

Autor:

Magister en Gestión Pública Perla Haydee Disemine
Facultad. Ciencias empresariales. Carrera contador público
Sede Posadas.
E-mail: perladieminger2@gmail.com.

Palabras clave:

- DEUDA PÚBLICA
- CONTABILIDAD PÚBLICA
- FINANZAS PÚBLICAS
- SISTEMA DE CONTABILIDAD
- CONTROL

Resumen

Desde la Universidad de la Cuenca del Plata, a partir de la investigación realizada en el período 2017 y 2018, denominada Estado de situación de la Gestión Pública Provincial, a partir de los Elementos administrativos en la Provincia de Misiones, se pretendió conocer los sistemas involucrados en la administración financiera del estado, a partir de entrevistas a interlocutores válidos de la Contaduría General de la Provincia, Tesorería General de la Provincia, y la Dirección General de Presupuesto, a fin de entender y aprender sobre los Sistema Tesorería, Sistema de Contabilidad y Sistema de Presupuesto, enfocándonos en este artículo en uno de los temas de suma importancia en el Contexto actual, que como ciudadanos, alumnos, docentes e investigadores corresponde responsablemente conocer la problemática del control de la deuda pública.

Tratar el control de la deuda pública es un tema de importancia, complejo y de actualidad, la toma de crédito a largo plazo no destinado a inversiones productivas, repercute en las poblaciones deudoras presentes y futuras, de una manera indirecta, invadiéndolas de estados emocionales angustiosos por la posibilidad de pérdida laboral que en cada una de ellas se reflejan.

Los objetivos estuvieron orientados a vincular las distintas etapas de la contabilidad, de la toma del crédito, como también la etapa del control de la deuda pública ejercido por el Tribunal de cuentas, organismo de control externo, con el modelo de gestión de la administración financiera gubernamental, convirtiendo a este aspecto del proceso en un sistema retroalimentador del mismo, éste consiste en un conjun-

to de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla, compárala, de acuerdo con criterios preestablecidos, para luego modificarla si fuera necesario¹.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

La investigación se ha basado en una metodología que cumple las exigencias del método científico, conociendo y señalando las particularidades de los procesos de la gestión involucrados en la toma de deuda pública, los que se constituyeron unidades de estudio, desde las Áreas Operativas de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad.

Se ha analizado también el esquema de Control Público Provincial, particularmente en el control externo el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Se han señalado las intervenciones que le competen específicamente al endeudamiento público.

El diseño de investigación es de tipo cualitativo, donde el proceso se construyó con el análisis de los organigramas, normativas, leyes y entrevistas de informantes clave que le dieron una impronta más participativa a los procesos generados en los diferentes sitios de estudio. Esta última estrategia metodológica permitió el seguimiento de casos, bajo el marco normativo que resultó de una exhaustiva exploración, en el Archivo General de la Gobernación, Biblioteca del Tribunal de Cuentas, Digesto Normativo del Poder Legislativo y otros estamentos, pudiendo observar en casos determinados, la práctica aplicación de los lineamientos de la Constitución Nacional, Provincial, Leyes, Decretos, Resoluciones y demás disposiciones legales vigentes que al respecto se han dictado.

Los objetivos formulados estuvieron orientados a:

- Vincular el control de la Deuda Pública ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, con el modelo de gestión de la administración financiera gubernamental, convirtiendo a este aspecto del proceso en un sistema retroalimentador del mismo, atento a que éste consiste en un conjunto de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla, compárala, de acuerdo con criterios preestablecidos, para luego modificarla si fuera necesario².

- Describir el Marco legal y conceptual atinente a Endeudamiento Público, en particular los procesos típicos de una operación de Deuda Pública; definiendo las áreas de la administración financiera gubernamental involucradas.

- Evaluar si existe virtualidad normativa propia de las disposiciones legales, que además de ser operativas revistan el carácter de imperativas y generen así un plexo de derechos y obligaciones inherente a todo precepto que forme parte del orde-

1. IVANEGA, Miriam Mabel; (2003: 65-107); *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*.

2. IVANEGA, Miriam Mabel; (2003: 65-107); *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*.

namiento vigente suficiente, específico y preciso, que permita fiscalizar asignado responsabilidades a los funcionarios públicos, características fundamental del gobierno representativo, los mismos deben desempeñarse conforme normas obligatorias que rijan su conducta y para así responder por las consecuencias de sus actos u omisiones.

