

**Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata**



**Carrera de Especialización en Administración Financiera y Control del Sector Público**

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

**“Implementación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda  
(SIGADE) en la Dirección de Deuda y Crédito Público del Ministerio de Economía de la  
Provincia de Buenos Aires”**

**Alumna:**

**- Angeleri, Candela**

**Director:**

**- Murdolo, Germán**

**20 de diciembre de 2012**

## Índice de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Sección 1: Marco normativo y orgánico.....</b>	<b>5</b>
1.1 . El Subsistema de Crédito Público .....	5
1.2. Marco legal.....	7
1.3. La Dirección de Deuda y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires.....	10
<b>Sección 2: Legislación sobre las operaciones de crédito público y su control.....</b>	<b>12</b>
2.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires .....	12
2.2. La Ley de Ministerios N° 13.757 .....	12
2.3. La Ley de Administración Financiera N° 13.767 .....	13
2.4.La Ley de Responsabilidad Fiscal .....	16
<b>Sección 3: Incidencia presupuestaria y composición de la deuda pública bonaerense.....</b>	<b>19</b>
3.1. El Presupuesto 2012 y el financiamiento de la Provincia de Buenos Aires.....	19
3.2. La deuda Pública de la Provincia de la Provincia de Buenos Aires.....	22
<b>Sección 4: La calificación crediticia y el financiamiento provincial a través del mercado de capitales.....</b>	<b>25</b>
4.1. Las calificaciones de riesgo.....	25
4.2. La calificación crediticia de Argentina y de la provincia de Buenos Aires.....	27
4.3. Las Letras del Tesoro y el financiamiento de la Provincia de Buenos Aires.....	30
<b>Sección 5: El Sistema de Gestión y Administración de la Deuda – SIGADE.....</b>	<b>35</b>
5.1. Introducción al SIGADE.....	35
5.2. Antecedentes de la utilización del SIGADE .....	38
5.2.1. Experiencia del Gobierno Nacional.....	38
5.2.2. Implementación a nivel provincial.....	41
<b>Sección 6: La implementación del SIGADE en la Dirección de Deuda y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires.....</b>	<b>42</b>
6.1. Deficiencias del sistema de información utilizado previamente.....	42
6.2. Implementación del SIGADE en la Provincia de Buenos Aires.....	45
<b>Sección 7: El órgano Rector del Subsistema de Crédito Público, su relación con otros organismos y la necesidad de que éstos implementen el SIGADE.....</b>	<b>46</b>
7.1. El Subsistema de Tesorería.....	46
7.2. El Subsistema de Contabilidad Gubernamental.....	48
7.3. Subsistema Presupuestario del Sector Público Provincial.....	50
<b>Conclusión.....</b>	<b>54</b>
<b>Bibliografía consultada.....</b>	<b>57</b>

## **Introducción**

El presente trabajo tiene por propósito analizar la implementación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) en la Dirección de Deuda y Crédito Público del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Este sistema informático, que consiste en una metódica y confiable centralización del universo de las operaciones de crédito público vigentes y de aquellas que se formalizarán en un determinado período, representa un cambio de un gran importancia, tanto en la forma de registro, acceso y análisis de la deuda provincial.

Como punto de partida presentaré el marco normativo y orgánico del Subsistema de Crédito Público, y la legislación sobre las operaciones de crédito público y su control. A continuación abordaré la incidencia presupuestaria y la composición de la deuda pública bonaerense. Luego me enfocaré en la calificación crediticia, al ser un elemento determinante para el financiamiento provincial a través del mercado de capitales.

Una vez planteado el contexto provincial, comenzaré con el estudio del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda. Analizando luego de una breve introducción al mismo, los antecedentes en su utilización, la experiencia del Gobierno Nacional y la implementación en distintas provincias. A

continuación analizaré la puesta en funcionamiento del SIGADE en la Dirección de Deuda y Crédito Público de la provincia de Buenos Aires, indagando en las deficiencias del sistema de información utilizado previamente, y cómo fueron solucionadas.

Y finalmente, luego del estudio previo realizado, analizaré la relación del órgano Rector del Subsistema de Crédito Público con la Tesorería General, la Contaduría General de la Provincia, y la Dirección Provincial de Presupuesto, pues al requerir información referida a la gestión de la deuda pública provincial, advierto la necesidad de que éstos implementen el SIGADE.

