



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

**La innovadora gestión de financiamiento internacional para
concretar el Plan Provincial de Acueductos, entre 2007-2019,
de los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de
Santa Fe.**

Alumna: Josefina Tusman Gueli

Director: Hernán Cianciardo

Rosario. Octubre 2023

ÍNDICE

Introducción.....	3
Marco Teórico.....	6
Capítulo 1: Fuentes de financiamiento externo tradicionales en la Provincia de Santa Fe: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y El Banco Interamericano de Desarrollo.....	13
Análisis de los préstamos del BIRF y del BID a la provincia de Santa Fe.....	18
Préstamos gestionados con el BIRF.....	19
Préstamos gestionados con el BID.....	26
Capítulo 2: Marco normativo que regula el acceso al financiamiento externo. El caso de la Provincia de Santa Fe.....	32
Constitución Nacional.....	32
Constitución de la Provincia de Santa Fe.....	35
Leyes Nacionales.....	36
3- Capítulo 3: La gestión de los gobiernos del Frente Progresista en torno al financiamiento externo para los Acueductos Reconquista y Desvío Arijón.....	39
Plan Estratégico Provincial.....	39
Acueducto Reconquista.....	44
Acueducto Reconquista - Financiamiento del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe.....	45
Acueducto Reconquista - Financiamiento del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional (OFID).....	48

Acueducto Desvío Arijón.....	50
Acueducto Desvío Arijón - Financiamiento del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe.....	51
Acueducto Desvío Arijón - Financiamiento del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional.....	53
Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	60

Introducción

La búsqueda de financiamiento de la provincia de Santa Fe para llevar a cabo el Plan Provincial de Acueductos ¿fue una gestión financiera internacional innovadora?

A fines del siglo XX con el inicio del proceso de globalización, se dan cambios estructurales en el sistema internacional, permitiendo la aparición de nuevos actores con capacidad de participar en él. A comienzos del nuevo siglo se hace evidente que los actores subnacionales, como la provincia de Santa Fe, se consolidan en su posición de actores con competencia en el campo internacional.

El interés de esta investigación es estudiar el caso de un actor subnacional, la provincia de Santa Fe. La tesina se enmarca en la disciplina de las Relaciones Internacionales, y se plantea como problema de investigación: ¿Fue innovadora la gestión que los gobiernos del Frente Progresista de la Provincia de Santa Fe llevaron a cabo para obtener financiamiento internacional para concretar el Plan Provincial de Acueductos?

El objetivo general es determinar si la gestión llevada a cabo por los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de Santa Fe, durante los años 2007-2019, con el fin de obtener financiamiento internacional para concretar el Plan Provincial de Acueductos fue innovadora.

A lo largo de la tesina se expone cómo fue la gestión externa llevada adelante por el gobierno santafesino para cada préstamo, teniendo presente que el fin fue la consecución de financiamiento externo para parte del Sistema Provincial de Acueductos, en un marco de diversificación de las fuentes de tal financiamiento.

Con relación al objetivo general planteado, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- 1) Analizar las fuentes de financiamiento externo tradicionales que históricamente la provincia de Santa Fe utilizó.
- 2) Indagar sobre el marco normativo nacional y provincial que le proporcionan a Santa Fe acceso al financiamiento internacional.
- 3) Examinar la gestión externa de los gobiernos del Frente Progresista Cívico y Social en la búsqueda de financiamiento para llevar adelante el Plan Provincial de Acueductos.

Los objetivos específicos estructuran la investigación, dado que la misma está planteada de forma tal que cada objetivo corresponde a un capítulo de la tesina.

Se plantea como hipótesis que "los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de Santa Fe llevaron a cabo una gestión financiera internacional innovadora al buscar diversificar sus relaciones exteriores con el objetivo de obtener financiamiento para concretar el Plan Provincial de Acueductos".

Se seleccionó a la provincia de Santa Fe por la relevancia que posee debido a su estructura productiva, población y posición geográfica, al posicionarse como la tercera economía del país y como la tercer provincia más poblada; por tener una participación activa en el escenario internacional; y por la disponibilidad de acceso a información y datos.

En lo que respecta al diseño metodológico, se recurre a un enfoque preeminentemente cualitativo, fundado en la recolección y análisis de datos, tanto en fuentes primarias como secundarias.

El diseño metodológico está basado en un enfoque cualitativo, tratándose de un estudio de caso. Las técnicas de recolección utilizadas fueron fuentes primarias, entre las que encontramos decretos, leyes, boletines y comunicados de prensa oficiales, convenios de préstamo y declaraciones de funcionarios; y fuentes secundarias, entre las que se incluyen publicaciones académicas e información disponible en medios digitales como diarios.

Como recorte temporal se toma el período 2007-2019. El inicio del recorte se da con la elección del Doctor Hermes Juan Binner (2007-2011) como el primer gobernador santafesino del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), una coalición de partidos conformada por varias fuerzas políticas, lideradas por el Partido Socialista (PS). Durante la gestión de Binner se puso en marcha el Plan Estratégico Provincial, documento central que estructuró las políticas públicas del Frente, siendo el Plan Provincial de Acueductos una política pública que se desprendía del mismo. El gobierno del Doctor Antonio Juan Bonfatti (2011-2015) amplió el original, el cual pasó a llamarse Plan Estratégico Provincial Visión 2030. El año 2019 se tomó como fin del recorte temporal debido a que se da un cambio de signo político, al terminar el mandato del Ingeniero Roberto Miguel Lifschitz (2015-2019), último de los gobernadores del Frente Progresista.

Con el objeto de comprobar la hipótesis que indica que "los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de Santa Fe (2007-2019) llevaron a cabo una gestión financiera internacional innovadora al buscar diversificar sus relaciones exteriores con el objetivo de obtener financiamiento para concretar el Plan Provincial de Acueductos", la tesina está

dividida en una introducción, tres capítulos, uno por cada objetivo específico, y una conclusión.

En la introducción se abordan las cuestiones metodológicas como significar el concepto de innovador y el contexto de los cambios que se dieron en el sistema internacional, los cuales permitieron que los actores subnacionales incrementaran su participación en el mismo.

El primer capítulo realiza un recorrido por algunos de los créditos a los que la provincia accedió por parte de dos de los organismos financieros más tradicionales, entre los que se destacan los vinculados al desarrollo de infraestructura.

El segundo capítulo busca indagar sobre el marco normativo nacional y provincial que les permiten a los actores subnacionales, específicamente las provincias, acceder a fuentes de financiamiento externas.

En el tercer capítulo se examina la gestión externa de los gobiernos del Frente Progresista Cívico y Social en la búsqueda de financiamiento para llevar adelante parte del Plan Provincial de Acueductos donde se observa que apostaron a diversificar las relaciones exteriores de la provincia, y buscaron negociar de forma directa con organismos financieros internacionales.

Por último, la tesina concluye con un apartado final en el que se plantean las conclusiones derivadas de la investigación.

Marco Teórico

Se expone como marco teórico a un conjunto de enfoques teóricos, que de forma complementaria indagan sobre el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional, prestando especial atención al rol más dinámico que empiezan a tener los actores subnacionales. También se enumeran los conceptos centrales que estructuran a esta tesina.

Nuevos y múltiples actores han aparecido en el sistema internacional a partir de mediados del siglo pasado. Estos comprenden tanto a estados, que emergieron a partir del proceso de descolonización, como a actores completamente nuevos, entre los que se destacan organizaciones internacionales, empresas transnacionales y entidades subnacionales.

En la década del 70 el mundo experimentó grandes modificaciones que impactaron en el sistema internacional en su conjunto. El proceso de descolonización en África y Asia tuvo como consecuencia el aumento de estados en la arena internacional. Como mencionamos, el surgimiento de actores no estuvo limitado a los estados, también se impusieron otros completamente nuevos. Esto sumado a que en ese momento la Guerra Fría estaba atravesando por un período de distensión político-militar, y los avances tecnológicos y científicos que se percibieron, por ejemplo, en mejoras en los medios de transporte y comunicación generaron mayores flujos de comercio internacional. En un contexto en el que se consolidaba la globalización económica, temas vinculados a lo económico, social y ambiental desplazaron a los tradicionales temas sobre la seguridad y lo militar. Como menciona Ippolito, “con todos estos cambios la agenda de la política internacional se amplió para abarcar a las cuestiones ambientales, sociales, culturales y especialmente de subdesarrollo y urbanización” (Ippolito, 2017: 36).

En lo que respecta al debate teórico en las Relaciones Internacionales, durante muchos años la teoría imperante fue el Realismo, que consideraba al estado-nación como el actor central en el escenario internacional. Sin embargo, a raíz de estos cambios esta teoría comenzó a ser desafiada, al no poder darle respuesta a los planteos que surgieron a partir de las transformaciones. De esta manera, “nuevas aproximaciones, insatisfechas con el carácter estatocéntrico del realismo, intentaban ofrecer nuevas respuestas que, naturalmente, incluían la toma en consideración de nuevos actores internacionales” (García Segura, 1992: 15).

Esta tesina toma nociones de la corriente teórica de la Interdependencia Compleja planteada por Robert Keohane y Joseph Nye, quienes le otorgan un papel preponderante al ascenso de estos nuevos actores y analizan la vinculación entre ellos.

La Teoría de la Interdependencia surge en el marco de un nuevo orden económico internacional que se estaba gestando en los 70, mientras estaban sucediendo hechos históricos como la Guerra de Vietnam y los shock petroleros, siendo una de las primeras en cuestionar al realismo. En tal sentido, Keohane y Nye se preguntan qué era lo que estaba pasando en la Política Internacional y qué cuestiones el realismo no estaba pudiendo explicar. Ante esto, desarrollan una teoría capaz de explicar esos cambios y poder así comprender la nueva realidad de interdependencia.

Al tener una cosmovisión de la Política Internacional influida por esas transformaciones que estaban ocurriendo en el momento que escriben, es que para ellos emerge a partir de la década del 70 una era de interdependencia económica, de comunicaciones. Desde su perspectiva, la Política Internacional y el escenario internacional son un tapiz en el cual se entrecruzan actores, temas, intereses y poder. Identifican a una gama variada de actores en el sistema internacional además de los estados, entre los que se encuentran empresas multinacionales, bancos, entidades subestatales, organizaciones internacionales. Estos actores se relacionan a través de una multiplicidad de canales de vinculación: interestatales, es decir, entre estados; transgubernamentales que vinculan estructuras subnacionales; y transnacionales que implican relaciones con empresas o actores no estatales.

Keohane y Nye (1988) exponen que la interdependencia compleja tiene tres características principales que consisten en canales múltiples, ausencia de jerarquía en los temas y la irrelevancia de la fuerza militar para resolver ciertas cuestiones.

Si analizamos en detalle estas características de la interdependencia compleja encontramos al menor papel asignado a los temas militares en comparación a los temas económicos y sociales, es decir, ya no hay una clara jerarquía de los temas militares por sobre los económicos y sociales. Además, se da el desdibujamiento de la división entre política interna y política externa debido a la multiplicación de canales interestatales, transgubernamentales y transnacionales. A su vez, hay una agenda desjerarquizada con relación a la alta y baja política, la seguridad militar ya no domina la agenda sino que hay una gama de asuntos económicos y sociales que también son importantes (Keohane y Nye, 1988).

En resumen, la interdependencia plantea que las estrategias de vinculación no son únicamente a través de la fuerza militar, ya que la misma no siempre es un instrumento eficaz para solucionar temas que tengan que ver con otras cuestiones, como lo ambiental o lo migratorio. Además, propone la existencia de múltiples canales de contexto, por lo que el estado deja de ser un actor unificado, al pasar a intervenir y vincularse internacionalmente entre numerosos actores transnacionales y transgubernamentales.

La Teoría de la Interdependencia Compleja hacía foco en los actores que durante los años 70 tuvieron un rol activo en el escenario internacional: “empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, ministerios o agencias gubernamentales, etc.” (García Segura, 1992: 21). No obstante, y a los fines del presente trabajo, también mencionaremos como enfoque teórico al Paradigma del Sistema Global, el cual aparece en la década del 80 enfocado específicamente en los actores políticos subestatales.

Este enfoque es apropiado con miras a esta investigación ya que profundiza y va más allá de las categorías de actores e interacciones consideradas por la Teoría de la Interdependencia Compleja, focalizada principalmente en actores internacionales de tipo económico, como las multinacionales. El Paradigma del Sistema Global, por lo contrario, se centraba en los actores políticos subestatales, quienes se estaban teniendo un rol cada vez más importante ante las dificultades de los estados para responder a los retos de la interdependencia y a las demandas económico sociales cada vez más apremiantes de los ciudadanos (García Segura, 1992).

Como mencionamos en la introducción, el actor central de esta tesina es la provincia de Santa Fe; el cual es una entidad subnacional. Nos interesa entonces, definir a este tipo de actores y al mismo tiempo analizar de manera específica cómo surgen y consolidan su participación en el escenario internacional.

Entendemos por entidades políticas subestatales en base a la conceptualización de García Segura, la cual define a las mismas haciendo referencia a tres características que identifica en ellas: “1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) o de un Estado unitario con una administración territorial diversificada” (García Segura, 1996: 237).

También nos parecen pertinentes las observaciones que hace Zubelzú (2008), quien afirma que los actores gubernamentales son componentes de unidades políticas estatales, los cuales a su vez pueden clasificarse en distintos niveles subnacionales tales como regiones, provincias y municipios.

La autora menciona que “el término correcto para nombrar a los actores componentes de los Estados, sería el de subestatal. Sin embargo, el empleo del término subnacional, como lo advierte la académica española, es empleado predominantemente. Tanto el “actor subnacional” como el “actor subestatal” derivan de un mismo concepto integral: el “Estado-Nación”. Por esto se entiende entonces que su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008: 37).

Como se señaló con anterioridad, en un nuevo mundo interdependiente son cada vez mayores las demandas del tipo sociales y económicas por parte de la sociedad al estado. Ocurre entonces que, ante el aumento en número y tipo de demandas, el estado central no puede brindar respuestas a todas, por lo que las entidades subestatales pasan a ocuparse de ellas, asumiendo de este modo un rol central a la hora de dar soluciones a los reclamos de la ciudadanía. Es en este marco en el que “en el intento de satisfacer las demandas locales que les corresponden detectan la incidencia de circunstancias globales, y pueden emprender actividades que vayan más allá de su espacio territorial” (García Segura, 1996: 247).

Es importante observar que la participación internacional de las entidades subnacionales es consecuencia de un conjunto de factores tanto sistémicos o externos, es decir provenientes del propio sistema internacional, como domésticos, proveniente del interior de cada estado. Abordaremos ambos tipos a continuación.

Entre los factores provenientes de cambios a nivel sistémico, encontramos acontecimientos como la interdependencia, la globalización, la transnacionalización y la regionalización; que llevan a que actores distintos al Estado nación desarrollen acciones diversas, tales como la búsqueda de cooperación cultural, educativa, económica, entre otras, con otros actores internacionales. Estos procesos, “han favorecido los contactos más allá del Estado nación tanto en el nivel internacional (regímenes, procesos de integración) como motorizando vínculos transgubernamentales (vínculos entre burocracias y actores subnacionales; sean provincias, estados y más incipientemente, municipios)” (Zubelzú, 2006: 148).

García Segura también identifica factores sistémicos al decir que la acción exterior de las entidades subestatales se debe, entre otros motivos, a “la globalización económica, la ampliación de la agenda internacional, la desaparición de la división nítida entre política exterior y política interna, la multiplicación de los canales de comunicación y de los flujos de intercambio a través de las fronteras, la incidencia de las diferentes realidades regionales así como las asimetrías regionales o la transformación del Estado” (García Segura, 1996: 263).

En lo que respecta a los factores domésticos, ubicamos a los procesos de descentralización que impulsaron varios estados, entre los que se encuentra Argentina, a través de los cuales funciones que tradicionalmente habían correspondido al estado central fueron transferidas a las provincias, como por ejemplo la educación y la salud.

A su vez, otro factor interno que favoreció el accionar externo de las entidades subnacionales fue el proceso de redemocratización, posibilitando a partir de la década del 80 avances en los procesos de integración regional y de cooperación internacional, estimulando los contactos transfronterizos de numerosas regiones, provincias y estados de la región (Zubelzú, 2006). La vuelta a la democracia “ha posibilitado el inicio de un proceso de cooperación e integración regional realimentando las acciones de actores subnacionales con sus contrapartes” (Zubelzú, 2008: 21).

