

**Universidad de Buenos Aires**

**Facultad de Ciencias**

**Económicas**

**Escuela de Estudios de**

**Posgrado**

**Carrera de Especialización en**

**Administración Financiera del Sector**

**Público**

**Trabajo Final de Especialización**

**Registro y seguimiento de las**

**operaciones de Crédito Público de la**

**Provincia de Santa Cruz**

**Autor: Cr. Carlos Alberto Pizarro Barrientos**

**Docente del taller: Prof. Cristina Rolandi**

Julio de 2023

## **INDICE**

Resumen ejecutivo.....	3
I. Introducción.....	4
I.a. Fundamentación y planteamiento del problema .....	4
I.b. Objetivo.....	6
I.c. Aspectos metodológicos.....	7
II. Marco teórico.....	8
III. Diagnostico.....	12
IV. Propuesta de intervención.....	16
V. Conclusiones.....	20
VI. Referencias bibliográficas.....	21

## **RESUMEN EJECUTIVO**

En la actualidad, la Provincia de Santa Cruz carece de un sistema de gestión de deuda pública, el cual le permitiría sistematizar y homogenizar la información acerca de las operaciones de crédito público. Esta situación conlleva algunos problemas que se observan en la duplicidad de trabajo por la producción de planillas en las distintas áreas requirentes de la información y lo que es más complejo aun, la falta de información oportuna y confiable para la toma de decisiones.

Mediante la presente investigación se intentará adentrarse en la situación planteada y se culminará con una propuesta de intervención que tendrá que ver con la potencial implementación de un desarrollo creado con la finalidad de suplir la necesidad planteada.

# **I. INTRODUCCION**

## **I.a. Fundamentación y planteamiento del problema**

Actualmente la Provincia de Santa Cruz atraviesa una transición entre la vieja Ley de Contabilidad y la puesta en vigencia de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Provincial. Es por ello que se cree que es el momento oportuno para hacer aportes, que sirvan al proceso de modernización adoptado. Para ser más específicos, el presente trabajo se centrará en el Sistema de Crédito Público

La mencionada Ley de Administración Financiera aprobada en la década del 90, cambio el enfoque que hasta ese momento tenía la administración del sector público, comprendiendo desde entonces a un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del estado.

Sin entrar en detalles técnicos de la mencionada norma, se puede observar que desde 1992 hacia acá, muchas fueron las Provincias que, con la necesidad de alinear criterios con la administración nacional, poco a poco fueron aprobando sus propias Leyes de Administración Financiera. Varios años tuvieron que pasar para que la Provincia de Santa Cruz, en julio del 2021, aprobara bajo el N° 3755 su propia Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Provincial, la cual posteriormente fuera modificada por la Ley N° 3810 y se reglamentara por el Decreto N° 1678.

Esta norma, que establece y regula los actos, hechos y operaciones relacionadas con la administración financiera, tiene dentro de sus objetivos, los que se detallan a continuación, entre otros:

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las

jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;

Si bien estos objetivos se deben tener en consideración para la interpretación de la totalidad de la Ley, este proyecto se enfocó puntualmente en uno de los sistemas que componen dicha norma, que es el Sistema de Crédito Público. En relación a ello, desde el comienzo de la investigación, se pudo observar la existencia de algunas falencias en la administración financiera de la Provincia, las cuales repercutían de manera negativa en el cumplimiento de algunos de los objetivos mencionados en el párrafo precedente con relación al registro y seguimiento de las operaciones de crédito público.

Ahora bien, un problema de investigación se puede definir como un área de preocupación, la cual requiere de un estudio para la comprensión de cuestiones específicas relacionadas a ella. También se puede decir que es un interrogante sobre algo que no se sabe o se desconoce y cuya solución es una respuesta o nuevo conocimiento el cual se obtiene mediante un proceso investigativo.

El lugar de análisis que se utilizó es el Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura de la Provincia de Santa Cruz, que como todo organismo público cuenta con varias áreas de preocupación, pero en este caso se puso el foco en el Crédito y la Deuda Pública.

Antes de comenzar, es necesario traer a colación que “el Crédito Público es la capacidad, que, por su credibilidad, tiene el Estado de endeudarse mediante operaciones específicas de la materia” (Gutiérrez, Ricardo A, 1992, p. 17)) con el objeto de captar medios de financiamiento. Ahora bien, “el endeudamiento que resulta de las operaciones de Crédito Público, se lo denomina Deuda Pública” (Gutiérrez, Ricardo A, p. 17).

Dicho esto, el problema de investigación que se abordó es el **Registro y Seguimiento de la Deuda Pública**, al cual también se lo puede llamar **Registro y Seguimiento de las operaciones de Crédito Público**.

Desde hace varios años, debido a la delicada situación económica que atraviesa la Provincia de Santa Cruz, al igual que muchas de las provincias del país, esta accedió a financiamiento mediante la obtención de préstamos, los cuales han provenidos principalmente del Estado Nacional y de instituciones bancarias, pero no cuenta aun con un registro unificado de estas operaciones de crédito público.

Independientemente de quien otorgue el financiamiento, luego de una larga serie de trámites, se reciben el o los desembolsos periódicos y luego de un determinado periodo de gracia, si es que está estipulado, la Provincia comienza a reintegrar dichos fondos de acuerdo a las cláusulas que estipulan los convenios acordados entre las partes.

Ahora bien, sea cual fuere la fuente que financie, como ya se mencionó, la Provincia tiene la gran complicación de no contar con un sistema de registro y seguimiento unificado de las operaciones de crédito público. Al momento del ingreso de los fondos, es la Tesorería General de la Provincia quien registra y certifica la recepción de los mismos, luego es la Subsecretaria de Presupuesto quien debe incorporar estos fondos al presupuesto del ejercicio y finalmente es la Subsecretaria de Programación y Evaluación Financiera la que debe estimar los importes de los servicios de la deuda diferenciando su composición entre amortización e intereses.

