo son tomados indistintamente.

2. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El presente trabajo de investigación tiene los siguientes objetivos:

General:

- Indagar en el procedimiento administrativo para la obtención de crédito externo destinado al financiamiento de programas sociales en la PBA y proponer un circuito de gestión administrativo para tal fin.

Específicos:

- Analizar el marco normativo general vigente en la provincia de Buenos Aires en relación a la gestión y administración de financiamiento proveniente de organismos multilaterales de crédito.
- Describir el ciclo de proyecto para la aprobación de programas a ser financiados con crédito externo en la provincia de Buenos Aires.
- Identificar los actores que intervienen en el proceso de obtención y aprobación de créditos externos y analizar sus competencias, funciones y atribuciones, describiendo las interacciones que se producen entre los mismos.
- Sistematizar el procedimiento administrativo para la obtención de crédito externo destinado al financiamiento de programas en la PBA.

Para ello, el trabajo se encuentra estructurado en ocho secciones. En la primera se presenta una Introducción y en la segunda se plantean los Objetivos del trabajo. En la tercera sección se desarrolla el marco conceptual, enfocando el trabajo en el análisis del proceso de producción de políticas públicas, y tomando como conceptos clave los de Estado, OMC, programa, políticas sociales y régimen de acumulación, para entender las relaciones entre los distintos actores en la definición, aprobación y financiamiento de los programas. Estos intercambios entre actores se dan en un marco institucional cambiante, entendido como reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre el estado y la sociedad.

En una cuarta sección, se presenta una breve reseña histórica de la relación de los OMC con la Argentina, los orígenes del financiamiento de programas y particularmente se pone énfasis en los orígenes de las operaciones de crédito subnacionales. Este capítulo pretende introducir algunas claves para analizar las características que fueron adquiriendo, conforme los momentos históricos, las relaciones de la Argentina con los OMC.

En la quinta sección, se avanza puntualmente en el análisis de las operaciones de crédito directo a la provincia de Buenos Aires, el marco legal vigente para acceder al financiamiento externo de programas y los cambios en la estructura orgánico funcional de la administración provincial implementados para la gestión del crédito externo. Asimismo, se incorpora una reseña de los créditos directos de los OMC a la provincia. En este capítulo se introducirá la noción de crédito público como fuente disponible para el financiamiento de programas sociales con el fin de discutir la utilización del crédito externo como alternativa de costeo.

En la sexta sección, se aborda específicamente el proceso mediante el cual se gestiona la aprobación y la suscripción de un convenio de préstamo con un OMC para el financiamiento de un programa, describiendo el ciclo de proyecto, las etapas del proceso de aprobación y suscripción, los actores involucrados, sus atribuciones y funciones. Como resultado se verá un complejo entramado de relaciones entre los niveles nacional, provincial e internacional para la concreción del crédito externo. A continuación, la séptima sección presenta la propuesta de circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de contratos de préstamo con OMC en la PBA, entendiendo esto como un aporte para la administración pública provincial.

Finalmente, se presentan en una última sección las consideraciones finales del estudio, donde se concluye que el acceso al crédito externo para los gobiernos subnacionales es el resultado de un proceso de negociaciones entre actores provinciales, nacionales e internacionales donde se producen tensiones que pueden generar restricciones que limiten las fuentes externas de financiamiento para los gobiernos provinciales. Si bien a lo largo del tiempo el área responsable de la gestión de crédito externo para el financiamiento de programas fue

institucionalizándose, en correspondencia con el incremento de los préstamos directos suscriptos por la provincia, esto no fue acompañado por un ordenamiento normativo que rija el proceso estudiado. En ese sentido, este trabajo pretende aportar una sistematización de las intervenciones de las áreas de gobierno involucradas en el complejo de relaciones y gestiones comprometidas para la obtención de financiamiento proveniente de OMC, en relación con la aprobación de las operaciones de crédito público en la PBA.

3. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se presentan los principales conceptos teóricos que se utilizan a lo largo del trabajo, los cuales resultan esenciales para comprender la complejidad del proceso de definición de políticas públicas, su gestión y su financiamiento. Para ello, se parte de la conceptualización de Estado, régimen de acumulación y políticas públicas para entender su configuración a lo largo de los momentos históricos, haciendo referencia a los principales conceptos involucrados en el proceso de producción de las mismas como son actor, programa, proyecto, ciclo de proyecto, gestión y agenda de gobierno.

Asimismo, en relación al financiamiento de las políticas públicas, se presentan sintéticamente las fuentes de financiamiento del presupuesto público y se introduce la noción de organismos multilaterales de crédito (OMC) con el propósito de poner en discusión su relación con dicho financiamiento. Estos contenidos resultan necesarios ya que se busca comprender el proceso mediante el cual se gestiona el financiamiento de programas a través de crédito externo en la provincia de Buenos Aires con el fin de sistematizarlo. El estudio del Estado y las políticas públicas contribuye a entender dicho proceso así como el rol y las capacidades de los diversos actores que participan en él y los mecanismos formales e informales que se despliegan en las relaciones, atravesadas por conflictos de intereses y negociaciones, que entre los mismos se establecen en un marco institucional (Repetto, 2003).

a. Estado, políticas públicas y régimen de acumulación

La conceptualización de las políticas públicas en las ciencias sociales comprende múltiples definiciones casi equivalentes a la cantidad de autores que han estudiado el tema (véase discusiones en Gómez Cárdenas, 2011 y en Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009). Gómez Cárdenas (2011) realiza un recorrido por autores de origen francés, anglosajón y latinoamericano que han contribuido al estudio de las políticas públicas. Estas perspectivas centran su análisis en la

dimensión de la *policy o policies* como políticas públicas o acciones de gobierno, buscando diferenciar las políticas públicas de las otras dos dimensiones de la política: *polity* entendida como estructura, con el Estado como punto de referencia, y *politics* entendida como política o lucha por el ejercicio del poder y el modo de ejercerlo. En líneas generales, se utilizó el concepto de *políticas* asociado a un respectivo campo de acción gubernamental (política económica, social, etc.) diferenciándolo de la *política* como relación de poder institucionalizada en el estado y sus órganos de gobierno (Vilas, 2010). Aportes de otros autores (Gómez Cárdenas, 2011; Vilas, 2010 y Rey, 2014) estudian la concepción de las políticas públicas interrelacionando las tres dimensiones de la política.

De un modo simple entendemos al hablar de políticas públicas al Estado en acción frente a situaciones socialmente problematizadas. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), los asuntos, necesidades o demandas que son "problematizadas" son aquellas en las que, en determinado momento y contexto, ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados consideran que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Asimismo, para estos autores:

Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución".¹⁷ A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucradas en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal (1981, pp.12).

Lo anterior no implica que determinada cuestión que en un momento dado no es atendida por el Estado pueda pasar a serlo en otro momento, ya que no todos los problemas componen la agenda al mismo tiempo (Meny y Thoening, 1992). La definición de qué es un "problema social" o "cuestión" en un determinado momento histórico es producto y objeto de disputas simbólicas, teóricas y políticas (Grassi,

2003). Tanto la acción como la omisión por parte del Estado frente a una “cuestión” son entendidas como su toma de posición, en el sentido del planteo clásico de Oszlak y O’Donnell (1976) donde la política pública es el conjunto de las tomas de posición (acción u omisión) del Estado frente a una “cuestión” (asuntos socialmente problematizados) que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Asimismo, a lo largo del ciclo de la política pública se puede ir observando la materialización de los distintos grados de “capacidad estatal” (Repetto, 2004).

Como sostiene Aguilar Villanueva (1992, p. 10) “una política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales”, a lo que se agregan también, para este trabajo en particular, las iniciativas de las instancias internacionales. En este trabajo de especialización se entiende a las políticas públicas como el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas, 2010).

En ese sentido, la política pública se define como cursos de acción gubernamental que atienden situaciones no sólo socialmente problematizadas sino políticamente visibilizadas y que responden a la posición que adopten los hacedores de políticas públicas (*policy makers*) frente a principios y valores políticos, previamente construidos por las diferentes sociedades e interrelacionados con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad determinada (Gómez Cárdenas, 2011). Así entendidas, las políticas públicas son un espacio de relación política de la sociedad y el Estado.

Oszlak (1978) concibe al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social, siendo su manifestación material un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. Entendemos aquí por Estado a la unidad suprema de decisión respecto de la población de un territorio; que es al mismo tiempo estructura de poder, sistema de gestión y fuente generadora de identidades (Vilas, 2005). Como

actor social, el Estado participa de los procesos sociales desarrollados en torno a una “cuestión” o problema socialmente problematizado. El carácter público de las políticas públicas está dado por el hecho de que además del Estado diversos actores sociales participan en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Toda política estatal implica un conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil (Oszlak y O’Donnell, 1976).

Conforme lo aquí planteado, la modalidad de intervención del Estado no ha sido la misma en los distintos momentos históricos y los paradigmas desde los cuales se generaron las políticas públicas y sociales. Es decir, ha ido en consonancia con el régimen de acumulación dominante entendido como “la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (Basualdo, 2007, p. 6).

La instauración del llamado Estado de Bienestar (EB), el cual se extendió en los países de América Latina ligado al modelo de sustitución de importaciones entre los años 30 y 80, tuvo un activo rol en la esfera social. Supuso de manera muy general, siguiendo a Soldano y Andrenacci (2006), un tipo de intervención estatal en la economía capitalista que tendió a garantizar un piso homogéneo y relativamente alto en las condiciones de vida de la población a través de la “socialización” o “desmercantilización” (Esping Andersen, 1993) de gran parte de los costos de reproducción de individuos, familias y grupos; así como el establecimiento de condiciones estrictas para el funcionamiento del mercado de trabajo.

La crisis del llamado EB a partir de los años 70 dio lugar, de la mano de las teorías neoliberales-conservadoras, a las tesis que proponían la reducción del tamaño del Estado dejando paso al predominio del mercado. Asimismo, en relación al enfoque orientador de la gestión y la administración pública, el modelo clásico o modelo “weberiano” del EB fue reemplazado por un nuevo enfoque

denominado *New Public Management* (NPM) que proponía el traslado del modelo gerencial privado al sector público bajo los lemas de la eficacia y la eficiencia (García Delgado, 2013). Desde esta perspectiva, se valorizan los cuadros gerenciales, los ciudadanos pasan a ser “consumidores” de servicios y prima la sociedad de mercado. Las acciones del Estado comienzan a ser medidas, entonces, en función de resultados alcanzados en reemplazo del cumplimiento de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional de la administración pública. Para poder implementar la medición de los resultados se impuso la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitieran medir si se alcanzaban las metas y si se lo hacía de forma eficiente. Los OMC fueron promotores de estas metodologías de medición de resultados de las políticas públicas. Este nuevo enfoque veía al Estado como problema más que como solución a las crisis y estancamiento en los países latinoamericanos (Evans, 1996). Por lo tanto, la respuesta a dicho problema era el achicamiento del Estado, su retracción y consecuente reducción del ámbito de actuación mediante las privatizaciones y la descentralización. La idea subyacente era que el mercado autorregulado y autopropulsado expandiría la sociedad de mercado y junto a ella la modernización y bienestar consecuentes (Blutman y Cao, 2012).

La “receta” que imperó frente a esta situación se resume en un decálogo ampliamente conocido como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990, en Vilas, 2000, p. 2) impulsado por los idearios neoliberales y por los organismos financieros internacionales. Este “consenso” resume las recomendaciones de política de los programas de ajuste impulsados fundamentalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que básicamente promocionaban la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismos de intervención estatal dando lugar al denominado modelo neoliberal (Vilas, 2000). Estas políticas tenían como principal objetivo la reducción del papel del Estado (Stiglitz, 2003).

Como consecuencia de la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado emerge, hacia fines de los años 90, el enfoque neoinstitucional que centraba su atención en la calidad institucional y en los

procesos de modernización de lo público-estatal (García Delgado, 2013). Comienza a tener peso la idea de que las instituciones, entendidas como “reglas de juego en una sociedad” son las que determinan la configuración de los mercados político y económico (Blutman y Cao, 2012). Desde este enfoque el rol del Estado es el de facilitar y expandir las relaciones mercantiles, a lo que subyace la idea de que el Estado está subordinado al mercado y su función es protegerlo y favorecerlo (Blutman y Cao, 2012).

En este rediseño de las capacidades y la orientación de la gestión estatal tuvieron un papel fundamental los organismos multilaterales de crédito. Tanto el BIRF como el BID difundieron documentos en los que plantean cómo debe ser el rol del Estado y los agentes estatales en las reformas económicas y en la gestión pública y cuál el rol del mercado en dichas esferas (Losada i Marrodán ed., 1999; Banco Mundial, 1997). Estos promovieron el fortalecimiento de las capacidades de gestión política del Estado en el nuevo escenario configurado a partir de la llamada globalización.

El peso de los organismos multilaterales de crédito en América Latina, en general, y en Argentina, en particular, se manifiesta en el marco de una estructura internacional de poder donde ciertos Estados imponen y/o promueven sus políticas domésticas, sus estilos de vida y sus intereses nacionales más allá de sus fronteras. En estas relaciones de poder, algunos Estados se vuelven más vulnerables al tiempo que otros aumentan sus capacidades (Vilas, 2005), así como en algunos disminuye la capacidad regulatoria o de decisión del Estado mientras que en otro ese poder aumenta. Los cambios en las relaciones de poder, tanto internos como externos, se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública expresados en los objetivos hacia los que se orienta la acción estatal (Vilas, 2010). El efecto de estas tensiones se puede ver reflejado en la reiterada modificación de las estructuras administrativas locales, como se ampliará en las páginas que siguen.

Como plantea Vilas (2011), los promotores de las reformas neoliberales han sido impulsores asimismo de la distinción o separación entre lo político y lo técnico, aduciendo que todo lo que los políticos deben hacer es crear las

condiciones institucionales para el desempeño de los técnicos. Esta idea de apoliticidad técnica de las políticas públicas acompañaba la idea mencionada anteriormente del retroceso de las capacidades decisorias y regulatorias del Estado frente a la globalización. La idea del carácter técnico de las políticas públicas pretende escindirlas de su carácter político, desconociendo así la dimensión política y social de las políticas públicas que no sólo tiene que ver con su diseño y ejecución sino también con los escenarios en los que se llevan a cabo. Contrariamente a esta idea, se considera que, la relación entre la estructura socioeconómica, las orientaciones políticas de aquellos que conducen el gobierno, y la gestión pública y las políticas públicas están estrechamente vinculadas y dan como resultado una manera de gestionar lo público. La gestión pública refiere a la forma en que se establecen las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A partir de la crisis del modelo neoliberal, las incipientes críticas fueron profundizadas por autores que propusieron ideas y conceptos que problematizaban dicha experiencia (García Delgado, 2011; García Delgado y Ruiz del Ferrer, 2013; Thwaites Rey, 2010; Laguado y Cao, 2015). Acompañado a ello, comienza a instaurarse la idea del retorno y centralidad del Estado, abriéndose el debate respecto a la factibilidad y alcance de ese nuevo rol, inclusive plausible de retrocesos para alguno de los autores (Laguado y Cao, 2015; García Delgado y Ruiz del Ferrer, 2013). Asimismo, se instala en la agenda política el tema de la “capacidad estatal” como aspecto central en el rediseño de la acción pública (Repetto, 2004). Siguiendo a Repetto (2004), se entiende por capacidad estatal como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social; el mismo es definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y recursos de poder diferentes. Dicha capacidad se pone de manifiesto en los distintos ámbitos de intervención estatal y sus componentes fundamentales son las capacidades administrativas y políticas.

En la región se inició una etapa en la que el papel estatal empezó a adquirir una nueva entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas, donde los distintos gobiernos intentaron restablecer el poder estatal

para definir los rumbos de sus políticas económicas y sociales (Thwaites Rey, 2010; García Delgado y Ruiz del Ferrer, 2013). Se pasa del modelo de acumulación basado en la financiarización de la economía, hacia otro basado en el desendeudamiento, en el mantenimiento de las reservas, de retenciones a las exportaciones de *commodities* (productos exportables de nuestra economía), con políticas contracíclicas y reindustrializador con miras a sostener los equilibrios macroeconómicos conjuntamente con un gasto público que potenciara el mercado interno (García Delgado y Ruiz del Ferrer, 2013).

Particularmente, la idea del “regreso del Estado” se vio reforzada por el lugar que le asignaron al mismo los regímenes instaurados en el nuevo siglo, concretamente en Argentina a partir del año 2003, dando paso a un período de transición desde el modelo neoliberal a un nuevo paradigma denominado de desarrollo con inclusión (García Delgado, 2011) o neo-desarrollista (Varesi, 2010) que caracterizó al modelo vigente en la Argentina hasta fines del 2015 (Varesi, 2016). En este período hubo un notable mejoramiento de los indicadores macroestructurales, en coordinación con políticas que fueron promoviendo el reposicionamiento del Estado en el campo de los derechos humanos así como en la ampliación del sistema de protección social². Este nuevo modelo de desarrollo, implicó la redefinición del Estado, las políticas públicas y las políticas sociales. Los programas y la legislación relacionados con la cuestión social reflejaron esfuerzos universalistas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la reproducción del tejido social, recuperando el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra (Laguado y Cao, 2015).

A partir del 2015, el cambio de gestión de gobierno dio lugar a un conjunto de transformaciones de carácter estructural que implicó el retorno al modelo de acumulación neoliberal caracterizado por la valorización financiera, la liberalización de las importaciones, con el consecuente impacto sobre la industria, y la reprimarización de la estructura exportadora nacional (Varesi, 2016). Estas

² Ejemplo de ello es el establecimiento en el año 2009 mediante Decreto 1602 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) destinada a desocupados, trabajadores del sector informal, o personas que reciban menos que el salario mínimo, una asignación monetaria por cada hijo menor de 18 años o discapacitado, debiendo éstos asistir a instituciones educativas y cumplir controles de salud.

medidas, en consonancia con las ya aplicadas en los 70 y 90, son implementadas en el marco de un nuevo “ajuste” del Estado promovido fundamentalmente por los actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional. En palabras de Varesi (2016):

Vuelve a ponerse en boga la tesis liberal del Estado mínimo: ésta sostiene que el mercado es consustancial a la libertad del individuo, que éste (o sea el sector privado) usa los recursos mejor que el gobierno y que la acción del Estado perturba su buen funcionamiento, por lo que este último debería interferir lo mínimo indispensable y así el desarrollo económico y social llegaría inevitablemente con la economía de libre mercado. (p. 22)

Todos estos conceptos condensados en un recorrido histórico contribuyen a entender, entre otras, las vinculaciones entre el Estado, el modelo de acumulación y el proceso de producción de las políticas públicas que se plasman en programas concretos donde se juegan relaciones entre actores nacionales, subnacionales e internacionales.

b. Políticas públicas y políticas sociales

Los conceptos de políticas públicas y políticas sociales fueron ampliamente desarrollados por diversos autores (Meny y Thoening, 1992; Aguilar Villanueva, 1992; Tamayo Sáez, 1997; Camou, 1997; Coraggio, 1999; Grassi, 2000; Repetto, 2002; Danani, 2004; Soldano y Andrenacci, 2006). Siguiendo a Fleury (1995), “entendido como parte de la dinámica relacional, el proceso de desarrollo de una política pública se refiere al establecimiento de relaciones de mediación entre el Estado y la sociedad a partir de la emergencia política de una cuestión, esto es, a partir del momento en que las fuerzas que la sustentan son capaces de inscribirla en la arena política como una demanda que requiere respuesta por parte del poder político” (En Coraggio, 1999, p.23).

Para la comprensión del ciclo de construcción de las políticas públicas, que particularmente interesa en este trabajo, Tamayo Sáez (1997) establece cinco instancias: i) identificación y definición del problema; ii) formulación de las

alternativas de solución; iii) adopción de una alternativa; iv) implantación de la alternativa seleccionada y v) evaluación de los resultados obtenidos. El autor plantea el ciclo de políticas públicas como una construcción conceptual que puede no darse exactamente en la realidad e incluso puede verse alterado su orden. Asimismo, sostiene que el proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico donde el gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y observa de acuerdo a los resultados si es necesario seguir actuando. Si fuera necesario esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas, con lo que los resultados de la política retroalimentan el proceso.

En el proceso de producción de políticas, se considera importante destacar, tal como lo plantea Camou (1997) que todo aspecto técnico de importancia conlleva cuestiones de política, y, paralelamente, cualquier cuestión política relevante implica la resolución de importantes aspectos técnicos. Es decir, todo el proceso de producción de políticas públicas se encuentra atravesado por cuestiones técnicas y políticas.