Ippolito (2017) es otro autor que menciona que la actividad de las provincias en el ámbito internacional comenzó a perfilarse con la recuperación de la democracia y el ascenso del gobierno de Alfonsín (1983-89), cobrando mayor ímpetu con el proceso aperturista y comercialista del gobierno de Menem a partir de 1989, proceso que se acentuó a partir de 1994, cuando la reforma Constitucional de 1994 introdujo el artículo 124 que reconoce a los gobiernos provinciales facultades para celebrar convenios internacionales.

En línea con lo expuesto por estas autoras, encontramos el concepto de gestión externa de las provincias argentinas de Zubelzú, el cual se suscribe en esta tesina.

Consideraremos a las acciones de los actores subnacionales en el escenario internacional como gestión externa o internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la medida que “cobra relevancia el vocablo por el cual definimos o nominamos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación” (Zubelzú, 2006: 150). De modo que, en esta tesina escogimos el término gestión externa o internacional de un actor subnacional gubernamental para referirnos a la

acción internacional realizada específicamente por las provincias argentinas, ya que no es adecuado decir que las entidades subnacionales llevan adelante una política exterior, al ser un atributo exclusivo del estado-nación.

Así entonces, no utilizaremos el término paradiplomacia debido a que “puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del estado nacional, en un contexto cultural -el argentino- en el que el prefijo para tiene más bien una connotación negativa, incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar), más que de acciones simultáneas o concurrentes” (Zubelzú, 2006: 150).

Por último, es pertinente exponer el planteo de García Segura (1996), para quien dos condiciones son necesarias para que las entidades subnacionales puedan proyectarse internacionalmente: que el interés de la entidad en cuestión sea correspondido por otro actor internacional; y que exista un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias. Veremos a lo largo de los capítulos si hubo un interés correspondido por parte de otro actor internacional. Por su parte, el marco constitucional argentino habilita la participación internacional subnacional, aunque subordinada a las prioridades y objetivos del Estado nacional. El artículo 124 establece que las provincias podrán “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.

También son centrales en esta tesina los conceptos de gestión financiera internacional de las provincias y de finanzas innovadoras.

Decidimos tomar el término gestión financiera internacional de las provincias, propuesto por Carcedo (2022) en su tesis doctoral, definiéndolo como:

Las gestiones realizadas por una o varias provincias en conjunto tendientes a la obtención (negociación y vínculos previos) y durante la totalidad del ciclo de proyecto de un préstamo internacional aprobado, directo o subsidiario, con un organismo financiero internacional, con el apoyo del gobierno nacional en forma de garantía y en el marco de la política exterior argentina, los mandatos constitucionales emanados del art. 124 de la CN y la legislación vigente, que además contemplen el accionar internacional del organismo en cuestión y la existencia, en mayor o menor medida, de condicionalidades, así como la mejor forma de gestionarlas en pos de intentar mantener la autonomía de las decisiones tanto en la esfera provincial como en la nacional (p. 261).

Por gestión financiera internacional innovadora entendemos a las gestiones llevadas adelante por un actor internacional, en este caso un actor subnacional, en el marco de una diversificación de sus relaciones exteriores, con el objetivo de obtener recursos financieros a través de organismos financieros internacionales, los cuales se obtienen con condicionalidades favorables y que permiten resolver problemas vinculados a la ciudadanía.

Asimismo, resultan claves los conceptos de cooperación financiera y de cooperación sur-sur ya que las acciones que la provincia de Santa Fe llevó a cabo y los convenios de préstamo que se suscribieron se inscriben en el ámbito de la cooperación sur-sur y financiera.

Escogimos la siguiente definición de cooperación sur-sur porque no reduce a los estados como los únicos actores que la pueden llevar adelante. Miriam Colacrai realiza un seguimiento de la evolución conceptual de la cooperación sur-sur, y expone que en la década del 90 en el marco de la intensificación de la globalización, la ONU adoptó una definición que trascendía la relación interestatal, describiéndola de este modo como “la cooperación Sur-Sur entraña relaciones bilaterales y multilaterales entre gobiernos, instituciones, empresas, particulares y organizaciones no gubernamentales de dos o más países en desarrollo de la misma región o de regiones distintas” (Colacrai, 2009: 17).

Respecto a la cooperación financiera, para Domínguez Martín (2016) ésta supone la transferencia de fondos que pueden ser de dos tipos: no reembolsables y reembolsables, consistiendo éstos últimos en créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones a organismos multilaterales financieros y garantías de crédito y de emisión de deuda.

Este autor menciona que la cooperación financiera reembolsable “constituye la base sobre la que se apoya el pilar del diálogo político característico de la cooperación sur-sur, que, desde sus inicios, intentó fraguar alianzas para el cambio de las relaciones económicas internacionales” (Domínguez Martín, 2016: 64).

Capítulo 1: Fuentes de financiamiento externo tradicionales en la Provincia de Santa Fe: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo

En presente capítulo se analiza el recorrido histórico del financiamiento en la provincia de Santa Fe. En este apartado la pregunta que surge es ¿Qué tipo de financiamiento hubo históricamente en la provincia? Para poder contestar este interrogante es necesario analizar lo que acontece en los contextos internacionales y regionales, los cuales interaccionan con el contexto subnacional, influyéndose mutuamente y determinando de manera conjunta los proyectos de financiamiento que se dieron en cada momento.

En la década de los 80, el proceso de democratización que se dio en el país en particular, y en Latinoamérica en general, trajo aparejado un proceso de descentralización mediante el cual se transfirieron responsabilidades y funciones que eran propias del Estado-Nación a las entidades subnacionales. Se entendía que la descentralización beneficiaba a la democracia, ya que permitía una cercanía mayor entre los ciudadanos y los gobernantes, y en consecuencia mayor control y transparencia. La descentralización se acentuó durante los 90, con el modelo neoliberal imperante en la región. En dicho período, en consonancia con las propuestas del Consenso de Washington, el fin era disminuir el gasto público nacional; por lo que la transmisión de competencias junto con la privatización de los servicios fue vista por el gobierno nacional como una posibilidad de reducción de su déficit fiscal. Como plantea Agosto, “el proceso descentralizador formó parte de las reformas que planearon modificar el rol del Estado en la economía, la relación entre el Estado y la sociedad, y la forma de provisión de servicios públicos a la sociedad” (Agosto, 2010: 90).

De acuerdo con Jiménez y Ruelas, en la etapa inicial la descentralización consistió en el paso a las provincias de la responsabilidad de “mantener los establecimientos de enseñanza primaria, y la educación para adultos, varios hospitales nacionales, así como servicios sociales y de infraestructura. Posteriormente, en los 90’s, se traspasó la administración y el financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica y más establecimientos hospitalarios” (Jiménez y Ruelas, 2016: 17).

A su vez, la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 afianzó el proceso de descentralización ya que en el artículo 5° se les otorgó a las provincias la facultad de dictar su propia constitución.

Queda en evidencia entonces que, con la descentralización y el traspaso de responsabilidades y funciones de Nación a las provincias, la capacidad fiscal de éstas se vió modificada. Mayores responsabilidades y funciones implicaron mayores gastos por parte de los gobiernos subnacionales; sin embargo, no se vieron acompañados de una transferencia de recursos económicos, motivo por el cual debieron buscar distintas fuentes de crédito para poder cumplir con obligaciones que antes no tenían.

Fue durante esta segunda etapa de la descentralización que las provincias argentinas realizaron sus primeros acercamientos con los organismos multilaterales de crédito, específicamente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que obraron de principales prestamistas a las entidades subnacionales en el período.

Los préstamos que las provincias argentinas en general, y la provincia de Santa Fe en particular instrumentaron con el BIRF y el BID fueron de dos tipos. Por un lado, mediante convenios subsidiarios con la Nación, es decir, el Estado Nacional asumía el endeudamiento con el organismo internacional y luego lo represtaba a las provincias a través de convenios subsidiarios. Las mismas garantizan el repago a la nación con los recursos de la Coparticipación Federal de impuestos (Álvarez et al, 2011). Por otro lado, mediante créditos directos, los cuales eran negociados de manera directa entre el organismo de crédito internacional y la entidad subnacional, sin el Estado-Nación como intermediario. Este tipo de préstamos “suponen una mayor participación y autonomía política por parte de las provincias que deciden qué financiar; cómo estructurar los programas; y cuánto se va a gastar” (Iglesias, 2008: 160).

Es importante destacar que en el artículo 124° de la Constitución Nacional se establece que las provincias pueden 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. Eso significa que las provincias requieren que el gobierno nacional apruebe el financiamiento externo. Este requerimiento puede llegar a operar de forma restrictiva en caso de que quienes gobiernen a nivel nacional y a nivel provincial pertenezcan a espacios políticos diferentes. A pesar de esto, que las entidades subnacionales se vinculen con otros actores del sistema internacional como lo son las organizaciones internacionales, les permite ser un “actor con identidad y voz propia” (Iglesias, 2008: 159).

Las provincias tienen la posibilidad de recurrir a operaciones de crédito público tanto en el mercado de capitales como con organismos internacionales de crédito, siendo ante éstos la opción más atractiva “dadas las condiciones financieras favorables, el andamiaje normativo/institucional que proporciona y la incorporación, dentro de los programas de financiamiento de obras públicas, de componentes complementarios que permiten enriquecer los resultados de la inversión realizada” (“Operaciones de endeudamiento”, 2023).

Santa Fe es una provincia que tiene un rol estratégico debido a su estructura productiva, población, y posición geográfica. De acuerdo con el censo de 2022, posee 3.556.522 habitantes, representando el 7,7% de la población total nacional, lo que la convierte en la tercera más poblada del país, luego de Buenos Aires y Córdoba. Se encuentra en un sector del país privilegiado en lo que respecta a recursos y geografía; ubicada en la Región Pampeana y bordeada de una de las vías fluviales más importantes de Argentina, el Río Paraná. Su actividad productiva se caracteriza por un rol preponderante del sector agropecuario, además de poseer un importante complejo productivo industrial. Se posiciona como la tercera economía del país, detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, mientras que, en materia de exportaciones, uno de cada cuatro dólares que la nación exporta son producidos en Santa Fe (“Santa Fe, Una economía que se destaca”, 2017).

En Santa Fe, la política de endeudamiento se destaca por su manejo prudente, no sólo en lo relativo al nivel de deuda, sino también en lo que respecta a la oportunidad en la que se define contraerla y al destino que se les asigna a esos fondos (“Santa Fe, Una economía que se destaca”, 2017). Su manejo prudente, y su historial de cumplimiento de las obligaciones crediticias hacen que los organismos financieros confíen ante la solidez de la economía santafesina, motivo por el cual es una de las provincias que mayores préstamos ha recibido por parte de organismos como el BIRF y el BID.

Antes de analizar los créditos recibidos por Santa Fe, se expondrán algunas consideraciones generales sobre ambos organismos.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), también conocido como Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) es una organización internacional que forma parte del sistema de Naciones Unidas. Se constituyó en el año 1944, con motivo de impulsar la reconstrucción de Europa luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, teniendo como objetivo promover la cooperación económica entre sus países miembros. Los

acuerdos de Bretton Woods, alcanzados en la Conferencia Monetaria y Financiera de Naciones Unidas y Aliadas celebrada en julio de 1944, fueron los que dieron origen al BIRF.

En sus orígenes, el motivo de creación del BIRF se orientó al financiamiento para la reparación de Europa luego de posguerra, sin embargo, con el correr del tiempo fue ampliando su alcance y sus objetivos, proporcionando en la actualidad préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos, y servicios de asesoría a los países de ingreso mediano y a los países de ingreso bajo con capacidad crediticia, y coordinando, además, las respuestas ante los desafíos mundiales y regionales. Es posible apreciar cómo de estar focalizado en proyectos de reconstrucción para Europa pasó a estarlo en el crecimiento económico de países en desarrollo.

El BIRF se financia a través del capital que aportan los estados miembros accionistas y de los bonos que emite en los mercados internacionales de capitales. Los accionistas del banco son los propios estados y la cantidad de acciones de cada uno de ellos es proporcional al volumen de su economía. En la actualidad posee 189 estados miembros, siendo los principales países accionistas Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos.

Le proporciona préstamos a bajo costo a los estados que forman parte, por lo que es una de las pocas opciones de crédito para aquellos de ingresos medianos y bajos debido a que muchas veces se encuentran restringidos al acceso de financiamiento privado. Como se menciona en la web del Banco Mundial, el BIRF no tiene como objetivo maximizar ganancias sino generar ingresos que le permitan tener solidez financiera para poder sostener sus actividades en favor del desarrollo.

En lo que respecta a la relación entre Argentina y el BIRF, el país no pertenece al listado de estados fundadores ya que no pudo asistir a la Conferencia que dio origen al Banco a causa de no haberle declarado la guerra al Eje al momento en que se estaba llevando a cabo (del 1 al 22 de julio de 1944). Argentina terminó ingresando en 1956, durante la dictadura militar que derrocó al gobierno peronista, por medio del decreto-ley 15.970. El presidente de facto Aramburu firmó los acuerdos de Bretton Woods, por lo que el país se incorporó tanto al BIRF como al Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que ambos fueron creados mediante tales acuerdos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional formada en 1959. Su convenio constitutivo fue redactado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Para que un país de la región pueda ingresar al BID, es

necesario que sea miembro de la OEA. Mientras que los países que no pertenezcan a la región deben formar parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) para ser admitidos.

Es la mayor y más antigua institución financiera de desarrollo regional, siendo actualmente la principal fuente de financiación multilateral para proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe.

De acuerdo con su Convenio Constitutivo, su misión es contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo. Sus dos objetivos generales son impulsar el crecimiento sostenible y reducir la pobreza y la desigualdad (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019). Apoya a los países de la región mediante préstamos, asistencia técnica, inversiones, servicios de asesoría e investigación. En la actualidad está formado por 48 países. Si bien en sus orígenes estaba compuesto por países del continente americano, ahora cuenta con miembros europeos y asiáticos.

El Banco utiliza recursos propios, mediante suscripciones y contribuciones de los países que lo forman parte, y empréstitos que obtiene en los mercados financieros ofreciendo a sus miembros préstamos, donaciones, garantías e inversiones.

A su vez, desde el 2010 el BID tiene una Estrategia Institucional, un documento básico que guía las acciones del Grupo BID. Actualizada en el año 2019, ratifica que las tres prioridades estratégicas del Grupo BID son la inclusión social e igualdad, la productividad e innovación, y la integración económica regional (BID, 2019). Para cada miembro prestatario, el Grupo BID prepara Estrategias específicas. La Estrategia con Argentina se estructura en cuatro pilares estratégicos: reducción de la pobreza y protección social a los más vulnerables; recuperación económica y desarrollo productivo 4.0; estabilidad macroeconómica y eficacia de las políticas públicas; y transformación digital como eje transversal del desarrollo. Cada eje también incorpora un enfoque de diversidad y género; y de sostenibilidad ambiental.

En lo que respecta a Argentina, la misma forma parte de los 20 estados fundadores. Es destacable el hecho que, al momento en que se escribía esta tesina, es el país con mayor cantidad de proyectos activos financiados, sumando un total de 82.

A su vez, también es importante mencionar que, hasta la llegada de Trump a la Casa Blanca, se mantuvo un pacto político tácito mediante la elección de un latinoamericano para la presidencia del BID (Tokatlian, 2020). Esto se quebró en septiembre de 2020 cuando el

candidato propuesto por Trump, Mauricio Claver Carone, se convirtió en el primer estadounidense en ocupar el cargo de presidente del organismo.

Análisis de los préstamos del BIRF y del BID a la provincia de Santa Fe

En esta sección se van a analizar específicamente los créditos otorgados por el BIRF y el BID entre 2007, año en que Hermes Binner llega a la gobernación provincial y el 2019, año en que termina el recorte temporal de esta tesina. Se escogieron tales organismos porque fueron los principales prestamistas en el período.

Históricamente la provincia obtuvo de ambos organismos financiamiento, tanto mediante préstamos subsidiarios celebrados entre el gobierno nacional y el BIRF o el BID, y a su vez entre Nación y las provincias; como también mediante préstamos directos, es decir, establecidos directamente entre la provincia y el organismo multilateral de crédito. Los de este último tipo se hacen presente a partir de 1995, luego de la reforma constitucional de 1994, que como se mencionó anteriormente, les otorga a los gobiernos subnacionales la posibilidad de celebrar convenios internacionales.