## **Sección 1: Marco normativo y orgánico**

### **1.1.El Subsistema de Crédito Público**

Por Crédito Público se concibe como la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento. “Crédito” proviene del Latín “credere”, (creer- tener fe), de lo que se desprende que “crédito público” es una medida de la “credibilidad” del Estado.

El subsistema de crédito público lo componen el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, y procedimientos que intervienen en las operaciones que realiza el Estado, con el objeto de captar medios de financiamiento que implican endeudamiento o modificación de la estructura de sus pasivos.

A su vez se entiende por “deuda pública” al conjunto de obligaciones contractuales que asume el Estado como consecuencia del uso del crédito público. Dichas obligaciones contractuales se denominan “servicio de la deuda pública” y están compuestas por las amortizaciones del capital, los intereses y las comisiones y gastos que se comprometen al formalizar las operaciones de crédito público.

La Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, tiene asignadas, entre

otras, las siguientes misiones y funciones<sup>1</sup>: planificar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento del sistema de crédito público; formular aspectos crediticios de la política financiera, controlando el nivel y composición de la deuda pública provincial; tomar previa intervención en todo proyecto de endeudamiento provincial; elaborar periódicamente informes sobre el estado de situación del endeudamiento provincial y desarrollar y mantener actualizada una página WEB; gestionar el registro de operaciones de crédito público; formular los presupuestos de desembolsos y servicios de deuda y definir las necesidades financieras por vencimientos, amortizaciones, intereses y demás gastos; colaborar en la definición de la programación financiera de caja y cancelar los servicios de deuda; y elaborar estimaciones y proyecciones de pago por servicios de deuda y producir información y datos estadísticos sobre deuda pública provincial.

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto por el Anexo 4 del Decreto N° 206/07.

## **1.2. Marco legal**

El 27 de diciembre de 2007, mediante la sanción de la Ley de Administración Financiera, se establece y regula la administración financiera y el sistema de control de la administración general del estado provincial. Sus objetivos son:

- Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos de la Provincia;
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero de la Provincia para evaluar la gestión;
- Establecer como responsabilidad propia de los órganos superiores del Sector Público Provincial, la implementación y mantenimiento de un subsistema contable adecuado a las necesidades del registro e información; un eficiente y eficaz sistema de control previo y posterior, normativo, financiero, económico y de gestión y procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica de las actividades

institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones.

Esta ley establece que la administración financiera estará integrada por cuatro subsistemas interrelacionados: de Presupuesto, de Crédito Público, de Tesorería y de Contabilidad. De conformidad con el Decreto Reglamentario 3260/08, cada subsistema tendrá un órgano rector y serán administrados y controlados por el Ministerio de Economía.

La sanción de la Ley de Administración Financiera, estableció un marco legal para el tema del endeudamiento, donde no solo se definen en qué consiste una operación de crédito público, sino que se establece el marco del subsistema de información de crédito público en relación al resto de los subsistemas. (Artículos 57° a 64° del Subsistema de Crédito Público).

De la Ley de Administración Financiera N° 13.767 – 13.929 se desprende que el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera es el Ministerio de Economía.

Éste posee la facultad para redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos en tanto y en cuanto lo permitan las condiciones de la operación respectiva y lo consientan las normas presupuestarias.

El Órgano Rector del Subsistema de Crédito Público (Art 60) es la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público.

La misión del mismo es asegurar la eficiente programación de la gestión, y acceso a los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público y velar por la aptitud crediticia de la Provincia.

El artículo 61 dice que el órgano rector del subsistema tendrá las siguientes competencias:

- a) Formular los aspectos crediticios de la política financiera que elabore el Ministerio de Economía;
- b) Participar en la tramitación previa a la sanción de las normas que autoricen tomas de deuda pública u otorgamiento de avales, fianzas y cualquier otro tipo de garantías;
- c) Intervenir en la gestión de las operaciones de crédito público y llevar un registro actualizado sobre la deuda pública provincial, a los fines estadísticos y de gestión;
- d) Intervenir previamente a la firma de todo contrato que implique compromisos de pago futuros en dinero en un plazo que supere al del ejercicio presupuestario vigente;
- e) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;
- f) Fijar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de deuda pública, así como los de negociaciones, contratación y cancelación de operaciones de crédito público;

g) Las demás funciones que se asignen por vía reglamentaria.