En resumen, se puede observar que la falta de un sistema integrado trae aparejado una gran cantidad de problemas, y entre ellos se destacan, la duplicidad de trabajo entre las distintas áreas del Ministerio y la falta de información oportuna y confiable acerca de la deuda pública.

## **I.b. Objetivo**

El problema principal que se encontró en el Sistema de Crédito Público es, como se viene mencionando, la falta de un sistema integrado de gestión, el cual permita el registro de las operaciones y el seguimiento de las mismas, de manera tal, que se pueda obtener información oportuna y certera para la toma de decisiones.

Es por ello que el objetivo general que se planteó en la presente investigación es:

- **Proponer con un registro confiable, oportuno y detallado de la deuda de la Provincia de Santa Cruz.**

A su vez, se definieron como objetivos específicos los siguientes:

- **Identificar sistemas de gestión de deuda en otras Provincias y evaluar su posible adaptación a Santa Cruz.**
- **Analizar los convenios de deuda existentes para proceder a la sistematización de los circuitos que componen a los mismos.**

Para lograr alcanzar el objetivo general y poder realizar un aporte a la gestión de la Provincia, fue necesario realizar entrevistas con diferentes áreas, las cuales son requerentes de

la información. Del mismo modo se identificó tanto en la administración de otras Provincias como en Nación, la existencia de sistemas informáticos que tienen relación con el registro de operaciones de crédito público y cuáles son las ventajas y desventajas de su implementación en Santa Cruz. En línea con ello, también se analizaron algunos de los convenios de deuda vigentes con la finalidad de comprender los circuitos generales de su funcionamiento y su posible sistematización.

En función a todo lo expuesto, se puede concluir este apartado con la hipótesis de que contar con una herramienta eficaz de registro de la deuda pública provincial permitiría unificar, homogeneizar y sistematizar la información del endeudamiento provincial, a la vez que ofrecer la información de forma oportuna y eficiente para la toma de decisiones.

### **I.c. Aspectos metodológicos**

En relación a los aspectos metodológicos, se puede mencionar que el tipo de análisis que se utilizó en la investigación tuvo un enfoque cualitativo/cuantitativo, centrándose el estudio, puntualmente en el Sistema de Crédito Público. La investigación tuvo un tipo de diseño no experimental y la unidad de análisis, como ya se ha mencionado, fue el Ministerio de Economía de la Provincia, específicamente el área de Deuda Pública, durante el periodo previo a la sanción de la Ley de Administración Financiera y con posterioridad a la puesta en vigencia de la misma.

En principio se buscó explicar la situación actual y por qué una posible solución al problema de investigación planteado, podría ser un sistema de registro.

Para ello, se obtuvo información de fuentes primarias, realizando entrevistas con agentes de distintas áreas del Ministerio, los cuales son requirentes de la información de las operaciones de crédito público. Así mismo, a través de fuentes secundarias, se analizaron algunos convenios de deuda que actualmente posee la Provincia y se investigó la existencia de desarrollos informáticos ya creados, para el registro de las operaciones que venimos mencionando.

## II. MARCO TEORICO

En el año 1992 la República Argentina sancionó bajo el número 24.156 la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la cual vino a reemplazar a la vieja Ley de Contabilidad. Para ese entonces Gutiérrez, Ricardo A (1922) resumía la situación de la Administración Financiera de la siguiente manera:

- El presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas y de asignación de recursos. No existía la administración presupuestaria.
- No existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase.
- La Tesorería Nacional cumplía funciones de administración de una caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional.
- La actividad contable central no había integrado adecuadamente a las distintas ramas que la conforman y sólo brindaba información para posibilitar el control legal del uso de los recursos y para la elaboración de la Cuenta General del Ejercicio. El sistema no generaba información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública, lo que originó el desarrollo de metodologías ad-hoc producto de los requerimientos de las autoridades responsables de administrar las finanzas públicas nacionales.
- Se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales y contingentes.
- El sistema estaba regulado por una Ley de Contabilidad, desactualizada en su concepción y que no respondía a la tecnología administrativa actual ni a la dinámica del proceso público, por lo que en los hechos fue complementada con una profusión de normas, especialmente las contenidas en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, que hicieron absolutamente engorrosa e ineficiente la tarea de tratar de conocer la normativa vigente en el área.
- Se descuidó la capacitación permanente de los recursos humanos de este sector institucional.
- El equipamiento del área, sobre todo en equipos informáticos, era insuficiente y estaba desintegrado en lo que hace a sistemas y desactualizado en lo que respecta a equipos.

- El sistema legal administrativo vigente no dio lugar a una participación del Congreso Nacional en decisiones claves del sector, tal es el caso de la administración presupuestaria o la del crédito público.

Este evento trascendental cambio el enfoque que hasta ese momento tenía la administración financiera del sector público, comprendiendo desde entonces a un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del estado.

Como ya se conoce, Le Pera, A (2007) afirma que el enfoque sistémico básicamente consiste en no tomar las cosas de a una aisladamente, advertir que una sola disciplina no puede resolver grandes problemas y aceptar que toda cosa en el mundo real es un sistema o un componente de un sistema. Entonces se podría decir que un sistema consiste en un conjunto ordenado de componentes o elementos relacionados, dependientes y actuantes entre sí, con la finalidad de lograr objetivos determinados. Ahora bien, esto llevado a la administración pública, es un conjunto de componentes institucionales, recursos, decisiones y acciones íntimamente relacionados entre sí por el propósito del bien común. (p.38)

Ahora bien, la reforma de la administración, tenía los siguientes objetivos, afirma Gutiérrez, Ricardo A (1922):

- lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
  - generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
  - interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
  - realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.
- (p,2)

Para ese entonces, como se mencionó en párrafos anteriores, la situación de la administración financiera del Gobierno Nacional estaba regulada por una Ley de Contabilidad, la cual estaba desactualizada en su concepción y no respondía a la actualidad de los procesos de ese momento. Esta iba siendo complementada con una serie de normas que se incluían en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, lo cual hacia muy engorrosa la tarea de conocer la normativa vigente.