En lo que respecta específicamente al BIRF, para la última década del siglo anterior tal organismo incluyó a las provincias argentinas como parte integrante de su estrategia de financiamiento al país, otorgando en los 90s préstamos directos a las provincias de Santa Fe, Río Negro, Salta, San Juan, Tucumán, Catamarca, Córdoba y Buenos Aires (Carcedo, 2022). Santa Fe recibió un 20% de los desembolsos de los préstamos directos concedidos por el BIRF a las provincias en esa década, siendo el porcentaje más alto recibido entre las provincias que se mencionaron recientemente. Durante esta etapa, los créditos fueron en su mayoría los denominados Préstamos de Reforma de Política, los cuales estuvieron destinados a financiar la reforma del estado.

Con la llegada del nuevo siglo, se observa un cambio de rumbo ya que los préstamos se dedicaron a financiar proyectos encaminados a reducir los niveles de pobreza, mejorar las condiciones sociales de la población, así como la educación y la salud (Carcedo, 2022). Por lo tanto, el período que estamos analizando en esta tesina (2007-2019) corresponde con préstamos consagrados fundamentalmente al desarrollo social y a la realización de obras de infraestructura.

También dentro del BID, los fundamentos teóricos neoliberales como el fomento a la iniciativa privada se hicieron presente durante los 90. Esto se puede observar en la

distribución sectorial de la cartera de préstamos y en la creación de nuevos instrumentos abocados al sector privado. En dicha década se crearon como entidades autónomas del Grupo BID la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), la cual otorga préstamos a empresas que operen dentro de las fronteras nacionales de los países miembros; y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que ofrece préstamos y asistencia técnica a los gobiernos y al sector privado. En los 2000, tomó fuerza en el seno del BID la inversión a largo plazo en la infraestructura regional, por lo que el financiamiento del Banco se direccionó hacia el desarrollo de infraestructura (Castiglioni, 2021).

Es importante aclarar que algunos de los préstamos que se examinaran fueron negociados antes de la llegada del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) a la gobernación en el 2007, pero de igual manera son analizados por los siguientes motivos; por un lado, porque su ejecución si se realizó a lo largo del recorte temporal de esta investigación y, por el otro lado, para constatar el tipo de gestión internacional que se dio previamente a la de los gobiernos del Frente Progresista.

Préstamos gestionados con el BIRF¹

En lo que respecta a los créditos recibidos por el Banco Internacional de Desarrollo y Fomento, se seleccionaron para analizar aquellos vinculados al financiamiento de obras de infraestructura. Por su parte, el único préstamo que actualmente se encuentra vigente es el Préstamo BIRF N° 7833-AR, con fecha de vencimiento en mayo de 2038 (“Endeudamientos vigentes”,2023).

Nombre	Año de Inicio	Tipo	Monto²
Proyecto de Infraestructura Vial	2006	Subsidiario	\$USD 150.000.000/ \$USD \$65,000,000 ³

¹ Elaboración propia a partir de “Endeudamientos vigentes”, disponible en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/\(subtema\)/217070](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/(subtema)/217070), “Evolución de los servicios de la deuda pública provincial” disponible en https://www.santafe.gov.ar/cuentainversion_2010/tomo1/evolucion.pdf y los Acuerdos de Préstamos disponibles en la web del BIRF.

² Se especifica para cada préstamo si el monto corresponde al recibido por la República Argentina o por la Provincia de Santa Fe. Esto se realizó en base a la información disponible para cada Convenio de préstamo.

³ La República Argentina recibió 150.000.000 de dólares y la provincia de Santa Fe recibió 75,000,000 de dólares por el préstamo N° 7301-AR.

Provincial - 7301-AR			
Financiamiento Adicional para el Proyecto de Infraestructura Vial Provincial - N° 7833 -AR	2011	Subsidiario	\$USD 175.000.000/ \$80,000,000 ⁴
Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe - N° 7429-AR	2007	Directo	\$USD 126.700.000 ⁵
Proyecto Nacional de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos - N° 7362-AR	2006	Subsidiario	\$USD 40.000.000 ⁶
Proyecto de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano - N° 7383-AR	2007	Subsidiario	\$USD 17.000.000 ⁷
Proyecto de Servicios Básicos Municipales - N° 7385-AR	2007	Subsidiario	\$USD 30.000.000 ⁸

Préstamo BIRF N° 7301-AR

Se trató de un préstamo subsidiario, ya que el Convenio mediante el cual se otorgaba el préstamo fue firmado por la República Argentina en 2006. En el mismo, el Banco acordó prestar una cantidad de dinero equivalente a ciento cincuenta millones de Dólares (\$150,000,000), siendo la fecha de cierre del préstamo en junio del 2012. Entre las tareas del prestatario se encontraban la de monitorear y evaluar que cada provincia participante

⁴ La República Argentina recibió 175.000.000 de dólares y la provincia de Santa Fe recibió 80,000,000 de pesos por el préstamo N° 7833 -AR.

⁵ La provincia de Santa Fe recibió 126.700.000 de dólares por el préstamo N° 7429-AR.

⁶ La República Argentina recibió 40.000.000 de dólares por el préstamo N° 7362-AR.

⁷ La provincia de Santa Fe recibió 30.000.000 de dólares por el préstamo N° 7383-AR.

⁸ La provincia de Santa Fe recibió 30.000.000 de dólares por el préstamo N° 7385-AR.

mantuviera políticas y procedimientos que sean consecuentes con el fin del préstamo, es decir, que fuera utilizado para obras de infraestructura vial. En el Convenio también se establecía que el prestatario debía velar por el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que determina las reglas de comportamiento fiscal y regula el endeudamiento de las provincias argentinas. De esta forma, se puede observar claramente las obligaciones que le corresponden a Nación en los préstamos del tipo subsidiario en los cuales es responsable ante el organismo multilateral de crédito.

A su vez, se determinaba que las provincias participantes deberían celebrar un Convenio de Préstamo Subsidiario a través del cual dicha provincia quedase autorizada para llevar a cabo la adquisición de bienes, obras y servicios de conformidad con las disposiciones del Acuerdo (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Infraestructura Vial Provincial, 2006).

El proyecto tenía como finalidad central incrementar la eficiencia en la gestión vial provincial para mejorar la transitabilidad de las redes viales y facilitar el transporte de bienes en corredores productivos. Siendo dos los objetivos específicos: mejorar los activos del sector primario de caminos pavimentados de las provincias y mejorar la capacidad de las Direcciones Provinciales de Vialidad para gestionar y administrar sus correspondientes activos viales.

Para lograr esos objetivos, disponía que las provincias participantes estuvieran habilitadas para:

- llevar a cabo obras de rehabilitación y mejora (como reconstrucción de la base, repavimentación, pavimentación y/o superposición de hormigón asfáltico, según sea el caso) y/o mantenimiento en las carreteras bajo su jurisdicción;
- realizar el mantenimiento rutinario de la red pavimentada;
- Implementar un plan de acción para mejorar y fortalecer las capacidades de las Direcciones Provinciales de Vialidad (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Infraestructura Vial Provincial, 2006).

La Ley Provincial 12.515 autorizó al poder ejecutivo provincial a adherir al Programa de Infraestructura Vial Provincial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, destinado a la asistencia financiera para el mejoramiento de la red vial provincial; y a subrogar al Gobierno Nacional en los derechos y obligaciones acordados entre éste y BIRF en Convenio de Préstamo N° 7301 - AR del Programa de Infraestructura Vial Provincial.

También facultó al gobernador a suscribir el Convenio de Préstamo Subsidiario, fijando en el artículo 2 el monto máximo de financiamiento al que la provincia podía comprometerse en el equivalente a sesenta y cinco millones de Dólares (\$65,000,000).

Préstamo BIRF N° 7833-AR

Significó un financiamiento adicional para actividades relacionadas con el Proyecto de Infraestructura Vial Provincial anteriormente mencionado, en consecuencia, el préstamo N° 7833 amplía al anterior (el N°7301). Al igual que el precedente, fue suscripto entre la República Argentina y el BIRF en el año 2011, por lo tanto, implicaba que las provincias participantes del mismo debían establecer un Convenio de Préstamo Subsidiario. El monto fue por un total de ciento setenta y cinco millones de Dólares (\$175,000,000).

La provincia de Santa Fe recibió aproximadamente ochenta millones de pesos argentinos (\$80,000,000) gracias a este financiamiento adicional, que fueron destinados a obras de recuperación de las malla N°6 en el tramo de la ruta provincial N°66, comprendido entre Cañada Rosquín y Carlos Pellegrini.

Préstamo BIRF N° 7429-AR

De los créditos que se escogieron para analizar en esta tesina, el N° 7429 se destaca por ser el único de tipo directo. En este caso el BIRF firmó el acuerdo directamente con la Provincia de Santa Fe, actuando ésta última como prestataria. Como lo establece la Constitución Nacional, contó con garantía nacional.

Se trató de un financiamiento adicional ya que en el año 2001 el BIRF y la República Argentina acordaron el préstamo 4634-AR por 330 millones de dólares destinados a la Reforma del Estado Provincial en Santa Fe. Tenía como objetivo principal apoyar a la provincia en su programa de reforma integral para conseguir restablecer la disciplina fiscal, reestructurar el gobierno y mejorar las operaciones del sector social para lograr una prestación de servicios públicos más eficiente, eficaz y transparente (Argentina - Santa Fe Provincial Reform Loan Project, 2010).

La provincia signó el correspondiente Convenio Subsidiario de préstamo, el cual establecía ciertas condicionalidades para los desembolsos. Para recibir el tercer tramo del préstamo el requisito era la privatización de la EPE, y como la provincia no estuvo dispuesta a cumplir con eso, los 126,7 millones de dólares del tercer tramo no fueron desembolsados.

A raíz de esto, Obeid quien era gobernador en ese entonces, gestionó la reasignación del préstamo del BIRF. Finalmente, en el año 2007, la Provincia y el BIRF firman el Convenio de Préstamo BIRF 7429 AR, Programa de Infraestructura Vial-Santa Fe por ciento veintiséis millones setecientos mil Dólares (\$126,700,000), con el último desembolso en 2012 (Proyecto de Comunicación de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2020). Este hecho evidencia la iniciativa propia de Santa Fe, que buscó negociar de manera directa con el organismo de crédito para conseguir el financiamiento que necesitaba para poder llevar adelante el tramo de la obra que había quedado paralizado por no haber recibido el último desembolso.

El proyecto tenía como objetivos: mejorar las condiciones del tramo de la Ruta Nacional 19 ubicado dentro del territorio santafesino, en la parte que va desde la localidad de Santo Tomé hasta el límite con la Provincia de Córdoba; y fortalecer la capacidad institucional de Santa Fe con la intención de:

- mejorar la seguridad vial;
- identificar las limitaciones de infraestructura de transporte y facilitación del comercio, mediante el establecimiento de un mecanismo para medir los costos logísticos a fin de reducirlos;
- fomentar la planificación territorial;
- evaluar y gestionar los impactos ambientales y sociales derivados de la ejecución de grandes obras civiles;
- monitorear y evaluar la ejecución de grandes inversiones en infraestructura (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Infraestructura Vial Provincial, 2007).

Contaba con dos partes, una enfocada a las Obras Civiles necesarias para el mejoramiento vial en el tramo mencionado, y otra enfocada en el Fortalecimiento Institucional de la Dirección Provincial de Vialidad, en vistas de contribuir a la reducción de los accidentes de tránsito, y mejorar las condiciones de transitabilidad y logística de las rutas provinciales.

Préstamo BIRF N° 7362-AR

Para entender el contexto en que se da este préstamo, mencionaremos la estrategia de estado que se estaba llevando a cabo. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), de la Jefatura de Gabinete de Ministros es la que se ocupa de la Coordinación General para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, y tiene como política de estado el encontrar soluciones adecuadas para el manejo de los residuos. Para lograrlo, cuenta con ciertos programas y proyectos, entre los que se encuentra el Proyecto Nacional

para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos -Convenio de Préstamo BIRF 7362-AR.

El objetivo del Proyecto era implementar soluciones integrales, a través de emprendimientos sostenibles, para la problemática de los residuos en todas las provincias del país, brindándoles asistencia técnica y financiera para la construcción de la correspondiente infraestructura, así como para el fortalecimiento institucional y la elaboración de planes para la inclusión social de los recuperadores informales de residuos (“Acciones de la Coordinación General para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos”, 2009 disponible en infoleg.gob.ar).

El Convenio de Préstamo N°7362 se celebró en diciembre de 2006 entre la República Argentina como prestataria y el BIRF por cuarenta millones de dólares (\$40,000,000). El fin principal era mejorar la salud pública y la calidad de vida mediante la reducción de la exposición de la población a contaminantes y vectores de enfermedades provenientes de los residuos sólidos (Acuerdo de Préstamo Proyecto Nacional de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos, 2006).

Podían acceder al préstamo las provincias que cumplieran con ciertos criterios de elegibilidad basados en la existencia de necesidades y prioridades locales demostrables, que tuvieran la responsabilidad de proporcionar servicios de residuos sólidos urbanos dentro de su jurisdicción, así como disposición para afrontar los compromisos financieros. Una de las obligaciones del Prestatario, es decir, del estado nacional era de financiar en parte con los recursos del préstamo hasta el 86% del costo total de las obras en cada provincia. Santa Fe fue una de las jurisdicciones que formó parte, habiendo recibido la ciudad de Rosario financiamiento para la adquisición de equipamiento necesario para la minimización, recuperación y reciclaje de residuos.

Préstamos BIRF N° 7883-AR y BIRF N° 7885-AR

Se analizan ambos créditos juntos ya que Santa Fe suscribió a ellos mediante la Ley provincial 12.809. La misma autorizaba al Poder Ejecutivo Provincial a adherir al Convenio de Préstamo N° 7385-AR Proyecto de Servicios Básicos Municipales destinados a la asistencia financiera para la ejecución de inversiones en las áreas de infraestructura de servicios municipales: agua potable, saneamiento, drenajes pluviales urbanos enmarcados en planes directores locales, mejoramiento vial y fortalecimiento institucional para estos sectores, por

un monto máximo de treinta millones de dólares (\$30.000.000) (Ley provincial 12.809). Al mismo tiempo, también facultaba al gobernador a adherir al Convenio de Préstamo N° 7383-AR Proyecto de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano para instrumentar la aplicación de medidas estructurales y no estructurales, fortalecimiento institucional para prevención y emergencia, normas de planeamiento y planes de contingencia, fijando el monto máximo al que podía comprometerse la provincia en diecisiete millones de dólares (\$17.000.000) (Ley provincial 12.809).

Se trató de préstamos subsidiarios, viéndose reflejado esto en el artículo 1 de la Ley 12.809, a través del cual subroga al Gobierno Nacional en los derechos y obligaciones acordados entre éste y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en los Convenios de Préstamo correspondientes.

En el marco del préstamo para el Proyecto de Servicios Básicos Municipales (BIRF N° 7385-AR), se financiaron subproyectos en las áreas de agua, saneamiento, drenaje urbano y protección contra inundaciones e iniciativas de acceso al transporte básico. Santa Fe fue una de las ocho provincias argentinas que cumplía con los criterios de elegibilidad establecidos en el Convenio, por lo que fue seleccionada para recibir el financiamiento.

La provincia firmó un Convenio Subsidiario de Préstamo con la Unidad Ejecutora Nacional que funcionaba en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del gobierno nacional, por aproximadamente nueve millones de dólares (\$9.000.000) ("Programa de Servicios Básicos Municipales", 2009). Parte de esos fondos fueron destinados a efectuar el "Plan de pavimento a nivel definitivo de la ciudad de Rosario - Etapa 1", que consistió en la ejecución de 103 cuadras de pavimento urbano flexible a nivel definitivo, y obras complementarias de drenaje y veredas (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2009).

Por su parte, con el Préstamo 7383-AR para Proyecto de Prevención de Inundaciones y Drenaje Urbano se realizaron las obras Construcción de defensas del Parque Arqueológico de Santa Fe La Vieja, protecciones costeras en Cayastá y obras de regulación, con el propósito de proteger el patrimonio histórico cultural y paralelamente atenuar en la zona urbana los efectos erosivos que se habían generado con las variaciones de niveles del río.

En síntesis, los créditos del BIRF analizados estuvieron vinculados al financiamiento de obras de infraestructura. Los préstamos 7301-AR, 7833 -AR, 7429-AR fueron utilizados para el desarrollo de infraestructura vial; el préstamo N° 7362-AR brindó asistencia técnica y financiera para la construcción de infraestructura que permitiera un manejo más adecuado de

los residuos sólidos urbanos; el préstamo N° 7385-AR financió proyectos de infraestructura para mejoramiento de los servicios municipales vinculados al agua potable, saneamiento y drenajes pluviales urbanos; y el préstamo N° 7383-AR sirvió para realizar obras de prevención de inundaciones.