De acuerdo con todo lo anterior, los principales objetivos que deben caracterizar a un sistema de crédito público son los siguientes: el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles en los mercados de capitales; mejorar la capacidad y poder negociador del sector público en su conjunto; lograr un manejo eficiente y sistemático de los pasivos públicos; registrar de manera sistemática y confiable las operaciones de crédito público, en forma integrada al resto de los sistemas de la administración financiera; atender en tiempo y forma los servicios de la deuda pública; controlar y fiscalizar el correcto uso de los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

### **1.3. La Dirección de Deuda y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires**

De acuerdo al Decreto 1887/06, la Dirección de Deuda y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires tiene las siguientes funciones:

- Planificar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento del sistema de crédito público.
- Formular aspectos crediticios de la política financiera, controlando el nivel y composición de la deuda pública provincial.
- Tomar previa intervención en todo proyecto de endeudamiento provincial.
- Llevar adelante procedimientos de emisión y colocación de títulos públicos y otras operaciones de financiamiento así como también la restructuración de pasivos provinciales.
- Administrar el Régimen de Consolidación de Deudas Ley N° 12.836.
- Elaborar periódicamente informes sobre el estado de situación del endeudamiento provincial y desarrollar y mantener actualizada una página web.
- Mantener contactos fluidos con los acreedores de la Provincia y con los distintos agentes de los mercados financieros locales e internacionales.
- Participar en la definición de políticas de subsidio y en la gestión de programas productivos y sociales.

## **Sección 2: Legislación sobre las operaciones de crédito público y su control**

### **2.1. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires**

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires en sus Artículos 47°, 48° y 49°, reglamenta específicamente las cuestiones referentes a la toma de empréstito público, las que brevemente se sintetizan a continuación;

- **Art. 47:** Determina que no se podrá autorizar la toma de empréstitos o la emisión de títulos públicos si no existe una Ley que lo autorice, la que deberá contar con una mayoría especial (2/3 de los miembros presentes).
- **Art. 48:** Determina que la Ley de empréstitos deberá especificar los recursos necesarios para atender el servicio tanto de la amortización como de los intereses.
- **Art. 49:** Prescribe que la Ley misma deberá determinar cuál es la finalidad para la que se toma el empréstito y cuál es el uso de los fondos que se solicitan.

### **2.2. La Ley de Ministerios N° 13.757**

La Ley de Ministerios N° 13.757, en su artículo 17 enuncia que corresponde al Ministerio de Economía:

- Autorizar e intervenir en las operaciones de crédito interno y externo del sector público provincial, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público y programar sus crédito, sin perjuicio de las potestades legislativas;
- Intervenir y supervisar el control financiero del gobierno provincial, en la gestión y control de la deuda pública y en el régimen administrativo, contractual y patrimonial;
- Intervenir en la obtención, negociación y ejecución de fondos provistos por organismos multilaterales de crédito.

### **2.3. La Ley de Administración Financiera N° 13.767**

Retomando la Ley de Administración Financiera N° 13.767 , se encuentra que:

- **Art. 29:** Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de desagregación que haya aprobado la Legislatura provincial, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. El Ministro de Economía, en su calidad de organismo coordinador de los Subsistemas implementados por la presente Ley, establecerá un sistema de programación periódica de la ejecución financiera del presupuesto para todo el ámbito del Sector Público Provincial, y podrá ajustarlo según las reales disponibilidades financieras o bien sus proyecciones,

independientemente de los límites máximos aprobados en los respectivos presupuestos.

- **Art. 33:** No se podrán adquirir compromisos para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.
- **Art. 36:** Facúltase al Ministro de Economía, en su calidad de órgano coordinador de los Subsistemas de Administración Financiera, a afectar los créditos presupuestarios destinados al pago de los servicios públicos y de otros conceptos que determine la reglamentación.
- **Art. 63:** No se podrá 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:
  - a) Tipo de deuda;
  - b) Monto máximo autorizado para la operación;
  - c) Plazo mínimo de amortización;
  - d) Destino del financiamiento.
- **Art. 64:** El Poder Ejecutivo podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública, mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida en que ello implique un mejoramiento en las condiciones del endeudamiento respecto de las

operaciones originales y siempre que se respete el nivel de la deuda pública autorizado por las leyes respectivas.