CUERPO DEL TRABAJO

Marco Conceptual y normativo de la Deuda Pública

1- Aspectos generales:

Como se ha mencionado en la introducción la Deuda Pública es el monto en un momento dado, de las obligaciones contractuales, desembolsadas e insolutas del sector gubernamental, los organismos especializados del gobierno, las entidades autárquicas y gobiernos sub-nacionales, ya sean estatales, provinciales, municipales, o que cuente con su garantía, con respecto al sector privado nacional e internacional y a otros gobiernos internacionales³.

Múltiples son los conceptos relacionados, sobre los cuales es necesario conocer y distinguir diferencias, clasificaciones y normativa específica que ello respecta, para formular un marco que muna de conocimientos básicos suficientes, para ser aplicados con adecuado criterio en el desarrollo de los pertinentes procesos gestión.

3- Composición y Clasificación de la Deuda Pública:

3- 1. Desde la óptica del país deudor

Es necesario establecer límites de la deuda gubernamental. A estos efectos se realiza la siguiente clasificación desde la óptica del país deudor, en especial su organización jurídico-institucional y la de su sistema financiero oficial, como así también la capacidad de endeudamiento que poseen los distintos estamentos gubernamentales.

En esta clasificación se incorpora una primera diferenciación entre deuda del gobierno central y la del resto del sector público, la que a su vez se clasifica en deuda del sector público no financiero y deuda del sector público financiero.

Dentro del sector público no financiero y como consecuencia de las características organizativas de los gobiernos federales y, principalmente el nivel provincial o municipal en cuanto a su autonomía para contraer deuda según lo establecido en los cuerpos constitucionales entonces la deuda pública se divide en deuda pública de empresas y sociedades del Estado y Deuda de los estados provinciales o municipales.

Una nueva clasificación en deuda con garantía o sin ella del gobierno central, correspondiente a la deuda externa del resto del sector público y a la deuda externa del sector privado, se va perfilando el alcance del universo de la deuda pública e incorporar al sistema él puede definirse para el caso específico del Gobierno Central de la siguiente manera:

El universo de las operaciones de crédito público, a contemplar dentro del alcance de la gestión de administración la Deuda del Gobierno Central, debe incluir la totalidad de las obligaciones contractuales desembolsadas e insolutas e mediano y largo plazo, tanto en moneda local como en moneda extranjera, como así también las obligaciones del sector público y privado que cuenten con garantía del mismo.

Se excluye del sistema la deuda flotante y/o deuda de corto plazo para corregir deficiencias estacionales de caja, deuda que consiste en las obligaciones insolutas de muy corto plazo del Tesoro y que a pesar de su carácter eminentemente transitorio en algunos casos suelen alcanzar volúmenes significativos de endeudamiento.

3-2. Según el Ámbito de Cesibilidad:

1-Interna: Es la deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la Argentina. El pago de este tipo de deuda puede ser exigible dentro del territorio nacional;

2-Externa: Es la deuda contraída con otro Estado u organismo internacional, o con cualquier persona física o jurídica no residente en la Argentina. El pago de la deuda externa puede ser exigible fuera del territorio nacional.

3- 3. Según la naturaleza del Deudor:

1-Directa: Es la deuda asumida por la Administración Central en calidad de principal deudor;

2-Indirecta: Es la deuda de cualquier persona física o jurídica distinta de la Administración Central pero que cuenta con el aval, fianza o garantía de la misma

3- 4. Según el plazo de extinción:

1- Corto Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera dentro del año, de generada;

2- Mediano Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera hasta los siete años, de generada;

3-Largo Plazo: El plazo de pago de la obligación, es decir su extinción, opera luego de los siete años, de generada;

4- Tipificación de Operaciones de Crédito Público

El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

- La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;
- La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;

3. Este concepto es de carácter amplio y universal, dado que además de la deuda externa abarca a la deuda garantizada públicamente y a la deuda interna del sector público y a su vez contempla la totalidad de la organización institucional de carácter público de un país.