Préstamos gestionados con el BID⁹

En el caso del BID, se eligieron para analizar préstamos que en la actualidad estuvieran vigentes en la provincia. La selección se hizo en base a la información disponible en “Estructura de la Deuda Pública Provincial vigente”¹⁰ en la web del gobierno de Santa Fe.

Nombre	Año de inicio	Tipo	Monto ¹¹
Programa de Mejora de la Gestión Municipal - BID 1855/OC-AR	2007	Subsidiario	\$USD 72.000.000/ \$USD 15.000.000 ¹²
Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - BID 1956/OC-AR ¹³	2008	Subsidiario	\$USD 200.000.000 ¹⁴
Programa de Mejoramiento de Barrios - BID 3458/OC-AR	2015	Subsidiario	\$USD 200.000.000 ¹⁵

⁹ Elaboración propia a partir de “Endeudamientos vigentes”, disponible en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/\(subtema\)/217070](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/(subtema)/217070), “Evolución de los servicios de la deuda pública provincial” disponible en https://www.santafe.gov.ar/cuentainversion_2010/tomo1/evolucion.pdf y los Acuerdos de Préstamos disponibles en la web del BID.

¹⁰ Al momento de escribir esta tesina la información más actualizada disponible de la Composición de la Deuda Pública Provincial es a fecha del 30 de septiembre de 2022.

¹¹ Se especifica para cada préstamo si el monto corresponde al recibido por la República Argentina o por la Provincia de Santa Fe. Esto se realizó en base a la información disponible para cada Convenio de préstamo.

¹² La República Argentina recibió 72.000.000 de dólares y la provincia de Santa Fe recibió 15,000,000 de dólares por el préstamo BID 1855/OC-AR.

¹³ El préstamo BID 1956/OC-AR para el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) es el único que no se encuentra actualmente vigente de acuerdo a “Endeudamientos vigentes”, disponible en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/\(subtema\)/217070](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/(subtema)/217070).

¹⁴ La República Argentina recibió 200.000.000 de dólares por el préstamo BID 1956/OC-AR.

¹⁵ La República Argentina recibió 200.000.000 de dólares por el préstamo BID 3458/OC-AR.

Préstamo BID 1855/OC-AR

En 2007 la República Argentina como prestataria firmó junto al BID el Contrato para el financiamiento del Programa de Mejora de la Gestión Municipal. El costo total del programa era de ochenta millones de dólares (\$80.000.000), de los cuales el BID se comprometía por una suma de setenta y dos millones de dólares (\$72.000.000). El Prestatario, es decir, el estado argentino, aportó los restantes ocho millones de dólares (\$8.000.000) (Contrato de Préstamo Programa de Mejora a la Gestión Municipal, 2007).

De acuerdo con lo establecido en el Contrato de Préstamo, la ejecución del Programa y la utilización de los recursos del financiamiento eran llevadas a cabo por el prestatario, por intermedio del Ministerio del Interior. Actuando como sub-ejecutores, los gobiernos provinciales y municipales participantes. Para eso era necesario que un Convenio Subsidiario de Préstamo fuera suscrito entre el Ministerio del Interior, como Organismo Ejecutor y la respectiva provincia. Al tratarse de un proyecto destinado a los municipios, aquellos que participaran del mismo debían a su vez, signar con su respectiva provincia un convenio en el que se determinarían las responsabilidades de cada uno.

El Programa contemplaba intervenciones coordinadas en los tres ámbitos de gobierno (nacional, provincial y municipal) con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales. Estaba estructurado en dos componentes, el primero financiaba Programas de Fortalecimiento Municipal de las Provincias e incluían tanto actividades desarrolladas por las provincias para apoyar a los municipios como proyectos de desarrollo institucional identificados por los propios municipios, en temas como planificación urbana, centros de atención de trámites y otros. El segundo componente consistía en el apoyo al sector municipal a través de acciones por parte del Ministerio del Interior en temas de promoción, fortalecimiento y seguimiento del sector municipal (Contrato de Préstamo Programa de Mejora a la Gestión Municipal, 2007).

Mediante la Ley provincial N° 13.011 del año 2009, Santa Fe adhirió al Programa. Se fijó como monto máximo al que la provincia podía comprometerse en quince millones de dólares (\$15.000.000).

En base a lo publicado en el Informe de Terminación del Proyecto, Santa Fe fue la segunda provincia que mayor incidencia tuvo en los proyectos del componente 1 (Programas de Fortalecimiento Municipal de las Provincias), representando el 15,62% del total por un monto igual a 10.864.776 millones de dólares. Este resultado es destacable si tenemos en

cuenta que la participación en de la provincia se efectivizó recién en 2014 tras la prolongada demora en la autorización nacional a su endeudamiento (Informe de Terminación del Proyecto, 2018). Dentro de los proyectos que se realizaron en la provincia se distingue el Proyectos de conectividad implementado por la Municipalidad de Rosario.

Préstamo BID 1956/OC-AR

Otra línea de crédito indirecta se dió en el marco del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), el cual fue financiado por un convenio celebrado entre la República Argentina y el BID en el año 2008. El costo del Programa era de doscientos cincuenta millones de dólares (\$250.000.000), de los cuales doscientos millones dólares (\$200.000.000) eran aportados por el Banco y cincuenta millones (\$50.000.000) se proporcionaban a través de un financiamiento de contrapartida del país (Contrato de Préstamo Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II, 2008).

La finalidad del Programa era apoyar al proceso de desarrollo productivo de las economías provinciales del sector rural, mediante el incremento de la inversión pública en la infraestructura productiva y de servicios agropecuarios, así como mediante el estímulo de la inversión privada (Contrato de Préstamo Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II, 2008).

El préstamo contemplaba la ejecución de los siguientes componentes del PROSAP:

- Infraestructura y servicios agroalimentarios: financiando proyectos de infraestructura, de servicios agroalimentarios y de fortalecimiento institucional;
- Negocios agroalimentarios: financiando la generación o consolidación de clústeres agroalimentarios y la promoción de inversiones en cadenas productivas;
- Ingeniería, Administración y Supervisión: financiando los costos de funcionamiento de las unidades ejecutoras.

Santa Fe participó del componente de Negocios agroalimentarios, específicamente en Iniciativas de Desarrollo de Clústeres. En Venado Tuerto un Clúster de semillas fue seleccionado para ser desarrollado completamente con recursos de PROSAP II (Informe de Terminación de Proyecto, 2016).

Préstamo BID 3458/OC-AR

En el año 2015 la República Argentina y el BID firmaron un Contrato de Préstamo por un monto de doscientos millones de dólares (\$200.000.000). El mismo se enmarcaba en el Convenio de Línea de Crédito Condicional (CCLIP) AR-X1004, suscrito entre las mismas partes en 2007, cuya finalidad era mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población (Contrato de Préstamo Programa de Mejoramiento de Barrios, 2015).

El financiamiento era para llevar adelante el Programa de Mejoramiento de Barrios, con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país.

En función de lo establecido en el Contrato 3458/OC-AR, para alcanzar dicho objetivo, el Programa abarcaba los siguientes componentes: financiamiento de asistencia técnica y de otros servicios que permitan la regularización de la tenencia de la tierra; implantación de infraestructura de servicios básicos urbanos en los barrios elegibles; financiamiento de proyectos de iniciativa comunitaria; y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de gestión de las unidades ejecutoras del programa.

La ejecución se realizó de forma descentralizada a través de las provincias y municipios que actuaron como organismos subejecutores del Programa (Contrato de Préstamo Programa de Mejoramiento de Barrios, 2015).

En Santa Fe, el Programa es coordinado por una unidad ejecutora dependiente de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía que se ocupa de identificar las poblaciones a intervenir, elaborar los proyectos para presentar ante el gobierno nacional y llevar adelante las licitaciones correspondientes (Portal Gobierno de Santa Fe, 2015).

En la provincia, algunos de los proyectos que se encuentran terminados y que se realizaron con el préstamo del BID fueron¹⁶:

- Construcción de infraestructura pública y equipamiento comunitario en los barrios Monseñor Zaspé y Virgen del Rosario ubicados en la ciudad de Rafaela;
- Redes de infraestructura (redes de agua, cloaca, pluvial, y eléctrica) en Villa Moreno, un asentamiento irregular de la ciudad de Rosario;

¹⁶ Información disponible en <https://promeba.gob.ar/proyectos>

- Conexiones intradomiciliarias de agua y de desagües cloacales en los barrios La Cortada, El Ombusal y Las Ranas, los cuales se encuentran en la zona noreste de la ciudad de Reconquista;
- Obras de infraestructura (red de distribución de agua potable, desagües cloacales y pluviales, tendido de red eléctrica y alumbrado público) en Villa Itatí, asentamiento localizado en el Distrito Suroeste de la ciudad de Rosario.

Respecto al financiamiento otorgado por el BID, podemos concluir que el crédito BID 1855/OC-AR fue el único que no estuvo directamente relacionado al desarrollo de infraestructura, mientras que los préstamos BID 1956/OC-AR y BID 3458/OC-AR sí lo estuvieron. El primero de ellos significó una inversión en la infraestructura productiva agropecuaria y el último fue utilizado en la construcción de infraestructura pública para mejorar las condiciones de habitabilidad en barrios urbanos.

A modo de conclusión, en relación con los préstamos tanto del BID como del BIRF, podemos reflexionar que durante la etapa estudiada el direccionamiento de los créditos se orientó hacia el mejoramiento de las condiciones sociales a través del financiamiento de obras de infraestructura. Esto coincide con una redefinición del papel de dichos organismos, vinculado al contexto internacional y regional de la época. A pesar de que los créditos analizados en esta sección se utilizaron mayoritariamente para el desarrollo de obras de infraestructura, al igual que los préstamos conseguidos para las obras del Plan Provincial de Acueductos, en los cuales luego indagaremos, a continuación se mencionarán las razones por las que no se puede considerar que hubo una innovación.

El objetivo en este capítulo fue examinar los créditos provenientes de organismos tradicionales de crédito para luego poder mostrar qué hace innovadora la gestión que tuvieron los gobiernos progresistas al conseguir el financiamiento de los acueductos mediante los fondos árabes.

Fue posible observar cómo, durante el período analizado, la gestión externa de la provincia de Santa Fe con los organismos de crédito tradicionales se caracterizó por la obtención de préstamos de manera indirecta a excepción de un único préstamo directo que se dió en el período. Esto implicó que, salvo en un sólo caso (el Préstamo BIRF 7429-Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe) en que la provincia actuó como agente directo, la negociación con los Bancos fue llevada a cabo por el Estado-nación, ya que la República Argentina oficiaba como prestataria, estando los préstamos disponibles para las provincias argentinas que quisieran suscribir a ellos. Por lo tanto, salvo el financiamiento del Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe, con el BIRF y el BID la obtención de los créditos se dió de

manera indirecta, estando toda negociación a cargo del Estado argentino, a diferencia de lo que ocurrió con el financiamiento Árabe en donde el acercamiento, contacto, visitas, fueron íntegramente realizadas por los funcionarios santafesinos.

A su vez, si bien el préstamo con el BIRF "Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe" fue un préstamo negociado entre el organismo de crédito y el gobierno de Jorge Obeid, predecesor del Dr. Binner, no podemos afirmar que haya sido una gestión financiera innovadora ya que la misma no se dio en el marco de una diversificación de las relaciones exteriores de la provincia, sino que, por el contrario, se llevó a cabo con uno de los organismos de crédito más tradicionales.

Capítulo 2: Marco Normativo que regula el acceso al financiamiento externo. El caso de la Provincia de Santa Fe

Este capítulo examina el marco normativo en el que se encuadra la capacidad de acceder al financiamiento externo por parte de los actores subnacionales, específicamente las provincias. A partir de la pregunta ¿Se realizaron a lo largo del periodo analizado modificaciones legales para innovar en el financiamiento?, se detallarán las condiciones impuestas por la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, y Leyes Nacionales como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Constitución Nacional

Comenzando por la Constitución Nacional, lo primero a subrayar es que la reforma de 1994 es central debido a que, con anterioridad a ella, la Constitución de 1853, que estableció el sistema federal de gobierno en Argentina, otorgaba al gobierno nacional la autoridad exclusiva para celebrar y ratificar acuerdos internacionales en nombre de la nación. Esto estaba determinado en el artículo 27 de la Constitución de 1853, que establecía lo siguiente: "El Congreso no podrá conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales ni a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria" (Constitución Nacional, 1853).

En este contexto, el artículo 27 determinaba que el Congreso Nacional tenía la autoridad exclusiva para celebrar acuerdos internacionales en nombre de Argentina, y por lo tanto las provincias no tenían la facultad de celebrar acuerdos internacionales de forma independiente. Esto reflejaba la idea de un gobierno central fuerte y unificado en asuntos de política exterior y relaciones internacionales, idea que cambia con posterioridad.

Habiendo hecho esta aclaración, se analizará la Constitución Nacional actualmente vigente. La República Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, tal como lo establece el primer artículo de la Constitución. Esto implica que el Estado se organiza con un gobierno central al mismo tiempo que existen distintos gobiernos provinciales que gozan de ciertas competencias. A su vez, conforme al artículo 5 "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de

estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional, 1994). Esto significa que cada provincia puede organizarse administrativamente de acuerdo con su propia estructura, siempre que no haya reglas y normas que vayan en contra de la Constitución Nacional. Guarda estrecha relación con el artículo 5, el 123, el cual determina que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional, 1994).

El artículo 124 es fundamental a los fines de esta investigación dado que en él queda demostrada la capacidad de las provincias para actuar internacionalmente, lo que les permite por lo tanto, acceder al financiamiento externo. “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - 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. [...]” (Constitución Nacional, 1994). Por lo tanto, además de asentar que las provincias se encuentran habilitadas para celebrar convenios internacionales, impone límites ya que lo podrán hacer siempre y cuando:

- no sean incompatibles con la política exterior de la Nación: La conducción de la política exterior es atributo exclusivo del gobierno central, sin embargo, la provincia puede actuar en el ámbito internacional a condición de no comprometer negociaciones que invadan la órbita de las relaciones internacionales promovidas por el Estado federal (Carabajales y Gasol, 2004).
- no afecten facultades delegadas al gobierno federal: Este condicionante es una reiteración del anterior porque justamente las facultades delegadas que no deben verse afectadas son, precisamente, las de conducir la política exterior de la Nación (Carabajales y Gasol, 2004).
- no afecten el crédito público de la Nación: Implica no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el gobierno federal (Carabajales y Gasol, 2004).
- se celebren con conocimiento del Congreso Nacional: En lo que respecta a este punto, hay un debate doctrinario ya que no se especifica el significado de “conocimiento”. Por un lado, la doctrina del consentimiento con Bidart Campos

como uno de sus exponentes, plantea que el Congreso debe tener conocimiento de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar. La doctrina del conocimiento, por otro lado, plantea que conocimiento no implica aprobación legislativa, sino el hecho de que el Congreso debe ser notificado de los convenios internacionales acordados por las provincias (Juste, 2017). Coincidimos con Juste (2017) en que guarda mayor lógica la doctrina del conocimiento, debido a que considerar que el Congreso deba aprobar todo convenio previamente a que las provincias lo suscriban no guarda lógica con la dinámica de la gestión internacional de las provincias argentinas.

Los dos primeros puntos, la no incompatibilidad con la política exterior de la Nación y la no afectación de las facultades delegadas al gobierno federal tienen que ver con lo determinado por el artículo 121 “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (Constitución Nacional, 1994). Por consiguiente, tanto el artículo 121 como el 124, establecen las competencias que las provincias se reservan para sí mismas, delegando las relaciones internacionales al Estado federal (Juste, 2017).

Por su parte, el artículo 125 define que “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios”. Carabajales y Gasol (2004) retoman lo expresado por el Dr. Ekmekdjian respecto al contenido de este tipo de convenios promovidos por las provincias “son fundamentalmente los relativos a préstamos de países extranjeros o de organismos internacionales, para el financiamiento de obras públicas de la provincia, o bien para la transferencia de tecnología de punta, o para la radicación de industrias en el territorio provincial. En síntesis, se trata de convenios o tratados (...) principalmente, de orden económico y social y sobre materias que han sido reservadas al gobierno local excluidas, por ende, de la órbita del gobierno federal, o al menos concurrentes con éste”.