Una vez que ha sido identificado y definido el problema, interesa particularmente su ingreso en la agenda de gobierno y la toma posición del Estado frente al mismo, mediante la implementación de una acción, o política pública, como puede ser un programa social, en un determinado momento histórico y en un contexto determinado (Oszlak y O'Donnell, 1981). Siguiendo a Aguilar Villanueva (1996), por agenda de gobierno se entenderá a los fines de este trabajo, al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. [...] Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político” (En Chiara y Di Virgilio, 2009, p.58).

Dentro de las políticas públicas podemos hablar de las políticas sociales como aquellas acciones de gobierno orientadas a regular las formas en que la población se reproduce y socializa así como su resguardo de situaciones que

pongan en riesgo dichos procesos (Coraggio, 1999; Grassi, 2000; Repetto, 2002; Soldano y Andrenacci, 2006). La política social suele ser definida como “el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población” (Laurell, 1995, en Coraggio 1999, p. 23). Históricamente, el objetivo central de la política social fue el de reintegrar a la sociedad y moderar las diferencias extremas (Soldano y Andrenacci, 2006). Como tal, la política social es una forma particular de intervención social construida socialmente y, por ende, definida por el contexto en el que se desarrolla (Aguilo, 2005).

Detrás de cada política social del Estado existe una visión de mundo que incluye una específica definición de los problemas sociales relevantes y sus posibles estrategias de abordaje. Siguiendo a Andrenacci (2002), podemos definir a la política social como “esa intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales los individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad” (p. 6). Desde esta perspectiva, a través de la política social la sociedad busca su integración. En este sentido, la noción de política social reconoce la existencia de sectores no integrados a ella para lo cual desarrolla estrategias que tiendan a revertir esa situación (Andrenacci, 2002; Soldano y Andrenacci, 2006). Claramente, la respuesta no es unívoca, por el contrario, los distintos gobiernos despliegan o no formas particulares de política social para transformar o no la realidad.

En cada etapa histórica, cada sociedad define los umbrales mínimos por debajo de los cuales los sujetos pueden ser acreedores de una prestación estatal; e incluso el contenido, la cantidad, la forma y el origen del financiamiento de esa prestación (Aguilo, 2005). El desarrollo de las políticas sociales constituye un proceso político, social, económico y cultural, que tiene un lugar central en la definición de las características que tendrá el proceso de producción y reproducción social en un contexto histórico determinado (Corsiglia Mura, 2013; De Sena y Mona, 2014; Danani, 2004).

Las políticas sociales, como políticas de Estado, son prácticas estatales que construyen lo social. El Estado se constituye en un actor, y a la vez ámbito, en la

producción y reproducción de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la definición de los sujetos “merecedores” de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. Por lo tanto, las mismas refuerzan necesariamente el poder político de algún grupo en detrimento de otro, en tanto generan procesos internos al Estado, que se entrecruza complejamente con las fases sociales relativas al surgimiento, tratamiento y resolución de la “cuestión” que la política pública intenta resolver (De Sena y Mona, 2014; Oszlak y O’Donnell, 1976).

c. Gestión, políticas, programas y proyectos sociales

Retomando lo planteado en relación a una “cuestión” o situación socialmente problematizada, podemos entender a un programa social como la acción o toma de posición del estado frente a determinada cuestión. En este sentido, las acciones planificadas y ejecutadas desde el gobierno que tienen como objeto alcanzar determinado fin pueden plasmarse en un proyecto, el cual asimismo puede formar parte de un programa. Se entiende por proyecto a un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo de tiempo dados. Un programa, en cambio, se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos; establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar (Chiara y Di Virgilio, 2009). En ambos casos, se trata de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema. La definición de acciones, que sean esas y no otras, depende del tipo de Estado en que se producen y del modelo de crecimiento existente en una sociedad en un momento determinado (Aguilo, 2005).

Los proyectos como así también los programas forman parte de las políticas sociales definidas en ese momento histórico. Si bien “política” y “programa” son conceptos recíprocamente relacionados y que en la práctica de la gestión pueden

presentarse como sinónimos, cada uno refiere a distintos modos de construir el problema de la gestión de la política social (Chiara y Di Virgilio, 2009). El concepto de “gestión” permite establecer conexiones entre los conceptos de “política” y “programa”, ya que cuando se habla de gestión de la política social, se está hablando asimismo de “programas en acto”.

Chiara y Di Virgilio (2009) proponen una doble dimensión en la definición de “gestión”. La primera de ellas pone énfasis en los procesos a través de las cuales se articulan recursos y, la otra, la que pone el foco en la interacción entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de la demanda. La segunda definición alude principalmente a los problemas políticos que tienen lugar en la dinámica de la gestión, donde el aparato estatal se pone en relación con la sociedad. Indagar acerca del espacio donde se constituye la demanda pone a los “actores”, gubernamentales y sociales, en primer plano ya que lo que interesa es ver cómo se relacionan. En palabras de Vila: “cada modalidad de gestión pública se articula a una matriz determinada de relaciones entre el estado y la sociedad y contribuye a reproducirla” (Vila, 2010, p. 53).

d. Actor, organismo multilateral de crédito y deuda pública

Como se viene sosteniendo, interesa para este trabajo analizar en el proceso de producción de políticas públicas los diversos actores que participan en él, particularmente en el proceso que va desde la definición de programa social hasta la suscripción de un préstamo con un organismo multilateral de crédito para su financiamiento. Un aspecto clave para comprender la dinámica que adquieren los procesos de gestión es la identificación de los actores involucrados. Por actor se entiende, siguiendo a Belmartino (1998), a “aquellos individuos o grupos que ocupan en el sistema de decisiones una posición estratégica y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores, los actores definen los temas de debate así como el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y/o conflictos que sustentan la toma de decisiones” (En

Repetto 2003, p. 3). Asimismo, los actores despliegan “capacidades” (Repetto, 2001) que les permiten alcanzar sus intereses en el juego estratégico que se despliega en cada momento del ciclo de políticas. En las interacciones que se dan entre los actores se van acumulando o se ponen en juego sus recursos (de poder, económicos, administrativos e ideológicos) conforme pujan por la realización de sus intereses y en función de sus capacidades. Asimismo, esas interacciones ocurren en cierto marco de reglas de juego formales e informales.

Para el caso particular de los programas con financiamiento externo se suman a los actores locales los internacionales. Los organismos multilaterales de crédito (OMC) son actores internacionales que prestan asistencia financiera a sus países miembros, tanto a la Nación como a las provincias. En este trabajo se tomarán como OMC al Banco Mundial (BIRF) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dado que han sido los mayores financiadores de programas en la provincia de Buenos Aires. De manera sencilla podemos definir a los organismos multilaterales de crédito como intermediarios financieros internacionales cuyos accionistas incluyen tanto a los países prestatarios como a los países contribuyentes (Sagasti, 2002). Para algunos autores, la lógica subyacente a esta composición radica en que para asegurar que los prestatarios reembolsen sus deudas es preferible que formen parte del organismo financiero (Toussaint, 2007).

Para financiar sus funciones los gobiernos subnacionales, además de las fuentes de ingreso domésticas, pueden obtener financiamiento a través de la toma de deuda con entes privados, como por ejemplo con la banca privada o mediante la colocación de bonos, o bien contraer créditos con instituciones financieras regionales y multilaterales (Bertranou y Bonari, 2005). Una de las fuentes externas de obtención de recursos es la contratación de préstamos con OMC. Al endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público que se originen, entre otros, en la contratación de préstamos se lo define como deuda pública.

A partir de la definición de estos conceptos teóricos veremos, en los capítulos que siguen, cómo los mismos van tomando relevancia en el recorrido histórico propuesto para aportar información en relación a la concreción y financiamiento de programas sociales en la provincia de Buenos Aires.

4. LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO

a. Orígenes y características generales de los OMC

Los OMC son parte de un entramado que puede denominarse “financiamiento para el desarrollo” o “cooperación para el desarrollo” y que incluye diversas instituciones como la Organización de Naciones Unidas, los Bancos Multilaterales, el Fondo Monetario Internacional, las agencias regionales, etc. (Sagasti, 2002; Enríquez Pérez, 2016). En este trabajo, se entiende por OMC a los bancos multilaterales de crédito, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BIRF) dado que son los organismos con mayor peso en el financiamiento externo directo de programas en la PBA a lo largo de la historia.

El BIRF fue creado en el año 1944 en conjunto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, con el objeto de dar respuesta a la crítica situación mundial post crisis económica de 1930 y segunda guerra mundial (Bresser Pereira, 1995; Lardone, 2005), así como para promover la reconstrucción de Europa (Etchichury 2013). Otros autores sostienen que la creación del banco estuvo alineada a fortalecer la hegemonía global de los Estados Unidos (Mallardi, et.al. 2015; Toussaint, 2007) y fundamentalmente para asegurar que los países no interrumpieran el pago de sus deudas externas (Toussaint 2007).

En los primeros tiempos, el BIRF consideraba que la construcción de infraestructura pública era la clave para el desarrollo y, por ende, tenía una cartera de préstamos muy concentrada en proyectos de inversión en infraestructura (Perry y García, 2018). Así fue como comenzó otorgando principalmente créditos a países europeos y a Japón para financiar inversiones en los sectores de energía y transporte (Enríquez Pérez, 2016). Posteriormente, la creación de capital humano comenzó a tomar relevancia como otro factor clave del desarrollo por lo que se amplió la cartera de inversión a los sectores sociales y desde principios de los años 70 toma impulso el tema de la “lucha por la pobreza”, emblema de este

OMC. Llegada la década del 80, post *crisis de la deuda*, el BIRF adopta una nueva visión y considera que lo más importante para el desarrollo eran las llamadas políticas pro mercado (apertura comercial, políticas macrofinancieras prudentes, reducción de las dimensiones del Estado y promoción de la inversión privada). En ese marco, amplió otra vez la cartera con préstamos para políticas de programas de ajuste estructural y sectorial. En este período se consolida la influencia de los OMC sobre América Latina debido a la crisis monetaria y financiera de la región (Enríquez Pérez, 2016; Perry y García, 2018).

En la actualidad, el Banco Mundial está conformado por 189 países miembros y funciona como un grupo de cinco instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI). Entendemos en este trabajo al Banco Mundial como el BIRF.

Por su parte, la creación del BID se da en el año 1959, en pleno contexto de la llamada Guerra Fría, en parte como respuesta a la demanda de un grupo de países de América, entre los que se encontraba la Argentina, que sostenían la necesidad de contar con un banco de desarrollo que focalizara su accionar en los problemas de la región (Lucioni y Dvoskin, 2002). El BID cuenta a la fecha con 48 países miembros y pertenece, a su vez, al “Grupo BID” que también incluye a: la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y al Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Los OMC disponen de fondos para distintos tipos de financiamientos para el sector público. En el caso del BID se ofrecen préstamos de inversión (préstamos, créditos y donaciones), préstamos de apoyo a reformas de política y préstamos de financiamiento especial para el desarrollo. De acuerdo a sus propias definiciones, los préstamos de inversión proporcionan financiamiento para promover el desarrollo económico y social en una gran variedad de sectores, en particular de inversión en infraestructura física y social. Los segundos financian reformas de política y/o cambios institucionales en un determinado sector o subsector y los

últimos para apoyar a los países prestatarios en caso de una crisis macroeconómica.³

Por su parte el BIRF dispone de financiamiento para proyectos de inversión, para programas por resultados y para políticas de desarrollo. Los primeros apoyan una amplia gama de actividades y los desembolsos están sujetos a los gastos elegibles de cada operación. En el segundo caso, se vincula el desembolso de fondos directamente con la entrega de resultados definidos y, por último, a través del financiamiento para políticas de desarrollo donde los desembolsos se corresponden con la implementación de medidas de políticas e institucionales.⁴

El financiamiento de los OMC puede ser tanto para el sector público como para el sector privado, siendo el primero objeto de este trabajo. Para estas operaciones, cada organismo establece con los países prestatarios (tomadores de préstamo) un marco de referencia para las operaciones financiadas por los Bancos, donde se establecen las prioridades de desarrollo del país que se conocen como estrategias de desarrollo de los Bancos. Las mismas se resumen en documentos que han ido cambiando de denominación, siendo las que se encuentran vigentes “Estrategia del Grupo BID con el País”⁵ en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo y “Estrategia de Alianza con la República Argentina”⁶ en el caso del Banco Mundial. Estas estrategias son definidas por equipos de profesionales de los Bancos y discutidas con el gobierno nacional, en particular con el Ministerio de Economía, y rigen para un período aproximado de cuatro años (Lardone, 2005).

En cada caso, las estrategias de los bancos identifican “los sectores prioritarios de la asistencia (salud, educación, administración pública, etc.), y especialmente los montos globales de la asistencia y su distribución sectorial” (Lardone, 2005, p.12). Las estrategias se elaboran en base a estudios y análisis, generales y sectoriales, disponibles en los Bancos sobre el país en cuestión y, una

³ <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos-del-sector-publico>

⁴ <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#IPF>

⁵ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40723989>

⁶ http://documentos.bancomundial.org/curated/es/147671468205758052/pdf/813610CASP0SPA0CP_S0Ar020140Completo.pdf

vez definida, todos los proyectos que cada Banco puede identificar con el país deben corresponder a la estrategia vigente. En términos generales, los Bancos fijan la estrategia que seguirán en cada país, estableciendo sus prioridades, el financiamiento disponible y la composición de su futura cartera de préstamos. Otro aspecto que se negocia entre el gobierno Nacional y cada Banco es el *pipeline* o cartera de préstamos, constituido por el conjunto de proyectos que el país ha identificado como prioritarios para cada año con cada Banco, con sus respectivos montos globales. La suma de los montos previstos refleja el cupo disponible de financiamiento de cada Banco.

Los préstamos pueden ser clasificados según el nivel de gobierno al que se otorgan y de acuerdo a su tipo. En el primer caso, los préstamos pueden ser: a) préstamos a la Nación con desembolsos en las provincias b) préstamos indirectos o con convenios subsidiarios de traspaso de fondos entre la Nación y las provincias y c) préstamos directos a las provincias (Lucioni, 2003). El presente trabajo se centra en el análisis de estos últimos, es decir, los préstamos directos a los gobiernos subnacionales. En el segundo caso, históricamente los tipos de préstamos han sido en el caso del BID de inversión, de reformas de políticas y de emergencia y, en el caso del BM, de inversión o de ajuste, y en este último caso pueden encontrarse distintas variantes (de ajuste sectorial, de ajuste estructural, etc.).

Sintéticamente, los préstamos para inversión se dirigen al desarrollo de infraestructura física y social, los préstamos de políticas o ajuste se dirigen a brindar respaldo a reformas estructurales de políticas sectoriales y los de emergencia para atender eventuales requerimientos de los países prestatarios (Lucioni y Dvoskin 2002). Cabe aclarar que los préstamos, tanto del BID como del BM financian generalmente una parte de los futuros programas. Es decir, el prestatario suele aportar un porcentaje del total de la inversión que suele rondar el 20% como aporte de contrapartida.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que estos organismos son actores del sistema internacional con intereses propios. Diversos autores sostienen que ambos OMC, independientemente de los diferentes orígenes,

trayectorias y estructuras organizativas, tuvieron a lo largo del tiempo los mismos objetivos estratégicos en tanto actores del sistema financiero y político internacional (Corbalán, 2004; Toussaint, 2007; Mallardi, et.al., 2015). En palabras de Mallardi et.al. (2015):

Por un lado, sus estrategias de intervención están alineadas a los objetivos geopolíticos de Estados Unidos en las regiones periféricas del mundo. Por otro lado, tales estrategias están estrechamente asociadas a los intereses de los grandes capitales transnacionales, articulándose a sus esquemas de acumulación. La forma en que se expresa esta intervención, no se reduce a la orientación de sus préstamos (sectores económicos y sociales que privilegia, etc.) sino que se extiende a través de su asistencia técnica, la que se desarrolla mediante un conjunto de dispositivos. (p. 64)

Siguiendo a estos autores, las estrategias financieras y políticas de los OMC en la región impulsaron la ideología y políticas neoliberales en los países miembros prestatarios. De esta forma, las condicionalidades de sus créditos como su asistencia técnica, estuvieron ligadas a programas de privatizaciones en el sector público, a la desregulación comercial y financiera, a la disciplina fiscal y a la “modernización del Estado” (Mallardi, et.al., 2015). Como afirma Pautassi (2001): “el BM, al igual que el FMI, establece reformas y políticas para países en vías de desarrollo, a través de “acuerdos” y “condicionalidades”, expresados como un conjunto de políticas que el país receptor del crédito deberá ejecutar. Consisten generalmente en un grupo de medidas de carácter liberal en lo económico, que apuntan a que el orden socioeconómico se oriente, principalmente, por las leyes del mercado” (p. 141).

Más allá de las estrategias y directrices impulsadas por los OMC es necesario también poner en discusión el rol que asume el Estado en esas interacciones con los bancos que, lejos de ser un actor pasivo, da lugar a que las mismas tengan mayor o menor recepción o resistencia de acuerdo a los diferentes momentos históricos. Es decir, estos organismos tuvieron diferentes gravitaciones conforme los regímenes de acumulación vigentes, promoviendo, en distintas épocas en la región, programas de ajuste estructural, reformas o “modernización” del estado, fortalecimiento de las capacidades institucionales, reformas administrativas, en las que subyacían objetivos específicos (Prats i Catalá, 1998),

que fueron negociadas en mayor o menor grado por los gobiernos de turno. Estas intervenciones y estrategias de los OMC apuntaron también a la estructura estatal, es decir, sobre las prácticas y sentidos que organizaron la gestión pública (Blutman, 2009).

En palabras de Bertranou (2015): “El Estado no es neutral, ya que todo proceso de toma de decisiones implica la adopción de ciertos instrumentos sobre otros, la identificación de prioridades, la consagración de ciertos derechos y la transferencia de potestades (pero no a todos). Estas decisiones pueden favorecer a pocos o a muchos (o incluso a todos), pero siempre implican una toma de posición valorativa sobre un problema, sus causas y sus respuestas” (p. 54).

b. Las relaciones de la Argentina con los OMC

Los países de América Latina han tenido una relación muy cercana con la banca multilateral de desarrollo prácticamente desde sus inicios. A pesar de ello, en ese entonces los préstamos hacia estos países fueron escasos, en comparación con los otorgados a países europeos y asiáticos, y dirigidos fundamentalmente a inversiones en infraestructura (Sagasti, 2002).

El comienzo de las relaciones financieras de la Argentina con el BID y el BIRF se ubica a principios de la década de los sesenta, cuando el país accedió a los primeros préstamos de la banca multilateral (Sagasti, 2002; Lucioni, 2003), y fue potenciándose hacia fines de los 70 con la *crisis de la deuda* (Lardone, 2005), momento en el cual se redujeron los recursos financieros globales a los que podían acceder los países en desarrollo o de medianos ingresos (Botzman y Tussie, 1991).

Los préstamos de los OMC a la Argentina tuvieron distintos destinos conforme con el modelo de desarrollo del país en cada momento histórico y según la política de desarrollo adoptada por los mismos en aquella época (Bresser Pereira, 1995; Sagasti, 2002; Lardone, 2005). Así, en el modelo de sustitución de importaciones, los préstamos se dirigían fundamentalmente a inversiones en

infraestructura económica y social para luego ir cambiando su destino (Lardone, 2005). Predominó “la provisión de financiamiento a largo plazo para proyectos de infraestructura, tales como caminos, puentes, planes energéticos” (Casaburi G. y Tussie D., 2000, p.16), consistentes con la necesidad de dinamizar la actividad económica.

Desde mediados de la década del 70, particularmente a partir del golpe de Estado de 1976, el gobierno de facto interrumpe el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones e instaura el régimen de valorización financiera que desembocará en la crisis social, política y económica del año 2001 (Basualdo, 2007). Esto implicó no solo un cambio en el modelo de desarrollo económico y social sino también en los modelos de prestación y protección social (Bonvecchi y Smulovitz, 2008).

