

Universidad Nacional de La Pampa
Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas

Trabajo Final de Graduación de la Carrera de Técnico Administrativo
Contable Impositivo

Título: Crédito Público

Apellido y Nombres del/la alumno/a: Conti Rita María Belén

Asignatura sobre la que se realiza el Trabajo: Seminario sobre Nociones
Básicas de Finanzas Públicas

Encargado de curso Prof.: Cdor. Pizzuto, Felipe

Año en que se realiza el trabajo: 2013

INDICE

1. Introducción.....	3
2. Crédito Público.....	5
2.1 Antecedentes históricos.....	7
2.2 Las finanzas clásicas y las finanzas modernas.....	8
2.3 Aspectos económicos.....	9
2.4 Fuentes del crédito público.....	10
2.5 Efectos del crédito público.....	11
2.6 Régimen legal del crédito público.....	12
3. Empréstito público.....	17
3.1 Naturaleza jurídica.....	17
3.2 Formas de emisión.....	18
3.3 Amortización de los empréstitos públicos.....	22
4. Deuda Pública.....	25
4.1 Evolución y nacimiento.....	25
4.2 Historia de la deuda pública Argentina.....	26
4.3 Efectos económicos de la deuda pública.....	29
4.4 Efectos monetarios de la deuda pública.....	30
4.5 Clasificación de la deuda pública.....	32
4.6 Proceso de contratación de la deuda pública.....	32
4.7 Límites de la deuda pública.....	31
4.8 La deuda pública en los gobiernos provinciales: contexto económico durante la década del 90.....	34
5. Conclusión	42
Bibliografía.....	43

1. INTRODUCCION

El Estado, según Couture (1983), es "la persona jurídica de derecho público, constituida por la comunidad de los habitantes de un territorio determinado, organizado con arreglo a su Constitución para el cumplimiento de sus fines específicos". Siendo el hombre un ser social por naturaleza, lo lógico es pensar que esa tendencia se plasme en una organización jurídica de aplicación general a toda la comunidad, dando lugar al nacimiento del Estado. El mismo nace como consecuencia de las funciones que debe cumplir, que se conocen como "función pública", que le resultan indelegables ya que las mismas no pueden ser desarrolladas por cada ciudadano de manera individual o autónoma. Por este motivo, funciones públicas tales como la administración de justicia, el dictado de leyes, la defensa, la emisión de moneda, etc. solo pueden ser cumplidas por el Estado, el cual no puede delegarlas en particulares.

Cuando el Estado cumple con su cometido, es decir, cuando realiza las funciones públicas que le encomiendan sus pertinentes normas constitucionales, generalmente se dice que está prestando servicios públicos esenciales, atento que éstos atañen al interés público.

Además de los servicios públicos esenciales, el Estado puede tomar a su cargo otros servicios que también atañen al interés público, ya sea: 1) por razones inherentes a una mejor convivencia social: comunicaciones, transportes, instrucción pública, sanidad, etc. 2) por motivos que inducen al Estado a proteger o tutelar intereses particulares: vivienda, alimentación, etc.

Ambas clases de servicios son agrupados bajo la denominación de servicios públicos.

En consecuencia, tanto los servicios públicos esenciales como los restantes servicios públicos son atendidos por el Estado. La única diferencia radica en que los primeros deben ser inexcusablemente prestados de manera directa por el Estado, mientras que los segundos pueden ser también atendidos en forma directa por aquél, o bien indirectamente mediante la intervención de particulares intermediarios o concesionarios, bajo el control del Estado.

Los servicios públicos también se clasifican en divisibles (el Estado los provee y es posible determinar o medir cual es el beneficio que cada ciudadano obtiene del mismo, que no necesariamente es igual para cada individuo) como la educación primaria, los servicios postales; e indivisibles (son aquellos prestados a todos los miembros de la comunidad en forma indiscriminada y no pueden aceptar una división respecto del grado de beneficio o ventaja que representa para cada persona) como la defensa, la justicia o la seguridad interior.

Los servicios públicos apuntan a la satisfacción de las necesidades humanas, que pueden ser individuales (son privadas, congénitas a todo individuo y pueden implicar la existencia de un desequilibrio que puede regularizarse) como la alimentación y el vestido; colectivas (son necesidades del grupo que tienen su origen en la vida en sociedad) tales como la educación, la comunicación y el transporte; y públicas (son necesidades comunes y fundamentales a todos los miembros de una comunidad jurídicamente organizada) que justifican la existencia del Estado.

Las necesidades públicas pueden ser primarias (inmutables, tienen su origen en la propia existencia del Estado y se identifican con el cometido esencial de éste) y secundarias (no tienen su origen en la propia existencia del Estado sino en la del grupo o individuo, cambian o evolucionan en la historia de acuerdo al rol que le asigna el Estado en cada momento).

El Estado se propone alcanzar determinados fines (defensa nacional, salud, educación) para lo cual debe realizar determinadas erogaciones (en personal, en equipos de capital, en insumos) y las formas de financiar estas erogaciones serán a través de los recursos o ingresos que debe obtener.

Podemos definir al gasto público como “el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y, en términos generales, a la atención del interés público”¹. Por su parte, podemos definir a los recursos públicos como toda riqueza devengada a favor del Estado. Éste puede lograr sus recursos explotando sus propios bienes patrimoniales o empleando su poder coercitivo en el caso de la creación de tributos (los impuestos, las tasas y las

¹ Martín José María, 1985.

contribuciones especiales), haciendo uso de su crédito y contratando empréstitos, etc.

Las previsiones de las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas durante un período de tiempo, asumidas como responsabilidad del sector público, requieren de un instrumento financiero de planificación específico. El presupuesto es la herramienta más importante de administración financiera porque hace al funcionamiento del sistema democrático de gobierno.

A continuación, se analizará el Crédito Público como una de las formas de obtención de recursos por parte del Estado.

2. CREDITO PUBLICO

Es necesario efectuar una breve introducción para aclarar algunos aspectos terminológicos que tienen fundamental importancia para la comprensión del tema. Así, distintos autores han empleado para su estudio los términos empréstito, crédito público y deuda pública como sinónimos, cuando se trata en realidad de tres expresiones distintas, que derivan de momentos por los que atraviesa un Estado cuando decide recurrir a la financiación del gasto público por vía distinta de la imposición.

La voz crédito, del latín *credere*, nos remite a la idea de fe o confianza de que goza una persona para satisfacer sus compromisos. Análogamente, el lenguaje financiero emplea la expresión crédito público para significar la opinión pública o fama de que goza un Estado en cuanto a cumplir con sus obligaciones generales y, de manera concreta, con los empréstitos que ha contraído.

Por tanto, en uno y otro caso la idea de crédito se relaciona: 1) con la aptitud de la persona o del Estado que contrae una obligación, y 2) con la capacidad económica. O sea, patrimonio y recursos, de que aquélla o éste disponen para cumplir dicha obligación.²

Según José María Martín, en el caso particular del Estado, su aptitud se manifiesta por medio de un conjunto de fundamentales condiciones político-

² S. Oría, Buenos Aires, 1948.

institucionales, entra las cuales cabe destacar la normalidad o estabilidad de sus instituciones, la plena vigencia de las garantías y derechos de los particulares -en especial, los que atañen a la libertad individual y a la propiedad privada- y el mantenimiento del orden público. La capacidad económica de un Estado es juzgada no solo por la magnitud del valor de sus bienes patrimoniales, sino también por otros factores económicos-financieros, tales como la política de gastos y recursos públicos, la política monetaria y su balanza de pagos.

Todos estos factores constituyen requisitos esenciales para la existencia de un genuino crédito público. Por tal motivo, Salvador Oría (1948) dice que *crédito público* “es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta”. La idea de crédito público puede ser resumida en una sola palabra: confianza, o sea, confianza en el Estado.

Cuando un Estado se vale de esa confianza que inspira utiliza la técnica de emisión y colocación de títulos de un *empréstito público*, los cuales representan las obligaciones contraídas por el Estado a causa de préstamos monetarios recibidos de las economías de los particulares o de otros organismos públicos.

A su vez, la suma de todos los empréstitos públicos contraídos y adeudados por el Estado, en determinado momento, conforman la denominada *deuda pública*.

En consecuencia, la deuda pública es la constituida por el conjunto de diversos empréstitos emitidos y colocados por el Estado, en diferentes fechas, y todavía no reembolsados. No comprende los compromisos del Estado que derivan de otro tipo de obligaciones, por ejemplo: sueldos, pensiones, depósitos, etc. El importe de la deuda pública figura en el pasivo y el servicio o la carga de la deuda estará constituida por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público, en determinado ejercicio financiero.