Es posible observar que la Constitución Nacional no es precisa en lo que respecta a la gestión internacional de las unidades subestatales, por lo que a continuación se menciona al Derecho Internacional Público para aclarar la cuestión sobre la responsabilidad internacional del Estado y de las provincias argentinas frente a acciones de carácter internacional.

Partiendo de la distinción que realiza el Derecho Internacional Público sobre el sujeto de derecho internacional, titular de derechos y obligaciones, y el actor internacional, capaz de intervenir en el escenario exterior sin poseer las mismas obligaciones ni derechos (Diez de Velasco; 2013: 257-264 en Juste, 2017: 83); se concluye que “las unidades subestatales, como sería el caso de las provincias argentinas o cualquier otro nivel de gobierno distinto del Estado nación, carecen de subjetividad internacional puesto que no dependen del derecho internacional al ser partes constitutivas de un Estado nación y encuadrarse jurídicamente en el derecho interno de éste último” (Zubelzú en Iglesias; 2008: 37-39).

Por lo tanto, “aun contando con un instrumento reglamentario en el orden interno capaz de regular los alcances y límites de la gestión provincial en el ámbito internacional, el problema de la responsabilidad internacional que corresponde por tal actuación subestatal caerá siempre sobre el Estado federal argentino” (Juste, 2017: 84).

Constitución de la Provincia de Santa Fe

En lo que respecta a la Constitución provincial, el primer artículo declara que la Provincia de Santa Fe “es miembro del Estado federal argentino”, al mismo tiempo determina que “organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional” (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962).

Las constituciones provinciales, al igual que la nacional, también mencionan condiciones respecto a la contratación de créditos. En la Constitución santafesina el artículo 55 hace referencia a los convenios celebrados por la provincia y al tratamiento de la deuda. Precisa que le corresponde a la Legislatura “Arreglar el pago de la deuda interna y externa de la Provincia (inciso 10); aprobar o desechar los convenios celebrados con la Nación o con otras provincias (inciso 11); autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos “ad-referéndum” de la Legislatura (inciso 12) (Constitución de la Provincia de Santa Fe, 1962). Al mismo tiempo, el inciso 12 decreta que “el servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial”.

En definitiva, el artículo 55 dispone dos condicionantes, por un lado, otorga al poder legislativo provincial capacidad para aprobar o no los convenios, siendo entonces necesaria

la autorización de la legislatura provincial para endeudamiento externo. Por el otro, delimita la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos a la cuarta parte de la renta provincial.

Es importante aclarar que la constitución está vigente desde 1962, sin haber pasado por reformas constitucionales con posterioridad a esa fecha. El no haber sufrido reformas es el motivo por el cual la constitución santafesina no establece expresamente las facultades externas de la provincia, a diferencia de otras provincias que reformaron sus constituciones en las últimas décadas. A pesar de esto, “en los hechos Santa Fe hace uso de dichas atribuciones constitucionales provenientes del Art. 124 de la Constitución Nacional, siendo indudable la gestión internacional desarrollada por la provincia” (Carbajales y Gasol, 2004: 71-72).

Leyes Nacionales

La capacidad que tienen las provincias para acceder al financiamiento externo también se encuentra regulada por la Ley Nacional N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal (LRF), sancionada en el año 2004 por el Congreso Nacional. A través de ella se creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de mayor transparencia a la gestión pública. Lo distinguible fue que estableció “un protocolo específico para que las provincias puedan realizar operaciones de crédito internacional de manera directa con los organismos internacionales, aunque de una forma controlada” (Carcedo, 2022: 219).

Se destacan los siguientes artículos en el marco de esta ley que fija procedimientos para determinar los presupuestos y las pautas de endeudamiento:

En lo que refiere a la transparencia y gestión pública el artículo 2 impone que “el Gobierno nacional antes del 31 de agosto de cada año presentará ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal¹⁷ creado por la presente ley, el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio” (Ley de Responsabilidad Fiscal, artículo 2).

El artículo 6 por su parte, establece que los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen que presentar las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales ante sus respectivas legislaturas, las cuales deberán contener como información “a) Proyecciones de recursos por rubros; b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones

¹⁷ Integrado por el Ministro de Economía y Producción Nacional y por los Ministros de Economía y Hacienda de las Provincias que adhirieron al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Se ocupa de estudiar el comportamiento de las finanzas de las provincias y la Nación y emitir recomendaciones al respecto.

y por naturaleza económica; c) Programa de inversiones del período; d) Proyección de la coparticipación de impuestos a Municipios; e) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; f) Perfil de vencimientos de la deuda pública; g) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; h) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos” (Ley de Responsabilidad Fiscal, artículo 6).

Respecto al endeudamiento, el artículo 21 delimita el tope máximo al que las provincias y CABA pueden endeudarse “[...] nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios” (Ley de Responsabilidad Fiscal, artículo 21).

Por último, el artículo 25 determina que los entes subnacionales para acceder a operaciones de endeudamiento necesitarán de la autorización del Ministerio de Economía y Producción “los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Ministerio de Economía y Producción, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones conforme a los principios de la presente ley” (Ley de Responsabilidad Fiscal, artículo 6).

En resumen, “la Ley formaliza y regula los mecanismos para el endeudamiento provincial, a la vez que fija las competencias de la Nación y designa al Ministerio de Economía como órgano de evaluación, monitoreo y control” (Iglesias, 2008: 165). Por lo tanto, lo que permite es la coordinación de la política fiscal entre distintos niveles de gobierno, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad de las finanzas públicas.

Al ser un régimen de adhesión voluntaria, las provincias no estaban obligadas a formar parte. Para hacerlo sus respectivas legislaturas debían legitimarlo mediante la sanción de una ley provincial. El Régimen de Responsabilidad Fiscal en la Provincia de Santa Fe, fue establecido por la Ley Provincial N° 12.402.

En el año 2017 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 27.428 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, modificatoria de la Ley N° 25.917. Siguiendo los artículos que mencionamos anteriormente, el artículo 6 conserva el mismo contenido, con la única diferencia que en la Ley N° 25.917 establece que los gobernadores y el Jefe de Gobierno debían presentar las proyecciones de los Presupuestos antes del 30 de noviembre de cada año, mientras que la nueva ley indica que dentro de los noventa (90) días

de presentado el presupuesto, deberán ser expuestas las proyecciones de los Presupuestos. El artículo 21 mantiene el mismo límite para el nivel de endeudamiento de las jurisdicciones, 15% de sus recursos corrientes. Por su parte el artículo 25 establece que a partir de la entrada en vigencia de la nueva reglamentación pasará a ser el Gobierno nacional quien autorice las operaciones de endeudamiento “Los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, para acceder a operaciones de endeudamiento con organismos que no pertenezcan al Sector Público no Financiero, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al Gobierno nacional [...]” (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, artículo 25).

Santa Fe adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno mediante la Ley Provincial N° 13.871. En el artículo 51 se declara “Adhiérase la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional N° 27.428, como asimismo a las disposiciones que se prevean en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019 referidas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con los alcances establecidos en el presente capítulo” (Ley Provincial N°13.871, artículo 51).

A modo de conclusión, podemos coincidir con el planteo de Juste (2017: 75) en que el “marco normativo reconoce a las provincias la capacidad de conducir una gestión internacional propia, en base a su carácter de preexistentes al Estado Nacional y dadas las facultades que han reservado para sí mismas en el momento de la conformación del Estado argentino. No obstante, dada la organización del Estado bajo la forma federal, se desprenden condicionamientos destinados a moldear y coordinar la gestión internacional de las provincias argentinas con la política exterior, materia reservada al gobierno federal”.

Capítulo 3: La gestión de los gobiernos del Frente Progresista en torno al financiamiento externo para los Acueductos Reconquista y Desvío Arijón

En el tercer capítulo se analiza cómo se logró el financiamiento de los acueductos, buscando determinar si la gestión realizada por los gobiernos del Frente Progresista para conseguir ese financiamiento fue innovadora, recordando que por gestión financiera internacional innovadora se entiende a “las gestiones llevadas adelante por un actor internacional, en este caso un actor subnacional, en el marco de una diversificación de sus relaciones exteriores, con el objetivo de obtener recursos financieros a través de organismos financieros internacionales, los cuales se obtienen con condicionalidades favorables y que permiten resolver problemas vinculados a la ciudadanía”.

Considerando al Plan Estratégico Provincial como documento base que guió a las políticas públicas efectuadas por el Frente Progresista, a la vez que se examinará de forma detallada la gestión externa del gobierno santafesino en relación con la búsqueda del financiamiento.

Plan Estratégico Provincial

Fue presentado en el año 2008 como una política de Estado, la cual se inició cuando asumió el primero de los gobernadores del Frente Progresista, Hermes Juan Binner (2007-2011) que gobernó durante los años comprendidos entre el 2007 y el 2011. Se trató de una política pública que “promueve un conjunto de intereses vinculados a revertir las asimetrías territoriales entre el norte pobre y el centro sur desarrollado, entre ellos se destaca la profundización de la articulación con mercados internacionales a partir de las posibilidades competitivas del territorio en su conjunto” (Bufarini, 2022: 16).

Durante la administración Antonio Juan Bonfatti (2011-2015), se anuncia el Plan Estratégico Provincial Visión 2030, que fue una actualización del primero, e “inaugura una segunda generación de la planificación estratégica en Santa Fe, con la finalidad de aportar al desarrollo humano, entendido de manera integral” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 16). Lanzado en 2012, muestra los avances en los proyectos presentados, y su impacto en el territorio, al mismo tiempo que incorpora nuevas iniciativas.

Los proyectos se estructuraban en las siguientes líneas estratégicas: Territorio Integrado; Calidad Social; y Economía del Desarrollo. Éstas a su vez, se organizaban en torno

a diversos ejes de trabajo. Para los fines de esta investigación, nos interesa particularmente la política pública que concierne al Sistema Provincial de Acueductos, el cual se enmarca en la línea estratégica Calidad Social y en el eje de trabajo Agua como derecho y oportunidad.

El Plan Estratégico Provincial generó un proceso de transformación política territorial y socio institucional, que potenció las particularidades de cada territorio y promovió un Estado cercano, a través de la implementación de políticas públicas de largo plazo, para la ciudadanía y con la ciudadanía (Plan Estratégico Provincial, 2012: 20). Este proceso tuvo como puntos centrales la regionalización, la descentralización y la planificación estratégica participativa.

El punto que refiere a la regionalización se puede sintetizar en la frase “Cinco regiones, una sola provincia”, planteándose una estrategia para integrar territorios antes desconectados y fragmentados, potenciando sus particularidades; y para acercar el Estado a los ciudadanos y a los diversos actores locales (Plan Estratégico Provincial, 2012).

A su vez, cada región se corresponde con un nodo, configurándose cinco regiones con sus respectivos nodos: en la Región 1, el Nodo Reconquista; en la Región 2, el Nodo Rafaela; en la Región 3, el Nodo Santa Fe; en la Región 4, el Nodo Rosario y; en la Región 5, el Nodo Venado Tuerto.

En términos de infraestructura para el desarrollo, la Región 1 - Nodo Reconquista, y la Región 2 - Nodo Rafaela, presentan las mayores deficiencias en materia de energía eléctrica, gas y provisión de agua de calidad (Plan Estratégico Provincial, 2012). Justamente, los acueductos Reconquista y Desvío Arijón, para los cuales se buscó financiamiento externo y se analizarán en este capítulo, se encuentran en dichas regiones.

Sobre la descentralización, en el Plan Estratégico Provincial está definido que “en la Provincia de Santa Fe cuando planteamos la descentralización, nos estamos refiriendo tanto a la descentralización administrativa y de funciones, que permiten mejorar las capacidades del Estado, como a la descentralización política de las decisiones y de los recursos” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 79). La descentralización está vinculada a la regionalización porque justamente descentraliza funciones del gobierno central, dotando de mayores competencias a los municipios y comunas de cada una de las cinco regiones mencionadas.

En lo que respecta a la planificación estratégica participativa, fueron las Asambleas Ciudadanas las que tuvieron un rol esencial, ya que esos encuentros entre ciudadanos

santafesinos “realizaron un diagnóstico de su región, reconocieron sus fortalezas y debilidades, y diseñaron proyectos estratégicos de mediano y largo plazo para su territorio, dando vida al Plan Estratégico Provincial” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 20).

Se realizaban de manera bianual en una ciudad de cada nodo: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto. No sólo fueron fundamentales a la hora de formular el Plan, también tuvieron como función hacerle un seguimiento y evaluación al mismo. La dinámica de las Asambleas consistía en un taller en el que se encontraban la ciudadanía, las autoridades locales y los representantes del gobierno provincial para abordar las problemáticas vinculadas a las dinámicas del territorio.

En resumen, es posible observar que la frase “cinco regiones, una sola provincia” refleja cómo “las regiones constituyen, además, el escenario adecuado para desplegar la planificación estratégica, la participación ciudadana y la descentralización provincial” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 41).

Por otra parte, también en esta tesina se analiza la postura que tuvieron los gobiernos del Frente Progresista en relación con la gestión de los servicios de agua y saneamiento. Como se ha mencionado, en el Plan Estratégico Provincial fueron definidas las políticas públicas de las administraciones de dicha coalición, por lo tanto, allí encontramos enmarcada la política hídrica que llevaron a cabo.

El Sistema Provincial de Acueductos se plantea como eje central para poder garantizar el acceso al agua potable a todos los santafesinos. Consiste en una “red que permitirá distribuir agua potable a todas las poblaciones del territorio santafesino a través de 12 sistemas de acueductos, con una extensión de 5.000 km y teniendo como plazo estimado de ejecución 30 años” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 224).

Como se ha mencionado, el Sistema Provincial de Acueductos se enmarca en la línea estratégica “Calidad Social”, que tiene como objetivo el aumento del bienestar de los santafesinos, y a su vez, dentro del eje de trabajo “Agua como derecho y oportunidad” que “busca preservar los recursos hídricos provinciales, de manera integral, generando políticas de estado que garanticen el acceso y disfrute del agua [...]” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 95).

A su vez, también hay que tener en cuenta el marco legal que regula el sistema de gestión de servicios de agua y saneamiento en la provincia.

Hasta el año 2017 la Ley Provincial N° 11.220 sancionada en el año 1994 disponía la regulación de la prestación del servicio. El artículo 3 determinaba que se concesionaba el servicio de agua potable en los territorios abarcados en las jurisdicciones de 15 municipios de la provincia¹⁸, que eran los más poblados. En los municipios que no estaban comprendidos en el artículo 3 de dicha ley, la responsabilidad del servicio recaía sobre los propios gobiernos locales, quienes por sí mismos o por terceros garantizaban la prestación.