- La contratación de préstamos con instituciones financieras;
- La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipu- le realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien hayan devengado anteriormente;
- El otorgamiento de avales, fianzas y garantías cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;
- La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas;

5- Etapas Típicas de la gestión de la Deuda Pública⁴

El proceso de crédito público se instrumenta a través de una serie de etapas, que tienen especificidad y características propias, que es imprescindible normar; dichas etapas son las siguientes:

5- 1. Necesidades de Financiamiento

Es el motivo, o causa que da inicio al proceso de toma de crédito, surge de la toma de conocimiento del estamento específico (Ej. Ministerio de Economía) del Poder Ejecutivo, de la solicitud de un préstamo por parte de la Jurisdicción, la que debe consignarse en forma explícita, razones, destino e importe requerido.

5- 2. Autorización

La autorización implica definir el respectivo papel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en temas tales como la fijación de los límites de endeudamiento y de la prioridad de las operaciones. Las normas legales vigentes en cada país definen el grado de injerencia del Poder Legislativo en este tema.

5- 3. Negociación o Emisión

Para llevar a cabo el proceso de negociación es necesario contar con un eficiente sistema de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado de capitales, tanto interno como externo; dicho sistema debe contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- las políticas de crédito de las instituciones financieras internacionales de las que el país forme parte;
- las políticas del sector financiero privado externo e interno;
- las fluctuaciones de las tasas de interés en los mercados de capitales interno y externo;
- los movimientos de los tipos de cambio a que se cotizan las diferentes monedas y su tendencia en el corto y mediano plazos;
- las condiciones negociadas por otros países en situaciones similares; y
- las ofertas de capital en los mercados internacionales y las líneas de crédito ofrecidas para cada rama de la actividad económica.

La oportuna disponibilidad y el adecuado uso de dicha información, brindan sólidos elementos de juicio para que se recomiende a los niveles políticos la adopción de criterios sobre las modalidades más convenientes para la contratación, parámetros máximos y mínimos de las tasas de interés a convenir, plazos de vencimiento y otros.

También se debe contar con información sobre la marcha de la economía, la que debe ser transmitida periódicamente a los potenciales inversores, agencias calificadoras de riesgo y bancos, de forma de contribuir a una evaluación certera del riesgo país por parte de los acreedores.

5- 4. Contratación o Colocación

En esta etapa se involucran el Estamento del Estado que requiere la toma de un crédito, con las áreas técnicas específicas y el nivel político que lo autoriza. A continuación se exponen características típicas de esta etapa.

Los distintos estamentos del Estado deben solicitar autorización al Ministerio de Economía o el que haga las veces. Las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público deberán contener todas las condiciones sobre las cuales se planea iniciar el pedido de fondos o las que se planean incluir en el pliego de licitación. El Ministerio podrá requerir a las entidades solicitantes los datos adicionales que a su criterio sean necesarios a los fines de realizar su correcta evaluación.

Luego de culminado el plazo establecido por la reglamentación a contar desde la presentación de la solicitud o de la fecha de recepción de la información adicional en caso de haber sido requerida, se procede a elevar con opinión fundada las solicitudes de autorización de las operaciones de financiamiento que realicen las entidades del sector público nacional a la máxima autoridad a nivel político en el Poder Ejecutivo, para que esta estime conveniente y oportuno la toma de un Crédito, en razón de los antecedentes técnicos, que le fueran elevados.

Con el visto bueno, los Organismos o las Jurisdicciones interesadas negocian operaciones con las fuentes de financiamiento, de acuerdo a normas establecidas por el Poder Ejecutivo. Particularmente, a nivel Nacional, las normas son establecidas por la denominada Secretaría de Hacienda asistida por la Subsecretaría de Financiamiento.

Definida la fuente, nuevamente las actuaciones, son elevadas al titular del Poder Ejecutivo, quien las remite al Poder Legislativo⁵, previó a la formalización de la operación, el que aprueba el endeudamiento por Ley de Presupuesto o Ley específica indicando, tipo de moneda; monto máximo autorizado; plazo mínimo de amortización; destino del financiamiento.