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Durante la Baja Edad Media y la Edad Moderna, en la generalidad de los casos, las deudas no se contraían en nombre de la Nación o del Estado, sino del príncipe o monarca y se aplicaron tanto a necesidades ordinarias como extraordinarias de la administración. La teoría del origen divino de los reyes llegó a tener tanta fuerza que estos recurrían a procedimientos ingeniosos para obtener fondos de la banca privada y, cuando no los lograban en la medida deseada, apelaban al empréstito forzoso, a la confiscación, o a la suspensión del pago del servicio de la deuda.

Fue en las ciudades-Estado italianas, durante el último período medieval, donde apareció concertado el crédito público con alguna característica comparable a las actuales. Las ciudades-Estado recurrieron al crédito dando en garantía sus ingresos, pues se acordaba a los banqueros la garantía de las rentas, obtenidas en concepto de tasas y contribuciones.

Solo a fines del siglo XVIII –con la escuela clásica- se desarrolló la tesis de que, para hacer uso del crédito público, era necesario un régimen constitucional por el cual hubiera una base legal para los contratos, una administración regular de justicia y cierto grado de evolución comercial e industrial.

Tanto para la concepción de la idea de crédito público como para su ulterior aplicación, era imprescindible que se dieran determinadas condiciones de índole económica, política y financiera.

Entre las condiciones económicas cabe mencionar: 1) el surgimiento del monetarismo, que caracterizó a la economía a partir del siglo XVII y 2) la organización del mercado de capitales, bajo el dominio de las bolsas de valores y de grandes bancos, circunstancia esta última, que se presentó en el siglo XIX.

Las condiciones políticas, que podríamos también denominar jurídicas, son diversas, aunque todas ellas derivan de la exacta caracterización del Estado que efectuaron los liberales del siglo XVIII, quienes lo conceptuaron como un ente totalmente distinto, nunca identificable ni confundible con la persona del gobernante, de lo cual se sigue que el patrimonio de aquél debe ser independiente del de este último. El consecuente desarrollo del

constitucionalismo durante el siglo XIX, con la sujeción del Estado a las normas jurídicas, ayudó a concebir la existencia de un crédito público.

Por último, las condiciones financieras pueden ser identificadas con la confianza que paulatinamente comenzó a inspirar el Estado, también a partir del siglo pasado, como consecuencia de varios factores, derivados de la circunstancia de que tanto los recursos como los gastos públicos tuvieran que ser aprobados por las asambleas representativas de la voluntad popular, lo cual implicaba no solo la publicidad sino el control de aquéllos.

Sólo cuando estuvieron presentes esos tres tipos de condiciones surgió, tal como la concebimos actualmente, la idea del crédito público.

2.2 LAS FINANZAS CLASICAS Y LAS FINANZAS MODERNAS

Las finanzas clásicas hacían uso del crédito público con carácter excepcional o extraordinario. Desconfiaban del empréstito tendiendo a restringir su empleo, no considerándolo un verdadero recurso, sino una anticipación de ingresos, que creaba un problema de orden generacional y reducía el capital individual.

Las finanzas modernas consideran que el empréstito no consiste en una anticipación de recursos, sino que representa un verdadero recurso, y su diferencia con el impuesto, para la financiación de los gastos públicos, es una cuestión de oportunidad que deberá evaluarse en cada caso. Tampoco aceptan que el empréstito reduzca el capital individual.

Para las finanzas clásicas, los gastos ordinarios debían ser cubiertos con recursos ordinarios (impuestos) y si se apelaba a otro método de financiación para éstos (empréstitos), solo se estaban anticipando recursos que deberían ser devueltos a través de ulteriores impuestos. El empréstito era una especie de impuesto diferido, que recaería sobre las generaciones futuras y que escapaba a la generación presente.

Las finanzas modernas expresan que los gastos son soportados por la generación presente, ya sea mediante el impuesto o el empréstito, se absorbe el poder de compra de los ciudadanos por una u otra vía. En consecuencia, es siempre la generación presente considerada en conjunto, globalmente, la que

soporta la carga, con la única diferencia de que al financiarse los gastos a través del empréstito, la absorción del poder de compra no se realiza sobre las mismas personas como en el caso del impuesto.

2.3 ASPECTOS ECONOMICOS

Según Mordeglia, Albacete y otros, a diferencia del carácter coactivo de los impuestos, el crédito público tiene como característica distintiva la de su naturaleza voluntaria. El Estado hace uso de éste entregando títulos, bonos y valores a los particulares de acuerdo a la voluntad de éstos de suscribirlos, a cambio de dinero. Se produce una transformación patrimonial de los particulares, que no ven en consecuencia reducido su capital, incurriendo a su vez el Estado en el compromiso de atender los servicios de los intereses y reembolsos del valor de aquellos títulos, bonos o valores en el futuro.

Los efectos económicos que produce un programa de gastos públicos financiado a través del crédito público, son muy distintos de los financiados con imposición o expansión monetaria.

El Estado puede recurrir al empréstito con el objeto de continuar su gestión específica de forma normal, una vez que se ha llegado al límite en materia de impuestos. Este límite está dado, en la mayoría de los casos, por factores de índole psicológica. El Estado prefiere, frente a reacciones negativas de los contribuyentes ante los nuevos impuestos, apelar al empréstito, la capacidad de préstamo sustituye así a la capacidad contributiva.

Si la presión tributaria no es lo suficientemente alta como para dejar una brecha financiera en la renta nacional, el Estado puede acceder al ahorro excedente, mediante el uso del crédito público.

2.4 FUENTES DEL CRÉDITO PÚBLICO

Las principales fuentes del crédito son: a) el crédito de los individuos; b) el crédito de las instituciones financieras; c) el crédito de los bancos comerciales; d) el crédito del Banco Central.

- a) El crédito de los individuos: en situaciones normales, el empréstito que puede suscribir un individuo está limitado por el importe de su ahorro o por la composición entre su consumo y su ahorro.

El Estado puede fomentar el ahorro individual a través de una política de crédito público que proporcione los suficientes incentivos, haciéndolo prevalecer a cualquier otra inversión privada o a algún consumo inmediato. Pero esta política estará condicionada fundamentalmente a las tasas de interés y a algún otro tipo de beneficio que se quiera ofrecer al inversor en el momento de emisión de los títulos y teniendo en cuenta las alternativas del mercado.

- b) El crédito de las instituciones financieras: es común en los países capitalistas que se vendan títulos públicos a instituciones financieras, compañías de seguro, etc. Cuando las instituciones financieras efectúan inversiones en valores, reducen en alguna forma su capacidad prestable, tendiendo ello a elevar la tasa de interés. La elevación y la reducción citadas tendrán un efecto contraccionario en la economía, medido desde el punto de vista de los particulares.

- c) El crédito de los bancos comerciales: nos referimos a la banca comercial clásica, capaz de crear medios de pago.

Los bancos comerciales tienen un exceso de reservas, hallándose en condiciones de absorber una cantidad importante de títulos públicos sin que sea necesario provocar la reducción de la cartera de préstamos. La realidad es que el poder de compra para adquirir los títulos públicos se crea, y no se transfiere como en los casos de las fuentes anteriores. Resulta, este tipo de financiación, de carácter expansionista.

- d) El crédito del Banco Central: el Estado puede llegar a colocar títulos representativos de su crédito en el Banco Central, que lo depositará en sus cuentas o pondrá a su disposición la suma equivalente. Aquí se producirá un doble efecto acumulativo, ya que estamos en presencia de una de las formas de creación de moneda que, a través de la circulación del circuito financiero, provocará la creación de medios de pago. El crédito dentro del sistema bancario resulta el promotor de un efecto expansionista en la economía.

2.5 EFECTOS DEL CREDITO PÚBLICO

Tomando nuevamente como referencia a Mordegli, Albacete y otros, se puede decir que si partimos de la base de un programa económico cuyo objetivo es lograr el mayor nivel de empleo, incrementando los niveles de inversión y consumo, y consecuentemente pasar a niveles mayores de renta, ese programa encontrará más rápidamente un logro efectivo si los recursos impositivos son reemplazados por el uso del crédito público y será menor si los incrementos pretendidos de las inversiones públicas se financian con recursos impositivos, en parte porque el préstamo de dinero al Estado es voluntario en contraste con el carácter coactivo del impuesto.

El efecto económico buscado será mucho más expansivo si, en lugar de recurrir al ahorro de los individuos se recurre al sistema bancario. En este caso, nadie debe restringir su consumo o su inversión. El Estado coloca sus títulos o valores y ellos son pagados con dinero creado por el sistema bancario. En el caso de los individuos se verifica una transferencia de fondos hacia el Estado, mientras que, por medio del sistema bancario, se produce una creación de medios de pago.

El ahorro individual es una fundamental fuente de crédito público y constituye un factor muy importante para la reactivación económica. Posibilita la canalización de la inversión a través del gasto estatal.