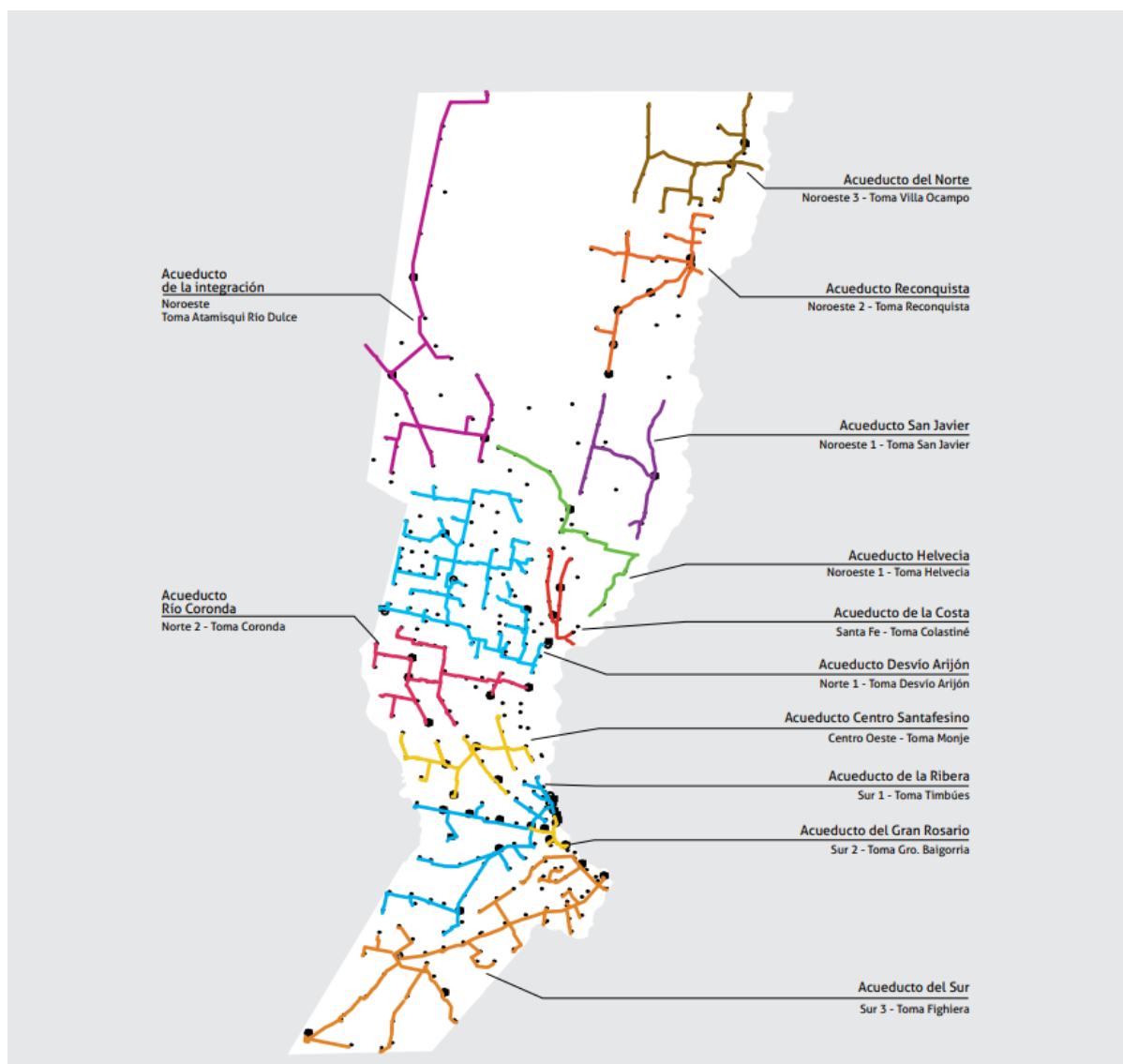
En el 2006 se reestatizó la prestación del servicio, al conformarse la empresa Aguas Santafesinas S.A con mayoría accionaria del Estado provincial, la misma “tiene a su cargo la prestación del servicio público de agua potable y desagües cloacales, en 15 localidades de nuestra provincia, y es operador provisorio del Acueducto Centro Oeste – sistema mediante el cual brinda el servicio de agua potable a los municipios y/o cooperativas, prestadores del servicio de distribución y abastecimiento de agua potable, en otras 11 localidades” (Plan Estratégico Provincial, 2012: 37).

A pesar de que los gobiernos del Frente Progresista consideraron el acceso al agua potable como un derecho humano desde el inicio de la primera de sus administraciones, recién en el tercer mandato de la coalición se reguló en una Ley Provincial.

Actualmente se encuentra vigente la Ley de Aguas de Santa Fe (Ley Provincial N° 13.740), sancionada en el 2017, durante el gobierno de Lifschitz. Lo más destacable de esta ley es que el acceso al agua potable pasa a ser considerado de forma legal como un derecho humano. En el primer artículo establece que “esta ley regula la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia de Santa Fe, con el fin de promover los distintos usos del agua de manera sustentable a favor de las generaciones presentes y futuras, garantizando el derecho humano fundamental de acceso al agua potable” (Ley de Aguas de Santa Fe, artículo 1). Por su parte, el artículo 8 refiere específicamente al derecho humano al agua y dispone que “el Estado provincial debe garantizar el derecho humano de acceso al agua potable, el cual implica contar con agua suficiente, físicamente accesible y de calidad apta para ingesta humana y usos domésticos, de conformidad con los criterios generales que surgen del Derecho Internacional de los derechos humanos” (Ley de Aguas de Santa Fe, artículo 1).

¹⁸ Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez.

Mapa N°1 Sistema Provincial de Acueductos¹⁹



A continuación, se expone de manera detallada cómo se desarrolló la gestión externa del gobierno santafesino para cada préstamo, teniendo en consideración que dicha acción externa tuvo como fin el obtención del financiamiento externo para una parte de las obras de infraestructura requeridas por el Sistema Provincial de Acueductos, en un marco de diversificación de las fuentes de tal financiamiento.

Como menciona Fabani (2018) las autoridades provinciales apostaron a llevar adelante una estrategia de diversificación de relaciones, las cuales “comenzaron a gestarse durante la administración del gobernador Hermes Binner (2007-2011), para continuar

¹⁹ Fuente: Plan Estratégico Provincial, 2012: 148.

cimentándose durante las gestiones de sus sucesores y copartidarios Antonio Bonfatti (2011,2015) y Miguel Lifschitz (2015)” (Fabani, 2018: 70).

El vínculo es estratégico tanto para la provincia, que buscaba financiamiento por parte de estados que disponían de recursos económicos como para los estados árabes, quienes dependen de las importaciones de alimentos. Por lo tanto, cada uno tenía sus propias necesidades a las que el otro podía brindarle respuesta, “de allí el interés de la provincia de Santa Fe en acercarse a estos países árabes, que no sólo cuentan con millonarios fondos soberanos sino que también se presentan como socios potenciales en virtud de su necesidad de asegurarse el acceso a alimentos y tecnología” (Fabani, 2018: 73).

Cuando Binner llegó al poder comenzó a promover los vínculos de la provincia con Emiratos Árabes Unidos y con el Estado de Kuwait, lo que fue fundamental ya que el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo y el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe luego aportaron financiamiento para la infraestructura de los acueductos Reconquista y Desvío Arijón. A principios de 2009 visitaron la provincia los embajadores de varios países árabes, entre los que se encontraban los embajadores de tales estados. “El objetivo de este encuentro fue mostrar a los representantes árabes las potencialidades de la provincia” (Fabani, 2018: 75).

A mediados de 2010, Binner viajó a Kuwait y a EUA en vistas a establecer contactos institucionales y comerciales. El gobernador “se reunió con el emir, el primer ministro, el ministro de Finanzas Comercio e Industria y el presidente del parlamento con el fin de iniciar contactos que permitieran evaluar las alternativas de financiamiento de obras públicas y para el sector privado” (Fabani, 2018: 75). Fue clave la reunión que tuvo con autoridades del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe ya que en esa instancia solicitaron financiamiento para el Acueducto Reconquista e iniciaron las negociaciones pertinentes.

Como veremos a lo largo de este capítulo, sus sucesores Bonfatti y Lifschitz, continuaron e incluso profundizaron esos vínculos.

Acueducto Reconquista

Es uno de los 12 acueductos que forman parte del Sistema Provincial de Acueductos, previsto en el Plan Estratégico Provincial, proyectado por el gobierno de la provincia a fin de garantizar el acceso al agua potable al 100% de los santafesinos.

Se trata de una obra fundamental ya que cubre un 9% del territorio provincial (unos 12.200 kilómetros cuadrados) y abarca 24 localidades y parajes, beneficiando a unos 187.000 habitantes, estimándose que ascenderá a 275.000 en el año 2040. (“Se puso en marcha el Acueducto Reconquista”, 2019).

El Acueducto fue licitado mediante cinco contratos diferentes, que se financiaron con fondos internacionales (Kuwait y OPEP) y propios de la provincia. El primer contrato contempló la ejecución de una obra de toma de agua cruda y un primer tramo del acueducto de agua tratada; el segundo ejecutó la construcción de la planta potabilizadora; el tercero avanzó con la provisión a la denominada Zona Núcleo (ZN) o de mayor densidad de población, como el polo Reconquista-Avellaneda y el ramal Oeste; el cuarto llevó a cabo la obra para proveer de agua al ramal Sur 1, desde Reconquista hasta la localidad de Calchaquí; y el quinto contrato ejecutó los trabajos para abastecer a los ramales Sur 2, hasta la localidad de los Laureles, y Norte que abastece desde Avellaneda hasta llegar Las Garzas” (Portal Aguas Santafesinas, 2019).

Con objeto de comprobar cómo fue la gestión externa se realiza un recorrido sobre la misma, para ver cómo se consiguió el financiamiento del Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe para las obras correspondientes a la primera etapa y del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional para la segunda etapa.

Acueducto Reconquista - Financiamiento del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe

Si bien parte de la primera etapa de la construcción se había llevado adelante con fondos provinciales, fue Hermes Binner quien comenzó las gestiones para que el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe financiara otra parte de la primera etapa. Como se indicó, en 2010 el entonces gobernador visitó Kuwait y se reunió con representantes del Fondo, iniciando de este modo las negociaciones.

El Fondo Kuwaití es una agencia estatal de Kuwait que fue fundada en 1961, en el mismo año de su independencia y en el marco de los excedentes por ser uno de los mayores exportadores de petróleo del Golfo Pérsico. La web oficial del Fondo describe que fue la primera institución en el Medio Oriente en asumir un papel activo en los esfuerzos de desarrollo internacional mediante el otorgamiento de préstamos en condiciones favorables

para financiar proyectos de desarrollo en los países en desarrollo. Además, brinda asistencia técnica y capacitaciones a los países prestatarios.

Su propósito consiste en asistir a países árabes y a otros países en desarrollo a desarrollar sus economías y facilitarles préstamos necesarios para la ejecución de sus proyectos y programas de desarrollo.

En su web oficial detalla las entidades a las que el Fondo extiende sus asistencia, encontrándose entre ellas los gobiernos provinciales. También especifica que cuando el prestatario es una entidad distinta del estado del país beneficiario, se requiere que el gobierno central de dicho país celebre un acuerdo con el Fondo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del prestatario en virtud del contrato de préstamo respectivo. Sus operaciones se centran principalmente en los sectores de agricultura y riego, transporte y comunicaciones, energía, industria, agua y alcantarillado.

El sucesor de Binner, Antonio Bonfatti, continuó con las negociaciones, las cuales resultaron positivas ya que “el director general del Fondo comunicó a la provincia la aprobación del financiamiento por parte del directorio del organismo e informó que, a los efectos de su concreción se requería la realización de una misión (que se concretó en diciembre de 2012), de negociación del préstamo” (Proyecto de Resolución de la Cámara de Diputados, 2013). En este marco, en diciembre de 2012 una comitiva del Fondo arribó a la provincia para examinar el lugar en donde se iba a construir la infraestructura de la obra.

Finalmente, a través del Acuerdo de Préstamo N°891 se sentaron las bases para el financiamiento del Proyecto de Abastecimiento de agua Reconquista Etapa 1, tratándose de un préstamo directo ya que las negociaciones y la posterior consecución de la firma se dió entre la provincia de Santa Fe y el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe.

El gobierno nacional intervino únicamente al momento de la firma de los Acuerdos de Garantía y Contragarantía, los cuales eran un requerimiento necesario ya que, el Acuerdo de Préstamo establecía específicamente que el mismo “está sujeto a condición de que la República Argentina (el "Garante") garantice las obligaciones del Tomador en virtud del presente Acuerdo” (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Abastecimiento de Agua Reconquista (Etapa 1), 2014).

Por lo tanto, se firmaron tres documentos: el Acuerdo de Préstamo entre el Fondo y la provincia; el de Garantía entre el Fondo y el gobierno nacional (en condición de garante del préstamo); y un Contrato de Contragarantía entre la provincia y el gobierno nacional.

El Acuerdo de Préstamo fue suscrito en el año 2014 entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, el cual es considerado como “el Tomador” y el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe, por el monto de catorce millones trescientos sesenta y un mil seiscientos de dinares kuwaitíes (K.D. 14.361.600), representando un equivalente a 51 millones de dólares estadounidenses. Contaba con 4 años de gracia, o sea que se empezaba a pagar a partir del cuarto año; con 20 años de amortización, y con una tasa de interés del 3% (Portal Casa Rosada, 2014).

En el Acuerdo quedó asentado que “el proyecto consistía fundamentalmente de la obra civil, la mecánica y la eléctrica necesarias para establecer una red de abastecimiento de agua sustentable en la región de Reconquista, ubicada en el noreste de la Provincia de Santa Fe, además de la revisión del diseño y la supervisión de la ejecución de la obra” (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Abastecimiento de Agua Reconquista (Etapa 1), 2014). El área del Proyecto cubría la zona núcleo (Reconquista-Avellaneda) y el ramal oeste (que incluye seis pueblos y las comunidades vecinas).

El acuerdo de Contragarantía entre nación y provincia fue firmado en marzo de 2014 por el gobernador Bonfatti, el Jefe de Gabinete Jorge Capitanich y el Ministro de Economía de la Nación Axel Kicillof y el de la provincia, Ángel Sciara. Mientras que el acuerdo de Garantía fue firmado por dichos funcionarios, junto con representantes del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (Portal Casa Rosada, 2014).

Por su parte, la Ley Provincial N° 13.352 faculta al poder ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe por el monto máximo de 15 millones de Dólares Kuwaitíes.

Se puede observar como las negociaciones comenzaron en una gestión, Binner, y se terminan concretando en otra, Bonfatti, manteniéndose el interés y la búsqueda de su consecución por ambos mandatarios.

El Fondo Kuwaití aprobó el crédito por el antecedente del vínculo, por confiar en las cuentas de la provincia y porque financiar el Proyecto de Abastecimiento de Agua Reconquista significaba apoyar al desarrollo socioeconómico de la provincia, lo que iba en

concordancia con el propósito del propio Fondo. En el Acuerdo firmado especificaba cómo el Fondo “está convencido de la importancia y los beneficios del Proyecto para la contribución al desarrollo de la economía del Tomador y de la República Argentina” (Acuerdo de Préstamo Proyecto de Abastecimiento de Agua Reconquista (Etapa 1), 2014).

Cuando se celebró el Convenio, en el año 2014, Santa Fe era la única provincia en argentina que en ese momento contaba con un crédito del Fondo Kuwaití, lo que demuestra la confianza del organismo en la provincia.

Acueducto Reconquista - Financiamiento del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional (OFID)

Con el antecedente del préstamo obtenido por el Fondo de Kuwait, la provincia inició gestiones ante el Fondo de la OPEP a efectos de poder concretar la segunda etapa del Proyecto Reconquista.

El Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) es una institución financiera de desarrollo multilateral establecida en 1976 por los Estados Miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) con el propósito de impulsar el desarrollo, fortalecer las comunidades y empoderar a las personas.

En la actualidad lo forman los siguientes países miembros: Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Arabia Saudita, Estados Unidos, Emiratos Árabes y Venezuela. Cuenta además con 125 estados socios. Esta institución financiera se distingue en que el financiamiento que los estados miembros proporcionan es exclusivamente para estados no miembros.

La web oficial de la OFID menciona que la organización trabaja en cooperación con socios de países en desarrollo y con la comunidad de desarrollo internacional para estimular el crecimiento económico y el progreso social en países de bajos y medianos ingresos de todo el mundo. Está centrado en proyectos que satisfacen necesidades básicas, como alimentos, energía, agua limpia y saneamiento, atención médica y educación. Conforme a su carta constitutiva, tiene como objetivo la promoción de la cooperación a partir de la solidaridad Sur-Sur.

El Ministro de Economía Sciara declaró cómo fueron las gestiones llevadas a cabo: “la operación de crédito con la OFID se gestiona a partir de la experiencia desarrollada por el

gobierno provincial ante el Fondo de Kuwait, a partir de allí se iniciaron las gestiones mediante una Misión Institucional de la provincia a la sede del organismo en Viena, Austria, realizada en agosto de 2014. Luego, en octubre del mismo año, los funcionarios del organismo visitaron la zona del proyecto, a los funcionarios a cargo de la ejecución del mismo y analizaron la capacidad económico-financiera de la provincia, entre otros aspectos” (Diario Reconquista Hoy, 17/12/2014).

Las negociaciones resultaron positivas ya que en diciembre del 2014 el Fondo aprobó el préstamo, siendo la primera operación de crédito que la OFID aprobaba en Argentina. Unos meses más tarde, a principios de 2015 el gobernador Bonfatti, el Ministro de Economía Sciara y el Secretario de Finanzas Saglione viajaron a Viena para firmar el Convenio de préstamo.

El Convenio de Préstamo fue firmado por la Provincia de Santa Fe y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), en febrero del 2015, por un monto de cincuenta millones de dólares (u\$s 50.000.000), con una tasa de interés del 5% anual y un plazo de gracia de 4 años (Acuerdo de Préstamo Proyecto Acueducto Reconquista (Etapa II), 2015).