En cuanto a lo que la presente investigación respecta, en ese momento no existían normas que regularan el crédito público y una organización que lo administrase. Recordemos que la

administración financiera en su concepción actual comprende a un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que hacen posible la obtención de los recursos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del estado y la satisfacción de necesidades colectivas (Le Pera, A, 2009). Esta está integrada por los sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad, los cuales están a cargo de sus respectivos órganos rectores y a su vez son coordinados por la Secretaria de Estado de Hacienda.

Fue así que una de las principales innovaciones de la reforma de la administración que llevo la Ley 24156, es que introduce al Sistema al de Crédito Público como un componente más de la Administración Financiera y crea la Oficina Nacional de Crédito Público como el órgano rector del sistema. En el ámbito Provincial en el Art 72 de la Ley 3755 establece que la Subsecretaria de Programación y Evaluación Financiera o la que en un futuro la reemplace, será el órgano rector del Sistema de Crédito Publico Provincial.<sup>1</sup>

Así mismo, tanto la Ley 24156 de nación como la Ley 3755 del ámbito Provincial otorgan facultad al Órgano Coordinador para autorizar operaciones de crédito publico al Sector Publico Nacional No Financiero y al Sector Publico Provincial respectivamente.

En adición a la definición enunciada en capítulos anteriores, (Le Pera, A, 2007) afirma que el Sistema de Crédito Público es el “Conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza un Gobierno para captar medios de financiamiento con uso del crédito y utilizarlos en gastos, ambos legalmente autorizados” (p.183).

En línea con ello, las deudas que pueden ser de corto, mediano o largo plazo se pueden originar en:

a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito.

b) La emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero.

c) La contratación de préstamos con instituciones financieras u otros entes no financieros, nacionales e internacionales, públicos o privados.

---

<sup>1</sup> Prof. Nastri, Norberto Emilio, Materia Sistema de Crédito Publico, apuntes de clase.

d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.

e) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

También se consideran operaciones de crédito público al otorgamiento de avales y garantías cuyo vencimiento supere el ejercicio. De aquí surge la diferencia entre deuda directa y deuda indirecta.

Con relación a la autorización de las operaciones, la misma es atribución del Poder Legislativo y la negociación puede ser previa, coetánea o posterior a ella.

En línea con lo mencionado, la Provincia de Santa Cruz cuenta con la Ley 3695, que modifica a la Ley 3479 de Reordenamiento de deuda y del financiamiento de obras públicas. La misma, en su artículo 1 autoriza al Poder Ejecutivo a gestionar operaciones de crédito público en pesos, hasta un nivel de endeudamiento tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a Municipios y Comisiones de Fomento.

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del endeudamiento, se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a afectar y/o ceder los derechos de la Provincia sobre las sumas a percibir en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales Ley Nacional 23.548.

Así mismo, la mencionada ley crea el Programa de Asistencia Financiera a las Municipalidades y Comisiones de Fomento, el cual dice, será financiado con fondos del tesoro provincial. Para ello, faculta al Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura a celebrar convenios con Municipios y Comisiones de Fomento con el objetivo de otorgar financiamiento a los mismos u otorgar anticipos a cuenta de las respectivas participaciones en el producido de los recursos provinciales coparticipables.

Hasta ese entonces “las responsabilidades administrativas del sistema se han compartido ... entre la Secretaría de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina, mostrando una organización inarmónica y sin capacidad de generar información oportuna y confiable” afirma (Gutiérrez, Ricardo A, 1992, pag. 17).

El sistema de crédito público se puede dividir en cuatro procesos:

- Autorización

- Negociación
- Contratación
- Administración y Control

Este último proceso de Administración y Control es el que lleva adelante entre otras cosas, el control de la utilización de los recursos en los destinos específicos y la amortización de los préstamos. Es en este proceso en el cual debería integrarse el Sistema de Gestión de Deuda que luego se detallara en la propuesta de intervención.

Es así que “Para 1996, se implementaron y se cargaron todos los registros de la deuda soberana en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública, cuya información se conectó a la primera versión del SIDIF” (Schweinheim, Guillermo, pag. 139).

El SIGADE es un sistema de contabilización y administración de la deuda soberana desarrollado en 1982 por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y del Desarrollo (UNCTAD) con sede en Ginebra y distribuido a los países que lo requieran. En el caso argentino, se le solicitaron a la UNCTAD adaptaciones de pantalla para una mejor visualización de la información, a solicitud del ministro de economía Domingo Cavallo. Además, la información del SIGADE se vinculó por primera vez a un SIDIF. El responsable de la implantación fue Jorge Amado, quien anteriormente había sido Contador General de la Provincia de Santiago del Estero, convocado por Ricardo Gutiérrez, quien lo había conocido durante su cargo como asesor a cargo de la Contaduría santiagueña en 1972. La vinculación del SIGADE al SIDIF fue posteriormente modelo para toda América Latina. (Schweinheim, Guillermo, pag. 139)