El hacer uso del crédito público en gran escala, cuando proviene del ahorro individual, ocasionará una reducción del consumo y la inversión, lo que no lo hace muy aconsejable en la depresión, si en una etapa de recuperación y de incremento del ahorro. En la depresión es conveniente recurrir al crédito creador del sistema bancario para la financiación de la inversión pública, el cual tendrá un efecto expansionista más rápido y seguro, provocando la recuperación de los niveles de empleo y consumo con el posterior incremento de las rentas.

2.6 REGIMEN LEGAL DEL CREDITO PÚBLICO

La Constitución Nacional, en su artículo 4, enumera los fondos constitutivos del Tesoro Nacional, y menciona como tales a “los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

El artículo 75 inciso 4°.- establece que corresponde al Congreso contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Por último, el artículo 124 dice que las provincias podrán celebrar pactos y convenios en tanto que no afecten al crédito público de la Nación.

La Ley de Administración Financiera (Ley 24156) regula el sistema de crédito público, de contabilidad, de presupuesto, de control general, etc. Dentro del sistema de administración financiera se encuentra el subsistema de crédito público. Los artículos referidos al tema son los siguientes:

Artículo 23 inciso a).- No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

- a) Los provenientes de operaciones de crédito público;
- b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado Nacional, con destino específico;
- c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica.

Artículo 56.- El crédito público se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueben las operaciones específicas.

Se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

Artículo 57.- El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse 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.
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un (1) ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente.
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero.
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

A estos fines podrá afectar recursos específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier otro modo mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraerse.

No se considera deuda pública la deuda del Tesoro ni las operaciones que se realicen en el marco del artículo 82 de esta Ley.

Artículo 58.- A los efectos de esta ley, la deuda pública se clasificará en interna y externa y en directa e indirecta.

Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.

La deuda pública directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

La deuda pública indirecta de la Administración central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

Artículo 60.- Las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo o en una ley específica.

La Ley de Presupuesto General debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;
- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

Si las operaciones de crédito público de la Administración Nacional no estuvieran autorizadas en la Ley de Presupuesto General del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte.

Artículo 68.- La Oficina Nacional de Crédito Público será el órgano rector del sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Artículo 69.- En el marco del artículo anterior la Oficina Nacional de Crédito Público tendrá competencia para:

- a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;
- c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;

- d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;
- e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional;
- f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas;
- g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;
- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental;
- i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;
- j) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

Artículo 70.- El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.

Artículo 82.- La Tesorería General de la Nación podrá emitir Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General. Estas letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten. De superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarán en deuda pública y debe cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el Título III de esta ley.

En la **Provincia de La Pampa**, los montos del crédito público son muy escasos. De acuerdo a información brindada por el Ministerio de Economía de la Nación³ el stock de deuda de la provincia (en miles de pesos), al 31/03/2012 es el siguiente:

	<u>MONTO</u>
Total (sin deuda flotante)	\$ 160168
Gobierno Nacional	\$ 9741

³ Fuente: www.mecon.gov.ar

Fondo Fiduciario Infraestructura Regional	\$	0
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	\$	0
Bancos	\$	110552
Deuda Consolidada	\$	0
Bonos (a valor residual)	\$	0
Organismos Internacionales	\$	39876

La constitución provincial trata el tema en los siguientes artículos:

Artículo 43.- “El Gobierno de la Provincia provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro provincial, formado por: las contribuciones que imponga la Provincia, las operaciones de crédito que efectúe...”

Artículo 45.- Toda ley que autorice o ratifique empréstitos sobre el crédito provincial, deberá sancionarse con dos tercios de votos de los miembros que componen la Cámara de Diputados, especificando el objeto al que los fondos se destinan y los recursos asignados para su servicio, los que en ningún caso podrán exceder del 25% de la renta ordinaria anual de la Provincia.

Artículo 46.- El uso del crédito en las formas establecidas podrá autorizarse únicamente cuando su producido sea destinado a la ejecución de obras públicas, para hacer efectivos planes de colonización agraria o para atender gastos originados por catástrofes, calamidades públicas u otras necesidades excepcionales o impostergables del Estado, calificadas por ley, sin poder aplicarse en ningún caso a enjugar déficit de administración.

También en la Ley N° 3 (Ley de Contabilidad) encontramos algunos artículos referidos a la deuda pública:

Artículo 4.- “El anexo de la deuda pública se dividirá en dos:

- a) Deuda externa;
- b) Deuda Interna;

Corresponderá detallar las sumas a invertirse en el servicio de cada deuda, indicando las partidas destinadas a intereses, amortización y gastos financieros afectados directamente a las operaciones del crédito.”

Artículo 6.- “En el anexo correspondiente a la gobernación de la Provincia se autorizará una partida de fondo de emergencia destinada a solventar las erogaciones extraordinarias e imprevistas...”

Artículo 16.- “El Poder Ejecutivo podrá autorizar la apertura de créditos en los siguientes casos:

- a) Los mencionados en los artículos 4 y 68, inciso 7 de la Constitución Provincial;
- b) Para los gastos imprevistos que demande el cumplimiento de las leyes electorales de la Provincia;
- c) En caso de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos que hicieran indispensable el socorro inmediato del gobierno provincial....”

3. EMPRESTITO PÚBLICO

3.1 NATURALEZA JURIDICA

El empréstito “es el medio por el cual el Estado materializa su crédito, recibiendo dinero o bienes a cambio de títulos, bonos o valores que lo constituyen”⁴. Dicho de otra manera, es la operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo de capitales en demanda de fondos y logra cerrar trato con uno o varios acreedores que le presten dinero, contra la promesa de reembolsar el capital, en la forma y condiciones acordadas, con sus intereses también convenidos. No hay uniformidad de criterio entre los autores respecto a su esencia.

La doctrina financiera todavía discute la naturaleza jurídica del empréstito público, las opiniones divergentes pueden ser reducidas a tres:

- 1) Una parte de los autores se ha inclinado a sostener que el empréstito es un acto de soberanía del Estado, siendo una obligación unilateral de derecho público, que tiene valor por si misma, que puede ser utilizada de distintas maneras y destinada a finalidades diversas. El expositor más destacado de esta teoría ha sido el doctor Luis María Drago.

⁴ Mordegliá, Albacete y otros, Buenos Aires, 1986.

- 2) La segunda parte de la doctrina sostiene que el empréstito público no es sino un acto de soberanía legislativa, en el cual es necesario distinguir entre los empréstitos internos y los internacionales. En los primeros el prestamista quedaría sometido sin restricciones a la soberanía legislativa del Estado propietario; en los segundos en cambio, la soberanía estatal no alcanza a modificar unilateralmente el contrato lo que ha permitido afirmar que el prestamista goza de la protección del derecho internacional.
- 3) La tercera y última parte de la doctrina sostiene que el empréstito público no es, en cuanto a su naturaleza jurídica, sino un acto bilateral, un acto contractual, en el que existe un verdadero consentimiento en virtud del cual se establecen obligaciones recíprocas entre partes, y cuyo cumplimiento podría ser exigido mediante la intervención de las autoridades jurisdiccionales.

Hay autores que expresan que es un contrato de derecho privado, en el cual el Estado, al celebrarlo, abdica su soberanía. Se trataría, para algunos de un contrato de tipo ordinario; para otros, de un contrato colectivo entre el Estado y el conjunto de suscriptores; para el resto, un contrato de adhesión, en el cual el Estado hace conocer las condiciones, aceptadas por el proveedor de fondos, mediante la suscripción.

En cuanto a los empréstitos forzosos, aquellos que los ciudadanos por mandato legal están obligados a suscribir, constituyen la excepción a todo régimen de empréstitos públicos. Sin embargo, no son argumento suficiente para desnaturalizar la clase de relación jurídica que se origina en los verdaderos empréstitos públicos.

3.2 FORMAS DE EMISION

Como sostienen Mordeglia, Albacete y otros, en toda emisión deberán evaluarse, conforme a las condiciones del mercado, dos factores: el factor financiero relacionado con las ventajas y beneficios que se les otorgara a los ahorristas, y el factor técnico relacionado con las especies, lugar y formas de colocación que el Estado escoja para los empréstitos.