En ese contexto, llegando a la década del 80 los países de la región comenzaron a tomar préstamos de política que tenían como correlato la implementación de cambios estructurales en sus economías (Lardone, 2005). Así, en 1988 la Argentina accede a las primeras líneas de préstamos que impulsaba el Banco Mundial cuyos objetivos eran fundamentalmente la estabilización y el ajuste estructural o reforma estructural de los estados, instrumentos que según distintos autores fueron utilizados para el disciplinamiento de las burocracias estatales (Corbalán, 2004; Lucioni, 2003; Botzman y Tussie, 1991). En palabras de Fal (2013):

El accionar del Banco Mundial se construye en el transcurso de un cambio de época en Argentina, en parte por ellos impulsado, que significó la caída del modelo de sustitución de importaciones y, con él, el retorno de la reprimarización y el comienzo de la modificación en el uso del suelo. (p. 67)

En el caso puntual del BIRF el objetivo de los préstamos acordados era el de impulsar y condicionar las políticas de ajuste estructural a través de cuatro tipos de líneas de crédito: 1) destinados a programas sociales; 2) a la infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica (Fal, 2013).

La participación de los organismos financieros internacionales en el diseño de las políticas sociales tuvo un fuerte impulso durante el período de promoción de las políticas de ajuste mencionadas, que se profundizaron en los años 90 como parte del paquete de políticas de reforma del Estado. Fundamentalmente, el financiamiento de temas sociales fue promovido como apoyo al proceso de ajuste estructural (Chiara y Di Virgilio, 2005). Como advierten dichas autoras, “estos procesos, inspirados por objetivos de naturaleza macro económica tuvieron, también, gran capacidad para reorganizar las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Chiara y Di Virgilio, 2005, p. 23).

Como resultante, tal como advierten Soldano y Andrenacci (2006), la política social se transformó en un conjunto de estrategias tendientes a contener las consecuencias de la absorción diferenciada del mercado de trabajo, de bajo costo relativo y rápidamente ejecutables consistentes con un proceso de desintegración social cuya dimensión no fue advertida correctamente en ese entonces.

En la abundante literatura producida al respecto, se destaca el cambio en el enfoque de las políticas sociales pasando de un modelo universalista y de provisión pública de la protección social a otro descentralizado, focalizado en los grupos vulnerables y con delegación de funciones en el sector privado (Chiara y Di Virgilio, 2005; Bonvecchi y Smulovitz, 2008). Este enfoque de asistencialismo se correspondió tanto con las recomendaciones de descentralización, como con la teoría del derrame y con la solidaridad del Tercer Sector de la sociedad civil (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013; Clemente, 2010).

Durante la década del noventa, los préstamos de políticas se convirtieron en un instrumento esencial para el financiamiento de las reformas económicas que se impulsaron en varios países latinoamericanos a partir de las políticas promovidas por el ya mencionado “Consenso de Washington”. El ajuste de las economías estuvo regido por objetivos de estabilidad, apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados, y políticas dirigidas específicamente a la reducción de la pobreza. El resultado sería que una vez eliminada la intervención

estatal, a través del llamado “efecto derrame” sería el mercado el que promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza. Las políticas sociales atenderían las situaciones de carencia social más extrema (Martínez Franzoni, 2007; Vinocur y Halperín, 2004). Este centrado en la “lucha contra la pobreza” resultó tan pobre como las personas hacia quienes se dirigían (Lo Vuolo et al., 1999).

Este proceso de reforma ocasionó, entre otras consecuencias:

una profunda modificación de las relaciones entre el Estado Nacional y los Estados provinciales, debido principalmente a que uno de los ejes centrales de este proceso de reformas consistió en una política de descentralización que transfirió a los Gobiernos provinciales nuevas responsabilidades de gestión de políticas públicas. (Lardone, 2003:3)

Como da cuenta la extensa bibliografía especializada sobre el tema, esta transferencia de competencias a los gobiernos provinciales y municipales mediante la descentralización se realizó “sin las correspondientes asignaciones ni garantías presupuestarias” haciendo “imposible el cumplimiento de las obligaciones públicas por parte de los gobiernos” (Adelantado y Scherer, 2008, p. 128). Particularmente entre 1991 y 1994 la asistencia financiera de los bancos estuvo dirigida a apoyar el proceso de privatizaciones, la restructuración de la deuda externa y la reforma del Estado. En palabras de Lucioni (2003):

La asistencia fue otorgada por el BID y el Banco Mundial en línea con los acuerdos firmados por Argentina con el Fondo Monetario Internacional. Los préstamos de inversión incluyeron una variedad de operaciones dirigidas a los sectores de salud, educación, medio ambiente, PYME, inversiones productivas, infraestructura, subsidios al desempleo y al fortalecimiento institucional. (p.14)

Desde mediados de los 90, el BIRF y el BID tendieron a incorporar una visión más integral del desarrollo, en la cual a partir de una serie de informes analíticos del Banco Mundial, en particular, se empezó a subrayar la importancia decisiva de las instituciones para el crecimiento y el desarrollo. Se abrió, así, una nueva cartera de préstamos relacionados con reformas institucionales en una amplia variedad de campos, y se elaboró un conjunto de mediciones de la calidad institucional (Perry y García, 2018).

Hacia fines de la década del 90, frente a la realidad de la pobreza y a los escasos resultados e incluso fracaso de estas políticas (Adelantado y Scherer, 2008; Acuña et al., 2002), que se vieron plasmados en las incipientes evaluaciones de programas sociales realizadas, algunos organismos comienzan a plantear el “ajuste con rostro humano” (Lo Vuolo, et. al., 1999). Asimismo, como plantean Cecchini y Martínez (2011) comienzan a aparecer fuertemente conceptos como “garantía de derechos”, “ciudadanía plena”, “cohesión social”, que dan cuenta de la necesidad de lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir las desigualdades. En esa línea, los llamados beneficiarios o consumidores de los programas sociales pasan a ser considerados ciudadanos titulares de derechos. Si bien este cambio pudo ser en principio discursivo dio inicio a una re conceptualización de los programas y proyectos que a lo largo de los años fue permeando en la administración gubernamental.

Frente a este escenario, comienzan a volver a tener relevancia las consideraciones distributivas y el planteo de recomendaciones que tendieron a fortalecer el rol del Estado y el impulso de la provisión pública de recursos (Martínez Franzoni, 2007). El papel del Estado cobra un rol regulador y garante, ya no de proveedor ni subsidiario como en etapas precedentes (Cecchini y Martínez, 2011). Asimismo, organismos como PNUD, BID y, en menor medida, el Banco Mundial incluyeron en sus agendas las políticas de inclusión social, aunque como plantean algunos autores esta mayor preocupación, más que la inclusión social en términos de ciudadanía sustantiva y participación de la producción y ganancias generales de la sociedad, parecería ser la inclusión restringida a los programas tendientes a contrarrestar los efectos sociales negativos de las políticas económicas recesivas (Llovet, et.al. 2012; Enríquez Pérez, 2016).

En el año 2000, en el ámbito internacional y como iniciativa de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los que adhieren 189 países, los cuales dan cuenta de los esfuerzos por construir concepciones más integrales y participativas del desarrollo (Tussie y Loza, 2012). Los ODM constituyeron un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más

importantes a nivel mundial en pos de reforzar los esfuerzos para “ayudar a los más pobres del mundo” mediante el cumplimiento de ocho metas para el año 2015 (ONU, 2015)⁷.

En este marco, los OMC vislumbraron la necesidad de apoyar las estrategias de desarrollo de carácter integral, siendo el crecimiento un factor fundamental para alcanzar los ODM y los resultados que a ellos se vinculaban (Tussie y Loza, 2012). Las estrategias de los Bancos por país comenzaron a reflejar la necesidad de apoyar políticas tendientes al desarrollo de los países que contribuyeran en el largo plazo al cumplimiento de los ODM (BID 2004-2008, p. 11). En el caso del BID la estrategia 2003 sostenía que:

el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable. (p. 4)

Esta nueva impronta del rol del Estado y las políticas públicas y el escenario internacional confluyeron en Argentina con una nueva gestión de gobierno en el año 2003, que da inicio a un modelo de desarrollo que algunos autores denominan, como ya se mencionó anteriormente, neo-desarrollista (Varesi, 2010) o de desarrollo con inclusión social o postneoliberal (García Delgado, 2011) “cuyas prioridades centrales fueron no solo la inclusión, sino también el fortalecimiento de la soberanía nacional y el protagonismo del Estado como principal agente de transformación” (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013, p. 66), dando lugar al surgimiento de un nuevo debate acerca del Estado y las políticas públicas.

⁷ Los ODMs son metas de desarrollo al año 2015, acordadas por todas las naciones del mundo en la Cumbre del Milenio del año 2000, que conforman una agenda mínima compartida de progreso en términos de desarrollo humano. Los 8 objetivos de desarrollo del milenio son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Si bien la relación con los OMC continuó siendo fluida, el gobierno apuntó a reducir el peso de la deuda pública sobre la economía. Desde el 2003 el gobierno se propuso cancelar las obligaciones con los acreedores internacionales siendo uno de los puntos más importantes el pago de la deuda con el Fondo Monetario Internacional por un monto de U\$S 9.530 millones en el año 2006⁸. Asimismo, la inversión pública pasó a tener una mayor participación en el PIB evidenciando un cambio estructural en el rol de la misma como dinamizador de la actividad económica nacional, siendo la principal fuente de recursos la recaudación impositiva (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación 2011).

Fundamentalmente la gestión del crédito externo se centró en el financiamiento de programas que contribuyeran a resolver la crítica situación social y la inversión en infraestructura social básica. Avanzada esta etapa, los préstamos gestionados apuntaron a la sostenibilidad urbana y mejoramiento del hábitat y favorecer la inclusión social y económica de la población. Todo ello teniendo en cuenta los compromisos asumidos en relación a los ODM⁹.

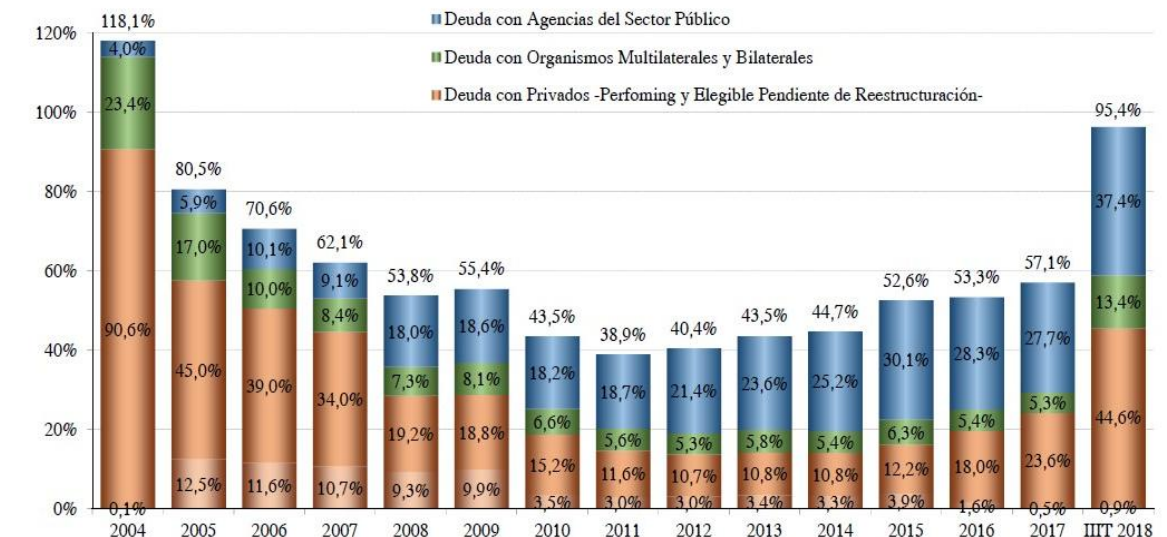
A partir del año 2015, con el cambio de gestión de gobierno, se dio un nuevo impulso a las relaciones con los OMC y al endeudamiento externo como fuente de financiamiento de políticas y programas públicos, incrementándose paulatinamente la deuda pública entre los años 2015 y 2018, en particular la deuda con agencias del sector público y con privados. Fundamentalmente se propuso una reorientación de la economía con el establecimiento del sector privado como el principal motor del desarrollo económico.

Puntualmente, la deuda con organismos multilaterales y bilaterales muestra un incremento en el año 2018 respecto del 2015-2017 que se mantuvo a niveles similares, tal como puede observarse en el gráfico que se presenta a continuación, que muestra la evolución de la deuda pública a partir del año 2004, post crisis del 2001.

⁸ Publicación del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Hacienda de la Nación: <http://www.radaracademico.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2013/08/2003-2012.pdf>

⁹ Ver al respecto el informe “La Inversión Pública 2003-2010. Una herramienta para el desarrollo”. Subsecretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1217.pdf>

Gráfico 1: Deuda pública por acreedor en % del PBI¹⁰



Fuente: Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda de la Nación
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>

Sintéticamente puede decirse que la mayor influencia de los OMC en los países latinoamericanos fue durante la llamada “crisis de la deuda”, en la década de los 80 donde se promovieron las políticas de ajuste estructural en el marco del denominado Consenso de Washington, cuando la mayoría de los países de la región perdieron el acceso a los mercados internacionales de capital. Sin embargo, la misma ha ido disminuyendo desde inicios de la década de los 90, con algunos repuntes en función de diversas crisis financieras mundiales que han impactado en la región como las de 1998 y 2009 (Perry y García, 2018).

A partir del 2015, y en el actual entorno de términos de intercambio más limitados y de menores entradas de capital, puede darse un nuevo impulso a las relaciones con los OMC en busca de financiamiento para las políticas públicas. En la actualidad la cartera de préstamos que se encuentran en ejecución a nivel nacional, con el total de organismos internacionales de crédito, asciende a la suma de U\$S 17.490 millones¹¹, en preparación por U\$S 1.498 millones y firmados en el año 2018, es decir que se encuentran próximos a la ejecución, por U\$S 3.303

¹⁰ Los datos del PBI publicados por INDEC corresponden a cifras provinciales, provisionales o preliminares. Cifras redondeadas

¹¹ Consulta realizada en diciembre de 2018:

<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sehacienda/relacionesinternacionales>

millones. Tanto en los proyectos que se encuentran en ejecución como en preparación predominan los financiamientos del BID y BIRF, siendo menor la participación de BIRF en el caso de los préstamos que se encuentran firmados en 2018.

En particular, para el caso del BID y el BIRF, se observa una cantidad de préstamos¹² contraídos a partir del 2016 y otros que a la fecha se encuentran en preparación donde se encuentran con el BID 34 operaciones de préstamo aprobadas entre 2016 y 2018 por U\$S 5.256 millones (en diferentes estados: implementación, cerrado, aprobado, totalmente desembolsado) y 5 operaciones de préstamo en preparación por U\$S 800 millones; y con el BIRF 17 préstamos activos firmados entre 2016 y 2018 por U\$S 4.275 millones y 2 préstamos propuestos por U\$S 300 millones.

¹² Consulta realizada en diciembre de 2018: <https://www.iadb.org/es/projects-search?query%5Bcountry%5D=AR&query%5Bsector%5D=&query%5Bstatus%5D=&query%5Bquery%5D=>
http://projects.bancomundial.org/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=AR

5. LA PBA Y EL ACCESO AL CRÉDITO EXTERNO

El endeudamiento internacional es una de las fuentes por las cuales pueden obtener financiamiento los gobiernos subnacionales para financiar programas sociales. Las restantes fuentes de financiamiento son los recursos propios (tributarios y no tributarios) y las transferencias del gobierno nacional. Un hecho que hace “atractivo” el financiamiento a través de los OMC es que ofrecen condiciones financieras ventajosas para los países subdesarrollados o en desarrollo, con tasas de interés lo más bajas posibles (Lardone 2005).

El acceso al crédito externo es el resultado de una serie de procedimientos regulados por la legislación nacional, como encuadre normativo general, y provincial, en particular, que definen los organismos responsables, los requerimientos y los procedimientos generales. No obstante, no existe en la provincia de Buenos Aires una normativa específica que sistematice y establezca un procedimiento administrativo para la gestión, aprobación y suscripción de un convenio de préstamo directo con organismos multilaterales de crédito.

En los apartados que siguen se presenta el marco legal que rige al financiamiento externo en la PBA, para poder indagar acerca de las condiciones al endeudamiento que impone la legislación nacional a los gobiernos subnacionales y si ello funciona como una restricción. Luego, una breve reseña de los créditos directos del BID y BIRF a la provincia de Buenos Aires que dan cuenta del creciente accionar internacional de la misma.

a. El marco legal y la estructura orgánico funcional en la PBA

Las relaciones de la provincia de Buenos Aires con los organismos de crédito internacionales, al igual que muchas otras provincias argentinas, pueden rastrearse a partir de los años 60 de forma aislada e informal (Paikin, 2010). Hasta los años 90 las negociaciones económicas internacionales estaban formalmente en manos exclusivas del estado nacional, como las negociaciones para promover exportaciones, financiamiento internacional e inversiones externas directas. Si

bien algunas provincias habían realizado negociaciones con anterioridad, hacia finales de la década todas las provincias argentinas habían realizado negociaciones externas y habían introducido cambios institucionales en sus administraciones públicas (Botto y Scardamaglia, 2011).

A partir de la reforma constitucional de 1994 estas prácticas fueron formalizándose. Aunque bajo determinadas condiciones, se incorpora mediante el Artículo 124 el derecho de las provincias a “firmar convenios internacionales”, brindando un marco legal para el desarrollo de sus propias relaciones internacionales (Bevilacqua et al., 2017; Colacrai y Zubelzú, 2004), lo que supone en principio una ampliación de su autonomía. No obstante ello, la Nación conserva atribuciones específicas en relación al endeudamiento subnacional, relacionadas con el control administrativo y, en el caso de los préstamos con garantía soberana, con su rol de garante de los mismos frente a los bancos¹³. En la práctica la suscripción de convenios internacionales por los gobiernos provinciales presenta limitaciones dado que la capacidad de contraer obligaciones de deuda externa o crédito internacional de forma directa se encuentra limitada por requerir autorización y garantía del Gobierno Nacional (Lardone, 2005; Zubelzú e Iglesias, 2005; Bevilacqua et al., 2017).

Textualmente, el artículo N° 124 de la Constitución Nacional mencionado dice:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

Este artículo suscitó un gran debate en el campo del derecho constitucional en relación a lo que se entiende por “convenio” y en relación a los condicionantes impuestos. Este debate, el que no ahondaremos en este trabajo, es ampliamente

¹³ Cuando una provincia quiere acordar un préstamo con un OMC debe obtener la Garantía del gobierno Nacional, que se realiza sobre el monto de la coparticipación que se le transfiere a esa provincia. Para ello, el gobierno Nacional le solicita a la provincia en cuestión el cumplimiento de ciertas condiciones fiscales. Ver Lardone 2005.

estudiado por diversos autores (Paikin, 2010; Zubezú, 2004). Más allá de ello, las provincias argentinas, amparadas en el mencionado artículo, incrementaron su acción internacional en el marco de las facultades concedidas por la Constitución. De esto da cuenta el volumen de préstamos contraídos a partir de ese momento por las provincias y el correspondiente aumento de la deuda con los Bancos que pasó de 1,376 millones de dólares en 1997 a 3,120 millones a fines del 2002¹⁴ (Lucioni, 2003).

Las relaciones de las provincias con organismos internacionales se basaron fundamentalmente en un eje económico, razón por la cual se dio un determinado esquema institucional acorde a ese eje, que se vio reflejado en la estructura orgánica funcional de las administraciones provinciales (Paikin, 2010). La creciente participación de las provincias generó, como señala Tussie (2004), tres iniciativas: a) una mayor presencia internacional de las provincias; b) la creación de instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones y c) a nivel organizacional, una cada vez más frecuente creación de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías, o como parte de los Ministerios de Economía, de Producción o de Comercio. Todo esto fue dando lugar a tensiones y pujas de poder y competencias que se reflejan, entre otros, en los cambios en la estructura ministerial de gobierno así como al interior de los propios Ministerios.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la Ley de Ministerios¹⁵ en su Artículo 19 es la que establece al Ministerio de Economía como el organismo responsable de asistir al gobernador en lo atinente tanto al crédito público y la deuda pública como a las relaciones con los organismos multilaterales de crédito. El crédito público se rige por la Ley de Administración Financiera N° 13.767 del año 2007, su reglamentación por medio del Decreto 3260/08, sus modificaciones y legislación complementaria así como por las leyes que aprueban las operaciones de crédito específicas que deberán ajustarse a los principios de la misma. En el caso de los contratos de préstamo con OMC, previo a su suscripción es necesario

¹⁴ Durante 2002, debido a la profundización de la crisis económica y social, tanto el BID como el BIRF incrementaron su financiamiento al gasto social (Bertranou y Bonari 2003).