### **III. DIAGNOSTICO**

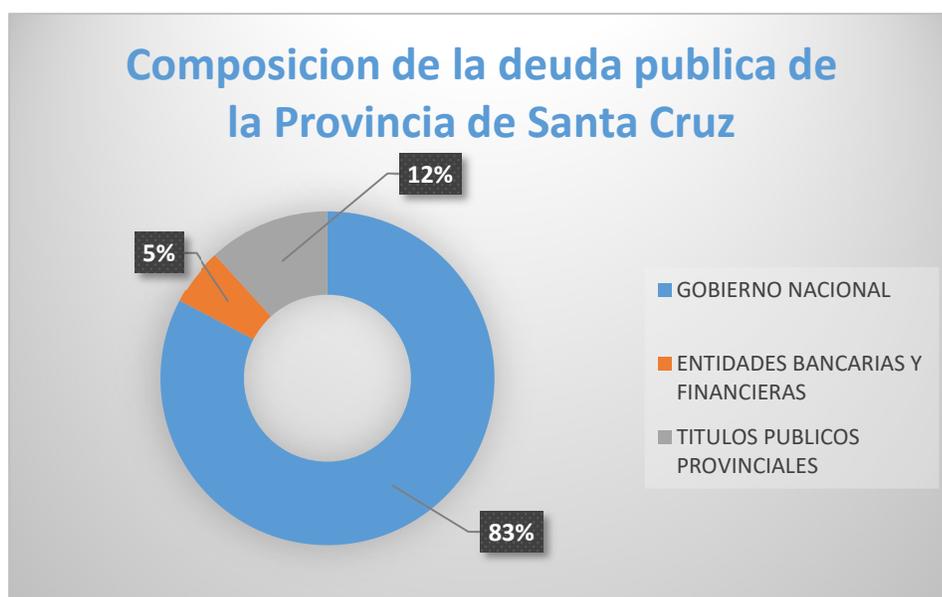
Luego del análisis exhaustivo de los datos relevados tanto de fuentes primarias como secundarias, las dos cuestiones más destacadas que se han podido observar a lo largo de la investigación son la duplicidad de trabajo y la diferencia en las estimaciones de las distintas áreas del Ministerio que utilizan información de las operaciones de crédito público.

La implementación de la Ley N° 3755 y su modificatoria que fuera promulgada y puesta en vigencia en la Provincia, define entre sus sistemas, al Sistema de Crédito Público.

El Sistema de Crédito Público se rige por disposiciones constitucionales, por la ley mencionada en el párrafo precedente, su reglamentación, y por las leyes que aprueben las operaciones específicas de crédito. Dicho sistema es competencia del Ministerio de Economía, Finanzas e Infraestructura y su órgano rector es la Subsecretaría de Programación y Evaluación Financiera, dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público de la Provincia. Ahora bien, como ya se ha venido mencionando, hay otras áreas como la Subsecretaría de Presupuesto o la Dirección Provincial de Responsabilidad Fiscal, las cuales también requieren información de las operaciones de crédito y es aquí en donde se vislumbra una duplicidad de tareas y planillas, las cuales pueden diferir en su contenido, de acuerdo a la comprensión de los criterios adoptados.

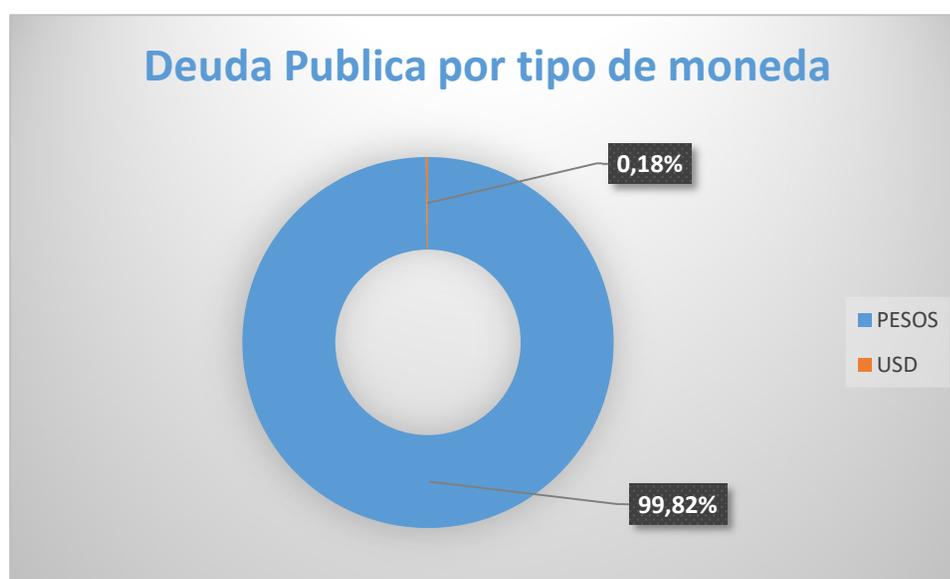
Ahora bien, a modo de entender un poco la situación de la Provincia, se puede observar que según lo establecido por la Ley N° 25917, modificada por la Ley N° 27428, las jurisdicciones tomarán las medidas necesarias para que su nivel de endeudamiento sea tal que, en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Teniendo en cuenta esta definición, se puede observar que la Provincia posee un bajo índice de endeudamiento, el cual alcanza el 3,85% al cierre del ejercicio 2022.

Con la intención de que se entienda la necesidad de contar con una metodología de registro unificada a nivel Provincial, se procede a presentar la composición de la deuda al cierre del ejercicio 2022 de la siguiente manera:



La deuda contraída con el Gobierno Nacional, que es la que se lleva la mayor proporción en el gráfico, está compuesta básicamente por convenios con el Fondo Federal para el Desarrollo Provincial y refinanciaciones de Programas de Asistencia Financiera conveniados con anterioridad al año 2016. En cuanto a los Títulos Públicos Provinciales, se puede encontrar allí un Bono de Conversión, cuyos títulos fueron colocados a favor del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se encuentra en la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social. Es necesario aclarar que a comienzos del primer trimestre del ejercicio 2023 se llevó adelante la emisión del segundo tramo del Bono de Conversión, con lo cual la composición que muestra el gráfico se ve levemente alterada.

En cuanto a la deuda pública por tipo de moneda, se puede observar en el gráfico siguiente, que solo un 0,18% del total de la misma es en moneda extranjera.



Todos los convenios que componen la situación mencionada, fueron celebrados con anterioridad al ejercicio 2022 a excepción de la emisión del bono de conversión, que como se acaba de mencionar, el segundo tramo fue instrumentado a inicios el 2023. Bajo este esquema, en el Presupuesto General de la Administración Provincial que cada año aprueba la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz, se encuentra presupuestado el gasto para la ejecución presupuestaria de los servicios de la deuda de cada uno de estos convenios ya existentes. El órgano rector de Crédito Público es el responsable del Servicio Administrativo

Financiero 355, que es quien esta a cargo de la Deuda Pública. Este SAF cuenta con un Programa y dos Sub Programas, de manera de poder registrar de manera correcta y diferenciada los intereses y las amortizaciones, más allá de que por objeto del gasto le corresponden partidas presupuestarias distintas.