Las Entidades y jurisdicciones interesadas negocian operaciones de acuerdo a normas establecidas por el Poder Ejecutivo. Existen características mínimas que a las que deben ajustarse las ofertas de financiamiento dirigidas al sector público.

5- 5. Administración

4. *Ibid* NASTRI, Emilio; WAISELFSZ, Emiliano

5. *Excepto operaciones que formalice el Poder Ejecutivo conforme, facultades delegadas, se ha expuesto en el Capítulo correspondiente a Marco Normativo.*

La etapa de administración y control, que es la que operativamente más se vincula con el funcionamiento del resto de los sistemas de administración financiera, se ejecuta, en forma esquemática, de la siguiente manera:

- Registro y verificación de la recepción de los recursos;
- Control de la aplicación de los recursos a los destinos señalados en oportunidad de su autorización;
- Tramitación y pago de los servicios (pago de capital e intereses) de la deuda;
- Estudio de solicitudes y otorgamiento de avales.

Del análisis de las mismas, surgen y a continuación se exponen conceptos, referidos a facultad de la provincia para contraer, deuda, limitaciones, destino, prohibiciones, autoridad competente y responsabilidad de los agentes y funcionarios de los tres Poderes del Estado. Se pretende una visión global de los principales lineamientos legales, los cuales serán expuestos, fiscalizándolos con los procesos reales, en capítulos siguientes.

5-6. Control:

Sin perjuicio de que cada una de las etapas mencionadas anteriormente, consignan intrínsecamente la función de control, esta etapa se refiere al Control Público que lleva adelante organismos ajenos a la administración, clasificados en control público interno, y externo.

Recomendación para asegurar el Control Público:

Por las facultades conferidas al Tribunal de Cuentas de la Provincia, en virtud de marco normativo vigente, le corresponde expedirse sobre la Deuda Pública Provincial en los aspectos legal, documental, numérico y contable.

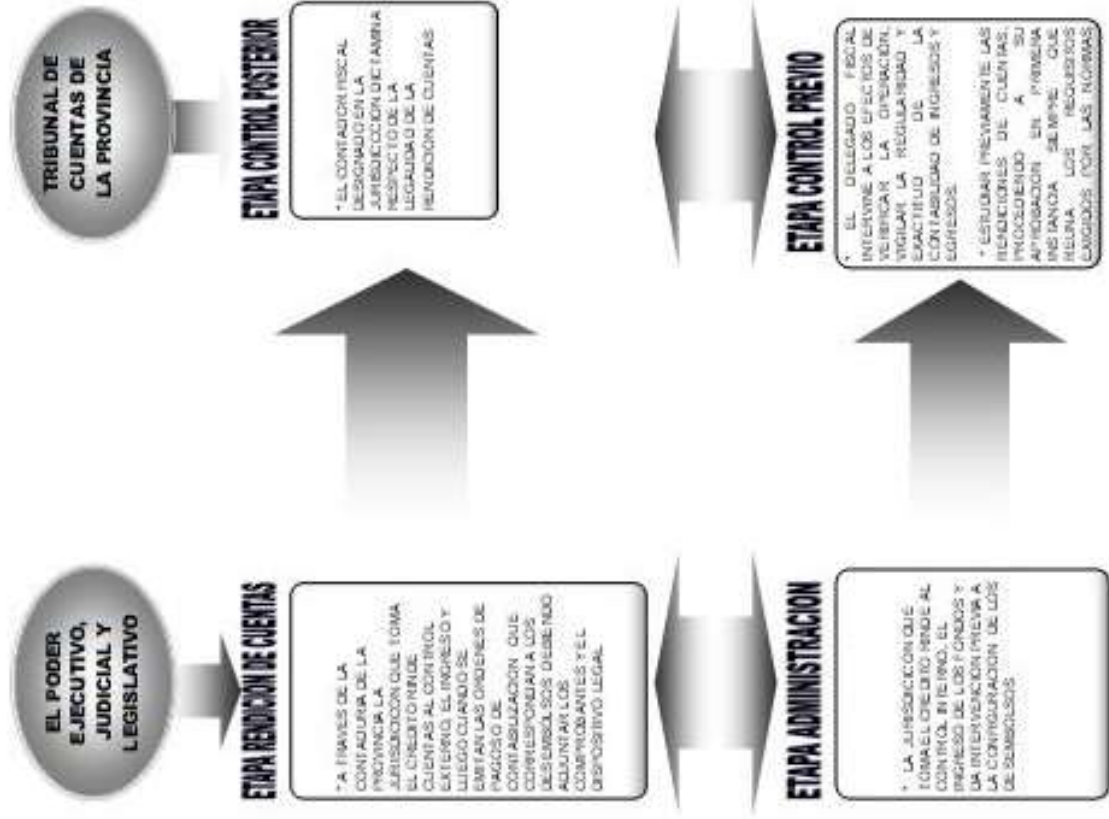
Es de suma importancia que el Tribunal de Cuentas verifique, a manera de censores todo el proceso de endeudamiento, desde su nacimiento hasta su cancelación. Le corresponde planificar un sistema de control continuo y oportuno de la deuda pública, que este en coordinación con los órganos de Control Interno y en el que se implemente una permanente retroalimentación de la información.