¹⁵ Ley 14.989 sancionada el 14 de diciembre del año 2017 y cuya entrada en vigencia se determinó a partir del 1ro de enero de 2018.

contar con una Ley que autorice el endeudamiento, que puede ser que autorice únicamente el endeudamiento respectivo o una autorización general¹⁶ a la que pueda imputarse el proyecto específico, o, en su defecto, debe estar contemplado en el presupuesto para el año vigente.

El subsistema de crédito público es uno de los subsistemas de la administración financiera junto al subsistema presupuestario, el subsistema de tesorería y el subsistema de contabilidad. La noción de crédito público refiere a la capacidad que tiene el Estado provincial para captar medios de financiamiento a través del endeudamiento. Asimismo, al endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público que se originen, entre otros, en la contratación de préstamos se lo define como deuda pública. El órgano rector del subsistema de crédito público es la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público.

En cuanto a las relaciones con los OMC, al interior del Ministerio de Economía, actualmente es la Subsecretaría de Finanzas el área designada como responsable de la gestión del crédito externo. No obstante, interesa realizar un recorrido histórico que permita dar cuenta de la creciente participación internacional de la provincia de Buenos Aires a lo largo de los últimos veinte años reflejada en el volumen del financiamiento contraído y la evolución de la estructura orgánico funcional del Ministerio de Economía, fundamentalmente impulsada a partir de la concreción de los créditos directos a la provincia.

Los inicios pueden encontrarse en el año 1997 con la creación de la Unidad Coordinadora PAREFF en el marco del préstamo BID 979 OC-AR que financió el Programa de apoyo a la reforma estatal y fortalecimiento fiscal de la provincia de Buenos Aires (Decreto 953/97). Esta Unidad fue creada, en concordancia con los lineamientos de los OMC (Chiara y Di Virgilio, 2005), para llevar adelante la preparación, coordinación y administración del préstamo cuyo propósito era consistente con el objetivo provincial de lograr una eficaz reestructuración del aparato estatal. Dicha Unidad se conformó por personal perteneciente a la planta de funcionarios del Ministerio de Economía y por personal contratado, e implicó la

¹⁶ Son autorizaciones generales las incluidas el Artículo 41 de la Ley 14982 de Presupuesto 2018 y en el Art. 1 de la Ley 15077, del 3 de diciembre de 2018.

adopción paulatina de lógicas y procedimientos estandarizados acordes a los lineamientos de los organismos financieros, dando inicio a un proceso de aprendizaje y adaptación de la burocracia ministerial. En palabras de Martínez Nogueira (2002)¹⁷:

Estas UEP se han constituido en ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares: expresan el *ethos* de la nueva gestión pública, implican la clara demarcación entre las decisiones políticas y los ámbitos administrativos, adoptan la gestión por resultados, cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación, y tienen un componente simbólico no desestimable vinculado a la eficiencia y la transparencia. (p. 7)

La Unidad Coordinadora PAREFF estaba compuesta por tres áreas: de Relaciones Institucionales, Técnica y Administración y Finanzas con rango de Direcciones Provinciales, y tuvo a su cargo la responsabilidad de evaluar los proyectos que integraron el Programa, representar a la Provincia ante el Banco Interamericano de Desarrollo, mantener las relaciones con los Organismos Provinciales y Municipios involucrados en el Programa y administrar los fondos del préstamo. No muchos años más tarde, dicha unidad es reemplazada por la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (Decreto 258/02) y luego dicha estructura es absorbida, entre otras, por la creación de la Agencia Provincial de Desarrollo mediante el Decreto 206/07 B. Cabe remarcar que si bien el área nace como una Unidad Ejecutora de Programa, se convierte con el tiempo en una Unidad que coordina la concreción y ejecución de diversos programas, lo cual se ve reflejado en las sucesivas modificaciones que sufre la misma. Así, mediante el Decreto 1827/08 se suprime la referida Agencia Provincial de Desarrollo y se dispone la transferencia de las acciones y misiones de ésta a la Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito (UCO), que se traspa al ámbito del entonces Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, con modificaciones en su estructura, según lo dispuesto por Decreto 103/09. Hacia fines del mismo año por Decreto 1977/09 se transfiere nuevamente la UCO a la

¹⁷ Martínez Nogueira (2002) realiza un análisis crítico de la conformación y funcionamiento de las Unidades Ejecutoras de Programas.

órbita del Ministerio de Economía, cuya estructura fuera nuevamente modificada por Decreto 684/11.

Más allá del cambio en la denominación o dependencia, las misiones y funciones asignadas fueron consolidando a la Unidad en la estructura administrativa del gobierno provincial que actuó como intermediario y enlace permanente entre la provincia de Buenos Aires y los OMC. Su función fue participar en la negociación y preparación de nuevas operaciones de préstamo y realizar la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas. Estos programas parten siempre de un diagnóstico acerca del contexto institucional e incluyen en su diseño componentes de fortalecimiento institucional. En ese sentido, a partir de la firma de los contratos de préstamo BIRF 7268 AR, BID 1700 OC-AR y BIRF 7472 AR en los años 2005, 2006 y 2008 respectivamente, a los que se hace referencia en el próximo apartado, dicha unidad fue tomando cada vez mayor relevancia. La suma de dichos préstamos ascendió a un monto total de U\$S 953,7 millones de dólares, lo que implicó un desafío de gestión tanto para la ejecución y seguimiento de los programas como para su administración. Para hacer frente a ello, el área fue consolidándose a través de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional contemplados en los Programas financiados, fundamentalmente con fondos del BID. Dichos fortalecimientos implicaron la contratación de consultorías y la capacitación en temas relacionados fundamentalmente a las políticas y normas de los Bancos.

En el año 2011, en plena ejecución de los préstamos mencionados y de otro contraído con FONPLATA¹⁸, se reemplaza la UCO por la Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales (SCEOCI) mediante Decreto 92/11, y se aprueba la nueva estructura orgánica funcional alcanzando el mayor rango hasta entonces otorgado, reafirmando la importancia del área. A partir del año 2015, con el cambio de gestión, se producen varias modificaciones a la estructura administrativa provincial de los que no fue ajena el

¹⁸ Fondo financiero para la Cuenca del Plata mediante el cual se financia el Programa de Mejora en la Competitividad de los Puertos Fluviales de la Provincia de Buenos Aires por U\$S 47.2 millones.

área de financiamiento internacional¹⁹. Mediante el Decreto 170/17 E se define una estructura administrativa del gobierno provincial donde las funciones de la SCEOCI fueron absorbidas por la creada Subsecretaría de Finanzas. Esto implicó que el área específica de vinculación con organismos multilaterales perdiera el rango de Subsecretaría y volviera a ser una Dirección Provincial, denominada Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB), bajo la órbita de una subsecretaría con misiones y funciones más amplias. Esto responde, en parte, a una reasignación de funciones promovidas en el marco del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires creado por Ley N° 14.828 de 2016, cuyo objetivo principal es el de llevar adelante un proceso de modernización administrativa en la provincia.

Como parte de las medidas adoptadas en el marco del Plan Estratégico se promovió un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos que implicó en muchos casos la reasignación de áreas administrativas y unidades ejecutoras de los programas en los distintos ministerios sectoriales, basados en el principio de economía y racionalidad administrativas, en consonancia con las medidas impulsadas por el gobierno nacional mediante los Decretos 945/17 y 632/18. No obstante ello, en muchos casos la injerencia sobre de los fondos de los programas puede convertirse en una arena de disputa, donde el objetivo explícito de asegurar la mejor gestión pasa a mezclarse con otros vinculados a la necesidad de garantizar la continuidad de la acción o de los equipos técnicos, de preservar el control político o de generar ámbitos que permitan reclutar nuevo personal o recursos profesionales en condiciones excepcionales (Martinez Nogueira 2002).

Si bien la SSF, a través de la DPOMyFB, mantuvo en su mayoría las misiones y funciones relacionadas con la administración financiera de los préstamos y la representación de la provincia frente a los OMC, las funciones relativas a la ejecución de los programas, hasta ese entonces llevadas adelante casi exclusivamente por el Ministerio de Economía, serán llevadas a cabo por el organismo sectorial beneficiario del programa, lo cual es establecido en el contrato

¹⁹ La estructura administrativa del gobierno provincial fue modificada mediante los Decretos 48/15 b, 450/16, 170/17 E y 171/18. Este último se encuentra vigente a la fecha del presente trabajo.

de préstamo. De esta forma el Ministerio de Economía será ejecutor únicamente en el caso de que sea el beneficiario del programa a financiar o cuando así se disponga en el contrato de préstamo.

Un cambio significativo resultó también para el Ministerio de Infraestructura el cual adquirió, conforme la Ley de Ministerios, la función de administrar los fondos de la obra pública cualquiera fuera su origen, es decir que los fondos financiados también pasaron a ser administrados por dicha repartición. Asimismo, ejerce el rol de ejecutor en los programas que involucren obras públicas entre sus inversiones previstas.

Esta dinámica en las estructuras provinciales, su conformación inicial y su expansión da cuenta de la importancia que fue adquiriendo el financiamiento externo en la administración provincial a lo largo del tiempo. No obstante ello, tal como se desprende del Gráfico 1 presentado anteriormente, es necesario remarcar que el peso del endeudamiento con OMC es considerablemente menor en relación a la deuda total provincial en todo el período.

No sólo la modificación en el marco legal influyó en el endeudamiento de las provincias con OMC (Lucioni, 2003). La mayor posibilidad de participar en la negociación de los contratos de préstamo en el caso de los directos en comparación con los subsidiarios muy probablemente contribuyó también a incrementar el accionar de las provincias en el ámbito internacional e impulsar la creación de estructuras más sólidas y ampliadas (Paikin, 2010). De ello se infiere una preferencia por los créditos directos dada la posibilidad que se abre a las provincias de discutir con los OMC los términos y condiciones de los contratos. Para ello, no obstante, fue necesario construir capacidad estatal (Bertranou, 2015; Repetto, 2004) que permitiera gestionar y administrar esos recursos.

Otro aspecto que pudo haber impulsado el endeudamiento con OMC son las tasas de interés. En el caso de los OMC, también llamados bancos de desarrollo, generalmente la tasa de interés es inferior a la del mercado y ofrece “ventajas” como plazos de carencia más largos, lo que redundaría en una preferencia respecto a otros entes privados.

b. La PBA y su relación con los OMC: breve reseña de los créditos directos del BID y BIRF

Un aspecto que caracteriza la asistencia financiera de los OMC a la Argentina a partir de los 90 son los préstamos a las provincias. Desde entonces las provincias y municipios constituyeron espacios de creciente interés para los OMC, teniendo en cuenta además que a partir de los procesos de descentralización que ellos mismos promovieron, aquellos pasaron a tener que administrar alrededor de la mitad del total del gasto público argentino (Lardone 2005) .

Los bancos incorporaron a las provincias como parte de su estrategia permanente de financiamiento a la Argentina, el cual incluyó el otorgamiento de préstamos directos a las mismas tanto de política como de inversión. Las operaciones de políticas fueron un instrumento utilizado principalmente por el Banco Mundial mediante los préstamos de reforma de política equivalentes a los ajustes estructurales destinados a la Nación y en el caso del BID concentró sus préstamos directos bajo la forma de programas de inversión (Lucioni, 2003).

Desde fines de los años '90, los OMC comienzan a establecer relaciones más directas con determinadas provincias para desarrollar programas de reformas (Lardone, 2005). Esto permitió que las provincias pasaran a ser protagonistas en las negociaciones de los préstamos y, como ya se mencionó, es a partir de la reforma de la constitución de 1994 que éstas son habilitadas a tomar créditos en forma directa. De esta forma las provincias pasaron a ser no sólo beneficiarias de los préstamos sino también prestatarias de los mismos. En palabras de Lucioni (2003):

Estos préstamos fueron parte de la estrategia de desarrollo que los bancos propusieron a todos sus países prestatarios. Los objetivos generales de esa estrategia consistían en el impulso de programas de desarrollo, en financiar inversiones y en poner en práctica reformas y actividades de fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. (p. 10)

El objetivo de estos créditos a las provincias consistía en que las mismas convergieran con las políticas nacionales de ordenamiento fiscal y descentralización de la economía (Lucioni, 2003). Entre los préstamos directos se encontraron tanto préstamos para ajuste como para inversión, siendo en su mayoría los primeros acordados con el Banco Mundial y los segundos con el BID (Lucioni, 2003; Lardone, 2005). Estas nuevas relaciones directas entre las provincias y los OMC dieron lugar a la creación dentro de las estructuras administrativas de áreas responsables de la gestión de las cuestiones relacionadas al financiamiento internacional, generalmente como Unidades Ejecutoras Provinciales, que en muchos casos funcionaron como “burocracias paralelas” (Martínez Nogueira 2002).

En particular, en la provincia de Buenos Aires los primeros préstamos directos con OMC se firmaron en los años 1997 y 1998 con el BID y BIRF respectivamente. En el caso del BID se firmó el contrato de préstamo BID 979/OC-AR por un monto de U\$S 350 millones para el financiamiento del *Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires* (PAREFF), cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N°11.975. El programa a financiar consistía en una reestructuración del aparato estatal para el fortalecimiento de la Administración Pública de la Provincia en todos sus niveles, en consonancia con las recomendaciones vigentes del llamado modelo neoliberal.

En el caso del Banco Mundial se concretó el Convenio de Préstamo BIRF 4313-AR, cuyo monto ascendió a la suma de U\$S 116,95 millones para financiar el *Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria* (PRODYMES III), cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N°12.117. En el año 2001, mediante el Préstamo BIRF 4586-AR (PRODYMES III-A) se amplió el Programa por U\$S 56,99 millones, medida que se encontraba prevista en la Ley de Endeudamiento correspondiente. En este caso, la Dirección General de Cultura y Educación fue el ejecutor del Programa PRODYMES cuyo objetivo fue el de asistir a la Provincia a fin de incrementar el acceso a una mejor calidad educativa tendiente a la igualdad de los servicios de educación secundaria.

La crisis económica y social de fines de los 90, y fundamentalmente a partir de su profundización en el 2001, obligó al gobierno provincial a obtener financiamiento para programas que contribuyeran a mejorar las condiciones sociales lo que lo llevó a iniciar nuevas negociaciones con los OMC. En ese contexto, y como resultado de extensas negociaciones con los Bancos, se firmaron en los años 2005 y 2006 convenios de préstamo con el BIRF y el BID respectivamente.

En el caso del Convenio de Préstamo BIRF 7268-AR (APL 1) se obtuvo por un monto de U\$S 267 millones para financiar la primera fase del *Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires*, cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N° 13.296. El objetivo del Programa fue el de apoyar la reactivación productiva y el crecimiento de la economía provincial, a través de la mejora de la red vial y la recuperación de tierras productivas así como incrementar la cobertura en la provisión de servicios básicos de agua, saneamiento y drenaje urbano a la población, especialmente en áreas de alta vulnerabilidad del Conurbano Bonaerense.

En relación al Convenio de Préstamo BID 1700/OC-AR, se firmó por un monto de U\$S 330 millones para financiar el *Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (PAISS)*, cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N°13.400. En el caso del programa PAISS, el diseño del programa fue innovador ya que se concibió como un proyecto tanto de infraestructura social básica como de fortalecimiento institucional intersectorial para atender las problemáticas sociales de la población de la provincia. Su objetivo era el de contribuir a mejorar los niveles de cobertura y calidad en educación, salud y desarrollo social en la PBA. Para ello financió, entre otras obras, la construcción de jardines de infantes, la construcción y refacción de centros de atención primaria de salud, un hospital materno infantil, la refacción de hospitales, la construcción de unidades de desarrollo infantil, servicios locales y zonales de protección y promoción de derechos así como una gran cantidad de proyectos relacionados con el equipamiento y fortalecimiento de las capacidades estatales.

Asimismo, en el año 2008 se firmó el Convenio de Préstamo BIRF 7472-AR (APL 2) por un monto de U\$S 356,7 millones para financiar la segunda fase del *Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires*, cuya Ley de Endeudamiento fue la N°13.735, que fundamentalmente continuaba con los objetivos del programa precedente tendientes a extender la provisión de agua, cloacas, drenaje y la red vial provincial.

En línea con lo planteado por los ODM, mediante el Programa PAISS como con los APL se apuntó a mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia de Buenos Aires mediante el financiamiento de obras de infraestructura y el fortalecimiento sectorial para la mejora en la gestión de programas y proyectos. Estos programas apuntaron a aumentar la provisión de servicios básicos como agua y cloacas, mejorar la infraestructura vial y de drenaje sí como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos (Documentos de Proyecto BID 1700/OC-AR, BIRF 7268-AR y BIRF 7472-AR).

En el año 2010 se firmó el Convenio de Préstamo BID 2210/OC-AR por un monto de U\$S 36,6 millones para financiar el *Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión*, cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N° 13.929. Este programa tuvo como objetivo contribuir a la disminución de los niveles de delitos, violencia e inseguridad en la Provincia de Buenos Aires mediante el mejoramiento de la capacidad del Ministerio de Seguridad, la construcción de Centros de Atención Telefónica de Emergencias (911), el fortalecimiento de la participación comunitaria y la implantación de programas de prevención que promueven factores de protección en comunidades, familias e individuos (Documento de Proyecto 2010).

Por su parte, en el año 2012 el Préstamo BIRF 7268-AR (APL 1) tuvo una ampliación que dio lugar al Préstamo BIRF 7947-AR Financiamiento Adicional (APL 1 FA), por un monto de U\$S 67 millones, cuya Ley de Autorización de Endeudamiento fue la N°14.331.

Finalmente, en el año 2014 se firmó el Convenio de Préstamo BID 3256/OC-AR por un monto de U\$S 287,5 millones para financiar el *Programa de*

Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista, el cual no precisó Ley de Endeudamiento ya que el mismo se encontraba previsto en el Presupuesto. Este programa, que a la fecha del presente trabajo se encuentra en ejecución, apunta a recuperar la calidad ambiental de la Cuenca Del Río Reconquista a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorice inversiones a poblaciones que viven en áreas de riesgo sanitario, las cuales contribuirán a: (i) aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; (ii) mejorar la gestión integrada de los Residuos Sólidos, principalmente mediante el cierre de Basurales a Cielo Abierto; (iii) mejorar la conectividad y acceso a barrios periféricos asentados en áreas de difícil acceso; y (iv) fortalecer la gestión operativa del Comité de Cuenca del Río Reconquista mediante el desarrollo de instrumentos de gestión que incluyen principalmente el Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Río Reconquista.

Estos programas, también tendieron a alinearse a los ODM fundamentalmente en relación a la sostenibilidad del medio ambiente, la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y en el empoderamiento de las mujeres.

Entre los años 2014 y 2015, en que finalizaron los préstamos BID y BIRF, y a partir del cambio de gestión no se firmaron nuevos contratos de préstamo hasta el año 2017 en el que se firman dos nuevos convenios con el BIRF. El primero de ellos, el BIRF 8707-AR se firmó por un monto de U\$S 37,5 millones para el financiamiento del Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA-PBA) cuyo objetivo es mejorar las condiciones habitacionales y el acceso a servicios básicos e infraestructura en barrios vulnerables seleccionados del AMBA. El segundo, el BIRF 8736-AR, firmado por un monto de U\$S 375 millones para el financiamiento del Proyecto de Apoyo a la gestión integral del Río Salado, cuyo objetivo es gestionar el recurso hídrico de la cuenca para prevenir las crecidas, manejar los caudales y morigerar el efecto de sequías e inundaciones. Ambos programas estuvieron previstos en artículos del presupuesto por lo que no cuentan con Ley propia de endeudamiento. Asimismo en el año 2018 se firmo con el BID un convenio de préstamo para el

financiamiento del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la provincia de Buenos Aires. A continuación se presentan en la Tabla 1 los préstamos mencionados.