En relación a las operaciones de crédito público nuevas o las que vayan surgiendo en el transcurso del ejercicio por distintas necesidades de financiamiento no previstas, no corren la misma suerte de lo que mencionamos en el párrafo precedente en cuanto a lo presupuestario. En este caso cada operación de crédito publico que surja, luego de la firma del convenio correspondiente deberá incorporarse al presupuesto del ejercicio tanto el recurso como el gasto. Al momento del ingreso de los fondos, es la Tesorería General de la Provincia quien registra y certifica la recepción de los mismos, luego es la Subsecretaria de Presupuesto es quien debe incorporar estos fondos al presupuesto del ejercicio y finalmente es la Subsecretaria de Programación y Evaluación Financiera a través de la Dirección de Deuda y Crédito Público, la que debe estimar los importes de los servicios de la deuda diferenciando su composición entre amortización e intereses.

Ahora bien, en ambas situaciones se observa la falta de un sistema de gestión de deuda en cual permita sistematizar y alcanzar uniformidad en la presentación de la información correspondiente a la deuda pública y una disminución de respuesta a los requerimientos específicos en materia de deuda pública para con la ciudadanía, organismos públicos o privados u otros interesados. Un sistema de estas características permitiría trabajar con un horizonte a largo plazo y debería tener la capacidad de calcular y proyectar las obligaciones por servicios de la deuda en función a los datos extraídos de los convenios y los desembolsos recibidos. Estas proyecciones que actualmente en la Provincia se trabajan de manera manual, deberían contribuir directamente de manera positiva en los Sistemas de Tesorería, Contabilidad y Presupuesto, ya que podría registrar las ejecuciones presupuestarias de gastos y recursos de cada uno de los vencimientos y desembolsos, establecería una correcta programación financiera de los pagos y otorgaría mayor exactitud en las estimaciones y proyecciones presupuestarias de los servicios de la deuda que luego se verán reflejadas en los proyectos de ley de presupuesto.

La situación actual para el manejo de estas cuestiones es totalmente precaria. Los datos contractuales de convenios de deuda luego de ser analizados, se vuelcan en planillas excel y mediante el uso de fórmulas, surgen de estas planillas las estimaciones y proyecciones de gastos

que conformaran el cronograma de vencimientos y sus importes. Del mismo modo y con la misma metodología, se remite la información al órgano rector del Sistema de Presupuesto para estimar el gasto que se incluirá en el proyecto de ley de presupuesto en relación a los servicios de la deuda.

Esta situación se agrava al observarse que la inexistencia de un sistema como el mencionado, conlleva que cada área del Ministerio produzca la información que necesita, duplicando las tareas realizadas por las demás áreas y atentando contra la homogenización y sistematización en algo tan sensible como es la información acerca de la deuda pública.

#### **IV. PROPUESTA DE INTERVENCION**

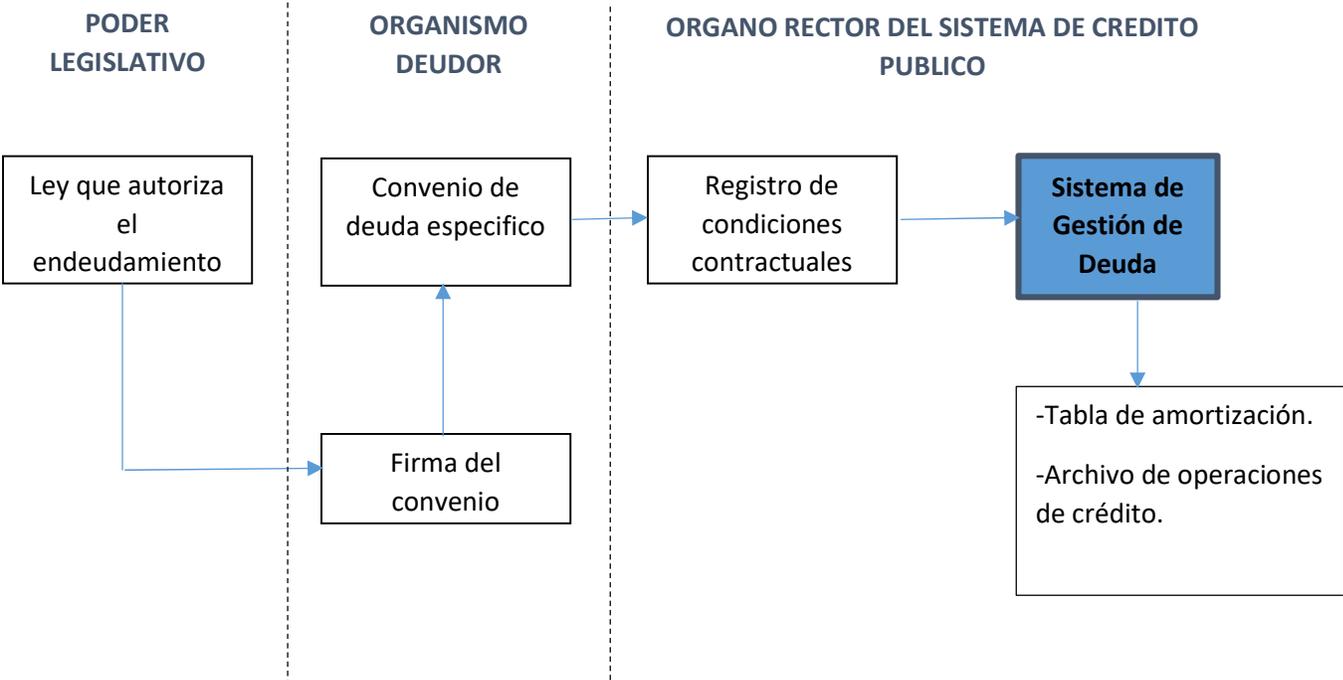
De acuerdo al análisis efectuado en los capítulos precedentes y a la investigación realizada se procede a presentar una propuesta de intervención, en la cual se propone la implementación de un sistema de gestión de deuda probado y que funcione en otras Provincias o en el ámbito Nacional de la Administración Pública.