A) **Factor financiero:** dentro del factor financiero debemos considerar:

- 1) *Tasa de interés:* el inversor dirigirá sus ahorros hacia colocaciones productivas por lo que el Estado deberá ofrecer condiciones competitivas de mercado para lograr la obtención de fondos disponibles.
- 2) *Beneficios adicionales:* este tipo de beneficios puede darse a través de distintas formas, entre las principales podemos mencionar:
 - a) Primas de amortización y sorteos: se obliga al Estado, a pesar de haber lanzado el empréstito a la par, a reintegrar al vencimiento una suma superior a la efectivamente recibida. También se pueden sortear los títulos a reembolsar;
 - b) Privilegios fiscales: los empréstitos del Estado se benefician en algunas oportunidades con exenciones impositivas, o sea que, los intereses o utilidades obtenidas por los suscriptores al vender sus títulos están exentas del pago de todo impuesto;
 - c) Opción cancelatoria: algunos títulos o valores públicos pueden ser entregados, a opción del ahorrista, como cancelación de deudas que este pudiera tener. El Estado le toma al ahorrista los títulos al valor nominal y, además de haber efectuado el cobro del interés, pudo haberse beneficiado al adquirirlo a un valor inferior;
 - d) Privilegios jurídicos: en algunos países se otorga a los títulos algunos privilegios de tipo jurídico extraordinario, es el caso, por ejemplo, de que dichos títulos no sean embargables.
- 3) *Garantías accesorias:* no siempre resulta suficiente la garantía de que el Estado va a reembolsar al vencimiento un empréstito, en función de esa fe o confianza que los ahorristas le tuvieron cuando hizo uso de su crédito. También le interesa al ahorrista el poder adquisitivo de la moneda en el momento en que el Estado efectúa la amortización de los títulos.

Ante constantes depreciaciones monetarias, los gobiernos tienen dos formas de captar el ahorro. La primera de ellas consiste en el ofrecimiento de altas tasas de interés. Esta forma tiene el inconveniente de elevar exageradamente la carga de la deuda, además de significar un reconocimiento, por parte del gobierno, del deterioro del poder adquisitivo de la moneda.

La segunda consiste en vincular los títulos del empréstito al valor de los bienes materiales o a índices que vayan marcando el deterioro del poder

adquisitivo. Se trata de proteger al ahorrista de las variaciones de la moneda de pago. Los métodos usuales son los siguientes: a) Garantía de cambio: consiste en vincular a los empréstitos con una moneda extranjera considerada estable; b) Garantía cláusula oro: la amortización del empréstito emitido con esta cláusula debe ser hecha en moneda de oro; c) Garantía de desvalorización o empréstitos indexados: los empréstitos indexados reflejan las variaciones de la moneda nacional respecto de los precios internos y no con relación a monedas extranjeras. Al adoptar el Estado este tipo de garantía, se demuestra de una manera indirecta una mayor confianza en la moneda nacional y crea un factor psicológico importante en el inversor, ya que, al sentirse resguardado, invierte en el país, evitando la salida de capitales y posibilitando la reactivación de la economía; d) Otras garantías: las más habituales fueron las garantías reales, es decir, la afectación especial de un bien determinado al cumplimiento de la obligación.

B) Factor técnico: dentro del factor técnico debemos considerar:

- 1) *Especies de empréstitos*: se reconocen tres tipos de empréstitos por medio de los cuales puede el Estado materializar su crédito. Esta distinción esta basada en la forma en que los ahorristas suscriben los empréstitos emitidos por el Estado. a) Empréstito voluntario: por este medio el Estado recibe los fondos que solicita a cambio de títulos o valores que entrega a los ahorristas, que acuden a la suscripción movidos por el animo de lucro, al que se añade, en algunas oportunidades, el factor seguridad; b) Empréstito patriótico: este empréstito ha sido utilizado por los Estados cuando se han presentado situaciones financieras extremadamente graves. El Estado hace un llamado al crédito público, generalmente por medio de campaña publicitaria en la cual se destaca el deber que incumbe a todo ciudadano de incurrir en ayuda de la Nación. Aún cuando los ciudadanos pueden negarse, se crea un ambiente popular que restringe la voluntariedad de las personas, existe, por consiguiente, una presión de tipo psicológico que toca el sentimiento de las

personas. Uno de los casos en que más frecuentemente se utiliza esta modalidad es cuando hay guerra; c) Empréstito forzoso: en este tipo de empréstito, el Estado se compromete a devolver el capital y, en algunos casos, el mismo devenga un interés, pero a diferencia de los anteriores, los ciudadanos deben suscribir obligatoriamente una parte de dicho empréstito, proporcional a su renta o patrimonio. Son emitidos cuando se carece de crédito público, lo cual ocurre cuando las condiciones político-institucionales y económico-financieras del Estado no inspiran confianza en él.

- 2) *Empréstito interno y externo*: están referidos ambos al lugar que escoge el Estado para su emisión. Lo ideal es la emisión en el mercado interno pues se obtiene de éste parte de las rentas excedentes, se emite y cumple en el país, y su régimen está determinado por una legislación interior. En cambio, al empréstito externo llegamos cuando no existe ahorro disponible en el mercado interior o existe una necesidad de divisas que hace indispensable su contratación.
- 3) *La colocación del empréstito*: una vez fijadas las condiciones del empréstito, las ventajas para los inversores y el lugar de emisión de éste, deben tratarse los problemas relacionados con su colocación, los medios más utilizados son:
 - a) Colocación por banqueros: esta forma puede asumir dos variantes. La primera en la cual el Estado conviene con uno o más bancos la colocación de los títulos o valores en la plaza financiera, cobrando aquéllos por sus servicios una comisión. La segunda deriva de una intervención mucho más directa por parte de las instituciones bancarias ya que éstas toman la operación en firme o la compra para luego colocarla entre sus clientes. Para el Estado, esta segunda circunstancia resulta más favorable, pues le permite la colocación del empréstito, corriendo los bancos con los posteriores riesgos de su transferencia.

- b) Colocación por suscripción pública: es el sistema más generalizado. El Estado coloca directamente los títulos a los inversores. Mediante una adecuada publicidad, los ahorristas llegan a conocer las características del empréstito ofrecido, sus condiciones, formas y fechas de suscripción. Entonces, pueden adquirirlos, utilizando los medios existentes, o recurriendo a los bancos, corredores de Bolsa, entidades financieras, etc.
- c) Colocación a través de Bolsas: el Estado puede actuar a través de Bolsas de Valores, es decir, puede ofrecer el empréstito en los mercados donde se compran o venden títulos y valores mobiliarios. Esto le permite ir colocando los títulos del empréstito en relación con la demanda por parte de los suscriptores y con la cotización de éstos, lo que constituye una ventaja.
- d) Colocación mediante licitación: este sistema es habitualmente aplicado para la colocación de Letras de Tesorería. Serán adjudicados según las ofertas que resulten más favorables para el Estado.

3.3 AMORTIZACION DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS

José María Martín expresa que las obligaciones contraídas por el Estado como consecuencia de un empréstito público pueden quedar extinguidas por: 1) amortización, 2) conversión y 3) consolidación. Algunos autores consideran un cuarto método: la amortización indirecta, en realidad este sistema nada tiene que ver con el reembolso efectivo por parte del Estado de los títulos en circulación, se la llama indirecta porque se relaciona con el efecto que ocasiona, en los tenedores de títulos públicos, la emisión monetaria.

1) La amortización consiste en el pago, reembolso o devolución del capital prestado al Estado, puede ser:

- a) *Amortización Obligatoria*: es aquella que se produce como consecuencia de haberse fijado en su oportunidad una fecha de vencimiento, y por haber llegado este, debe inexorablemente, cumplirse. Algunas de las modalidades de esta forma de amortización son las siguientes:
- a.1) *Amortización en fecha única*: consiste en la amortización de un determinado tipo de deuda, totalmente, a la fecha de su vencimiento.
 - a.2) *Amortización por partes*: es el sistema más utilizado para la amortización de la deuda pública tomada a largo plazo, existen tres maneras: a) las *anualidades de amortización*: consisten en amortizar por períodos generalmente anuales, una parte del capital pagando juntamente el interés. Como consecuencia, la deuda pública se va reduciendo en forma gradual y paulatina. b) la *amortización por sorteo*: consiste en amortizar íntegramente cada título representativo de la deuda en una sola vez, anualmente, mediante un sorteo, que comprende sólo una parte de la deuda. c) la *amortización por licitación*: consiste en convocar a los poseedores para que hagan ofertas relacionadas con el valor de rescate, aceptándose las más reducidas.
- b) *Amortización Voluntaria*: es la que se produce como consecuencia de la cancelación de la obligación antes de la fecha de vencimiento, es decir, cuando el Estado se reserva el derecho de reembolsar el empréstito antes de la fecha prevista obligatoriamente. Es una característica de las deudas perpetuas.
- c) *Amortización Indirecta*: en realidad, este sistema nada tiene que ver con el reembolso efectivo por parte del Estado de los títulos en circulación, se la llama indirecta porque se relaciona con el efecto que ocasiona, en los tenedores de los títulos públicos, la emisión monetaria. En función de la depreciación constante del valor de la moneda, el Estado ve reducida la carga de la deuda pública ya que su obligación consiste en efectuar los reembolsos al valor nominal de los títulos. Esto produce consecuencias funestas para los inversores y, a su vez, inequitativas, porque en su momento, pudieron haber optado por otro tipo de colocación o inversión (propiedades, bienes, etc.) con lo que hubieran conservado su poder adquisitivo.