Se especificaba que los fondos del Préstamo eran para financiar los siguientes componentes de la Etapa 2 del Proyecto Reconquista: los Ramales de agua Etapa 2, que comprende la ampliación de las redes de distribución de agua del Ramal Norte, Ramal Sur y Ramal Sur 2 ; el Sistema de gestión del acueducto, que comprende la instalación de un sistema de telemetría (SCADA) para la operación remota, el monitoreo y control del acueducto; y la Gestión del proyecto, que comprende costos relacionados con (i) la unidad de implementación del proyecto, la remuneración del personal, los costos operativos de la oficina, mobiliario, equipos, software, vehículos y gastos de viajes, además de (ii) la preparación de los informes de auditoría anuales del proyecto y el informe de finalización (Acuerdo de Préstamo Proyecto Acueducto Reconquista (Etapa II), 2015).

A su vez, el Convenio de Préstamo menciona al Convenio de Garantía celebrado entre la República Argentina y OFID conforme el cual la República Argentina ha garantizado a OFID el pago puntual del Monto garantizado (Acuerdo de Préstamo Proyecto Acueducto Reconquista (Etapa II), 2015).

Por último, en lo que respecta al Acuerdo de Garantía por parte del Gobierno Nacional, el Presupuesto Nacional 2015 preveía la garantía a este préstamo en la planilla anexa al Artículo N° 48.

Mediante la Ley Provincial N° 13.466 se autorizó al Poder Ejecutivo a endeudarse con el OFID por la suma de hasta cincuenta millones de dólares (u\$s 50.000.000), o su equivalente en otra moneda, a los efectos de ejecutar el Acueducto Reconquista Etapa II.

En el marco de ese viaje a Viena para la suscripción del Acuerdo, el gobernador destacó la salud financiera, la capacidad crediticia y la economía de la provincia “primero conseguimos el crédito Kuwaití al 3 por ciento y ahora tenemos la posibilidad de acceder a este nuevo préstamo internacional y con estas tasas, un verdadero logro” (Diario La Capital, 25/02/2015).

También se pronunció el secretario general de la OFID, Suleiman Al-Herbish, que señaló que el Préstamo “marca el peldaño de nuestra cooperación, de conformidad con el mandato del OFID para promover la solidaridad Sur-Sur y nuestro compromiso con la erradicación de la pobreza, hemos acogido con satisfacción la iniciativa de lanzar nuestra cooperación con Argentina por el apoyo a este proyecto de abastecimiento de agua en su provincia” (Portal Gobierno de Santa Fe, 2015).

Las obras del Acueducto Reconquista finalizaron en 2019, el gobernador en ese momento, Roberto Miguel Lifschitz (2015-2019) participó de la inauguración y declaró “el agua potable es indispensable para la vida de los seres humanos, y es fundamental tenerla asegurada en calidad y cantidad suficiente, para nosotros y para las próximas generaciones, porque este sistema está garantizado para los próximos 50 años” (Portal Aguas Santafesinas, 2019).

En resumen, las gestiones y el interés por llevar adelante el Proyecto Reconquista estuvieron presente en las tres gestiones del Frente Progresista. Con Binner se sentaron las bases del Sistema Provincial Acueductos en el primer Plan Estratégico Provincial, en la gestión Bonfatti se firmaron los dos préstamos directos con ambas fuentes crediticias no tradicionales, y finalmente la obras fueron inauguradas durante el mandato del último de los gobernadores del Frente Progresista, Lifschitz.

Acueducto Desvío Arijón

Es otro de los 12 acueductos que forman parte del Sistema Provincial de Acueductos, siendo una obra clave para garantizar la calidad y la provisión de agua potable en la región Nodo Rafaela, la cual presenta “serias deficiencias en los sistemas de abastecimiento de agua potable, y en sus redes de desagües y gas” (Plan Estratégico Provincial, 2009: 28).

El sistema total proveerá agua potable a 91 localidades. Se estima que en una proyección de 30 años beneficiará a 540 mil ciudadanos (Plan Estratégico Provincial, 2012: 317).

Las obras del Acueducto Desvío Arijón estaban previstas de ser realizadas en dos etapas. En la primera etapa la población abastecida era de 80.000 habitantes, pertenecientes a las localidades de Santo Tomé, Sauce Viejo y Desvío Arijón, con una población futura al final del horizonte de diseño a 30 años del orden de los 180.000 habitantes. En la segunda etapa, la población abastecida inicialmente era de 115.000 habitantes, suministrando agua potable a las localidades de Matilde, San Carlos Centro, San Carlos Sur, San Mariano, Sa Pereira, Angélica, Susana y Rafaela, con una población futura al final del horizonte de diseño a 30 años del orden de los 169.000 habitantes (Portal Gobierno de Santa Fe, 2017).

La primera etapa fue financiada con fondos de la provincia, mientras que la segunda etapa contó con el financiamiento conjunto de dos fuentes internacionales, el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo y el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional, los cuales sumados representaron un total de 130 millones de dólares.

“De esta forma, el proyecto, que tiene un financiamiento internacional asegurado de 130 millones de dólares, se convierte en la obra con financiamiento externo más grande en la historia de la provincia, superando inclusive al proyecto Autovía Ruta 19” (Portal Gobierno de Santa Fe, 2019).

A continuación, se describen cómo fueron las gestiones por parte de las administraciones del Frente Progresista para el Acueducto Desvío Arijón, donde se puede observar la persistencia en los objetivos y en la acción de gobierno.

Acueducto Desvío Arijón - Financiamiento del Fondo del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe

Establecido en 1971, el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) es una entidad nacional autónoma afiliada al gobierno de Abu Dhabi, que tiene como objetivo ayudar a los países en desarrollo a lograr un crecimiento socioeconómico sostenible; a través de asistencia financiera en forma de préstamos concesionarios, gestión de subvenciones y acciones del gobierno. Además, establece que los proyectos con los que el Fondo está

comprometido son aquellos que contribuyen al desarrollo económico del país beneficiario, poniendo énfasis en los proyectos vinculados a la infraestructura.

En la web oficial del Fondo se menciona el procedimiento para solicitar la financiación de proyectos. Primero, una entidad gubernamental que esté a cargo del endeudamiento internacional, como puede ser por ejemplo un Ministerio de Economía, tanto nacional como provincial debe presentar de manera oficial una solicitud, respaldada por un estudio de viabilidad económica y un plan de financiamiento del proyecto. Una vez recibida la petición, el Fondo la revisa y evalúa aspectos técnicos y económicos, para luego enviar una delegación a que verifique la viabilidad del proyecto.

Las negociaciones entre Santa Fe y el Fondo se iniciaron con la presentación de una solicitud de financiamiento. En el año 2016, una comitiva del Fondo visitó la provincia para analizar y verificar la documentación presentada por el gobierno santafesino, así como las características institucionales de la provincia y su capacidad de pago (Diario Uno Santa Fe, 03/05/2016).

A raíz de esta visita, y con el visto bueno por parte de la delegación, la Junta Directiva del Fondo decidió la aprobación del préstamo. “El gobierno de la provincia recibió la aprobación del crédito solicitado al Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) para financiar la segunda etapa del acueducto Desvío Arijón, por 80 millones de dólares. Le permitirán costear el 50 por ciento del monto total que se prevé invertir en la ejecución de la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón” (Diario La Capital, 27/06/2017).

La Legislatura de la provincia sancionó la Ley Provincial 13.644 para habilitar “al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) hasta la suma de AED 293.840.000 (Doscientos noventa y tres millones ochocientos cuarenta mil Dirham de Emiratos Árabes Unidos) o su equivalente en otra moneda, más los intereses y accesorios correspondientes, a los efectos de ejecutar el "Acueducto Desvío Arijón - Etapa 2 [...]" (Ley Provincial 13.644, Artículo 1).

El endeudamiento era a una tasa de interés del 5% anual, con un período de gracia de 3 años y un plazo de amortización de 15 años (incluyendo al período de gracia) (Ley Provincial 13.644, Artículo 2).

Al momento de concretarse la confirmación del préstamo, el Ministro de Economía Gonzalo Saglione resaltó que “se trata de la operación de préstamo directa ante un organismo

internacional más importante luego del otorgado por el Banco Mundial para la transformación en autovía de la ruta provincial N° 19” (Diario La Capital, 27/06/2017).

Si bien el visto bueno del préstamo por parte del Fondo se obtuvo en 2017, fue recién en 2018 cuando el gobierno nacional firmó los Acuerdos de Garantía y de Contragarantía necesarios para que el financiamiento pudiera llevarse a cabo.

En diciembre de 2018, fue publicado en el Boletín Oficial el decreto del Poder Ejecutivo que “autoriza la firma de la garantía para el préstamo internacional de 80 millones de dólares que había obtenido la provincia a través del fondo Abu Dhabi para financiar parte de la obra de la segunda etapa del acueducto de Desvío Arijón, que abastecerá al oeste provincial” (Diario El Litoral, 27/12/2018).

Acueducto Desvío Arijón - Financiamiento del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el Desarrollo Internacional (OFID)

Se trató del segundo préstamo firmado entre Santa Fe y el OFID, el primero fue el celebrado en el marco del Proyecto para el Acueducto Reconquista, lo que demuestra el reconocimiento que este organismo internacional tiene para con la provincia.

Gonzalo Saglione, Ministro de Economía de la provincia durante el mandato de Lifschitz, fue quien viajó en octubre del 2018 a Viena, sede del OFID a suscribir el Contrato de Préstamo.

La Legislatura provincial aprobó la solicitud de crédito a través de la Ley N° 13.760. La misma autoriza al Poder Ejecutivo a “endeudarse con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) hasta la suma de U\$S 50.000.000 (cincuenta millones) de dólares estadounidenses, o su equivalente en otra moneda, con más los intereses y accesorios correspondientes, a los efectos de ejecutar el "Acueducto Desvío Arijón - Etapa 2" (Ley Provincial 13.760, Artículo 1).

Las condiciones financieras del endeudamiento implicaban una tasa de interés del 5% anual, con un período de gracias de 4 años y un plazo de amortización de dieciocho años, incluyendo período de gracia (Ley Provincial 13.760, Artículo 2).

En este caso, si bien el Contrato de Préstamo fue suscrito en octubre del 2018, el Estado nacional dió su conformidad unos meses más tarde, en julio de 2019.

A su vez, se celebró un Contrato de Garantía entre la República Argentina y el Fondo, en el cual la República Argentina, como garante, convino en garantizar las obligaciones de pago contraídas por el Prestatario, la Provincia de Santa Fe, en el Contrato de Préstamo.

Asimismo, un Contrato Contragarantía fue firmado entre la República Argentina como garante y la Provincia de Santa Fe como prestatario, y en él se estableció que “el prestatario se compromete a cancelar en efectivo, cualquier importe debido en virtud de lo establecido en el Contrato de Préstamo y el Contrato de Garantía, en los plazos previstos en el referido Contrato de Préstamo” (Contrato de Contragarantía entre la República Argentina y la Provincia de Santa Fe, artículo 1).

Como cierre de este capítulo podemos concluir que fue muy importante para la provincia el logro de los créditos, ya que se trataba de un proyecto con alto costo de inversión. No sólo el financiamiento fue conseguido, sino que el mismo era a bajas tasas de interés y con un plazo largo de reembolso, a 15 años. Por lo tanto, se trató de endeudamientos a condiciones financieras sumamente favorables.

La provincia de Santa Fe tuvo la capacidad de negociar de forma directa con tres organismos de crédito internacional. Y las negociaciones arrojaron resultados positivos ya que los tres brindaron financiamiento para la infraestructura de los acueductos. El Fondo Kuwaití para el Desarrollo Árabe financió la primera etapa del acueducto Reconquista, el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) financió la segunda etapa del mismo acueducto, así como también la segunda etapa del acueducto Desvío Arijón. Éste último financiamiento se dió de manera conjunta con el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD). La estrategia de los gobiernos del Frente Progresista de obtener financiamiento de largo plazo para grandes obras de infraestructura se logró.

Las declaraciones del Ministro Saglione señalan los logros obtenidos “Esta es una muestra de la persistencia de las gestiones del Frente Progresista tanto en sus objetivos como en su acción de gobierno; priorizamos la atención de un vieja demanda sin resolver, se formularon los proyectos, se gestionó un financiamiento suficiente y conveniente, se licitaron las obras, se adjudicaron y hoy están en plena marcha con los fondos garantizados” (Portal Gobierno de Santa Fe, 2019).

Conclusiones

En esta tesina se buscó analizar la gestión internacional que los gobiernos progresistas de la provincia de Santa Fe llevaron a cabo para obtener el financiamiento para concretar parte del Plan Provincial de Acueductos, con miras a determinar si el financiamiento fue innovador.

Partiendo del objetivo general “determinar si la gestión llevada a cabo por los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de Santa Fe para obtener el financiamiento internacional para concretar el Plan Provincial de Acueductos fue innovadora”, se desprendieron los tres objetivos específicos sobre los que se estructuró la investigación, dado que la tesina se planteó de forma tal que cada objetivo correspondiera a un capítulo de la tesina.

El primer paso consistió en examinar cómo las entidades subnacionales pasaron a ser actores con un destacado rol en el escenario internacional. En relación con esto, vimos como en el último cuarto del siglo XX hechos sistémicos como la globalización, la interdependencia y la transnacionalización provocaron que actores distintos al estado pasaran a tener relevancia en el escenario internacional. A su vez, a nivel interno fue clave el proceso de descentralización a través del cual fueron transferidas a las entidades subnacionales responsabilidades y funciones que eran propias del Estado-Nación.

En un mundo cada vez más interdependiente, y en un contexto de descentralización a nivel interno, el estado central no da respuesta a las múltiples demandas de la ciudadanía, y en consecuencia, las entidades subnacionales “en el intento de satisfacer las demandas locales que les corresponden detectan la incidencia de circunstancias globales, y pueden emprender actividades que vayan más allá de su espacio territorial” (García Segura, 1996: 247). Esto también está vinculado con que la descentralización en Argentina no estuvo acompañada de una transferencia de recursos económicos, por lo que provincias y municipios debieron buscar distintas fuentes de crédito para poder cumplir con obligaciones que antes no tenían.

De esta manera estos actores comienzan a desarrollar su participación internacional. Tal es el caso que estamos analizando, en el que la provincia de Santa Fe en el intento de satisfacer la necesidad de acceso al agua potable por parte de sus habitantes detecta la

posibilidad de establecer vínculos con los fondos árabes con el objetivo de conseguir financiación para las obras que proporcionarían el acceso al agua a su población.

El primer objetivo específico “Analizar las fuentes de financiamiento externo tradicionales que históricamente la Provincia de Santa Fe utilizó” se desarrolló en el capítulo 1, en el que se realizó un recorrido histórico del financiamiento al que accedió la provincia. Se analizaron específicamente los créditos otorgados por el BIRF y el BID entre 2007, año en que Hermes Binner llega a la gobernación provincial y el 2019 año del último gobierno progresista. Observando en el mismo que algunos de los préstamos que se examinaron fueron negociados antes de la llegada del Frente Progresista a la gobernación en el 2007, siendo considerados tanto porque su ejecución si se realizó a lo largo del recorte temporal de esta investigación, como para constatar el tipo de gestión financiera internacional que se dio previamente a la de los gobiernos del Frente Progresista.

También fue posible observar que a lo largo de los años la provincia recurrió a préstamos con los organismos financieros internacionales tradicionales, tales como el BIRF y el BID, los cuales se escogieron por ser los principales prestamistas. Al respecto, la mayoría de esos créditos fueron suscriptos de manera subsidiaria, es decir, fue la República Argentina la que negoció con ellos, y luego Santa Fe adhirió mediante un Convenio subsidiario de préstamo. En el período analizado un sólo crédito fue otorgado de forma directa, el 7429-AR para el Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe, concedido por el BIRF. En este caso, el acuerdo fue firmado directamente entre la Provincia de Santa Fe y el BIRF, y como lo establece la Constitución Nacional, contó con garantía nacional. Al respecto, a pesar de haber sido negociado de forma directa por el gobernador predecesor a las administraciones progresistas, no podemos afirmar que haya sido una gestión financiera innovadora ya que la misma no se dio en el marco de una diversificación de las relaciones exteriores de la provincia, sino que, por el contrario, se logró mediante uno de los organismos de crédito más tradicionales.

El segundo capítulo se correspondió con el objetivo específico 2; “Indagar sobre el marco normativo nacional y provincial que le proporcionan a Santa Fe acceso al financiamiento internacional”. De esta forma, se analizaron las herramientas legislativas que determinan la capacidad de acceder al financiamiento externo por parte de los actores subnacionales.

Vimos que el artículo 124 de la Constitución Nacional faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales, por lo que el marco constitucional argentino habilita la

participación internacional subnacional, aunque subordinada a las prioridades y objetivos del Estado nacional. Teniendo en cuenta esto, las provincias argentinas si bien pueden contraer préstamos internacionales, cuentan con una autonomía limitada ya que deben contar con autorización nacional para poder hacerlo.