Básicamente lo que se busca, es un sistema que reúna al menos, algunas de las siguientes condiciones:

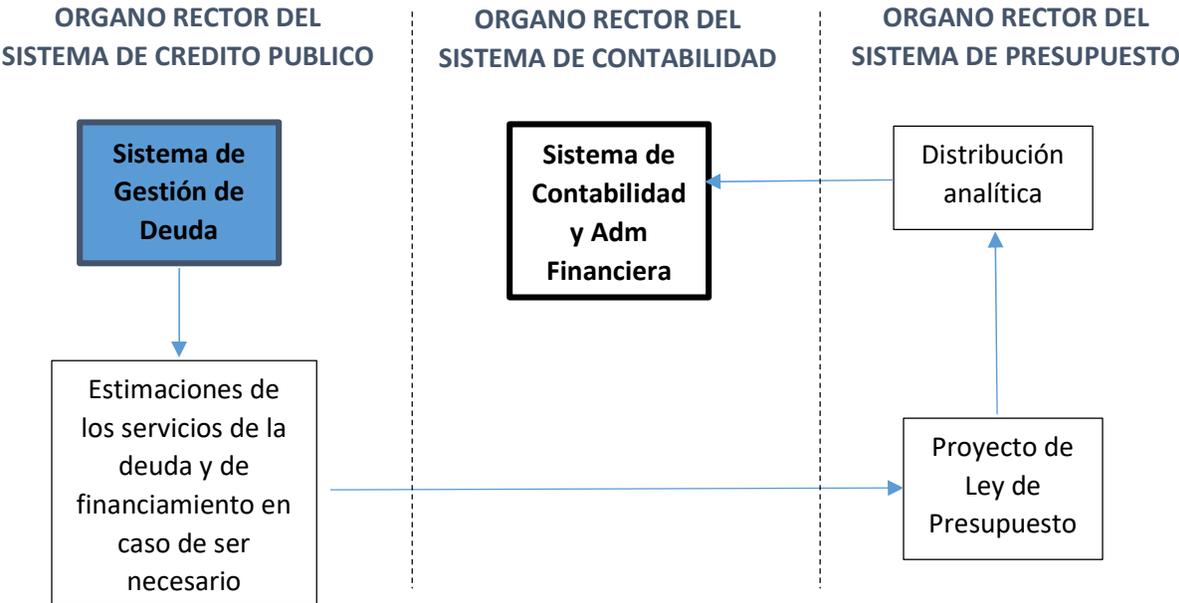
- Gestión de la deuda pública más activa, eficiente y transparente.
- Que permita contar con información oportuna para la toma de decisiones.
- Que disminuya los riesgos operativos.
- Que genere integridad entre los Sistemas de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería.
- Que contemple el corto, mediano y largo plazo.
- Que tenga la capacidad de proyectar y estimar las obligaciones por servicios de la deuda a partir de la información extraída de los convenios y de los desembolsos.
- Elaborar informes acerca de la gestión de la deuda.
- Que permita obtener valores actuales.
- Analizar la cartera de deuda con la finalidad de permitir formular estrategias en materia de deuda.
- Hacer pruebas sobre la sensibilidad de la deuda ante cambios en las tasas de interés, tipos de cambio o plazos.

Bajo un esquema como el que se propone, algunos de los procesos mas trascendentes del Back Office que son el registro, pago e incluso el presupuesto de las obligaciones, se podrían ver graficados de la siguiente manera:

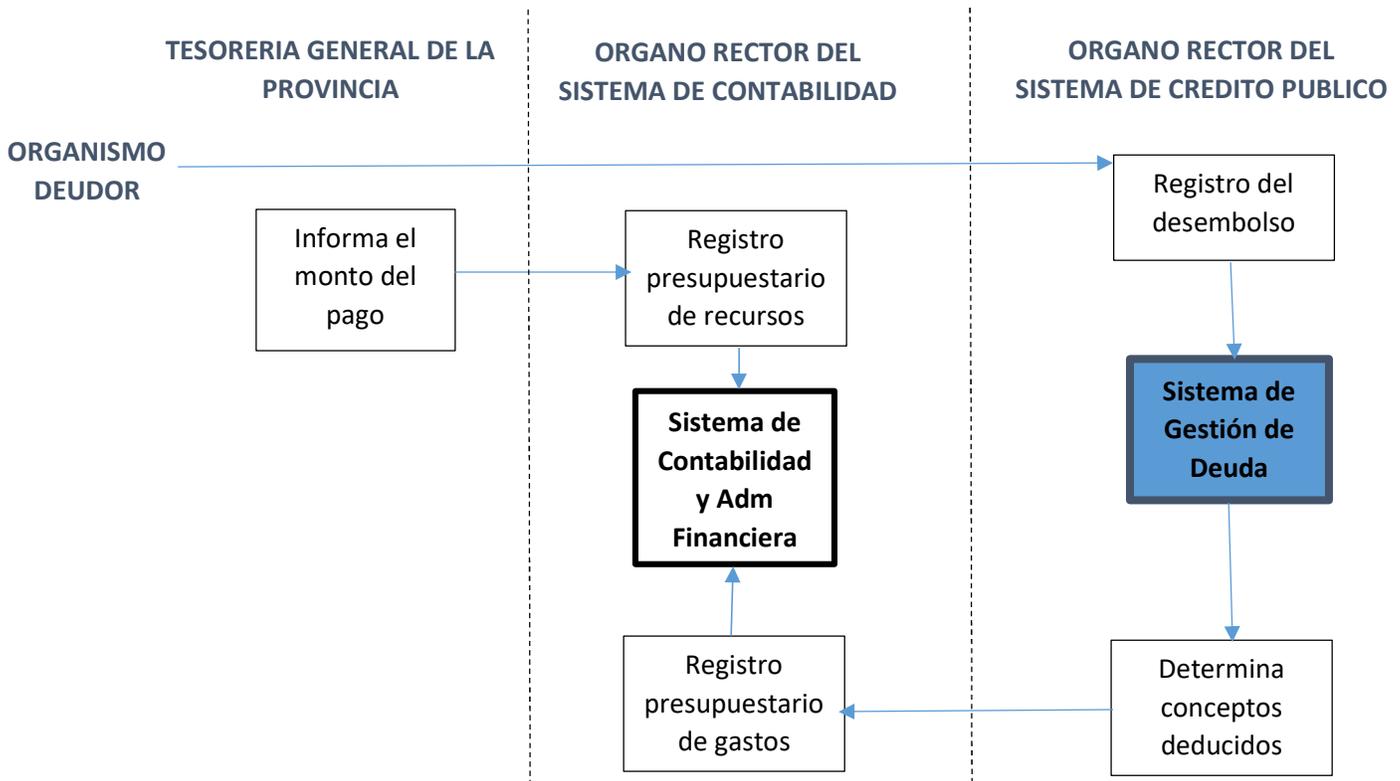
**Proceso de registro de operaciones de crédito publico<sup>1</sup>**