2) La conversión consiste en una operación de cambio o canje de los títulos de un empréstito público por otros nuevos, los cuales, a pesar de que documentan el mismo capital que los anteriores, estipulan otras condiciones con respecto a las obligaciones del Estado hacia los tenedores de los referidos títulos. Usualmente, es puesto en práctica con la finalidad de disminuir la tasa de interés originariamente fijada.

Existen varias formas de conversión:

- a) *Conversión forzosa*: por este medio el Estado emisor del empréstito impone el cambio sin dejar alternativa alguna al tenedor del título, quien resulta obligado a aceptar el nuevo con un interés inferior. Es una violación evidente de los compromisos adquiridos por el Estado en el momento de la emisión del empréstito y, desde el punto de vista de los suscriptores, significa la violación de un derecho adquirido, defendido en la Constitución Nacional en su artículo 17 que establece que la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. Desde el punto de vista del Estado, la violación a los compromisos asumidos redundara en una pérdida de su crédito público.
 - b) *Conversión Voluntaria*: en este caso, se deja la opción al inversor o tenedor del título, éste, libremente, puede conservar su título antiguo o recibir uno nuevo, de acuerdo con sus deseos. Las tasas de interés de ambos debieran ser equivalentes para que este método pueda cobrar importancia, ya que libremente ningún inversor aceptara nuevos títulos a un interés más bajo que los que poseía.
 - c) *Conversión Obligatoria*: este sistema, que es el más usual, consiste en darle la alternativa al tenedor de los títulos, de aceptar uno nuevo con menor tasa de interés o, en su caso, reembolsárselo. Podría esta forma representar un reembolso anticipado de los títulos del empréstito en circulación, ya que se realiza en una fecha anterior a la convenida entre el Estado y el suscriptor, pero se interpreta que ese no es el objetivo de la conversión.
- 3) La consolidación consiste en una variante del proceso de conversión. Se entiende que hay consolidación cuando la deuda flotante (obligaciones del

Estado a corto plazo) resulta transformada en deuda consolidada (deuda a largo plazo).

El proceso de consolidación se hará más factible cuando se le otorguen al inversor mayores beneficios. Si el crédito del Estado es sólido, la operación se efectuará sin mayor problema. Pero si el crédito del Estado no es el suficiente para inspirar la confianza del inversor, la operación de consolidación puede resultar gravosa, por el aumento en las tasas de interés.

4. DEUDA PÚBLICA

4.1 EVOLUCION Y NACIMIENTO

El concepto de deuda pública se introduce como consecuencia de los crecientes gastos que ocasionan las guerras modernas. Se abandonan las concepciones teóricas, ante la gravedad práctica de tener que afrontar gastos sin los recursos necesarios.

El elemento condicionador, tal como se puede calificar la situación de emergencia provocada por una guerra, fue desplazado con el transcurso del tiempo y la evolución social. Los gobiernos se vieron compelidos a incurrir en fuertes gastos para crear la infraestructura que la propia sociedad o condiciones económicas le reclamaban (escuelas, caminos, puertos). Dado el cuantioso volumen de estas inversiones, estas no podían sufragarse con impuestos ordinarios. Aparece, en consecuencia, en los Estados la necesidad de endeudarse para financiar los requerimientos sociales.

Luego de la gran depresión de 1930 y teniendo en cuenta las modernas teorías económicas que se esbozan en relación a los problemas del empleo, la deuda pública pasa a constituirse, a través del empréstito, en uno de los medios más adecuados para paliar las situaciones de desocupación originada por las fluctuaciones cíclicas.⁵

⁵ Mordegliá, Albacete y otros, Buenos Aires, 1986.

4.2 HISTORIA DE LA DEUDA PÚBLICA EN ARGENTINA

La historia de deuda pública argentina comienza cuando la Junta de Representantes de la [Provincia de Buenos Aires](#) sanciona el 19 de agosto de 1822 una ley que faculta al gobierno a "negociar, dentro o fuera del país, un empréstito de tres o cuatro millones de pesos valor real". Los fondos del empréstito debían ser utilizados para la construcción del puerto de Buenos Aires, el establecimiento de pueblos en la nueva frontera, y la fundación de tres ciudades sobre la costa entre Buenos Aires y el pueblo de Carmen de Patagones. Además debía dotarse de agua corriente a la ciudad de Buenos Aires.

La Junta de Representantes había autorizado la colocación a un tipo mínimo del 70%, pero [Rivadavia](#) aceptó constituir un consorcio que representara al Gobierno de Buenos Aires para la colocación del empréstito al tipo de 70%. Este consorcio estaba encabezado por los señores Braulio Costa, Félix Castro, Miguel Riglos, Juan Pablo Sáenz Valiente y los hermanos Parish Robertson, quienes en virtud del poder conferido celebraron el acuerdo en Londres con la firma [Baring Brothers & Co.](#)

Como la colocación en el mercado sería fácil, la Baring propuso al consorcio colocarlos al 85%, pagando 70% a Buenos Aires y repartiéndose el 15% de diferencia con el consorcio.

El 1 de julio de 1824 se contrató con la Banca Baring el empréstito por 1.000.000 de [libras esterlinas](#). El 15% de diferencia de colocación representó 150.000 libras, de ellas el consorcio en su conjunto se llevó 120.000 libras en carácter de comisión, y los 30.000 restantes fueron para Baring.

El Estado de Buenos Aires por su parte "empeñaba todos sus efectos, bienes, rentas y tierras, hipotecándolas al pago exacto y fiel de la dicha suma de 1.000.000 de libras esterlinas y su interés".

Como no se había especificado como llegaba el dinero a Argentina (por ese entonces el territorio se denominaba [Provincias Unidas del Río de la Plata](#)), el consorcio informa a la Casa Baring que la mejor manera era enviando letras giradas contra casas comerciales de prestigio que dieran garantías en Buenos Aires. No por casualidad, una de esas casas comerciales era la de Robertson y

Costas, dos miembros del consorcio. Al final, del millón de libras que totalizaba el mismo, sólo llegaron a Buenos Aires unas 570 000, en su mayoría en letras de cambio y una parte minoritaria en metálico.

Finalmente, el dinero del préstamo fue entregado al Banco de Descuento para que lo repartiera como créditos a sus clientes, a intereses mucho más bajos que los que pagaba la provincia por ese dinero. El empréstito se terminaría de pagar ochenta años más tarde.⁶

Cuadro sinóptico sobre la evolución de la deuda externa Argentina⁷:

AÑO	PRESIDENTE DE LA NACIÓN	PARTIDO GOBIERNO	MONTO DEUDA DE EXTERNA (millones dólares)	% AUMENTO DE LA DEUDA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO	Observaciones
1966	Onganía	MILITAR de facto	3.276	+ 46%	
1967			3.240		
1968			3.395		
1969			3.970		
1970			4.765		
1971			4.800		
1972	Lanusse		4.800		
1973	Cámpora/Perón	FREJULI	4.890	+ 62%	A fines de 1975 cada habitante de la Argentina debía al exterior U\$S 320
1974	Martínez de Perón		5.000		
1975	Perón		7.800		
1976	Videla	MILITAR de facto	9.700	+ 465%	El mundo vive en la era de los petrodólares, los bancos internacionales ofrecen créditos fáciles a tasas bajas. Comienza el gran endeudamiento del Estado argentino. A partir de 1980 se produce un
1977			11.700		
1978			13.600		
1979			19.000		
1980			27.200		
1981			Viola		
1982	Galtieri		43.600		

⁶ Fuente: es.wikipedia.org

⁷ Fuente: www.fmmeducación.com.ar/historia/notas/evodeudaargentina.htm

1983	Bignone		45.100		viraje en la economía mundial. El crédito se vuelve escaso y caro. Pero nuestro país no parece estar a tiempo de virar: sigue aumentando su
1984	Alfonsín	UNIÓN CÍVICA RADICAL	46.200	+ 44%	
1985			49.300		
1986			52.500		
1987			58.500		
1988			58.700		
1989	Menem	PARTIDO JUSTICIALISTA	65.300	+ 123%	En 1992, el ministro Cavallo renegocia la deuda externa y logra ciertas postergaciones de las fechas de pagos y algunas deducciones de montos. Sin embargo, el endeudamiento sigue aumentando en forma galopante, engulléndose de paso lo que se pudo haber obtenido por las privatizaciones de empresas del Estado.
1990			62.200		
1991			61.334		
1992			62.586		
1993			72.209		
1994			85.656		
1995			98.547		
1996			109.756		
1997			124.832		
1998			140.884		
1999	146.219				
2000	De la Rúa	ALIANZA POR EL TRABAJO, LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN	147.667	+ 22%	A fin del 2000 cada habitante debe al exterior U\$S 3.800.
2001	De la Rúa		180.000		
2004	Kirchner		191.000		Las cifras están en observación ya que se carecen de datos seguros al haber problemas respecto de la confiabilidad de los mismos. Hay que tener en cuenta el canje realizado por deuda y el pago al FMI. Pero el problema es que no está claro si ese pago es de deuda pura o por cambio de letras contra reservas del Banco Central (cambiar deuda de un lado por deuda de otro).
2009	Fernández	FRENTE PARA LA VICTORIA	200.000		

4.3 EFECTOS ECONÓMICOS DE LA DEUDA PÚBLICA

La existencia de la deuda pública puede tener efectos muy importantes sobre las variables económicas, el consumo y la inversión.