Sin embargo, a pesar de esta autonomía limitada, coincidimos con Iglesias (2008) en que el vincularse con otros actores del sistema internacional les permite a las entidades subnacionales ser un “actor con identidad y voz propia” (Iglesias, 2008: 159).

Finalmente, el capítulo 3 estuvo dedicado a la concreción del objetivo específico 3; “Examinar la gestión externa de los gobiernos del Frente Progresista en la búsqueda de financiamiento para llevar adelante el Plan Provincial de Acueductos”. En este último capítulo se llevó a cabo un recorrido sobre cómo se logró el financiamiento de los acueductos, examinando de forma detallada la gestión externa del gobierno santafesino en relación con la búsqueda del financiamiento, para poder concluir si ésta fue o no innovadora.

Se tomó como documento de referencia al Plan Estratégico Provincial ya que guió a las políticas públicas efectuadas por el Frente Progresista. Dicho Plan es fundamental a los fines de esta investigación porque el Sistema Provincial de Acueductos fue una de las políticas públicas enmarcadas en él para poder garantizar el acceso al agua potable a todos los santafesinos.

A lo largo de la tesina se expuso cómo fue la gestión externa del gobierno santafesino para alcanzar cada préstamo, considerando que dicha acción externa tuvo como fin el obtención de financiamiento externo para parte del sistema de acueductos provinciales, en un marco de diversificación de las fuentes de tal financiamiento.

Advertimos que los gobiernos del Frente Progresista buscaron diversificar sus relaciones exteriores de la provincia, las cuales “comenzaron a gestarse durante la administración del gobernador Hermes Binner (2007-2011), para continuar cimentándose durante las gestiones de sus sucesores y copartidarios Antonio Bonfatti (2011,2015) y Miguel Lifschitz (2015)” (Fabani, 2018: 70).

Esta diversificación en las relaciones exteriores fue estratégica debido a que significó el acercamiento hacia estados árabes que disponían de una gran cantidad de recursos económicos que podían financiar parte del Sistema Provincial de Acueductos.

En el Marco Teórico precisamos que, según García Segura (1996), para que las entidades subnacionales pudieran proyectarse internacionalmente además de existir un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias, es necesario que el interés sea correspondido por otro actor internacional. Retomando esto, podemos identificar que hubo un interés correspondido por parte de las contrapartes árabes. El vínculo fue estratégico no sólo para Santa Fe, que buscaba financiamiento, también lo fue para los estados árabes, quienes estaban interesados en una provincia con capacidad productiva, al depender de las importaciones de alimentos para su población.

Además, podemos contemplar que la gestión por parte del Frente Progresista fue activa y emprendedora dado que se observa la realización de viajes y reuniones encabezadas directamente por los gobernadores con las autoridades de los Fondos árabes. También hubo visitas de comitivas de los Fondos a la provincia, para visitar la zona de cada proyecto, a los funcionarios a cargo, entre otros aspectos.

Las gestiones y el interés por conseguir financiamiento para realizar las obras de infraestructura del Plan Provincial de Acueductos estuvieron presentes en las tres gestiones del Frente Progresista. Con el Dr. Binner se sentaron las bases del Sistema Provincial Acueductos en el primer Plan Estratégico Provincial. Cuando llegó al poder, comenzó a promover los vínculos de la provincia con Emiratos Árabes Unidos y con el Estado de Kuwait, lo que fue fundamental ya que el fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo y el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe luego aportaron financiamiento para la infraestructura de los acueductos Reconquista y Desvío Arijón. En la gestión del Dr. Bonfatti se firmaron los dos préstamos directos para las obras correspondientes al Acueducto Reconquista con dos de las fuentes crediticias no tradicionales (el Fondo Kuwaití y el Fondo de la OPEP), obras fueron finalmente inauguradas en el mandato del último de los gobernadores del Frente Progresista, el Ing. Lifschitz. A su vez, durante el gobierno de Lifschitz suscribieron los dos convenios para los dos tramos del Acueducto Desvío Arijón, con el Fondo de Abu Dhabi y con el Fondo de la OPEP. Vemos entonces que los vínculos cimentados en la gestión de Binner se continuaron e incluso profundizaron con sus sucesores.

Los gobiernos santafesinos tuvieron la capacidad de negociar de forma directa con los tres organismos de crédito internacional. Y las negociaciones arrojaron resultados positivos ya que los tres brindaron financiamiento para la infraestructura de los Acueductos. El Fondo Kuwaití para el Desarrollo Árabe financió la primera etapa del Acueducto Reconquista, el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) financió la segunda etapa del mismo acueducto, así como también la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón.

Este último financiamiento se dio de manera conjunta con el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (AFDF). Los Fondos árabes aprobaron los créditos porque confiaron en las cuentas de la provincia y porque financiar el Plan Provincial de Acueductos significaba apoyar al desarrollo socioeconómico de la provincia, promoviendo la solidaridad Sur-Sur. La estrategia de los gobiernos del Frente Progresista de obtener financiamiento de largo plazo para grandes obras de infraestructura se logró.

Los gobiernos del Frente Progresista llevaron a cabo una gestión financiera internacional innovadora; entendiéndola por ella a "las gestiones llevadas adelante por un actor internacional, en este caso un actor subnacional, en el marco de una diversificación de sus relaciones exteriores, con el objetivo de obtener recursos financieros a través de un organismo financiero internacional, los cuales se obtienen con condicionalidades favorables y que permiten resolver problemas vinculados a la ciudadanía"; ya que apostaron a llevar adelante una estrategia de diversificación de relaciones y lograron el objetivo de obtener recursos financieros por parte de organismos de crédito en el marco de condiciones favorables (a bajas tasas de interés, y con un plazo largo de reembolso), lo que permitió resolver un problema vinculado a la ciudadanía, el acceso al agua potable.

De esta manera, se contrastó positivamente la hipótesis de esta investigación, la cual plantea que "los gobiernos del Frente Progresista de la provincia de Santa Fe llevaron a cabo una gestión financiera innovadora al buscar diversificar sus relaciones exteriores con el objetivo de obtener financiamiento para concretar el Plan Provincial de Acueductos".

Bibliografía

AGOSTO, G. (2010). El proceso de descentralización en la República Argentina. Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, X(1), 81-101. Disponible: <https://www.redalyc.org/pdf/3379/337930337005.pdf>

ALVAREZ, C; MANES, M; PAREDES, P; e IVANI, G. El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas UNC. Disponible: https://www.economia.gob.ar/dnap/municipios/documentos/el_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf

BUFARINI, M. (2022). Políticas públicas, territorio y planificación estratégica en la provincia de Santa Fe (Argentina). Revista de la Escuela de Antropología, XXX, pp. 1-19. Disponible: <https://revistadeantropologia.unr.edu.ar/index.php/revistadeantropologia/article/view/180>

CARBAJAL, J. y GASSOL, C (2004). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus constituciones. Buenos Aires.

CARCEDO, J. (2022). Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionalidad entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015. Tesis para acceder al título de Doctor en Relaciones Internacionales, dirigida por la Dra. Mariana Calvento y co-dirigida por la Dra. Miryam Colacrai. Disponible: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/25163/Carcedo%20Tesis%20DRRII%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

CASTIGLIONI, L. (2021). Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). CEC Año 7, N° 14 (2021). pp. 107-128. Disponible: <https://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/230>

COLACRAI, M. (2009). Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Buenos Aires, pp. 73-133. Disponible: https://airamvl.files.wordpress.com/2015/03/cooperacion_sur_sur.pdf

DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):62-86. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460714>

GARCÍA SEGURA C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Sociología*, 41. Disponible: <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia/pdf-es>

GARCÍA SEGURA, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Num. 91, Madrid, España. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27378>

FABANI, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos: un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017). *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 6(1), 65-86. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6n1p65>

IGLESIAS, E; IGLESIAS, V; y ZUBELZÚ, G. (2008). Las provincias argentinas en el escenario internacional. *Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., PNUD, Buenos Aires. Disponible: <https://www.cari.org.ar/pdf/provincias-escenario.pdf>

IGLESIAS, V. (2008). La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. *Notas del caso argentino*, en IGLESIAS, E., *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., PNUD, Buenos Aires.

IPPOLITO, D. (2017). Relaciones Internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/341842928_Relaciones_internacionales_de_gobier nos_no-centrales_un_analisis_teorico-conceptual_de_la_Paradiplomacia_y_de_sus_variables_explicativas

JIMÉNEZ, JP y RUELAS, I. (2016). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. *Evolución, institucionalidad y desafíos*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL; Santiago de Chile. Disponible: <https://repositorio.cepal.org/items/6f9e0d8e-0e53-485d-91da-3b2699496b43>

JUSTE, S. (2017). Los límites de la gestión internacional de las provincias argentinas a partir de la reforma constitucional de 1994 y los avances previos en la constitución de la provincia

de Jujuy. Difusiones Revista Digital de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Disponible:

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/63258/CONICET_Digital_Nro.2584ce38-b92c-4ab0-8cdb-daa45e651a7f_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., Argentina.

PROYECTO BRETTON WOODS (2012). Instrumentos para Préstamo del Banco Mundial, 11 de octubre de 2012. Al interior de las instituciones. Disponible: <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2012/10/art-571340/> Consultado el 20/04/2021

TOKATLIAN (2020). El descalabro del sistema interamericano. Revista Nueva Sociedad. Disponible: <https://www.nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>

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

ZUBELZÚ, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas, en IGLESIAS, E. (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

LEGISLACIÓN

Acciones de la Coordinación General para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Disponible: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno22-6-2009-3.htm

Acuerdo de Préstamo Proyecto de Infraestructura Vial Provincial entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Abril 2006. Disponible: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/711931468202780168/loan-agreement-l7301-ar-conformed>

Acuerdo de Préstamo Proyecto de Infraestructura Vial Santa Fe entre la Provincia de Santa Fe y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Junio 2007. Disponible:

<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/756121468007188095/loan-agreement-l7429-ar-conformed>

Acuerdo de Préstamo Proyecto Financiamiento Adicional para el Proyecto de Infraestructura Vial Provincial entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Abril 2011. Disponible:

<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/906161468217781150/agreement-for-loan-7833-ar-conformed>

Acuerdo de Préstamo Proyecto Nacional de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Diciembre 2006. Disponible: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/972011468202752345/loan-agreement-l7362-ar-conformed>

Acuerdo de Préstamo Proyecto de Préstamo para la reforma de la provincia de Santa Fe entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Enero 2001. Disponible: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/139521468769313083/argentina-santa-fe-provincial-reform-loan-project>

Acuerdo de Préstamo Proyecto de Servicios Municipales Básicos entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Junio 2006. Disponible: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/367791468206367022/main-report>

Contrato de Préstamo Programa de Mejora a la Gestión Municipal entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Noviembre 2007.

Contrato de Préstamo Programa de Mejoramiento de Barrios entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2015.

Contrato de Préstamo Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II (PROSAP II) entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2008.

Convenio de Préstamo N° 5675, Gobierno de Santa Fe y Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe, Abril 2014. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/conv_int/item.php?id=134418&cod=8cf7c3895e3365fc959c25ba b6692a90

Convenio de Préstamo N° 6494, Gobierno de Santa Fe y Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), Febrero 2015. Disponible: https://www.santafe.gov.ar/conv_int/item.php?id=134205&cod=1a003190974a2a4244be432378d3b43c

Constitución Nacional Argentina (1853).

Constitución Nacional Argentina (1994).

Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).

Ley Nacional N° 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Agosto de 2004. Disponible: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/texact.htm>

Ley Nacional N° 27.428: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno. Diciembre de 2017. Disponible: <https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305351>

Ley Provincial N° 11.220: Prestación y regulación de los servicios sanitarios. Octubre de 1994. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/9563>

Ley Provincial N° 13.740: Ley Aguas de Santa Fe. Noviembre de 2017. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/content/view/full/227208/>

Ley Provincial N° 13.871: Ley de presupuesto de la Administración Provincial para el año 2019. Diciembre de 2018. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=1347920&item=189699&cod=f85f23b4b50094c687b6ba2d5756926a>

Ley Provincial N° 12.809: Autoriza al Poder Ejecutivo a adherir al Préstamo del BIRF N° 7385-AR. Diciembre de 2007. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/verPdf.php?seccion=14-12-2007ley12809-2007.htm>

Ley Provincial N° 13.466: Autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID). Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/07-04-2015ley13466-2015.html>

Proyecto de Comunicación de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2013.

Proyecto de Comunicación de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2020.

DOCUMENTOS OFICIALES

Aguas Santafesinas. (2019). Se puso en marcha el Acueducto Reconquista. Disponible: <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/se-puso-en-marcha-el-acueducto-reconquista/>

BID. (2019). Actualización de la Estrategia Institucional 2016-2019. Disponible: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17084/actualizacion-de-la-estrategia-institucional-2010-2020>

BID. (2021). Comunicado de prensa. Argentina mejorará servicio de agua potable y saneamiento con apoyo del BID.

BID. (2017). Informe de Terminación de Proyecto Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM).

BID. (2015). Informe de Terminación de Proyecto Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II (PROSAP II).

BID. (2021). Marco de gestión ambiental y social (MGAS). Programa de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Menores (PROAS – Tramo II).

Casa Rosada. (2014). El Gobierno Nacional será garante del financiamiento para un acueducto en Santa Fe. Disponible: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27345-el-gobierno-nacional-sera-garante-del-financiamiento-para-un-acueducto-en-santa-fe>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2019) Acueducto Desvío Arijón: La provincia firmó un Acuerdo por un préstamo de 80 millones de dólares. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/264987/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2015). Bonfatti firmó un Convenio de préstamo por U\$S50 millones con el fondo de la OPEP. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211636/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2023). Endeudamientos Vigentes. Disponible: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/\(subtema\)/217070](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/246532/(subtema)/217070)

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2017). Licitación pública internacional N° 03/2017: Construcción del Acueducto Desvío Arijón 2da. Etapa - Tramos 1, 2, 3, 4 y 5. Santa Fe. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/216258>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2023). Operaciones de Endeudamiento. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/217098/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2012). Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe. Disponible: <https://www.santafe.gob.ar/archivos/PEP.pdf>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Programa de Servicios Básicos Municipales. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/70555>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2017). Santa Fe, una economía que se destaca. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/240708/1269030/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2015). En el marco del Programa de mejoramientos de barrios II, serán intervenidos con obras de infraestructura vial y saneamiento los barrios de La cortada y Ombusal. Disponible: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/213331/>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2009). Proyecto de Servicios Básicos Municipales. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/verPdf.php?seccion=08-09-2009licitaciones.html>

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

DIARIO EL LITORAL (27/12/2018). Acueducto: Nación firmó la garantía para un crédito del fondo Abu Dhabi. Disponible: https://www.ellitoral.com/politica/acueducto-nacion-firmo-garantia-credito-fondo-abu-dhabi_0_BM4tekrz8c.html

DIARIO LA CAPITAL (23/2/2015). *Bonfatti viajó a Viena para firmar un convenio de préstamo con la Opep*. Disponible: <https://www.lacapital.com.ar/bonfatti-viajo-viena-firmar-un-convenio-prestamo-la-opep-n486938.html>

DIARIO LA CAPITAL (27/6/2017). *Se aprobó el crédito para el acueducto Desvío Arijón*. Disponible: <https://www.lacapital.com.ar/se-aprobo-el-credito-el-acueducto-desvio-arijon-n1423415.html>

DIARIO RECONQUISTA HOY (17/12/2017). *Consiguieron más dinero para el acueducto.*
Disponible: <https://www.reconquistahoy.com/10312-consiguieron-mas-dinero-para-el-acueducto>

DIARIO UNO SANTA FE (20/1/2014). *La provincia comenzó con las nuevas obras de defensas en Cayastá.* Disponible: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/la-provincia-comenzo-las-nuevas-obras-defensas-cayasta-n2090861.html>

DIARIO UNO SANTA FE (3/5/2016). *Acueducto Desvío Arijón: avanzan las gestiones del préstamo internacional para acelerar las obras.* Disponible: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/acueducto-desvio-arjion-avanzan-las-gestiones-del-prestamo-internacional-acelerar-las-obras-n2055439.html>

SITIOS OFICIALES

Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/acerca-del-bid>

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>

Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe: <https://www.adfd.ae/english/ABOUTADFD/Pages/Home.aspx>

Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID): <https://opecfund.org/>

Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe: <https://www.kuwait-fund.org/en/web/kfund>