- **Art. 65:** El Poder Ejecutivo remitirá un informe, sobre las operaciones de crédito público, a la Legislatura provincial y al Tribunal de Cuentas de la Provincia. El contenido del informe se detallará por vía reglamentaria
- **Art. 66:** Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente Ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen.

Y puntualizando sobre el control en la Ley de Administración Financiera, el artículo 3 enuncia que El sistema de control estará a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

A su vez, dentro del artículo 100 se destaca que la Cuenta General del Ejercicio contendrá información y comentarios sobre:

1- Grado de cumplimiento de los objetivos y metas, previstos en el Presupuesto.

2- El comportamiento de la ejecución del Presupuesto en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Además, el artículo 101 explica que El modelo de Control a aplicar deberá ser integral e integrado, abarcar aspectos presupuestarios, económicos,

financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

#### **2.4. Ley de Responsabilidad Fiscal**

El Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal en agosto de 2004<sup>2</sup>, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2005. Esta ley constituye un régimen fiscal para el Gobierno Federal, las provincias adheridas, entre las que se encuentra Buenos Aires, y la Ciudad de Buenos Aires en lo referente a la transparencia en la administración pública, los gastos, los balances fiscales y el endeudamiento, requiriendo, en particular, presupuestos equilibrados.

En el año 2009 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26.530, a través de la cual instauraron disposiciones de excepción para los ejercicios 2009 y 2010 a las obligaciones a que están sujetas las Provincias que proceden de la Ley N° 25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”, indicando la prohibición de recurrir a fondos de nuevo endeudamiento para financiar gastos corrientes y congelando el nuevo endeudamiento si las obligaciones del servicio de deuda superan el 15% de los recursos corrientes (netos de las transferencias a las Municipalidades).

---

<sup>2</sup> Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal. Agosto de 2004

El Gobierno Nacional por medio del decreto N° 2054/10, a fines de diciembre de 2010 indicó la continuidad de la aplicación de la Ley N° 26.530, y la consecuente suspensión de ciertos artículos de la Ley de Responsabilidad Fiscal a 2011, mientras que la Ley de Presupuesto Nacional para 2012, extendió la aplicación de la mencionada suspensión a dicho ejercicio.

La Ley de Responsabilidad Fiscal también creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, el cual está compuesto por los representantes del gobierno federal y de los gobiernos provinciales y tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento por parte de las provincias y el gobierno federal de dicha Ley. A la actualidad, este Consejo no se ha visto ante la necesidad de sancionar a ninguna provincia por incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Se encuentra que en la ley de Responsabilidad Fiscal, las metas cuantitativas y cualitativas son claras. Además solicita que se emita y publique una mayor cantidad de información, lo cual refuerza la integralidad de los sistemas presupuestarios, como así también la capacidad de monitoreo y supervisión de las cuentas públicas provinciales por parte de la Nación. Plantea un nuevo marco para las autorizaciones con las que se debe contar en las operaciones de endeudamiento, y coordina al Ministerio de Economía de la Nación, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Central de la República a y

Trabajo final integrador  
Alumna: Angeleri, Candela  
20 de diciembre de 2012

Facultad de Ciencias Económicas. U.N.L.P.  
Carrera de Especialización en Administración  
Financiera y Control del Sector Público

la Caja de Valores. Es sumamente funcional con los objetivos de Nación de controlar y fijar un techo al crecimiento del gasto y de la deuda.

### Sección 3: Incidencia presupuestaria y composición de la deuda pública bonaerense

#### 3.1. El Presupuesto 2012 y el financiamiento de la Provincia de Buenos

##### Aires

Para el Ejercicio 2012, la Ley N°14.331 de Presupuesto General<sup>3</sup> se calcula (en el Balance Preventivo) que la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Provincia de Buenos Aires en grandes rubros, la que puede resumirse como sigue:

**Tabla N°1**  
**Necesidad de Financiamiento-Presupuesto 2012**  
En millones de pesos corrientes

<b>Presupuesto 2012</b>	
I. Ingresos	107.221,1
II. Gastos	113.852,5
<b>III. Resultado primario (I. - II.)</b>	<b>-6.631,4</b>
a-Amortizaciones	5.504,3
b-Inversión Financiera	1.589,7
c-Remanentes de Ej Ant	172,4
<b>Necesidades de financiamiento</b>	<b>-13.552,9</b>

Fuente: Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires

<sup>3</sup> Fuente: Ley N°14.331 de Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 23 de noviembre de 2011.