Tabla 1: Préstamos directos del BID y BIRF a la provincia de Buenos Aires

PRESTAMOS DIRECTOS CON EL BANCO MUNDIAL					
Año	Préstamo	Organismo Ejecutor	Monto en millones de U\$S	Ley de Endeudamiento	Programa
1998	BIRF 4313-AR	DGCYE	116.95	Ley 12.117	Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES)
2001	BIRF 4586-AR	DGCYE	56.99	Ley 12.117	Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES III)
2005	BIRF 7268-AR	Ministerio de Economía	267	Ley 13.296, modificada por Ley 13.735	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires
2008	BIRF 7472-AR	Ministerio de Economía	356.7	Ley 13.735	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires
2012	BIRF 7947-AR	Ministerio de Economía	67	Ley 14.331	Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires
2017	BIRF 8707-AR	Ministerio de Economía	37.5	Previsto en el presupuesto	Proyecto de Transformación Urbana del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA-PBA)
2017	BIRF 8736 -AR	Ministerio de Economía	375	Previsto en el presupuesto	Proyecto de Apoyo a la Gestión Integral del Río Salado. Tramo IV-Etapa 1b.
TOTAL BM			1277.14		
PRESTAMOS DIRECTOS CON EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO					
Año	Préstamo	Organismo Ejecutor	Monto en millones de U\$S	Ley de Endeudamiento	Programa
1997	BID 979/OC-AR	Ministerio de Economía	350	Ley 11.975	Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires
2006	BID 1700-OC-AR	Ministerio de Economía	330	Ley 13.400	Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires
2010	BID 2210/OC-AR	Ministerio de Economía	36.6	Ley 13.929	Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión
2014	BID 3256/OC-AR	Ministerio de Economía	287.5	Previsto en el presupuesto	Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista
2018	BID 4427/OC-AR	Ministerio de Economía	180	Previsto en el presupuesto	Drenaje y Control de Inundaciones - Pergamino, Areco y Río V
2018	BID 4435/OC-AR	Ministerio de Economía	25	Previsto en el presupuesto	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la PBA
TOTAL BID			1209.1		

Fuente: elaboración propia en base a información web de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público y Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

6. EL CICLO DE PROYECTO PARA LA APROBACIÓN DE UN PROGRAMA A SER FINANCIADO CON CRÉDITO EXTERNO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El financiamiento externo de programas en la provincia de Buenos Aires es el resultado de un proceso, que involucra a una serie de actores. Tal como se expuso en el marco conceptual, siguiendo a Belmartino (1998) se entiende por actores a:

...aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones. (Citado en Repetto 2003 p. 3 y en Chiara y Di Virgilio 2009, p. 73)

Además de la provincia y la nación, son también los OMC los actores clave de este proceso, donde se ponen en juego intereses, recursos de poder y capacidad de negociación. En este “juego trilateral” (Lardone, 2005) resulta central el rol que juega el gobierno nacional.

El marco de la relación de los OMC con cada país está dado por un documento que establece los lineamientos de políticas y las prioridades de financiamiento que se encuentran dentro de lo que los bancos consideran como sus políticas de desarrollo. Estos documentos fueron cambiando de denominación con el tiempo y actualmente son denominados como “Estrategia del Grupo BID con el País” para el caso del BID y “Estrategia de alianza con la República Argentina” para el caso del Banco Mundial. Estas estrategias de país se firman por un período de tiempo, en general por cuatro años, y son el marco de referencia de las operaciones financiadas por cada organismo.

Las estrategias de país son preparadas por los Bancos con la colaboración de una amplia gama de sectores económicos y sociales del país prestatario, fundamentalmente son acordadas con el Ministerio de Hacienda Nacional, por lo que su elaboración es considerada participativa y se conciben para fomentar la

colaboración y la coordinación con los asociados del Banco. En ellas se parte de un diagnóstico socioeconómico y político del país y se señalan las áreas estratégicas en las que cada Banco puede contribuir en mayor medida, donde en general se destaca el objetivo de contribuir al desarrollo y la disminución de la pobreza. En las estrategias se toman en cuenta las prioridades del gobierno nacional y las principales partes interesadas, el desempeño de la cartera en el país y la capacidad crediticia. Es decir, el desempeño en la implementación y desembolsos de los proyectos que se encuentran en ejecución en el país prestatario y la capacidad de pago del mismo. También se incluyen temas tales como las causas de la pobreza, las características de la población en situación de pobreza, el grado de desarrollo institucional, la capacidad de ejecución y la gestión de los asuntos públicos. En base a la evaluación de toda la documentación producida e información recabada, se determinan el nivel y la composición de la asistencia financiera y técnica que el OMC podría poner a disposición del país.

Los programas sociales cuyo financiamiento se espera que sea a través de los OMC, se diseñan en general teniendo en cuenta dichas estrategias de país y sus objetivos deben estar alineados con éstas. Podría decirse que cada OMC tiene un perfil que se ve reflejado en su estrategia, conforme el cual será proclive a financiar determinados programas. En base a ello el gobierno provincial iniciará gestiones con uno u otro banco de acuerdo al proyecto que procure financiar.

Para la firma de un convenio de préstamo y posterior implementación de un programa financiado con crédito externo, hay dos procesos que deben desarrollarse: por un lado, el ciclo de proyecto con el organismo financiero al que denominaremos ciclo internacional y, por el otro, el ciclo del proyecto en la provincia de Buenos Aires y la Nación al que denominaremos ciclo local. En mayor o menor medida, ambos ciclos suceden en paralelo y son complementarios. A los efectos del presente trabajo interesan las etapas que concluyen en la firma del Contrato de Préstamo con un OMC por parte de la provincia de Buenos Aires. No obstante ello se hace mención a las siguientes etapas a los fines de brindar una mirada completa del ciclo de proyecto.

Siguiendo lo propuesto por Tamayo Sáez (1997), el ciclo de proyecto se entiende como las etapas por las que transcurre un proyecto desde que se define como idea hasta su culminación. El autor establece para las políticas públicas un ciclo de 5 fases para su construcción: 1) identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implantación de la alternativa seleccionada y 5) evaluación de los resultados obtenidos. Las etapas del ciclo de un proyecto tienen su correlato con las fases de definición de una política pública.

El planteo del ciclo de las políticas públicas como un ciclo secuencial es un marco de referencia cuya finalidad es darle un sentido al proceso de toma de decisiones; es decir que, el proceso de producción de políticas públicas es “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. [...] por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro” (Aguilar Villanueva, 1993, p.15), sino que es un esquema para el análisis de un proceso que no es lineal (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

En lo que sigue se identifican las etapas del ciclo de proyecto, diferenciando en el caso de los programas con financiamiento externo un ciclo local y otro internacional, así como los productos que en cada uno se generan. Luego, se describen los principales actores que participan en el proceso de producción de la política pública y la gestión de su financiamiento con crédito externo y su respectiva participación en los ciclos correspondientes.

a. El ciclo local

El inicio de una gestión para la obtención de un préstamo por un OMC consiste en el pedido formal realizado por la máxima autoridad de la provincia de Buenos Aires, Gobernador/a, a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM) para que esta última emita su opinión en relación a la operación que la

provincia quiere iniciar con un OMC, lo que se conoce como *priorización*. La nota de solicitud a la JGM deberá contener el nombre del proyecto, objetivo, prestatario, organismo ejecutor, monto, plazo, organismo financiador y beneficiarios. Asimismo, deberá ir acompañada de un documento de proyecto o “perfil” que reúna los requisitos de acuerdo a la Resolución 1/19²⁰ de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (SEPIPYP) de la JGM.

Los requerimientos del documento o “perfil” se detallan en el Anexo II de dicha Resolución y son, entre otros: nombre del programa, organismo ejecutor, prestatario, monto total, diagnóstico de la problemática, detalle de los proyectos de inversión a financiar, beneficiarios, localización, plazo de ejecución, vinculación entre el propósito del proyecto o programa con las prioridades de Gobierno Nacional, y las políticas sectoriales, descripción del proyecto (fin, objetivos y resultados esperados), matriz de resultados, estructura de costos, registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública (Código BAPIN) e información presupuestaria indicando disponibilidad de créditos presupuestarios al momento de la solicitud y código de apertura programática. La cantidad y tipo de información solicitada por la JGM da cuenta del nivel de detalle con el que son analizados los proyectos subnacionales que se presentan para obtener financiamiento externo. Esto da lugar a intercambios entre la nación y la provincia que pueden generar tensiones o pujas de intereses en función de las prioridades de cada jurisdicción.

La solicitud provincial a la JGM da inicio a las gestiones formales para financiar total o parcialmente²¹ determinado Programa a través de un OMC. La SEPIPYP dará intervención a la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (DNPYPFE) quien solicita opinión a la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP). Si el perfil cumple con lo correspondiente y la DNPYPFE recibe el análisis de la DNIP en conformidad con lo establecido en la normativa, se da continuidad al trámite y se eleva la documentación al Jefe de

²⁰ Si bien el período del presente trabajo abarca hasta 2018 se consideró oportuno introducir la modificación aprobada el 15/4/19 al circuito para la solicitud de aprobación de JGM para acceder a financiamiento externo.

²¹ El financiamiento puede ser total o parcial, en este último caso el prestatario aporta al programa una contrapartida local que por lo general ronda el 20% del monto total del programa.

Gabinete para que se expida respecto de la priorización del perfil. Asimismo, la JGM da intervención al organismo sectorial que entiende en la materia propia del programa a financiar. Es decir, si el beneficiario del programa resulta ser, por ejemplo, el sector de salud provincial, la JGM dará intervención a la Secretaría de Gobierno de Salud Nacional para que emita su opinión al respecto.

Una vez que se obtiene la priorización del préstamo por parte de la JGM de la Nación, la SEPIPYP, a través de la DNPyPFE, comunica al Ministerio de Hacienda (MH) sobre la operatoria para que se proceda a dar inicio a las gestiones de preparación de la operación de crédito y pone en conocimiento a la provincia. A partir de este momento se puede avanzar en la negociación del préstamo. Para ello, al interior de la provincia se deben realizar las gestiones correspondientes ante la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, quién asiste a la SSF en la definición de las condiciones financieras del préstamo a negociar con el OMC.

En las negociaciones del préstamo participa el prestatario (la PBA en este caso), el OMC, la JGM y el MH. El Ministerio de Hacienda nacional es quien encabeza las negociaciones. En paralelo, el documento de proyecto es evaluado al interior del OMC, lo cual se describe en el apartado siguiente (ciclo internacional). Una vez que fue negociado el préstamo se obtiene el Acta de Negociación firmada por las tres partes (Nación, PBA y OMC) y pueden iniciarse las gestiones para la aprobación del acto administrativo que aprueba la firma del Contrato de Préstamo así como el Contrato de Contragarantía entre la Nación y la Provincia donde la primera se compromete a garantizar el cumplimiento de los compromisos financieros del Contrato de Préstamo entre la provincia y el OMC correspondiente. Paralelamente, el modelo de contrato es remitido por el OMC al Directorio para su aprobación.

Una vez obtenida la aprobación por parte del Directorio del OMC se procede a la firma de la Resolución que aprueba el modelo de Contrato de Préstamo y el modelo de Contrato de Contragarantía²² por parte del Ministro de

²² En el caso de la PBA, se delega en el Ministerio de Economía las operaciones de crédito público en el marco de las autorizaciones otorgadas por los artículos 1º y 4º de la Ley Nº 15077, 64 de la

Economía de la PBA. Posteriormente se inician las gestiones ante el gobierno nacional solicitando la autorización del endeudamiento. La resolución dictada por la PBA, junto con la información preparada por la DPDyCP y la Dirección Provincial de Presupuesto (DPP) en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal²³, se remite a la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio el Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. El trámite finaliza cuando la Secretaría de Hacienda del MH, emite la resolución que autoriza a la PBA a contraer la deuda con el OMC por el monto y las condiciones financieras establecidas.

Con toda la documentación se tramita el decreto nacional que autoriza la firma del Contrato de Garantía entre la Nación y el OMC y una vez cumplimentados los requerimientos, se firma el Contrato de Préstamo entre la PBA y el OMC y el Contrato de Contragarantía entre la PBA y la Nación.

El circuito descrito da cuenta de las interacciones que debe realizar la provincia con el gobierno nacional, de la complejidad que reviste el acceso al crédito externo para los gobiernos subnacionales, así como del rol central que en ese proceso juega el poder ejecutivo nacional. En ese sentido, resulta clave la relación que el área provincial encargada de la gestión del crédito externo establezca con su par a nivel nacional.

A lo largo de la ejecución del Préstamo pueden sucederse modificaciones, sustanciales o no, que implican una serie de trámites de mayor o menor complejidad. Generalmente ello se relaciona con el impacto que dichos cambios puedan tener en los objetivos del proyecto o en las reasignaciones de montos entre los componentes previstos en el mismo. Las condiciones para esas modificaciones se encuentran previstas en las normas de los Bancos que aplican a estos financiamientos y en el Contrato de Préstamo respectivo. En esas ocasiones, el apoyo del gobierno nacional se vuelve un factor clave para la obtención de las aprobaciones por parte del OMC a las necesidades del prestatario.

Ley N° 13767 y el tercer artículo sin número del artículo 34 de la Ley N° 13403 incorporado a la Ley N° 10189.

²³ Conforme lo establecido en el Decreto P.E.N. Nro.1731/2004 –Artículo 25

Gráfico 2: Ciclo local PBA-Nación



Fuente: elaboración propia

b. El ciclo internacional

Para los casos de los OMC analizados en este trabajo las etapas del ciclo difieren en cantidad pero son similares en cuanto a su contenido. Para el BIRF, el ciclo de un proyecto consta fundamentalmente de siete etapas²⁴: 1) preparación, 2) evaluación inicial, 3) negociación, 4) aprobación, 5) firma, 6) efectividad, 7) desembolsos y cierre del préstamo. Para el Banco Interamericano de Desarrollo las etapas son cuatro: 1) preparación, 2) aprobación, 3) implementación, 4) culminación e informes.

Si bien son mayor cantidad de etapas las descritas por el BIRF, en la práctica se realizan actividades y se generan productos similares a los realizados o producidos en las etapas del BID. A los efectos de simplificar el análisis, se establecen cuatro etapas del ciclo de proyecto, en cada una de las cuales se genera un producto, conforme la Tabla 2 que se presenta a continuación.

²⁴ Ver Manual de Préstamos para prestatarios del Banco Mundial 2017.

Tabla 2: Etapas y productos del ciclo de proyecto para los OMC

Etapas	BID	BIRF	Producto
1	Preparación	Preparación/ evaluación inicial	Propuesta de Desarrollo de Operaciones
2	Aprobación	Negociación/ Aprobación	Propuesta de Préstamo
3	Implementación	Efectividad/ Ejecución	Contrato de Préstamo
4	Culminación e informes	Cierre/ Evaluación	Informe de Terminación

Fuente: elaboración propia en base a información web del BID y BIRF.

Cada una de las etapas implica interacciones con el país o provincia prestataria del préstamo y culminan con determinados documentos formales. Ello ocurre generalmente en paralelo a lo descrito en el Ciclo Local, que sucede al interior de la administración provincial en interacción con el gobierno nacional. En general, los gobiernos mantienen un diálogo continuo con los OMC como posibles fuentes de financiamiento de sus políticas públicas. En ese intercambio los bancos ofrecen asistencia técnica para la preparación de futuros préstamos para el financiamiento de programas. A continuación se presenta una descripción sintética de cada etapa y sus productos.

1. Preparación/evaluación inicial

El inicio de una operación de préstamo comienza con la necesidad del gobierno provincial de obtener crédito para el financiamiento de un programa social determinado para dar respuesta a una cuestión socialmente problematizada. La etapa de preparación, que puede durar varios meses, e incluso años, se realizan estudios de diagnóstico, de factibilidad, se formulan los objetivos, se analizan las alternativas y se selecciona un instrumento financiero adecuado a la operación propuesta. Si el proyecto tuviera impactos ambientales y sociales el

prestatario deberá preparar un Informe de Evaluación Ambiental conforme las llamadas salvaguardas o políticas operativas (OP)²⁵ o estándares respectivas.

En esta etapa, el gobierno provincial tiene una participación decisiva en la definición del contenido del programa a financiar, los objetivos, las metas, la población destinataria, etc. No obstante ello, en cada etapa se pone en juego su capacidad para negociar con el organismo financiero tanto dichas definiciones como los términos y condiciones del préstamo.

Los resultados de estas tareas se vuelcan en un Documento de Proyecto o Perfil para el BID o en una Nota Conceptual para el BIRF, que, tal como se detalló anteriormente, ofrecen información básica sobre el proyecto, el motivo por el cual se generó y los objetivos esperados, los aspectos técnicos y los antecedentes relevantes del sector, así como otros aspectos específicos, el monto de la financiación y una agenda preliminar para la ejecución del proyecto.

El documento es sometido a una serie de evaluaciones internas del organismo financiero hasta ser redactado como una Propuesta de Desarrollo de Operaciones (POD) que especifica las actividades, los recursos y el calendario que son necesarios para preparar y supervisar el proyecto, el cual también es sometido a una serie de evaluaciones internas donde eventualmente se efectúan nuevos ajustes si son necesarios, y luego se prepara un Proyecto de Propuesta de Préstamo (DLP), el cual será presentado ante el Comité de Políticas de Operaciones (OPC) del Banco para su aprobación posterior.

2. Negociación/Aprobación

Previo a la aprobación, el prestatario deberá haber puesto en marcha los mecanismos institucionales necesarios para la gestión del financiamiento, es decir, haber obtenido del gobierno nacional la priorización del proyecto, a través de la presentación del perfil a la JGM (descrito en el apartado V. a. Ciclo local). Una

²⁵ Las salvaguardas o estándares de los OMC son un conjunto de normas aplicables a todos los proyectos financiados por los Bancos.

vez que el Comité de Políticas de Operaciones aprueba el Proyecto de Propuesta de Préstamo, el equipo del proyecto puede proceder entonces a distribuir el documento para su consideración y aprobación por parte del Directorio Ejecutivo y una vez aprobado por éste puede ser suscripto el contrato de préstamo por el prestatario.

3. Efectividad/Ejecución

Una vez que se firma el contrato de préstamo se da comienzo a la etapa de implementación del proyecto. Para ello es necesario cumplir, de corresponder, con ciertas condiciones previas al primer desembolso, que fueron mencionadas anteriormente. Estas especificaciones están establecidas en las cláusulas respectivas del convenio de préstamo firmado.

Durante la ejecución de los proyectos se realiza un monitoreo periódico de las actividades y resultados a través de diferentes instrumentos estandarizados. Dicho seguimiento también incluye la supervisión de los desembolsos, la gestión financiera, los procedimientos de contratación, la gestión de riesgos, y / o el cumplimiento de la política de salvaguardias. Los instrumentos de monitoreo, supervisión y evaluación, su periodicidad y forma de presentación son explicitados en el contrato de préstamo. A lo largo de toda la ejecución del proyecto los representantes del gobierno nacional participan del monitoreo de la implementación que se realiza en el marco de las Misiones con los OMC²⁶.

4. Cierre/Evaluación

Una vez que el proyecto ha sido ejecutado y finalizado, se realizan evaluaciones para medir el desarrollo de los resultados del mismo. Los Informes que se elaboran al finalizar el Proyecto contribuyen con el aprendizaje institucional del OMC así como de rendición de cuentas ya que son una fuente clave de información sobre el desempeño y los resultados de un proyecto.

Tanto los informes de monitoreo como las evaluaciones resultan también una fuente de aprendizaje institucional para el prestatario ya que permiten ajustar

²⁶ Las llamadas Misiones son las instancias formales de intercambio entre la PBA y el OMC con participación de la JGM y el MH. Se describen en el apartado siguiente.

procesos y procedimientos en pos de la mejora en la eficacia y eficiencia de los programas implementados así como en el diseño de próximos programas.

Gráfico 3: Ciclo internacional PBA-OMC



Fuente: elaboración propia.

c. Los actores: sus atribuciones y funciones

En este apartado interesa detenerse en el análisis de los actores que están involucrados en el proceso de producción de una política pública a ser financiada con crédito externo en la provincia de Buenos Aires. Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2005), se considera que entre los actores se va generando un sistema de relaciones que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona. Los actores y las relaciones que establecen entre sí constituyen un entramado de intereses, con dinámicas de relación y capacidades de acción pública diferenciales. En este entramado, no todos los actores tienen la misma capacidad de actuación, sino que su construcción o deconstrucción está dada por un conjunto de relaciones sociales y políticas en función de las cuales definen su acción así como por las representaciones que se construyen en el marco de dichas relaciones.

En dicho marco, los actores despliegan “capacidades” (Repetto, 2001) que les permiten alcanzar sus intereses en el juego estratégico que se despliega en cada momento del ciclo de políticas. En las interacciones que se dan entre los actores se van acumulando o se ponen en juego sus recursos (de poder, económicos, administrativos e ideológicos) conforme pujan por la realización de sus intereses y en función de sus capacidades. Asimismo, esas interacciones ocurren en cierto marco de reglas de juego formales e informales, es decir, en un marco institucional que permite identificar los problemas, diseñar y gestionar una política pública en la que intervienen una multiplicidad de actores (Repetto, 2004). El resultado de esa puja política entre los actores por la realización de sus intereses se verá probablemente reflejado en los programas que logren obtener aprobación y financiamiento para su ejecución. Como complemento a la descripción que sigue a continuación, se presentan en el Anexo los Organigramas correspondientes a cada organismo.

1. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires es, conforme la Ley de Ministerios N° 14.989, el responsable provincial de las relaciones con organismos internacionales de crédito y de lo atinente al crédito público y la deuda pública. A lo largo del tiempo se ha ido modificando la denominación y estructura del área responsable de estas funciones así como su dependencia administrativa. Actualmente, mediante el Decreto 171/2018, es la Subsecretaría de Finanzas (SSF) la encargada de llevar adelante esas relaciones.

La SSF tiene a cargo tres direcciones provinciales: de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral, de Deuda y Crédito Público y de Inversión Pública y Participación Público Privada. Las Direcciones que tienen participación en la gestión de financiamiento externo son la de Deuda y Crédito Público y la de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral.

La Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, órgano Rector del Subsistema de Crédito Público del Ministerio de Economía de la provincia, tiene la función de participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política

financiera, controlando el nivel y composición de la deuda pública provincial. De sus funciones interesan a los efectos de este trabajo las siguientes: 1) aprobar todo proyecto de endeudamiento –entendiendo por tal a toda operación que genere crédito público en los términos del artículo incorporado a la Ley N° 10.189 Complementaria Permanente de Presupuesto (T.O. Decreto 4502/98) por la Ley N° 13.403- requerido por cualquier organismo o dependencia del Estado Provincial; 2) cumplir las funciones de nexo entre la Provincia y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación en todo lo atinente a deuda pública y 3) opinar sobre todo proyecto de ley o decreto del cual surja algún tipo de operación de crédito público -con los alcances definidos en el primer punto- por parte del Estado Provincial.

La Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB), es la que está directamente relacionada con la gestión, ejecución y seguimiento de programas con financiamiento externo. Esta dirección es la que mantiene las comunicaciones tanto con el organismo sectorial beneficiario del Programa, con el OMC y con las autoridades Nacionales. Entre sus principales funciones se encuentran las de asistir, actuando como enlace permanente, en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con OMC; impulsar las acciones necesarias para la obtención de financiamiento proveniente de OMC; coordinar las Misiones con los OMC; coordinar los procedimientos administrativos, técnicos y financieros que se relacionen con la programación, negociación, aprobación, suscripción y seguimiento de los proyectos con financiamiento multilateral y bilateral; intervenir, en coordinación con otras áreas del Ministerio de Economía, en las actuaciones correspondientes a la aprobación y suscripción de Convenios de Préstamo, Donación y Cooperación Técnica no Reembolsable otorgados por OMC; y gestionar y coordinar la administración financiera de los programas con financiamiento multilateral y bilateral, tanto para Préstamos Directos como Préstamos Indirectos.

La DPOMyFB está constituida por cuatro Direcciones de línea: de Formulación y Evaluación de Programas; de Contabilidad y Desembolsos de Programas; de Adquisiciones y de Servicios Financieros. Esta estructura se fue

consolidando con el tiempo y a lo largo de la implementación de los diferentes programas. Corresponde al área de Formulación y Evaluación de Programas, una vez definida la necesidad de financiamiento, coordinar la preparación del documento de perfil en el formato establecido por resolución de la DNIP y la documentación correspondiente para gestionar la solicitud de aprobación del financiamiento ante la JGM de la Nación. Si hubiera ajustes o recomendaciones a incorporar al perfil presentado, tanto de JGM como del Ministerio de Hacienda, es la DPOMyFB la responsable de coordinar y gestionar todo lo correspondiente para su cumplimiento.

2. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM)

Las competencias de la JGM se encuentran establecidas en la Ley de Ministerios mediante los Decretos 801/2018 y 958/218 de la Administración Pública Nacional. Entre otras, nos interesan a los fines del análisis la de coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito; la de entender en la conducción de la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que otros países u organismos internacionales ofrezcan, para el cumplimiento de los objetivos y políticas de su competencia, en coordinación con los demás organismos del Estado para su implementación, así como entender en la elaboración, registro, seguimiento, evaluación y planificación de los proyectos de inversión pública y en la evaluación y priorización del gasto y control de ejecución de la Ley de Presupuesto.

Del Ministerio de Jefatura de Gabinete interesa indagar fundamentalmente las atribuciones y competencias de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (SEPIPYP). Esta Secretaría entiende en la evaluación y el control de las prioridades en la gestión del financiamiento externo, las relaciones con los Organismos Internacionales de Crédito y los procesos de aprobación y seguimiento de préstamos.

La SEPIPYP coordina y supervisa la formulación y evaluación de la estrategia presupuestaria, participa en el análisis de la distribución de las rentas

nacionales y en la elaboración y ejecución del presupuesto nacional. A su vez, también supervisa el análisis de la relación fiscal entre la Nación y las provincias y la elaboración de políticas y proyectos tendientes a fortalecer la eficiencia de la recaudación. Entre sus funciones está la de coordinar las políticas del Gobierno nacional que tengan impacto en materia de equidad tributaria y las políticas de la administración vinculadas con el cumplimiento de los objetivos y de los planes de gobierno en materia de su competencia.

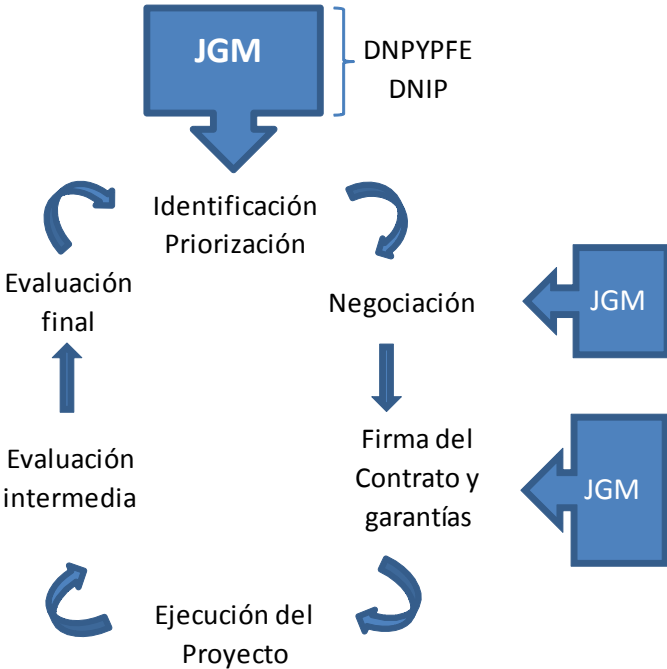
De la SEPIP y PPP dependen tres Direcciones que tienen injerencia en la gestión de préstamos internacionales: la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) y la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (DNP y PFE) y la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto. Estas Direcciones participan en el proceso de análisis de los proyectos presentados por las provincias para obtener financiamiento externo y la última, en particular, interviene en la etapa de acto aprobatorio del modelo de contrato de financiamiento externo.

Fundamentalmente, las atribuciones de JGM en relación a la obtención de crédito externo por parte de los gobiernos subnacionales residen en el otorgamiento de la *priorización*, sin la cual la provincia en cuestión no puede avanzar en la obtención del préstamo. La priorización consiste en el análisis del documento de proyecto, de acuerdo a las prioridades que el gobierno nacional haya definido en la Estrategia de país con el OMC correspondiente, para su inclusión en la programación de operaciones del país con los OMC o cartera de préstamos. Puntualmente, refiere a la decisión política del Jefe de Gabinete de Ministros de apoyar determinado proyecto o programa mediante el cual las provincias contraerán un préstamo o financiamiento externo. Es decir que la JGM tiene principalmente la responsabilidad política de definir las prioridades estratégicas de los proyectos a incluir dentro de los esquemas de financiamiento con los OMC.

Por lo anterior, las relaciones entre el ejecutivo provincial y la JGM son claves a la hora de avanzar en una negociación de crédito externo. Si bien no es objeto del presente trabajo, vale la pena mencionar que de acuerdo a cómo sean

las relaciones entre los niveles de gobierno, dependerá en mayor o menor medida la posibilidad de acceso al crédito externo de los gobiernos subnacionales. Cabe mencionar que a lo largo de la ejecución del proyecto, representantes de la JGM participan de las Misiones y reuniones de seguimiento que realiza la PBA con el OMC.

Gráfico 4: Instancias de interacción con JGM de Nación



Fuente: elaboración propia.

3. Ministerio de Hacienda de la Nación (MH)

Conforme el Decreto PEN 801/2018, publicado el 5/9/18, el Ministerio de Hacienda de la Nación es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene la misión de asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria e impositiva, a la administración de las finanzas públicas, a las relaciones económicas, financieras y fiscales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires así como a la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía. Entre las funciones más importantes se encuentran las de elaborar y controlar la ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, también los niveles

del gasto y de los ingresos públicos; y la recaudación y distribución de las rentas nacionales.

En particular, y de interés para este trabajo, el MH tiene un rol preponderante en lo referido al financiamiento externo al que acceden las provincias. En primer lugar, el país es representado en los OMC por el Ministro de Hacienda. En segundo lugar, es función de ese ministerio participar en todo lo referido al crédito y a la deuda pública siendo el organismo encargado de entender en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales así como de autorizar las operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público, de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales, o sin ellas, así como entender en las operaciones financieras del mismo tipo que se realicen para necesidades del sector público provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se trate de preservar el crédito público de la Nación. En ese sentido, lleva adelante las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera así como el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales.

En relación al financiamiento externo son dos las Secretarías del MH directamente involucradas: la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas. Por un lado, la Secretaría de Hacienda es la encargada de coordinar la aplicación de las políticas y la administración presupuestaria y financiera del gasto público nacional; de dirigir y supervisar los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, y ejercer con la Secretaría de Finanzas las funciones de Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional; de intervenir en la definición de las necesidades de financiamiento del Sector Público Nacional, las provincias o sus organismos o empresas, por las que se originen, o puedan eventualmente originarse obligaciones de pago.

De la Secretaría de Hacienda el área responsable de las cuestiones relacionadas al financiamiento externo es la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales de la que depende la Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito (DNFOIC). Por su parte, de la Secretaría de Finanzas depende la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) quien tiene a su cargo la Dirección de Administración de la Deuda Pública y la Dirección de Operaciones de Crédito Público. Dicha Subsecretaría es la responsable de asesorar en las negociaciones y en la representación del país ante los organismos financieros internacionales de crédito de los que la Nación forma parte, en los aspectos que hacen a las políticas generales y particulares de dichos organismos y en los préstamos provenientes de los mismos.

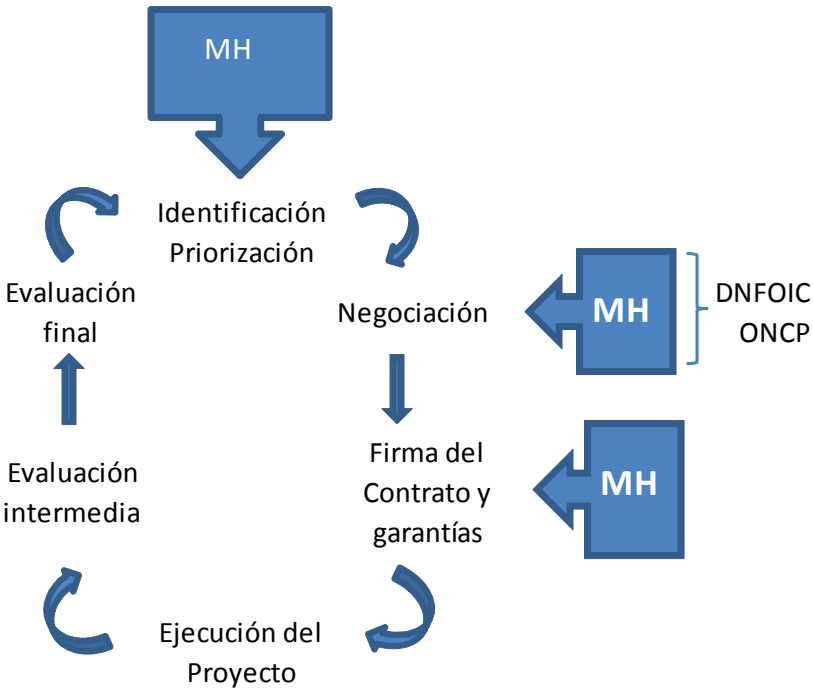
Por otro lado, la Secretaría de Finanzas, entre sus funciones, es responsable de entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina e intervenir, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, en todo lo vinculado a las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, para el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con dichos organismos.

En relación al acceso al crédito externo por parte de los gobiernos subnacionales, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales es la encargada de gestionar el financiamiento e iniciar las actividades preparatorias que den lugar a la negociación del préstamo así como de encabezarla con la colaboración de la JGM y los representantes del prestatario. Para ello, una vez obtenida la opinión favorable de la JGM, gestiona los dictámenes u opiniones técnicas de la ONCP de la Secretaría de Finanzas, quien dictamina sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del crédito, del Banco Central de la República Argentina (BCRA) quien se expide sobre el impacto de los servicios de la deuda en el balance de pagos del estado nacional, de la Dirección Nacional de Impuestos de la Subsecretaría de Política Tributaria de la Secretaria

de Ingresos Públicos y, por tratarse de un préstamo subnacional, de la Subsecretaría de Relaciones con provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

En síntesis, la función principal del Ministerio de Hacienda con relación al financiamiento multilateral a las provincias, es la de la negociación, la supervisión y el control de la cartera de préstamos con los OMC. A lo largo de la ejecución del proyecto, participa de las misiones y revisiones de cartera²⁷ que mantiene la PBA con el OMC y, en caso de ser necesario, apoya a la provincia frente a las negociaciones que puedan surgir en el marco de la ejecución del programa, como modificaciones a la planificación, reestructuraciones, reasignaciones, etc.

Gráfico 5: Instancias de interacción con MH de la Nación



Fuente: elaboración propia.

²⁷ Las revisiones de cartera constituyen, junto a otros, instrumentos utilizados por los OMC para supervisar y gestionar los objetivos operativos y de desarrollo convenidos con los países.

4. Organismos Multilaterales de Crédito: BID y BIRF.

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo son OMC que cuentan con países asociados de todo el mundo. El BID cuenta con 48 países miembros y el BIRF con 189. Argentina es país miembro de ambos organismos.

Si bien la relación de la provincia con los organismos financieros se da en el marco de las relaciones internacionales, las relativas específicamente a un préstamo ocurren en su mayoría en reuniones formales conocidas como Misiones. Estas son: Misión de Identificación, Misión de preparación, Misión de Evaluación/Análisis, Misión de Negociación, Misión de Administración, Misión de Cierre. Cada una de ellas se corresponde con las etapas del ciclo de proyectos descriptas.

Sintéticamente, la misión de preparación/identificación corresponde a los inicios de las conversaciones con el organismo de crédito para financiar un programa y da lugar a un primer documento que resume los principales elementos que conformarán el mismo o Propuesta de Desarrollo de operaciones. La misión de evaluación/análisis tiene como objetivo elaborar la Propuesta de Préstamo para elevarla al Directorio para su aprobación. Luego, la Misión de Negociación tiene lugar para la negociación de los términos del Contrato a suscribir entre las partes. Una vez que el programa se encuentra en ejecución, se realizan las Misiones de Administración. En general son dos veces al año, para la supervisión de la ejecución del proyecto, la verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales, los procedimientos de adquisiciones y la ejecución y proyección de los desembolsos. Por último, la Misión de Cierre da lugar a la finalización del Programa.

En el caso de ambos Bancos, por cada país es asignado un representante y para cada proyecto a ser financiado se designa un equipo de proyecto conformado por un Jefe de Proyecto y especialistas sectoriales. En general, si bien los intercambios con el prestatario se realizan en el marco de las misiones, puede haber durante la ejecución del préstamo reuniones de trabajo conjuntas. Como producto de las Misiones se redactan documentos conocidos como Actas, Minutas

o Ayuda Memoria, donde quedan plasmados los resultados de la misma así como los compromisos asumidos por las partes. Dichos documentos son suscriptos tanto por las autoridades del banco, como por las autoridades provinciales y nacionales.

A lo largo de la ejecución del proyecto, los OMC realizan asistencia técnica al equipo provincial más allá de las instancias formales de Misión. Asimismo, se realiza una evaluación intermedia o de medio término generalmente cuando se cumple la mitad del plazo previsto para la ejecución del programa o se haya desembolsado un porcentaje determinado del préstamo.

- Banco Interamericano de Desarrollo

El BID está organizado en una Asamblea de Gobernadores, que es la autoridad máxima, un Directorio Ejecutivo y una Presidencia. La Asamblea de Gobernadores está conformada por un gobernador por cada país miembro, generalmente ministros de Hacienda, presidentes de bancos centrales o altos funcionarios públicos, y su poder de votación es directamente proporcional al capital que el respectivo país suscribe a la institución. La Asamblea de Gobernadores celebra una reunión anual en marzo o abril de cada año para analizar las operaciones y actividades del Banco y adoptar decisiones en cuanto a las políticas a adoptarse en el futuro. Asimismo, los gobernadores realizan reuniones extraordinarias para discutir asuntos urgentes o claves para el Banco. Las decisiones tomadas por los gobernadores están registradas en una lista de Resoluciones Aprobadas que son publicadas en la página web del Banco.

Por su parte, el Directorio Ejecutivo es el encargado de la conducción de las operaciones del Banco y como tal es responsable de aprobar las propuestas de préstamos y garantías, así como las políticas, estrategias de país y el presupuesto administrativo; asimismo, es responsable de establecer las tasas de interés y tomar decisiones sobre empréstitos y otros asuntos financieros. El Directorio Ejecutivo está compuesto por 14 Directores Ejecutivos en representación de los 48 países miembros, e incluye a 14 Suplentes plenamente facultados para actuar en ausencia de los titulares. Está compuesto por cinco Comités Permanentes que

tratan y discuten los documentos que posteriormente se remiten a la aprobación del Directorio. Dichos comités están integrados por la totalidad de las 14 Sillas del Directorio.

El presidente del BID es el responsable de llevar a cabo los asuntos diarios del Banco y gestionar sus operaciones y administración con el apoyo del personal de la Oficina del Presidente. Entre sus funciones se encuentra la de formular las propuestas sobre la política general del Banco consideradas por el Directorio. Es elegido por la Asamblea de Gobernadores y preside las reuniones del Directorio Ejecutivo; si bien no tiene voto lo hace en caso de empate. Cuenta con un vicepresidente ejecutivo y tres vicepresidencias de las cuales dependen departamentos oficinas y sectores.

- Banco Mundial

En grupo Banco Mundial está administrado por la Junta de Gobernadores, por Directores Ejecutivos y por un Presidente. La Junta de Gobernadores es el máximo órgano responsable de formular políticas en el Banco Mundial y está constituida por un Gobernador y un suplente para cada uno de los países miembros de la institución. El cargo lo ocupa normalmente el Ministro de Finanzas, el Presidente del Banco Central o un alto funcionario de rango similar del país. Los Gobernadores y suplentes desempeñan el cargo por períodos de cinco años y pueden ser reelegidos. Toda la autoridad del Banco se confiere a la Junta de Gobernadores que es el organismo decisorio principal de la institución de acuerdo con el Convenio Constitutivo, aunque delega toda su autoridad en los Directores Ejecutivos conforme lo expresado en dicho convenio. El Directorio Ejecutivo está constituido por el Presidente del Grupo del Banco Mundial, quien encabeza el grupo y no tiene derecho a voto salvo en caso de empate, y 25 Directores Ejecutivos que actúan como una unidad.