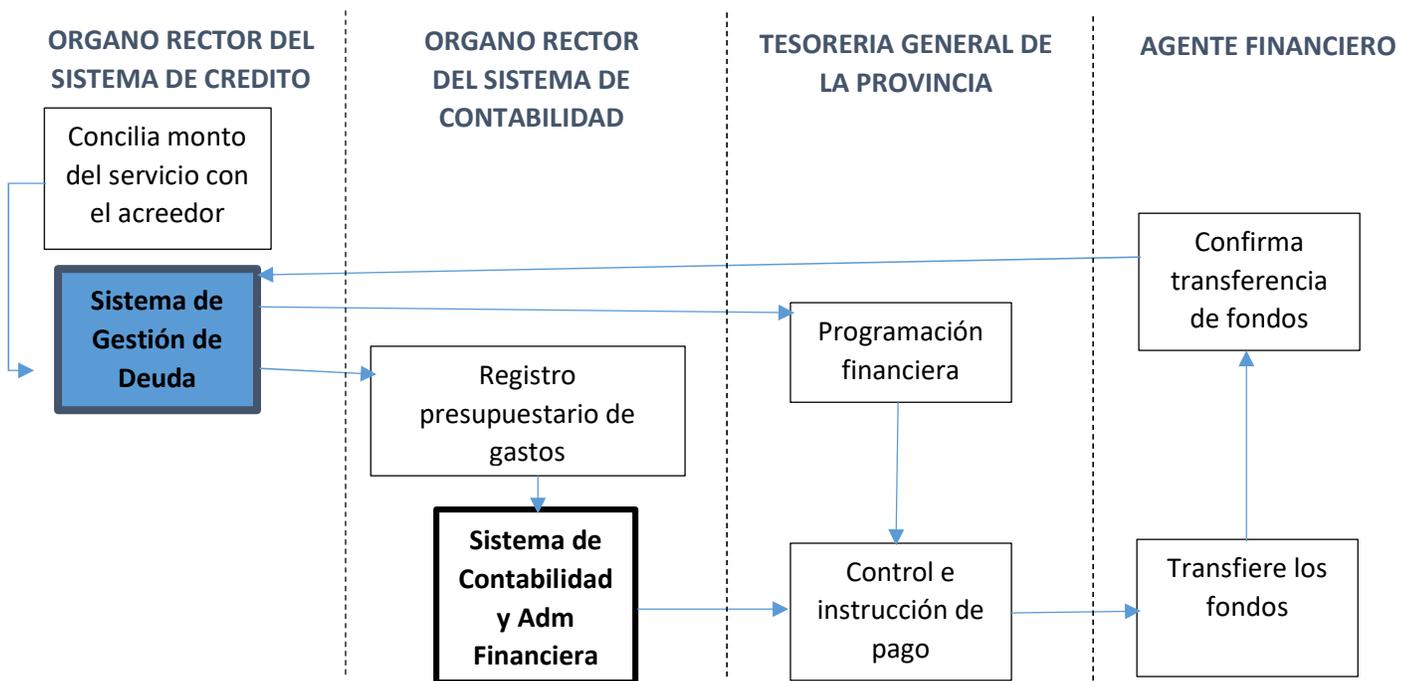
**Proceso de formulación presupuestaria de servicios de la deuda publica<sup>1</sup>**



## Proceso de registro de desembolsos por operaciones de crédito público<sup>2</sup>



## Proceso de pagos directos desde la Provincia por servicios de la deuda<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Prof. Nastri, Norberto Emilio, Materia Sistema de Crédito Público, apuntes de clase.

Dicho esto, y de acuerdo a la búsqueda en el mercado de algún desarrollo existente acerca de la necesidad planteada, se encontró el conocido Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), el cual cumple en gran medida con los requerimientos plasmados en esta investigación.

El SIGADE es un sistema computarizado diseñado para proporcionar información exacta y oportuna sobre la deuda, con miras a su gestión. Este se puede utilizar en un modo de mono usuario como en un entorno de red y puede ser instalado en la mayoría de los sistemas de explotación de red.

El SIGADE permite seguir la evolución de la deuda pública a mediano y largo plazo, a la vez que permite preparar informes con información acerca de los préstamos, condiciones contractuales, transacciones y participantes.

En resumen, el SIGADE se utiliza para:

- Registrar toda la información relativa a los préstamos.
- Calcular el valor presente de los préstamos.
- Crear y actualizar los desembolsos estimados.
- Identificar préstamos en los cuales el servicio de la deuda está en mora y calcular intereses.
- Calcular tabas de amortización.
- Producir un gran número de informes.
- Etc.