Desde el punto de vista del consumo, existe un factor psicológico que está representado por el hecho de que los individuos, al poseer valores o títulos de la deuda pública, interpretan como incrementada su riqueza personal, lo que no sucedería si los gastos públicos se hubiesen financiado con impuestos. Esta situación induce a gastar porcentajes mayores de ingresos por parte de la población, ejerciendo la existencia de la deuda pública una influencia expansionista sobre la economía, a través de esos mayores volúmenes de gastos de consumo.

Desde el punto de vista de la inversión, existe en cambio un factor real que es la tasa de interés. Los empresarios que poseen títulos o valores de la deuda pública tienen liquidez inmediata para sus planes de expansión, los que estarán relacionados con la tasa de interés del mercado.

4.4 EFECTOS MONETARIOS DE LA DEUDA PÚBLICA

Al existir en el mercado grandes cantidades de títulos o valores de la deuda pública cotizables en Bolsa, si en determinado momento los poseedores deciden desprenderse de ellos, el Banco Central –como agente financiero del Estado- no puede permanecer inactivo y dejar que dichos títulos vayan perdiendo valor en su cotización a medida que se eleva la oferta de éstos, por lo que sale a adquirirlos, entregando a cambio dinero proveniente de la emisión.

Los poseedores de títulos obtendrán dinero siempre que tengan motivo o causa para así hacerlo. Ellos son fundamentalmente:

- a) Especulación: si se toma la deuda pública en función de su rendimiento y se convierte en título especulativo en el mercado de valores.
- b) Precaución: se trata en realidad de una mayor preferencia por la liquidez que pueden tener los tenedores de títulos o valores.

c) Consumo: ante expectativas inflacionarias, el poseedor de títulos públicos puede querer realizar compras en exceso del volumen de sus rentas o ingresos por precaución.

d) Inversión: si el Estado rescata esos empréstitos va a haber mayor dinero circulante que se va a destinar a la inversión.

4.5 CLASIFICACION DE LA DEUDA PÚBLICA

A) Deuda Pública Interna: es aquella formada con los empréstitos emitidos en moneda nacional y pagaderos en el país, sometidos a las normas legales y a la jurisdicción de los tribunales de éste (leyes nacionales, juzgados nacionales).

Deuda Pública Externa: es aquella que se encuentra formada por los empréstitos emitidos en moneda extranjera, colocados en mercados financieros del exterior y pagaderos en ellos, para los cuales son aplicables normas legales extranjeras por tribunales extranjeros.

B) Deuda Consolidada: es aquella proveniente de empréstitos cuyos títulos están expresados en documentos de deuda firme y definitivos. Esta deuda va más allá de un período de un ejercicio financiero (7 a 10 años).

Deuda Flotante: es identificada con los títulos a corto plazo, letras de Tesorería, adelantos del Banco Central, etc. Se contrae por un período breve para proveer a momentáneas necesidades de caja por gastos imprevistos o retraso en los ingresos ordinarios. Esta deuda se va a cancelar en los próximos ejercicios (2 años).

C) Deuda Perpetua: esta constituida por el conjunto de los empréstitos que no contienen obligación alguna de amortizar su capital, a condición de pagar en cambio, siempre, los intereses. El reembolso del capital es sin compromiso o con reserva de reembolso cuando el Estado lo decida.

Deuda amortizable: es el caso de la deuda en que el Estado se obliga al reembolso del capital y al pago de los intereses, con diferencia en los términos de duración y planes de amortización.

D) Deuda Lastre: es aquella en la que se incurre como consecuencia de ciertos desembolsos que de ninguna forma aumentan la capacidad productiva de la

comunidad, y que no da ni un ingreso monetario ni una futura corriente de utilidades (como los gastos de guerra).

Deuda Pública Activa: es aquella en que se incurre como consecuencia de empresas estatales o gastos que tiendan, directa o indirectamente, a aumentar la productividad de la comunidad (gastos en programas de salud o educación pública).

Deuda Pública Pasiva: es aquella en la que se incurre a consecuencia de ciertos gastos que, aún cuando proporcionen utilidad y disfrute a la comunidad, no producen por si mismos ningún ingreso monetario ni aumentan la eficacia y productividad del trabajo y el capital (construcción de edificios públicos, parques).

4.6 PROCESO DE CONTRATACION DE LA DEUDA PÚBLICA

El sistema se configura en cuanto al proceso de gestión de la deuda en varias etapas:

- 1) Autorización: comprende el conjunto de acciones internas vinculadas a las operaciones de endeudamiento en función de las posibilidades de cancelación de los servicios y las prioridades respectivas. En este proceso de autorización tiene su incidencia directa no solo el Poder Ejecutivo, a través del órgano coordinador, sino también el Banco Central de la República Argentina, por los efectos sobre la balanza de pagos y, fundamentalmente, el Congreso de la Nación en función de sus competencias indelegables establecidas por la Constitución Nacional.
- 2) Negociación: abarca el conjunto de operaciones externas vinculadas a obtener información respecto al comportamiento y tendencias de los mercados de capitales, internos y externos, es propio de esta etapa el desarrollo de una “ingeniería financiera” evaluando un complejo espectro de posibilidades, variables y restricciones atendiendo las políticas crediticias de las instituciones internacionales, las características de los mercados de capitales, el costo del endeudamiento, sus plazos de pagos, y la evolución de la economía nacional, regional e internacional. _

- 3) Contratación: se formalizan jurídicamente las cláusulas del crédito público convenido de acuerdo a los recaudos, requisitos y limitaciones establecidos por la Ley de Administración Financiera.
- 4) Administración y Control: abarca diversas acciones internas destinadas a la gestión, seguimiento y evaluación de la recepción de los recursos, su aplicación a los destinos requeridos, tramitaciones para el pago de servicios, etc.
- 5) Pagos: se fiscaliza el cumplimiento en tiempo y forma del servicio de la deuda.⁸

4.7 LIMITES DE LA DEUDA PÚBLICA

En cuanto a los límites de la deuda pública, en principio, toda la literatura financiera ha destacado que resulta imposible establecer a priori límites cuantitativos a dicho volumen.

Para José María Martín, esta correcta afirmación no excluye, sin embargo, la posibilidad de distinguir diversas circunstancias indicativas de que la deuda ha alcanzado su máximo monto razonable, más allá del cual aquella no solo puede ser perjudicial para la economía, sino incluso, comprometer toda la estructura financiera del Estado.

Tratándose de la deuda pública externa la principal circunstancia indicativa estará constituida por los resultados esperados de la balanza de pagos durante los años o períodos en que se deba efectuar la amortización y el pago de intereses de aquella.

La deuda pública interna trae aparejadas algunas consecuencias que deberían servir de límites para el crecimiento de su volumen. Pueden ser resumidas en tres grupos:

- 1) La deuda pública origina una carga financiera en concepto de intereses: ello significa que para la atención de esa carga el presupuesto del Estado deberá contar con mayores ingresos corrientes o rentas generales. Esta circunstancia exige un incremento de los

⁸ Las Heras José María, Córdoba, 1999.

recursos tributarios, el cual puede tener perjudiciales efectos sobre la actividad económica.

- 2) En periodos de pleno empleo, la existencia de la deuda tiende a agravar las presiones inflacionarias: ello es así en cuanto, por una parte, los individuos consideran los títulos de la deuda como una forma de su respectivo patrimonio personal, ignorando las cargas que aquéllos habrán de producirles en su calidad de contribuyentes. Así, al considerar incrementado su patrimonio personal, es probable que consuman más, o un mayor porcentaje de sus ingresos. Por otra parte, una gran deuda pública torna reacio al gobierno de cualquier Estado al empleo de una política monetaria antiinflacionaria. Sin embargo, el consecuente incremento en las tasas de interés a causa de la inflación conduce, a su vez, a una mayor carga por intereses de la deuda pública cuando vencen los empréstitos existentes y son rescatados con el producto de nuevos empréstitos
- 3) La deuda puede crecer más allá de las posibilidades financieras del Estado para hacer frente a sus obligaciones, haciéndole perder a éste el crédito público y comprometiendo toda su estructura financiera.

Estas distintas limitaciones sugieren que el crédito público, como fuente de ingresos, debe ser utilizado sólo cuando existe una verdadera justificación (por ejemplo, una aguda depresión).