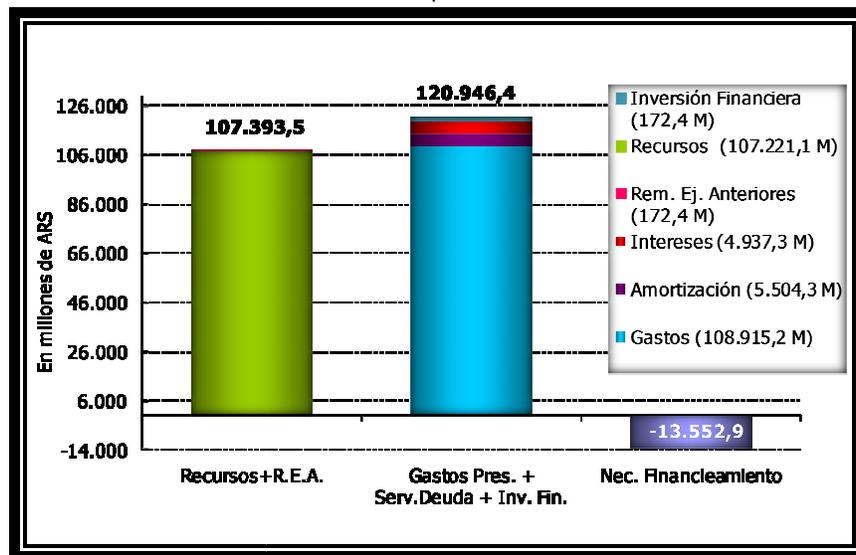
La Provincia presenta un resultado (incluyendo intereses, como parte del gasto corriente), que es deficitario en \$6.631,4 millones; con amortizaciones programadas para este ejercicio, por \$5.504,3 millones e inversiones financieras por \$1.589,7 millones, balanceado con \$172,4 millones de remanentes de ejercicios anteriores. Por lo tanto, las necesidades de financiamiento de la Provincia para este año son de \$13.552,9 millones.

El siguiente gráfico muestra la relación entre recursos y gastos totales, desagregando los montos de amortizaciones e intereses correspondientes a los servicios de deuda presupuestados para 2012 y la resultante necesidad de financiamiento.

### Gráfico N°1

#### Recursos Totales, Gastos Totales y Necesidades de Financiamiento- Presupuesto 2012

En millones de pesos corrientes

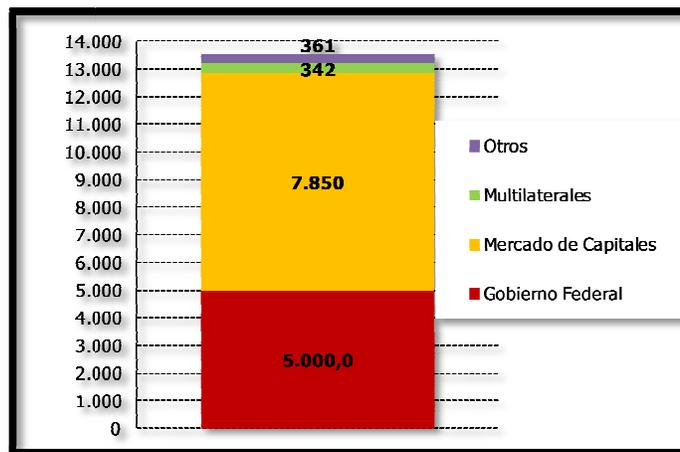


Fuente: Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Por su parte, las fuentes de financiamiento previstas se detallan en el gráfico a continuación:

**Gráfico N°2**  
**Fuentes de Financiamiento (Presupuesto 2012)**

En millones de pesos corrientes



Fuente: Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

El Presupuesto 2012 ha estimado en aproximadamente \$5.000 millones el monto de financiamiento proveniente del Gobierno Nacional (casi el 37% del total presupuestado) a través de la Asistencia Financiera 2012.