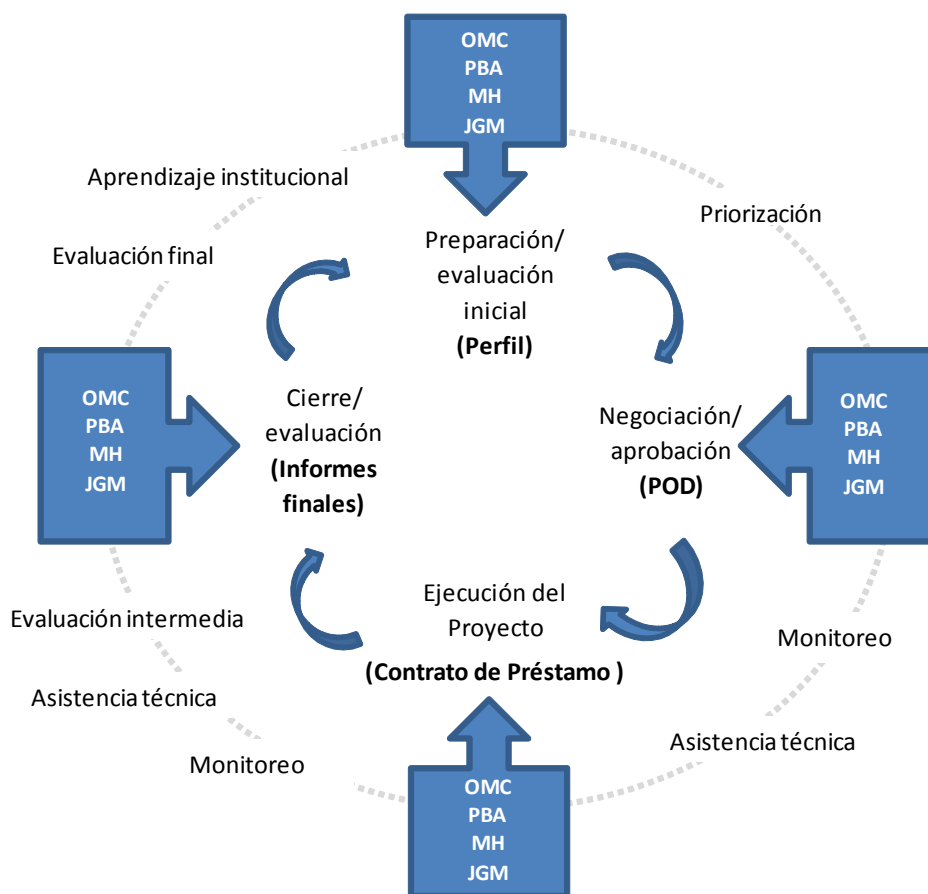
El ingreso al Banco Mundial para los países depende de que los mismos sean miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI). El Banco Mundial y el FMI cuentan con un sistema de votación ponderado mediante el cual se le asigna a cada país que postula para ingresar al grupo una cuota equivalente a la

suscripción del país a la institución y se determina su derecho a voto. Cada miembro tendrá 250 votos, más un voto adicional por cada acción del Banco en su poder. Actualmente los países con mayor número de acciones son Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido.

d. Esquema del ciclo de la política pública financiada con crédito externo en la PBA

A continuación se propone un esquema donde se incorporan todas las dimensiones analizadas: los actores involucrados, las etapas del ciclo local e internacional y los productos respectivos.

Gráfico 6: Ciclo de la política pública financiada con crédito externo en la PBA



Fuente: elaboración propia.

7. PROPUESTA DE CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PBA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE PRÉSTAMO CON OMC.

En este apartado se propone, en base a la normativa vigente, un circuito provincial para obtener la priorización, aprobación y suscripción de contratos de préstamo con OMC para el financiamiento de programas en la PBA. En la gestión participan por la provincia: el Ministerio de Economía, la Secretaría Legal y Técnica de Gobierno, el o los organismos sectoriales que fueran beneficiarios del Programa a financiar y el Poder Ejecutivo provincial como autoridad máxima que solicita el endeudamiento.

Por parte del Ministerio de Economía, como coordinador de la gestión del préstamo, tendrán intervención, por un lado, la Subsecretaría de Finanzas (SSF), a través de la Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral (DPOMyFB) y la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (DPDyCP) y, por el otro, la Subsecretaría de Gestión Técnica y Legal (SSGTyL). La SSGTyL del Ministerio de Economía tiene entre sus las funciones la de evaluar y elaborar, en su caso, los proyectos de actos administrativos, anteproyectos de ley, iniciativas y convenios que le encomiende el Ministro de Economía e intervenir con carácter previo a la celebración de pactos, convenios, protocolos, tratados y cualquier otro acuerdo que suscriba el Ministro de Economía y los distintos Subsecretarios.

Respecto al o los organismos sectoriales que fueran beneficiarios del Programa intervienen en la etapa de preparación del préstamo, a través de los funcionarios correspondientes, en la elaboración del perfil del proyecto a ser presentado a la Nación. Las interacciones serán con la DPOMyFB quien es la encargada de coordinar la elaboración del perfil para su remisión a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Con relación al gobierno nacional, tendrán intervención por un lado, la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) a través de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada (SEPIPYPPP), la

cual coordina en orden a sus competencias, el contenido y flujo de información necesario, así como las intervenciones en su ámbito, para la recepción y evaluación del respectivo programa o proyecto que requiere financiamiento externo; y, por el otro, el Ministerio de Hacienda (MH) a través de las Secretarías de Hacienda y Finanzas.

Si bien durante la gestión del financiamiento los intercambios entre la PBA con el gobierno nacional (JGM y MH) y el OMC pueden darse en paralelo, resulta necesario contar con la priorización por parte de la JGM para poder avanzar en las negociaciones y concretar el convenio de préstamo. La *priorización* da inicio formal al ciclo de proyecto de ahí la importancia de contar con un instrumento que ordene dicho procedimiento. No obstante, se consideró oportuno incluir en el circuito los pasos siguientes hasta la firma del convenio.

CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ME DE LA PBA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE PRÉSTAMO CON OMC

1. Inicio de gestión: priorización del Programa

1.1 La SSF a través de la DPOMyFB coordina la elaboración de un Perfil de Programa a ser financiado por un OMC, conforme los requerimientos de la Resolución 1/19 de la SEPIPYPPP de la JGM de la Nación.

1.1.1 El organismo/área sectorial beneficiario del programa presenta a la DPOMyFB un perfil del programa elaborado conforme Resolución 1/19 de la SEPIPYPPP de la JGM de la Nación.

1.1.2 La DPOMyFB asiste técnicamente al organismo/área, revisa el perfil e interactúa con JGM para su ajuste previa remisión formal.

1.2 El organismo sectorial remite nota de solicitud de priorización del programa a la SSF del ME y adjunta Perfil del Programa.

1.3 La SSF a través de la DPOMyFB prepara la nota de solicitud de priorización dirigida a el/la Gobernador/a conforme lo requerido en el Anexo II de la Resolución 1/19 de la SEPIPYPPP y adjunta Perfil de Programa.

2. Gestión de firma del/la Gobernador/a:

2.1 La SSF a través de la DPOMyFB gestiona ante SSGTyL la firma de la nota de solicitud de priorización por el/la Ministro/a de Economía.

2.2 La SSGTyL gestiona la elevación de la nota de solicitud de priorización del programa por el Ministro de Economía de la PBA a el/la Gobernador/a a través de la Secretaría Legal y Técnica (SLyT) de la Gobernación.

3. Solicitud de priorización:

3.1 La SLyT de la Gobernación gestiona la solicitud del/la Gobernador/a al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación para la priorización de un programa a ser financiado con crédito externo y adjunta Perfil de Programa.

3.2 La SLyT recibe la Priorización de la JGM y la comunica a la DPOMyFB del Ministerio de Economía para dar inicio a las negociaciones del préstamo con el OMC.

4. Actos administrativos que aprueban el financiamiento:

4.1 En el marco de la Misión de Negociación del Préstamo se firma el/la Acta/Minuta de Negociación entre la provincia, la Nación y el OMC.

4.2 La SSF a través de la DPOMyFB da intervención a la SSGTyL para la redacción del proyecto de Acto Administrativo que aprueba el modelo de Contrato de Préstamo y el modelo de Contrato de Contragarantía.

4.3 El Ministerio de Economía de la provincia, a través de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (DPDyCP), remite a la Subsecretaría de Relaciones con provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, el Acto Administrativo acompañado de la documentación requerida en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.²⁸

4.4 La Nación tramita el Decreto de Aprobación de la Garantía.

5. Firma del Contrato de Préstamo y garantías

5.1 La PBA firma el Contrato de Préstamo con el OMC y el Contrato de Contragarantía con la Nación.

5.2 La Nación firma el Contrato de Garantía con el OMC

²⁸ Conforme lo establecido en el Art. 17 de la Ley N° 27.428 modificatoria de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal. La provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno mediante la Ley N° 13.295 y modificatorias.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El recorrido realizado en torno a la obtención de crédito externo para el financiamiento de programas sociales en la PBA permite, por un lado, responder las preguntas que dieron origen al presente trabajo y mostrar la complejidad del proceso de producción de las políticas públicas; y, por el otro, abrir nuevos interrogantes que pueden dar lugar a futuras investigaciones.

El análisis centrado en los actores permite mostrar que no sólo la interacción entre una multiplicidad de ellos con intereses y objetivos propios, y por momentos contrapuestos, sino también la incipiente capacidad estatal para afrontar las negociaciones y cumplimentar los procedimientos, generan tensiones que van configurando los distintos escenarios que atraviesa la gestión. Como resultado, dichas tensiones entre los actores provinciales, nacionales e internacionales, pueden derivar en restricciones que limiten el acceso al crédito para los gobiernos subnacionales, lo que los obliga a mantener permanentes negociaciones con el gobierno nacional, fundamentalmente frente a la necesidad de contar con su aprobación para la concreción de los préstamos. Este es un aspecto clave a la hora de obtener crédito externo para los gobiernos provinciales, en particular en circunstancias donde las relaciones entre los niveles de gobierno se encuentran dificultadas por diversas razones políticas, económicas y/o ideológicas. Esto hace que las provincias, en momentos de profundas diferencias con el gobierno nacional, deban afrontar posibles limitaciones en relación al acceso al crédito externo, lo que disminuiría sus fuentes de financiamiento. Esta condición resulta crítica por lo que su estudio en profundidad podría arrojar luz en relación a las posibilidades provinciales de obtener financiamiento a lo largo de los diferentes momentos históricos.

La participación internacional de la provincia de Buenos Aires como prestataria de crédito externo fue consolidándose a lo largo de los últimos años, reflejándose ello tanto en la estructura ministerial como en el rango institucional alcanzado por el área, su articulación con el resto de la administración y el perfil

de los agentes encargados de la gestión internacional. Asimismo, este crecimiento implicó un profundo aprendizaje en relación a los inicios de las gestiones con los OMC y fue dando lugar a la construcción de capacidad estatal. No obstante lo anterior, cabe destacar que este crecimiento e institucionalización se dio en parte como producto de los proyectos de fortalecimiento institucional incluidos en los diferentes programas financiados. Como consecuencia, gran parte de los equipos técnicos provinciales vinculados a la ejecución de los proyectos financiados con crédito externo fueron adoptando la concepción impartida por los OMC para el diseño e implementación de políticas sociales, incorporando herramientas como la gestión por resultados, el cumplimiento de indicadores de desempeño, el monitoreo y la evaluación. Si bien dicha concepción fue adoptada en gran parte por las áreas directamente vinculadas al financiamiento internacional no ocurre lo mismo con la mayor parte de la administración donde se mantienen las prácticas administrativas propias de los organismos sectoriales que, en muchos casos, son beneficiarios de los programas. Esta situación se vuelve particularmente relevante en la etapa de implementación de los mismos y puede dar lugar a controversias o tensiones que son resueltas en muchos casos mediante una trabajosa asistencia técnica que muchas veces implica marchas y contramarchas que impactan en la efectividad de la ejecución.

A pesar de la consolidación del área responsable de la gestión de financiamiento externo mediante OMC, y más allá de lo normado para cada organismo interviniente en sus misiones y funciones respectivas establecidas en las leyes de ministerios y decretos de estructuras nacionales y provinciales, no hubo en paralelo un ordenamiento normativo que estableciera un circuito administrativo para la gestión de crédito externo para el financiamiento de programas. Esto implica que el saber en relación a dicha gestión se encuentra fragmentado en las diversas áreas que participan en mayor o menor medida en ella. Esta situación puede generar, entre otras, dubitaciones en relación a las responsabilidades de los actores involucrados y errores involuntarios que en definitiva impliquen retrasos o postergaciones en la concreción de los préstamos.

El esquema propuesto a partir del análisis desarrollado pretende ser un producto ordenador del procedimiento administrativo para la obtención de financiamiento internacional de programas sociales. Se entiende que a partir de un ordenamiento normativo podrá mejorar el proceso de producción de las políticas públicas debido a la estandarización y previsibilidad de los pasos a seguir que el mismo aporta. Esto podría redundar en mayor eficiencia y celeridad a la hora de tramitar crédito externo para el financiamiento de programas en la provincia de Buenos Aires.

Se considera al crédito externo como una fuente genuina, entre otras, a la que accede la provincia para el financiamiento de programas sociales. Si bien los programas al ser financiados con crédito externo deben ser formulados en el marco de las estrategias de asistencia de los OMC, los prestatarios tienen un amplio margen de negociación con el organismo acreedor en la definición de las inversiones a realizar. Dicho margen depende, entre otras cuestiones, de la situación en la que el prestatario se encuentre a la hora de solicitar financiamiento, lo que probablemente incida en la aceptación de mayores o menores condicionamientos a los procesos de planificación y gestión de las políticas públicas. En ese sentido, la consolidación e institucionalización de las capacidades estatales, tanto políticas como administrativas, devienen en factores estratégicos a la hora de negociar créditos con los OMC.

En línea con lo anterior, resultaría beneficioso que, por un lado, se establezca formalmente el circuito de gestión de crédito externo para el financiamiento de programas y, por el otro, que los equipos de la administración gubernamental tengan pleno conocimiento de los procedimientos locales e internacionales necesarios para obtener financiamiento externo que permita alcanzar resultados acordes a las necesidades locales identificadas. Es el propósito de esta investigación aportar a ese conocimiento que contribuya a la construcción de mayor capacidad estatal en el gobierno provincial.

ANEXO

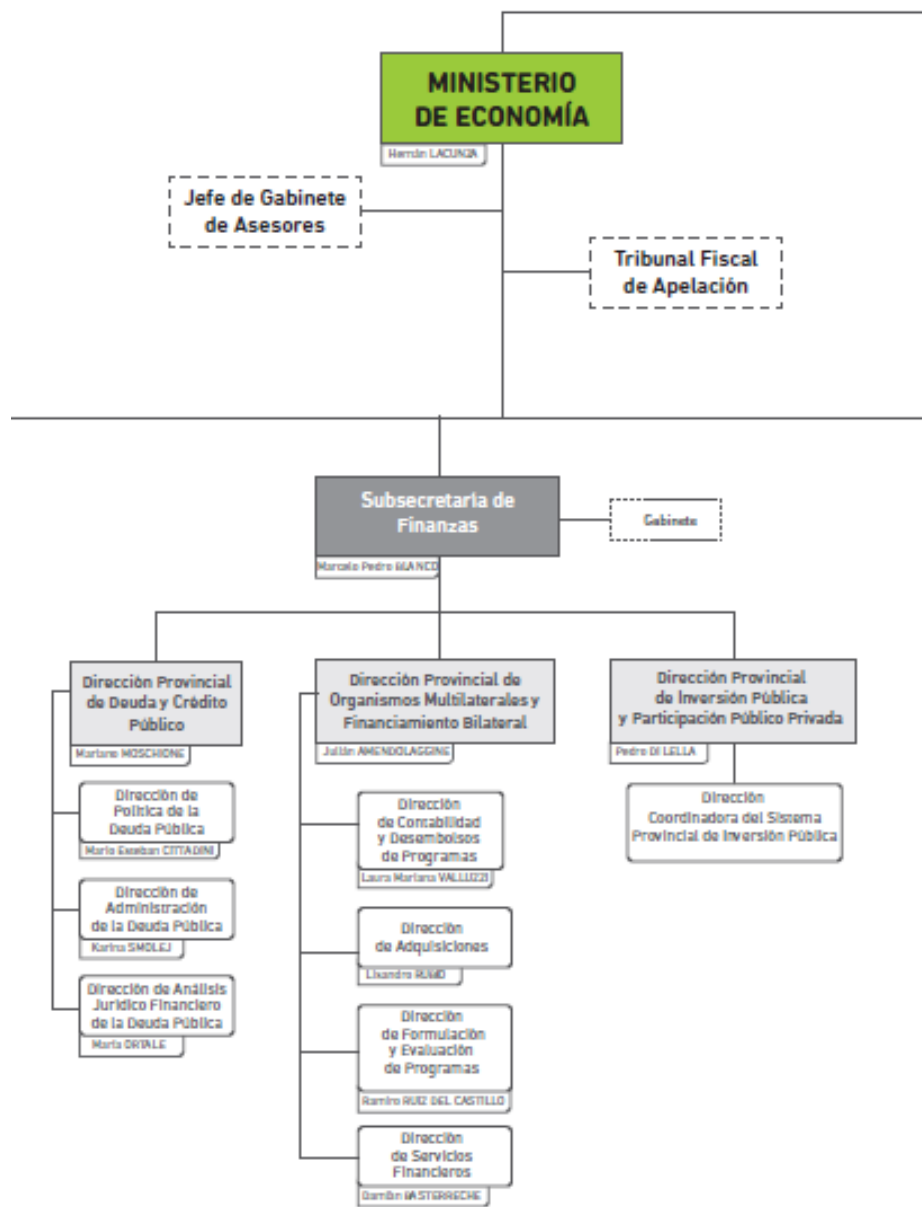
1. Organigramas

1.1 Ministerio de Hacienda de Nación 2018



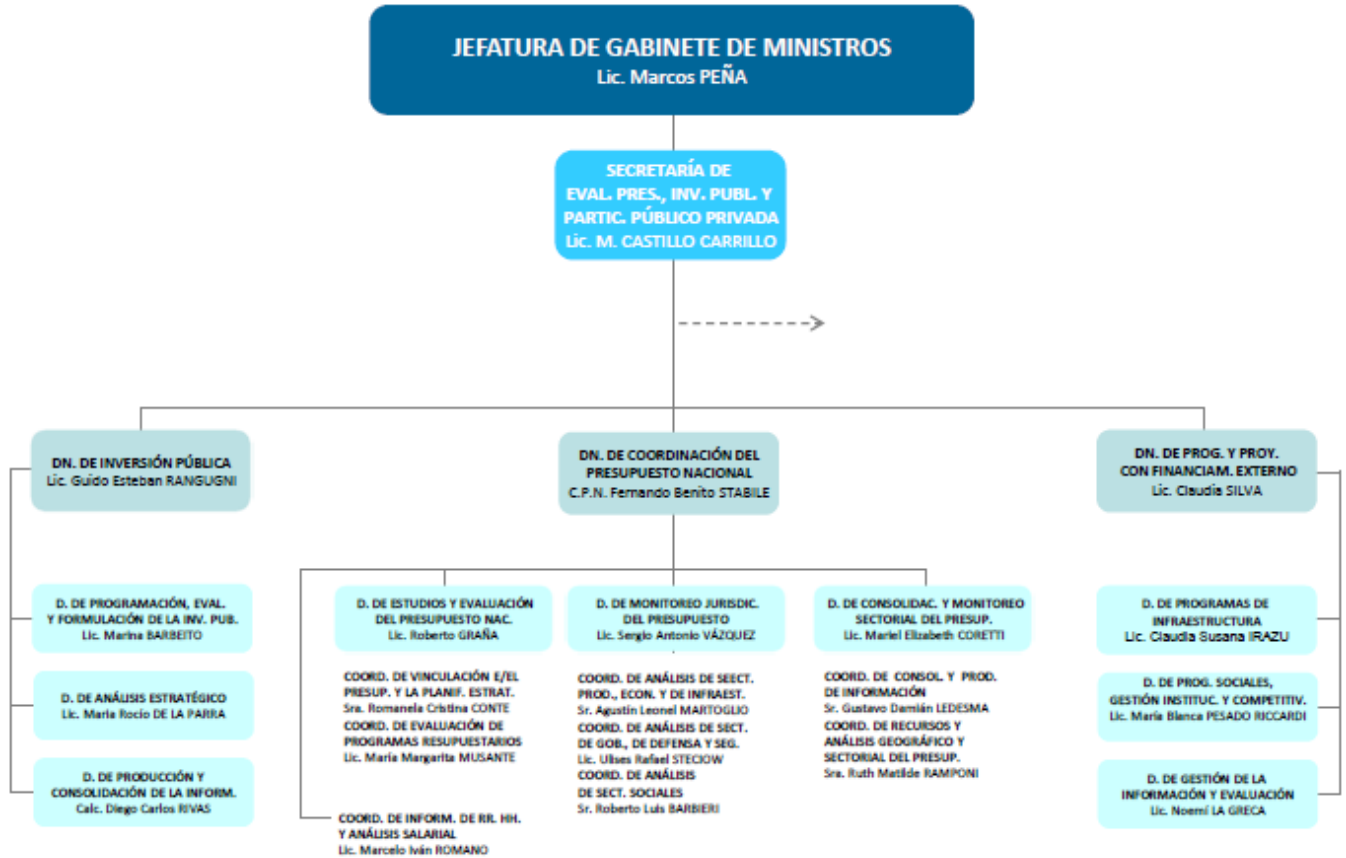
Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/hacienda.pdf>

1.2 Ministerio de Economía de la PBA 2018



Fuente: <https://www.gba.gov.ar/economia/organigrama>

1.3 Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación 2018



Fuente: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/jgm.pdf>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, C., KESSLER, G. y REPETTO, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Buenos Aires: CLASPO.
- ADELANTADO, J. y SCHERER, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista chilena de Administración Pública N° 11, junio*. Santiago de Chile.
- AGUILAR ASTORGA, C. y LIMA FACIO, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009*. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F.:
 - (1992). Estudio introductorio y edición. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
 - (1993). Estudio Introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
 - (1996). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- AGUILO, J. C. (2005). *Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva*. Recuperado el 7 de marzo de 2015 en <http://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/4057>
- ANDRENACCI, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la argentina contemporánea. En Andrenacci, L. (organizador): *Cuestión social y política*

social en el Gran Buenos Aires. La Plata: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento- Ediciones Al Margen.