En algunos estados se ha restringido constitucionalmente la capacidad del gobierno para hacer uso del crédito público. En nuestro gobierno nacional esto ocurre indirectamente, dado que nuestra Constitución Nacional en su artículo 4° menciona los "empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad Nacional".

4.8 LA DEUDA PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS PROVINCIALES: CONTEXTO ECONOMICO DURANTE LA DECADA DEL 90

Según expresaron Álvarez Claudia, Pablo Paredes y otros, en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, en las últimas décadas se produjo una mutación en la forma en que se desenvuelve la gestión pública del conjunto Nación-Provincias-Municipios pasando de un modelo en el cual Nación, por un lado y Provincias y Municipios, por otro, actuaban de forma independiente; a otro modelo en el cual los tres niveles de estado trabajan de manera conjunta.

En este contexto, resulta fundamental el intercambio de información entre los distintos niveles de gobierno para posibilitar la coordinación, la asistencia recíproca y la complementariedad de las políticas públicas, lo que permitirá alcanzar una asignación más eficiente de recursos y una moderación en los niveles de endeudamiento.

La literatura sobre federalismo fiscal identifica al menos cuatro métodos para controlar el endeudamiento de los gobiernos provinciales, entre los que podemos mencionar:

- 1) Disciplina de mercado: supone que los propios mercados ofrecerán crédito a los gobiernos provinciales solo si la evaluación del riesgo es razonable. En este sentido, se cree que a medida que un gobierno provincial incrementa su deuda, las posibilidades de seguir accediendo al mercado de crédito se irán reduciendo. También el aumento de la tasa de interés será un incentivo para evitar seguir tomando crédito cuando los riesgos son incrementales.
- 2) Cooperación: implica que todos los gobiernos provinciales decidan conjuntamente un nivel óptimo de deuda que cada integrante asumirá. El éxito de este tipo de enfoque va a depender de la voluntad de los gobiernos de cooperar. Muchas veces, la heterogeneidad de las diferentes jurisdicciones lleva a que las que cuentan con mayor poder relativo estén menos dispuestas a negociar o a que dicha negociación no sea en igualdad de condiciones.
- 3) Controles basados en las reglas: se pueden dividir en dos tipos: aquellos que imponen algún tipo de regla cuantitativa sobre el stock o los servicios de la deuda y aquellos que directamente prohíben cierto tipo de endeudamiento.

Para que este tipo de regla funcione adecuadamente es muy importante que sea transparente, que incluya una definición de deuda exhaustiva, que prevea algún mecanismo de sanción en caso de incumplimiento y que dicha regla forme parte de un conjunto más amplio de reglas fiscales.

- 4) Control administrativo por parte del gobierno central: este tipo de control puede incluir un proceso de autorización del gobierno central previo a la toma de la deuda y podrá funcionar adecuadamente si es transparente, no es excesivamente burocrático y se evita que esté sujeto a arbitrariedades aunque podría decirse que este tipo de controles limitan la capacidad de los gobiernos locales en la toma de decisiones.

Muchas veces, son las propias provincias las que deciden autolimitarse (y también limitar a sus municipios) en relación al acceso al crédito para evitar el crecimiento excesivo de la deuda, una mirada a las constituciones provinciales pone de manifiesto este hecho:

- En todos los casos la norma legal que autoriza el endeudamiento debe ser aprobada por mayoría especial.
- A nivel provincial, en la mayoría de las jurisdicciones, la constitución introduce un límite al endeudamiento, determinado por el hecho de que los servicios acumulados no podrán superar entre el 20% - 25% de los recursos corrientes provinciales. Tal es el caso de la Provincia de La Pampa.
- A nivel municipal, las constituciones provinciales generalmente establecen un control de endeudamiento sobre la toma de crédito por parte de los gobiernos locales.

Análisis del endeudamiento en la década del 90.

A partir de la década del 90, las políticas en Argentina apuntaron a la consolidación de programas económicos de corte neoliberal, dirigidos, entre otras cosas, hacia una reducción de las funciones del Estado. Bajo este escenario se sancionó en 1991 la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley N° 23928), que establecía que, a partir del 1° de abril de 1991, el austral sería convertible en oro, divisas extranjeras, títulos públicos nacionales o extranjeros pagaderos en oro, metales preciosos, dólares

estadounidenses u otras divisas de similar solvencia, tomados a valores de mercado. El decreto N° 2128/91 dispuso la puesta en vigencia del peso, a partir del 1° de enero de 1992, y se estableció así, una paridad de un peso un dólar.

Mientras tanto, el Gobierno Nacional continuó con las reformas estructurales destinadas a la modernización del Estado. Las medidas abarcaban una política más agresiva en cuanto a la liberalización de los flujos comerciales y de capital, incluido el mercado financiero local. A su vez, promovió la privatización de los bancos y empresas públicas, la transferencia de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales y la flexibilización de las normas de empleo, tanto público como privado. También se determinó un cambio en el rol de los gobiernos provinciales mediante un proceso de descentralización. En este sentido, la coordinación fiscal entre Nación, Provincias y Municipios giró en torno a la lógica de asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera eficiente.

Con respecto al control del endeudamiento provincial vigente durante los 90, cabe destacar que los préstamos provenientes de entidades financieras locales, estaban regulados por las Comunicaciones “A” 181 y “A” 282 del BCRA, vigentes desde 1982 y 1983, respectivamente. Dicha normativa establecía la creación de una línea de crédito particular para las entidades financieras públicas, cuyo destino era prestar a las provincias y municipios que necesitaran refinanciar deudas con el mismo banco, con otra entidad financiera y/o obligaciones en moneda extranjera. Más allá de dichos préstamos, se prohibía a las entidades bancarias financiar al Sector Público No Financiero (SPNF).

Estas normas fueron derogadas posteriormente por la Comunicación “A” 3054 (vigente desde el 23/12/99) y “A” 3063 (vigente desde el 21/01/00) que establecieron que las entidades financieras en general no podrán refinanciar u otorgar asistencia financiera al SPNF.

El control de endeudamiento vigente era de tipo administrativo a la vez que el marco normativo no estableció claramente los parámetros con los que debían analizarse las operaciones en cuestión. Por su parte, los Títulos Públicos emitidos en moneda nacional por provincias y municipios al no estar incluidos en el marco legal quedaban fuera de la supervisión del Gobierno Nacional.

Durante el período 1997-2001 la mayor parte del stock de deuda de las provincias con el Gobierno Nacional está integrado por los préstamos otorgados mediante el BOCEP (Bono para la creación de empleo) y Bote 10 (Bonos del Tesoro).

Los BOCEP fueron emitidos por el Gobierno Nacional y puestos a disposición de los Gobiernos Provinciales que se adhirieron al Programa de Reforma del Sector Público. Básicamente se crearon para financiar la reubicación laboral de empleados públicos en las provincias. Los bonos se emitieron en pesos a un plazo de cinco años y sin interés.

Por su parte, los BOTE 10 eran bonos del Tesoro que fueron otorgados por el Gobierno Nacional a algunas jurisdicciones, cuyos servicios de amortización y renta vencían en forma trimestral, siendo retenidos de los ingresos coparticipados provinciales. Dichos bonos se emitieron en dólares.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP): fue creado por el Decreto N° 286/95 con el objeto de prestar apoyo a las reformas del Sector Público Provincial argentino y de promover el desarrollo económico de las provincias. Se constituyó bajo la figura de un fideicomiso, donde el fiduciante es el Estado Nacional, el fiduciario es el Banco Nación Argentina y los beneficiarios son las provincias.

Hasta el año 1999 la deuda de las provincias con dicho fondo estaba principalmente relacionada con las jurisdicciones que decidieron privatizar sus bancos y necesitaron apoyo financiero para lograrlo. En el período 2000-2001 el FFDP implementa los Programas de Saneamiento Fiscal con el objeto de prestar asistencia financiera a las provincias con riesgo de incumplimiento de operaciones en el corto plazo. El Programa consistía en el otorgamiento de un préstamo en condiciones financieras blandas comparadas con las ofrecidas en el mercado. A cambio, las provincias se comprometían a desarrollar un proceso de saneamiento de sus finanzas para lograr el equilibrio presupuestario y adecuar el gasto provincial a la disponibilidad de recursos de recaudación propia y proveniente de regímenes legales de distribución federal de impuestos. El objetivo de mediano plazo era que las jurisdicciones alcanzaran la disciplina fiscal y financiera y limitar el endeudamiento provincial.

En el año 2000 nueve provincias firmaron convenios con el FFDP (Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Tucumán, Tierra del Fuego, Jujuy, Neuquén y Río Negro).

En el año 2001 se incorporan otras jurisdicciones (Buenos aires, Corrientes, Misiones y San Juan).

Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional: fue creado por Ley N° 24855/97, como principal instrumento del Programa de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. Su función primordial consiste en asistir a las provincias y al Estado Nacional en la financiación de obras de infraestructura económica y social, tendientes a la utilización de mano de obra intensiva, la integración nacional, la disminución de los desequilibrios socioeconómicos, el desarrollo regional y el intercambio comercial. Las provincias empiezan a concretar los primeros endeudamientos con este organismo a partir del año 1998.

Entidades Bancarias: el stock de deuda bancaria, como proporción del stock de deuda total para el consolidado de provincias se mantuvo durante el período 1997-2001, en promedio, alrededor del 37%. Estas operaciones estaban fundamentalmente dirigidas a reestructurar operaciones previas y al pago de deuda flotante. Hacia fines del lapso mencionado, los bancos fueron incrementando su participación en el financiamiento como consecuencia de la imposibilidad creciente para las provincias de colocación de títulos en los mercados voluntarios.

Títulos Públicos: la emisión de títulos públicos fue una fuente de financiamiento frecuentemente utilizada por las provincias durante el período analizado y explica el 25% del stock de deuda entre 1997-2001. Los destinos más frecuentes fueron la refinanciación de deudas contraídas con anterioridad, cubrir deficiencias estacionales de caja y la colocación forzosa como medio de pago de las acreencias de los estados provinciales.

Organismos Internacionales: corresponde a los programas de financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito, donde el banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) fueron los principales prestamistas. Entre 1991 y 1994 se formalizaron los primeros créditos a las provincias, instrumentados mediante convenios subsidiarios con la Nación.

Haciendo un análisis del período se puede observar que, desde principios de los años 90, el acceso de las provincias a distintas fuentes de crédito se vio facilitado por la utilización de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de

Impuestos como garantía de las operaciones, lo que incentivó el creciente endeudamiento provincial. Los acreedores cobraban en forma directa los servicios de la deuda y las provincias recibían sus recursos netos de dichos pagos. Es por ello, que la falta de recursos no afectaba el pago de los servicios de la deuda, sino el pago de salarios y otros gastos operativos de las provincias, lo que generó un círculo vicioso, ya que para cubrir dichos gastos los gobiernos provinciales debían obtener financiamiento adicional, que lograban en la medida que contaban con recursos coparticipados para ofrecer como garantía.

A medida que la crisis se iba haciendo inevitable, debido a la baja de la coparticipación federal de impuestos que se gira a las provincias, como así también a la reducción, tanto, de la recaudación propia de los tributos provinciales como del acceso al financiamiento de los mercados voluntarios, varias jurisdicciones provinciales debieron recurrir a la emisión de cuasi-monedas.

A mediados del año 2001, la situación se había generalizado a casi la mitad de las provincias argentinas, y luego con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires con el Patacón, Córdoba con la Lecor y luego la Nación con las Lecop, extendió la circulación a toda la Nación Argentina de estas cuasi-monedas.

Una característica particular de estos bonos es que si bien eran la salida legal para no estar en contra de las Leyes que establecen que el único autorizado a ordenar la emisión de moneda es el Banco Central de la República Argentina, eran monedas paralelas al peso, que no generaban interés (con la excepción del Patacón de Buenos Aires, aunque fue utilizado como moneda y no como título, debido a que tenía un objetivo monetario en lugar de un objetivo financiero).

En los últimos meses de la convertibilidad, las cuasi-monedas estaban generalizadas y sirvieron como una forma de resolver el problema fijado por la propia ley del “uno a uno” y más tarde para resolver los conflictos originados con el corralito que generaron una restricción de la moneda circulante muy abrupta en la economía.

Como consecuencia de las distintas emisiones de cuasi-monedas, las mismas comienzan a sufrir las consecuencias de su baja credibilidad, en cuanto al rescate final de las mismas, la falsificación, y otros factores, que hacen que sean tomadas a menor valor del valor escrito.

Contra estas situaciones las provincias toman como medio de pago de impuestos provinciales a las mismas, pero el proceso de deterioro se acentúa, y comienza a nacionalizarse.

Con el fin de evitar los efectos distorsivos e ineficiencias generadas por el uso de las cuasi-monedas, y el potencial peligro inflacionario que un uso descontrolado podría generar, el rescate de las cuasi-monedas se constituyó en un objetivo primordial de la política económica. La Ley 25.561 sancionada el 06-01-02, en su Artículo 12⁹, establece las pautas mínimas para el rescate de la cuasi-monedas.

Luego el Poder Ejecutivo Nacional dicta dos decretos a fin de reglamentar este artículo, el Decreto N° 743/03 del 28 de marzo creando el PROGRAMA DE UNIFICACION MONETARIA, con el objeto de retirar los títulos provinciales que reúnan las características enunciadas en el mencionado artículo y reemplazarlos por moneda nacional de curso legal, y el Decreto N° 957/03 del 23 de abril por el cual se incluyen las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP). Se instrumentó el rescate a través de estas normativas en todas las provincias que habían emitido cuasi-monedas.

Nuevo marco normativo: Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25917).

Durante los años posteriores a la crisis del año 2001 se transitó un sostenido proceso de reordenamiento de las finanzas del Sector Público Argentino. En el año 2004 se creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (LRF): "con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública". Dicho régimen cuenta con la adhesión de 21 provincias (actualmente la Provincia de La Pampa no se encuentra adherida a la Ley 25917¹⁰) y surge como una herramienta que permite ordenar y coordinar la política fiscal entre los distintos niveles de gobierno.

⁹ Artículo 12, Ley 25561: "Dentro del plazo y en la forma que oportunamente establezca la reglamentación, el Poder Ejecutivo nacional dispondrá los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país, previo acuerdo con todas las jurisdicciones provinciales."

¹⁰ Las Reglas Macrofiscales que se aplican con relación a la deuda pública en la Provincia de La Pampa están consagradas en la Constitución Provincial (artículos 45° y 46°).

La LRF establece un conjunto de normas de transparencia que facilitan el intercambio de información fiscal entre las jurisdicciones y hacia el público en general, e introduce reglas fiscales, equivalentes entre todos los participantes, que garanticen la sustentabilidad de las finanzas públicas.

En relación al endeudamiento la LRF establece:

- Una regla de endeudamiento sostenible (artículo 21°) en virtud de la cual los servicios de la deuda no deberán superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias de Coparticipación a Municipios.
- Se prohíbe la toma de deuda para financiar gastos corrientes (artículo 12°).
- La LRF establece un procedimiento para el control del endeudamiento de Provincias y Municipios. De acuerdo a este procedimiento las Provincias y Municipios cuyo indicador supere el 15% no podrán tomar nuevas deudas, excepto que constituya una refinanciación (de la que resulte una mejora de las condiciones pactadas de monto, plazo y/o tasa de interés aplicable) y/o los financiamientos provenientes de los Organismos Multilaterales de Crédito y de Programas Nacionales, en todos los casos sustentados en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.
- Se establece que el Gobierno Nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatible con la Ley (artículo 26°).

El nuevo marco normativo representa de esta manera, una mejora del control y monitoreo de la deuda pública provincial, al incluir reglas cuantitativas, no solo específicas sobre el endeudamiento, sino un conjunto de reglas generales, así como también un procedimiento para el control de los nuevos endeudamientos.

5. CONCLUSION

Para finalizar podemos decir que el crédito público puede ser analizado desde dos perspectivas, por un lado, en épocas de crisis, donde la falta de recursos afecte el pago de los gastos operativos de las provincias, la toma de deuda generará un círculo vicioso, ya que para cubrir dichos gastos los gobiernos provinciales deberán obtener financiamiento adicional contrayendo nuevas deudas y así sucesivamente. Pero en ocasiones, el uso del crédito público puede ayudar al crecimiento del país, por ejemplo a través de la refinanciación de deudas provinciales en condiciones más favorables (siempre dentro de los límites que establecen la Constitución Nacional y otras leyes para el endeudamiento) lo que llevará a mejorar la situación económica de las diferentes jurisdicciones, y a su vez permitirá que el Estado pueda cumplir con las funciones públicas que justifican su existencia.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Claudia, Paredes Pablo y otros; “El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales”; Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
- Constitución de la Provincia de La Pampa.
- Constitución Nacional.
- Dirección de Crédito Público de la Provincia de La Pampa.
- es.wikipedia.org
- Las Heras, José María; “Estado Eficiente, sistemas de administración financiera gubernamental”; Ediciones Endecor; Córdoba, Argentina, agosto de 1999.
- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 25.917 – Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Martín, José María; “Introducción a las finanzas públicas”; Ediciones De Palma; año 1985.
- Mordegli R, Albacete E. y otros; “Manual de finanzas públicas”; AZ Editora; Buenos Aires, Argentina, Segunda edición, agosto de 1986.
- www.fmmeducación.com.ar/historia/notas/evodeudaargentina.htm
- www.mecon.gov.ar