Ahora bien, para la implementación del sistema, se proponen tres etapas, las cuales se detallan a continuación:

Etapa 1 – Acciones previas:

Durante esta etapa durante se tramitan los convenios necesarios para la implementación de SIGADE, se propone la jerarquización y fortalecimiento de las áreas técnicas específicas, siendo dotadas de colaboradores y equipamiento. Se sugiere consolidar un equipo de hasta 3 personas teniendo en cuenta la cantidad de operaciones de crédito que abarca la Provincia. Por otra parte, será necesaria la actualización de equipos informáticos acorde a los requerimientos técnicos recomendados. Dentro de las acciones previas, se deben contemplar las capacitaciones, seminarios, o talleres que trae consigo la propia implementación recomendada por la UNCTAD. Se estima que el desarrollo de esta etapa contemplara entre 6 y 8 meses.

#### Etapa 2 – Implementación:

Si fueron alcanzado los objetivos de la Etapa 1, esta etapa contempla la puesta en marcha y carga de la información en el sistema SIGADE. La materialización del sistema, expondrá la necesidad de nuevas capacitaciones con diseño específico y/o sobre funcionalidades específicas. El desarrollo de esta etapa se estima en 12 meses. Se debe contemplar que puede surgir alguna nueva necesidad en equipamiento informático y/o en incorporar colaboradores, asociado al crecimiento de volumen y/o tramitaciones de operaciones de crédito público.

#### Etapa 3 – Post implementación:

Superando la etapa de implementación, y buscando poder homogenizar dicha implementación y los resultados obtenidos con otras jurisdicciones o gobiernos subnacionales, se llevarán adelante continuas asistencias técnicas de control, y capacitaciones principalmente vinculadas a las actualizaciones que se incorporen durante los años previos.

## V. CONCLUSIONES

Como se viene haciendo referencia desde el comienzo de la investigación, la sanción de Ley de Administración Financiera y el cambio de enfoque que tuvo la administración, pasando a utilizar la Teoría General de Sistemas como el sustento metodológico de la reforma fue un hito en la Administración Pública Nacional.

Además de los conceptos tradicionales de insumo, proceso, producto y retroalimentación, esta teoría de sistemas realizó dos aportes fundamentales para lo que vendría y estos son los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

Pero más allá de lo mencionado en el párrafo precedente, uno de las grandes innovaciones que trajo aparejada la Ley 24156 al igual que la Ley 3755 de la Provincia de Santa Cruz, fue la introducción del Sistema de Crédito Público a la administración financiera, cuestión que hasta ese momento no estaba muy bien regulada e incluso, como se mencionó en capítulos anteriores, tenía una responsabilidad dividida entre la Secretaría de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina en el ámbito Nacional.

Ahora bien, la presente investigación se centró en el Sistema de Crédito Público y en los inconvenientes que este tiene en la Provincia, lo cual no le permite cumplir con los objetivos mencionados.

Analizada la situación relacionada a la deuda pública, se vislumbró que el principal problema que tiene el Sistema de Crédito Público en la Provincia, es la falta de un sistema de gestión de deuda. Esto, como ya se menciona a lo largo del presente trabajo, trae aparejado una gran duplicidad de tareas entre las distintas áreas que manejan esta información y lo que es más grave aún, no logra generar información oportuna u confiable para la toma de decisiones.

El objetivo general que se planteó al comienzo de la investigación fue:

- **Contar con un registro confiable, oportuno y detallado de la deuda de la Provincia de Santa Cruz.**

Así mismo, se plantearon como objetivos específicos:

- **Identificar sistemas de gestión de deuda en otras Provincias y evaluar su posible adaptación a Santa Cruz**
- **Analizar los convenios de deuda existentes para proceder a la sistematización de los circuitos que componen a los mismos.**

En línea con ello y con la finalidad de cumplir el objetivo planteado, se analizaron los sistemas existentes y se estableció como propuesta de intervención la implementación del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda. En la misma, se comentaron los detalles del sistema, cuáles son sus virtudes, los beneficios que conlleva su implementación y finalmente se mencionaron cuáles serían las etapas que se deberían llevar adelante para una supuesta puesta en funcionamiento.

En función a todo lo expuesto, se considera que la presente investigación realiza un gran aporte al logro del objetivo general, el cual será cumplido cuando finalmente el órgano rector del Sistema de Crédito Público logre la implementación y la exitosa puesta en funcionamiento del desarrollo.

## **VI. REFERENCIAS**

*UNCTAD: El programa SIGADE una breve descripción. Recuperado de <https://unctad.org/es/system/files/official-document/pogiddms17r7.sp.pdf>*

*Ley 24156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (1992). Publicada en el Boletín Oficial del 29 de octubre de 1992. Argentina.*

*Ley 3755. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial. (2021). Publicada en el Boletín Oficial del 28 de julio de 2021. Pcia de Santa Cruz, Argentina.*

*Ley 3810. Modificación Ley 3755 - Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial. (2022). Publicada en el Boletín Oficial del 16 de diciembre de 2022. Pcia de Santa Cruz, Argentina.*

*Decreto 1678. Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial N° 3755 y su modificatoria Ley N° 3810. Publicado en el Boletín Oficial del 12 de enero de 2022. Pcia de Santa Cruz, Argentina.*

*Le Pera, Alfredo. Estudio de la Administración Financiera Pública.*

*Gutiérrez, Ricardo A. (1992). Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental.*

*Schweinheim, Guillermo. El sistema de administración en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros, volumen 2, N°1.*

*Ley 3695. Modificación Ley 3479 – Reordenamiento de deuda, financiamiento de obras públicas y fortalecimiento de jurisdicciones municipales. Publicada en el Boletín Oficial del 21 de mayo de 2020. Pcia de Santa Cruz, Argentina.*