Consideraciones Finales

El trabajo realizado pretende generar información que contribuya al desarrollo del conocimiento de la referida al Control de las operaciones de toma de crédito Público, generación de deuda pública, en la Provincia de Misiones, llevada adelante por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones, a favor de la transparencia exigida por la ciudadanía en general y que a su vez permita fiscalizar asignado responsabilidades a los funcionarios públicos, característica fundamental del gobierno representativo,

GRAFICO 1

Esquema del Proceso de Gestión de la Deuda Pública y el Control del Tribunal de Cuentas de la Provincia



Se señalan por último, las expresiones Dr. Julio Comadira⁶ *La actividad estatal padece de defectos crónicos que afectan su credibilidad comunitaria pero no lo es que ello sea un patrimonio exclusivo del Estado, que no reconoczan una relación causal con la propia sociedad, recordando una expresión de Ortega, que el Estado es el espejo de la Nación. El Control Público es aliado de independencia, objetividad y profesionalidad, es sin duda una de las piezas que soporta la consolidación de la República Democrática.*

Y en virtud del compromiso, como ciudadana, como docente miembro de equipo de investigación de la Universidad de la Cuenca del Plata, con la sociedad de la que se forma parte y con los ideales propios, se ha intentado contribuir generando reflexiones superadoras.

REFERENCIA BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto; "Deuda Externa, un problema político global"; Home page: http://www.lainsignia.org/2002/agosto/dial_003.htm 2002 Ecuador.
- ALESSI, Renato; "Instituciones de derecho administrativo"; Bosch; Argentina. 1970.
- AMAT, Joan M.; "Control de gestión. Una perspectiva de dirección"; Ediciones Gestión 2000; España. 2000
- ATCHABAHIAN, Adolfo; "Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública. Tratado sobre la ley 24156 y las de contabilidad y obras públicas"; Editorial Depalma; Argentina. 1999
- ARACIL, Javier; "Introducción a la Dinámica de Sistemas". Alianza. España. 1986
- BARRA, Rodolfo; "Gestión empresarial y tipicidad jurídica de las empresas estatales"; La Ley; Argentina. 1971
- BARRA, Rodolfo; "El rol de los institutos centrales de control en los ordenamientos jurídicos: el modelo Argentino"; Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Ciencias de la Administración; N°259; Argentina. 2003
- BASUALDO, Eduardo; "Acerca de La Deuda Externa y la definición de una estrategia política"; Colección de Papeles de Investigación. Universidad Nacional de Quilmes FLACSO; Argentina. 1999