- BANCO MUNDIAL (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004). *Estrategia de País del Banco con Argentina (2004-2008)*. Washington D.C: BID.
- BASUALDO, E. (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. Documento N°1. Maestría en Economía Política Argentina. Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Recuperado el 25 de octubre de 2018 en: www.flacso.org.ar/economia
- BERTRANOU, F. (2015). *Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. *Revista Estado y Políticas Públicas N° 4, Año III, mayo de 2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- BERTRANOU, F. y BONARI, D. (coords.) (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- BEVILACQUA, M. L., IPPOLITO, D., KOCH, D. y BENÍTEZ, E. (2017). *Financiamiento internacional de gobiernos provinciales: un análisis del caso entrerriano*. *Tiempo de Gestión N°24. Pp. 13-41*. Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- BLUTMAN, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2012). *Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado*. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, año 18, n. 30, 2012*. Serie Continuidades y Rupturas en las Ideas sobre el Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.

- BONVECCHI, A. y SMULOVITZ, C. (2008). Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social. En Cruces, G, (comp.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. 1a ed. Buenos Aires: Banco Mundial.
- BOTTO, M. y SCARDAMAGLIA, V. (2011). Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado? *Serie Aportes N° 15*. Argentina: FLACSO-LATN-FUNDACION FRIEDRICH EBERT.
- BOTTO, M. y SCARDAMAGLIA, V. (2011). *Globalización y descentralización: la internacionalización del policy making en las provincias argentinas*. Documento de Trabajo N° 61. Área de Relaciones Internacionales. FLACSO, Argentina.
- BOTZMAN, M. y TUSSIE, D. (1991). Argentina y el ocaso del Plan Baker Las negociaciones con el Banco Mundial. *Boletín Informativo Techint N° 265*. Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1995). Development economics and the World Bank's identity crisis. *Review of International Political Economy*. United Kingdom.
- BURKI, S.J y PERRY, G. (1998). Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CAMOU, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- CASABURI G. y TUSSIE D. (2000) La Sociedad civil y las agendas de los organismos de crédito. En Tussie, D. (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación*. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

- CECCHINI, S. y MARTINEZ, R- (2011). *Protección social inclusiva en América Latina, una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2005). *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. 1a ed. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros.
- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2009). Conceptualizando la Gestión Social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Organizadoras), *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, p. 53-86: Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- CLEMENTE, A. (coord.) (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*. Recuperado el 10 de junio de 2014 en: <http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf>
- CORAGGIO, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires-Madrid: UNGS-Miño y Dávila.
- CORBALÁN, M. A. (2004). Intervención y disciplinamiento. Función política de los organismos internacionales de crédito. *Ciclos, Año X~ Vol. X~ N° 27, 1er. semestre*.
- CORSIGLIA MURA, I. (2013). Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión. En *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 2 no. 2*. Universidad Nacional del Nordeste - Centro de Estudios Sociales, Resistencia.
- DANANI, C. (2004). Introducción. El alfiler en la silla; sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En

Danani, C. (comp.) *Política social y economía social. Debates Fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.

- DE SENA, A. y MONA, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En De Sena, A. Ed. *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- ENRÍQUEZ PÉREZ, I. (2016). Los senderos de los organismos internacionales en la cooperación para el desarrollo: un panorama general sobre la evolución de las estrategias del Banco Mundial. *Análisis político n° 88*, Bogotá, septiembre-diciembre, pp. 105-125.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de modernización del Estado (2011). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- ETCHICHURY, H. J. (2013). El Banco Mundial y las políticas sociales argentinas: la Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de derechos humanos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año VII, Número 11*.
- FAL, J. (2013). Las operaciones del Banco Mundial en la argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico. Periferias. *Revista de Ciencias Sociales. Año XXII N° 21 primer semestre*.
- FERNÁNDEZ ARROYO, N. y SCHEJTMAN, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. 1a ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

- FLEURY, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde? *Nueva Sociedad* N° 160. Marzo-abril.
- GARCÍA DELGADO, D.:
 - (2011). Crisis global: Modelo de desarrollo y de inserción. Un nuevo escenario para los países de la región. En Amaya, P. (Comp. y edición). *El Estado y las políticas públicas en América Latina. Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitaria de La Plata.
 - (2013). (Editorial) Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo Paradigma. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año 2013. ISSN 2310-550X p. 14-18. Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. y RUIZ DEL FERRIER, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. ISSN 2310-550X p. 64-81. Buenos Aires.
- GÓMEZ CÁRDENAS, C. W. (2011). *Hacia un entendimiento necesario del concepto de políticas públicas en las ciencias sociales*. Recuperado el 7 de enero de 2015 en: http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_8/Perspectivas.pdf
- GRASSI, E.:
 - (2000). Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas. *Revista Sociedad* N° 16, Buenos Aires.
 - (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio editorial.

- LAGUADO, A. y CAO, H. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015*. ISSN 2310-550X p. 60-68.
- LARDONE, M.:
 - (2003). Las reformas de los Estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. *Meeting of the Latin American Studies Association*, Dallas, Texas.
 - (2005). *Juegos trilaterales. Los desafíos político-financieros de la intervención de Bancos Multilaterales de Desarrollo en Provincias argentinas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP: Agendas regionales en conflicto. Córdoba, 15 al 18 de noviembre, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
- LLOBET, V., LITICHEVER, C. y MAGISTRIS, G. (2012). La construcción del "beneficiario" en los programas sociales dirigidos a niñas, niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense. *Revista de Ciencias Sociales*, 138 (IV) 77-92.
- LOSADA i MARRODÁN, C. (1999) (Editor) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L., RODRIGUEZ, C. (1999). *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- LUCIONI, L. (2003). Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias. *Serie Estudios y Perspectivas N°17*. CEPAL. Buenos Aires.

- LUCIONI, I. y DVOSKIN, A. (2002). *El financiamiento de la Banca Multilateral a la Argentina*. Centro de Estudios para el Cambio Estructural. Recuperado el 17 de diciembre de 2015 en: <http://fcece.org.ar/>
- MALLARDI, M., FERNANDEZ, E. y MUSSO, M. P. (2015). Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina. Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. *Plaza Pública, Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA. Número Especial, Noviembre*. Tandil.
- MANN, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- MARTINEZ FRANZONI, J. (2007). Regímenes de bienestar en América Latina. *Documento de Trabajo N°11*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24*. (Oct. 2002). Caracas.
- MENY, Y. y THOENING, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2011). *La Inversión Pública 2003-2010. Una herramienta para el desarrollo*. Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Nacional de Inversión Pública, Dirección de Programación de la Inversión Pública y Análisis de Proyectos. Buenos Aires.
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2015. Nueva York.
- OSZLAK, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio. En *Lecturas sobre el estado*

y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.
Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento CEDES/G.E. CLACSO/ Vol. 4.* Buenos Aires.
- PAIKIN, D. (2010). *Integración Regional y nuevos pactos federales. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR.* Tesis doctoral. UBA. Buenos Aires.
- PAUTASSI, L. (2001). Estabilización, ajuste estructural y Derechos Sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico. En Courtis, C. (comp.) *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho.* Buenos Aires: Eudeba.
- PERRY, G. y GARCÍA, E. (2017) *La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas.* Recuperado el 21 de noviembre de 2018 en URL: <http://journals.openedition.org/poldev/2510> ; DOI : 10.4000/poldev.2510
- PRATS I CATALÁ, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina neoinstitucionalista. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- REPETTO, F.:
 - (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa.* Buenos Aires: Sudamericana/Universidad de San Andrés.
 - (2002). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile.* Buenos Aires: Prometeo.
 - (2003). *Entre la no cooperación y los acuerdos puntuales: notas sobre la concertación socio-política en Argentina.* VIII Congreso Internacional del

CLAD: Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, 28 al 31 de octubre.

- (2004). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Documento de Trabajo No. I-52. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES):
- REPETTO, F. y ANDRENACCI, L. (2006). Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina. En ANDRENACCI, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- REY, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2. FLACSO. Argentina
- SAGASTI, Francisco (2002). La Banca multilateral de desarrollo en América Latina. *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 119. CEPAL: Santiago de Chile.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- STIGLITZ, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL* N°80. Chile.
- TAMAYO SÁEZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y E. Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- THWAITES REY, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina? *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* N° 32. CLACSO, Argentina.
- TOUSSAINT, E. (2007). *Banco Mundial. El golpe de estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. España: Editorial El viejo Topo.

- TUSSIE, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Integración y Comercio N° 21*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (p.69).
- TUSSIE, D. y LOZA, J. (2012). Instituciones Multilaterales y ODM: El diálogo necesario entre economía y cultura. En Carlos Moneta (Comp.) *La cultura, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Organismos de integración y multilaterales*. Argentina: FLACSO.
- VARESI, G. A.:
 - (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de economía. Vol. 41, N° 161*. México.
 - (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Revista Realidad Económica N° 302*. Buenos Aires.
- VILAS, C.:
 - (2000). Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Reforma y Democracia N° 18* (octubre 2000). CLAD, Caracas.
 - (2005). ¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre la soberanía y autonomía en el en el capitalismo globalizado. En Vilas, C.; Iazzetta, O.; Forcinito, K. y Bohoslavsky, E. (2005), *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo libros.
 - (2010). Política y políticas públicas en América Latina. En Amaya, P. (Comp. y ed.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina. Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Universitaria de La Plata.

- VINOCUR, P. y HALPERIN, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *Serie Políticas Sociales N° 85*. Chile, CEPAL.
- ZUBELZÚ, G. (2004). (Coord.) *Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Primer Informe. Argentina: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- ZUBELZÚ, G. e IGLESIAS, V. (2005). *Provincias y relaciones internacionales. Segundo Informe de Relevamiento y diagnóstico*. Argentina: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ABAL MEDINA, J. M. (2012). De la “nueva gerencia pública” a una concepción distinta sobre el estado. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Año 18-N° 30. Buenos Aires.
- ABRAMOVICH, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL N°88*. Santiago de Chile.
- ACUÑA, C. y REPETTO, F. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: BID-CEDI.
- ADELANTADO, J., NOGUERA, J.A., RAMBLA X., y SAEZ L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología Número 3*. México: Universidad Autónoma de México.
- ÁLVAREZ, C.; MANES, M.; PAREDES, P. e IVANI, G. (s/f): El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina. *Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de*

finanzas públicas. Tandil, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Centro.

- ANDRENACCI, L. (2001). *Miseria de la política social argentina*. Recuperado el 14/5/2018 en:
https://www.academia.edu/603098/Miseria_De_La_Pol%C3%ADtica_Social_Argentina
- ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En Molina, C. G. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO:
 - (1998). *Reforma Institucional para el Desarrollo*. Washington D.C.: BID, División Estado y Sociedad Civil.
 - (2003). *Modernización del Estado*. Documento de Estrategia. Washington D.C.: BID.
- BANCO MUNDIAL (2017). *Manual para prestatarios del Banco Mundial*. Grupo Banco Mundial.
- BELMARTINO, S. (s/f) *Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría*. Recuperado el 23 de noviembre de 2018 en:
<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/belmartino1.pdf>
- BERTRANOU, E. y BONARI, D. (2003). *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Premio Fulvio Salvador Pagani. Córdoba, Argentina: Comunicarte Editorial.
- BLUTMAN, g. (2005). Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina. Ponencia presentada en 3º Congreso Argentino de administración pública. *Sociedad, estado y administración. "Repensando las*

relaciones entre estado, democracia y desarrollo". San Miguel de Tucumán. 2, 3 y 4 de Junio.

- BRESSER PEREIRA, L. C.
 - (1998). La reconstrucción del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 105-110. Edición especial 50 años. Santiago de Chile.
 - (1998). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- CALVENTO, M. (2014). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Revista INTERAÇÕES*, v. 15, n. 2, 301-313. Campo Grande, Brasil.
- CAO, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. *Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.
- CARBAJALES, J. J. y GASOL VARELA, C. *La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones*. Recuperado el 19/3/2015 en: <http://www.derechointernacional.net/publico/doctrina/parte-general-/218-la-gestion-internacional-de-las-provincias.html>
- CETRÁNGOLO, O. y JIMENEZ, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL N° 84*. Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, O.; JIMENEZ, J. P.; DEVOTO, F. y VEGA, D. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie Estudios y Perspectivas N°12*. Buenos Aires: CEPAL.

- DALLA VIA, A. R. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. *Integración y Comercio N° 21*. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (p.11). Buenos Aires.
- DE MARSILIO, E. G. (2006). Relaciones paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino. *Ponencia presentada en el III Congreso de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- DE SENA, A. y CENA, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En De Sena, A. (Ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. E-Book.
- DETTANO, A. (2014). Políticas sociales, una mirada desde los '90 hasta la Argentina actual. En De Sena, A. (Ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. E-Book.
- DIODATI, M.; MENDÍAZ, M.G. (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. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.
- FINOT, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL N° 86*. Buenos Aires.
- GAITÁN, F. A. (2002). El financiamiento internacional de las políticas sociales de un estado periférico. *Ponencia presentada en el Primer Congreso de Políticas Sociales Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales*. Quilmes, 30 y 31 de mayo.

- GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2007). El concepto de actor reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 3, núm. 6, junio, pp. 199-216. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.
- GÓMEZ SABAINI, J. C. y JIMENEZ, J. P. (2010). *El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina (un análisis de casos)*. Informe elaborado a solicitud de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- GOTELLI, A. (2017). *Proyecto político-económico y modelo de acumulación en la Argentina reciente. Los primeros años del gobierno de Cambiemos*. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica.
- GRASSI, E. (2002). El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. *Ponencia presentada en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en la Argentina*. Bernal, Provincia de Buenos Aires, 30 y 31 de mayo. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- IGLESIAS, E. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: PNUD.
- ISUANI, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En Cruces, G, (comp.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, 1a ed. Buenos Aires: Banco Mundial.
- MAJONE, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MANZO, A. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. *Civilizar 11 (21): 15-32, julio-diciembre*.

- MIERES, F. y TRUCCO, P. (2008). El financiamiento para el desarrollo y la reforma del sistema financiero internacional. Una mirada desde América Latina. *Documento de Trabajo N° 17*, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, Argentina.
- MINISTERIO DE FINANZAS (2018). *Marco normativo. Recopilación de los aspectos normativos vinculados con el Sistema de Crédito Público*. Secretaría de Finanzas. Presidencia de la Nación. Argentina.
- MIRANDA, R. (2005). *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*. Anuario IRI. La Plata: UNLP.
- NARODOWSKI, P. y PANIGO, D. (2010) El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la Provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía N° 75*. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- PAIKIN, D. *El nuevo marco legal del accionar provincial en el MERCOSUR*. Recuperado el 7 de marzo de 2019 en: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/El-nuevo-marco-legal-del-accionar-provincial-en-el-MERCOSUR1.pdf>
- PIANA, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 6 N° 12 (enero-junio).
- PRATS I CATALÀ, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 10*, pp.103-148. Institut Internacional de Governabilitat.
- de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, España
- REPETTO, F.
 - (2000). Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90. *Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156*, Buenos Aires, enero-marzo.

- (2001). Notas sobre los aspectos político-institucionales que impiden la construcción de la autoridad social en el caso argentino. *Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político, 14 al 17 de Noviembre.

- (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES-Guatemala.

- REY, M. (2012). Hacia una administración pública para el estado democratizador. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Año 18-N° 30. Buenos Aires.

- SCHWEINHEIM, G.F. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 49, febrero, pp. 57-98. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.

- SCHWEINHEIM, G.F. (2012). Desarrollo, instituciones y organización pública. Niveles de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Año 18-N° 29. Buenos Aires.

- SHEPSLE, K. (2003). Acuerdos políticos en los marcos institucionales. En Goodin, R. (ed.) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

- SUBIRATS, J. y GOMA, R. (1999). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En Goma, R. y Subirats, J. (coords.), *Políticas Públicas en España. Contenidos, de actores y niveles de Gobierno*. Barcelona: Ariel.

- STEIN, E. y TOMMASI, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*. VOL. XIII. NÚM. 2. II Semestre. PP. 393-416.

- THWAITES REY, M. (1999). Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Revista Realidad Económica*, N° 160. Buenos Aires.
- TITMUSS, R. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- TORRE, J. C. (1998) El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Recuperado el 23/11/12 en: <http://politicalatinoamericana sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/89/2011/torre.pdf>
- TUSSIE, D. (1997). (comp.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. FLACSO-Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.
- VILAS, C.:
 - (2012). Instituciones: ni tanto ni tampoco. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Año 18-N° 30. Buenos Aires.
 - (2014). El ajuste estructural como reforma del estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina. *Realidad Económica* N° 287 - octubre/noviembre.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la provincia de Buenos Aires (Arts. 47, 48 y 49)

LEYES NACIONALES

- Ley N° 10.189 Complementaria Permanente de Presupuesto (T.O. Decreto 4502/98) por la Ley N° 13.403
- Ley N° 22.520 de Ministerios de la Nación

- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Ley N° 27.469 de Consenso Fiscal

LEYES PROVINCIALES

- Ley N° 13.767 (y modificatorias) de Administración Financiera de la PBA
- Ley N° 14.828 Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires
- Ley N° 14.982 de presupuesto para el ejercicio 2018
- Ley N° 14.989 de Ministerios de la PBA

DECRETOS NACIONALES

945/17; 575/18; 585/18; 632/18; 801/18; 958/18; 1119/18

DECRETOS PROVINCIALES

953/97; 2082/01; 258/02; 947/05; 948/05; 206/07 B; 1827/08; 3260/08; 103/09; 1977/09; 92/11; 684/11; 48/15; 450/16; 170/17; 171/18

DOCUMENTOS DE PROYECTO Y ESTRATEGIAS DE OMC CONSULTADOS

BID

BID 1700 OC-AR Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires

BID 2210 OC-AR Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión

BID 3256 OC-AR Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista

Estrategia de país 2004-2008; 2012-2015; 2016-2019.

BIRF

BIRF 7268-AR, 7472-AR y 7947-AR Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (APL 1, APL 2 y APL 1 FA)

Estrategia de Asistencia al país para la República Argentina 2006-2008

Estrategia de Alianza con la República Argentina 2010-2012 y 2015-2018

PAGINAS WEB CONSULTADAS

https://www.gba.gob.ar/economia/organismos_multilaterales_y_financiamiento_bilateral

<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sehacienda/relacionesinternacionales>

http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/#/DIJL_buscador.php?tipo=1

<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1217.pdf>

<http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/programas-y-planes-2/ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas/>

<http://www.radaracademico.mecon.gob.ar/wp-content/uploads/2013/08/2003-2012.pdf>

<https://www.iadb.org/es/paises/argentina/estrategia-y-representacion>

<https://www.iadb.org/es/proyectos>

<https://www.iadb.org/es/projects-search?query%5Bcountry%5D=AR&query%5Bsector%5D=&query%5Bstatus%5D=&query%5Bquery%5D=&page=4>

<https://www.iadb.org/es/projects-search?query%5Bcountry%5D=AR&query%5Bsector%5D=&query%5Bstatus%5D=PIP&query%5Bquery%5D=>

<http://www.bancomundial.org/es/about>

<http://projects.bancomundial.org/?lang=es>

<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services#IPF>