- BANCO MUNDIAL. - BIRF; "Normas para Contrataciones con Prestamos de Banco Mundial y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento"; Argentina. 2004
- BOLETIN OFICIAL de la Provincia de Misiones N°10131; "Recomendaciones IV Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la República Argentina".1999
- BUNGE, Mario; "La ciencia. Su método y su filosofía"; Editorial Sudamericana; Argentina. 1995
- CLARIN; "Demoras contra la corrupción"; Nota de la Editorial 9/03/04; Argentina. 2004
- CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA DE MISIONES.1991-2015; Cuenta General del Ejercicio.
- DIAZ DE VITULLO, Martha; MONFARDINI, Irma. (1999); "Control de recursos públicos provenientes del uso del crédito, endeudamiento provincial"; Ponencia. Tribunal de Cuentas de Chaco. Argentina.
- DIEMINGER, Perla Haydee; "la Deuda Publica en la Provincia de Misiones, Gestión y Control", Creativa, Argentina 2007
- DROMI, Roberto; "Derecho Administrativo"; Ciudad Argentina; Argentina. 1995
- ESTESO, Roberto; "Crisis y administración Pública"; Publicación de Instituto de investigación y formación en Administración pública. Argentina. 1989
- FANELLI EVANS, Guillermo; "Sociedades del Estado"; Revista Argentina de Derecho Administrativo Nro. 18; Argentina. 2001
- GONZALEZ CAMPAÑA, German; "El mito de la delegación legislativa en el Derecho Norteamericano"; Colección: Cuadernos de Doctrina RAP. Doctrina Pública XXVI; Argentina. 2004
- GONZALEZ DE RECCA, Florencia; "Las sociedades del Estado como forma jurí-

6. COMADIRA Julio, en expresiones vertidas el 04/12/02 en panel de Actividad de los Órganos de Control Nacionales, en las jornadas sobre Control Público en la República Argentina.

dica de la organización de las empresas estatales"; Revista Argentina de Derecho Administrativo, Nro. 8. Argentina.1999

- GORDILLO, Agustín; "Tratado de Derecho Administrativo"; Fundación Derecho Administrativo. Argentina. 1997
- IVANEGA, Miriam Mabel; Mecanismos de Control Público y argumentaciones de responsabilidad"; Editorial Ábaco; Argentina. 2003
- NASTRI, Emilio; WAISELFISZ, Emiliano; "Conceptos Básicos del Sistema de Crédito Público"; Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación; Argentina 1996.
- MARIENHOFF, Miguel S.; "Tratado de derecho administrativo"; Abeledo-Perrot. Argentina 1995.
- MONTAÑA, Mario; "El crédito público, control del uso del crédito y la deuda pública, endeudamiento de la Provincia de San Juan"; Jornadas XV de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuentas de la República Argentina. 1999
- MUÑOZ, Adriana; MUÑOZ Ismael; "Corrupción y Deuda Externa: Juicio Ético"; Artículo de redacción del quincenario Signos; Home page: <http://www.selvas.org/dossDebito2Es.html> Perú. 2001
- NASTRI, Emilio; WAISELFISZ, Emiliano; " Administración Financiera- Conceptos básicos del Sistema de crédito público"; Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación; Argentina.1996
- NUÑEZ, José A.; "Auditoría de gestión y democracia"; en Estudios de Tribunales de Cuentas y de Control Público"; Salta; Argentina. 1998
- OLMOS GAONA, Alejandro; Ponencia "La Deuda Externa Ilícita El Valor de un Pronunciamiento Judicial y sus Posibilidades" Conferencia Internacional de Jubileo 2000 de Bamako; Home page: <http://www.argentinaoaculta.com/deuda/dictamen031.htm> Argentina; 2000.
- PAPROCKI, Eduardo Bruno; "La calidad total en el control del sector público"; Editorial Universitaria de Misiones; Argentina. 2004
- SESIN, Domingo; "El Control y democracia"; Rev., Control Publico N°98; Argenti-

na. 2002

- SOUSA, Franco; "El control de la Administración Publica en Portugal "en Rev. "OLACEFS" N°6. 1994
- RODRIGUEZ, Héctor; "El Control público moderno" Rev. OLACEFS; Antología; Argentina. 1997
- RODRIGUEZ KAUTH, Ángel; "Deuda Odiosa" Rev. Globalización; <http://www.rcci.net/globalizacion/2002/fg213.htm> Argentina. 2002
- ROSENBERG, Raquel; "Administración de las Organizaciones"; Librería-Editorial El Ateneo; Argentina. 1998
- TRICARICO, Marcelo; NASTRI, Emilio; WAISELFISZ, Emiliano; "Sistema de Administración de la Deuda Pública". Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Argentina. 1998