Además del financiamiento provisto por la Nación, el Presupuesto 2012 prevé que un 58% del monto total requerido sería obtenido del mercado de capitales a través de la emisión de títulos públicos, mientras que el 2,5% restante constituirían desembolsos de líneas de Organismos Multilaterales actualmente en ejecución.

## **2.2. La deuda Pública de la Provincia de Buenos Aires**

Con el fin de satisfacer sus necesidades de financiamiento, la Provincia de Buenos Aires obtiene recurso de varias fuentes, dependiendo de la situación provincial del momento, y de la coyuntura nacional e internacional<sup>4</sup>.

Previamente al año 2001, la Provincia tuvo una importante participación en el mercado de capitales, tanto internacional como doméstico; accediendo también a créditos multilaterales, bilaterales y comerciales con distintas entidades financieras, incluyendo al Banco Provincia. Pero luego de la devaluación del peso argentino en el 2001, la Provincia encontró serias dificultades que le imposibilitaron acceder a sus tradicionales fuentes de financiamiento. Como consecuencia, a partir de 2002, el gobierno nacional se convirtió en la principal fuente de financiamiento y, frecuentemente, en el principal acreedor.

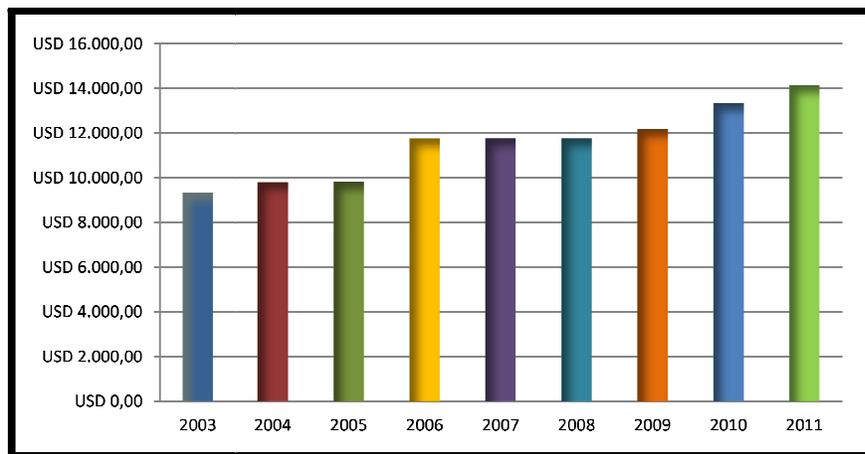
Como se ve claramente en el gráfico que se encuentra a continuación, al 31 de diciembre de 2003 el total de la deuda de la Provincia ascendía a USD 9.322 millones; año tras año el monto endeudado fue variando, en 2004 su monto ascendía a USD 9.804, en 2005 a USD 9.808, para el año 2006 a USD

---

<sup>4</sup> Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

11.755, en 2007 a USD 11.762, para 2008 disminuyó levemente a USD 11.754, en 2009 se incrementó a USD12.197, para 2010 fue de USD13.336, y finalmente, la deuda de la Provincia al 31 de diciembre de 2011 ascendía a USD14.135 millones.

**Gráfico N°3**  
**Evolución de la deuda de la Provincia de Buenos Aires**

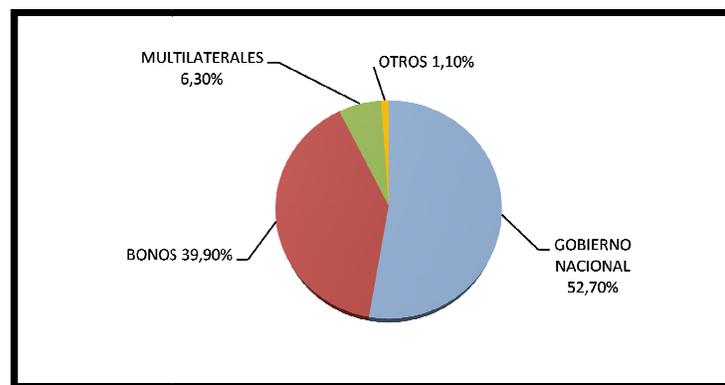


Fuente: Dirección de Deuda y Crédito Público. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

El gobierno nacional es el acreedor del 52,7% de la deuda provincial; mientras que alrededor del 39,9% está en manos de tenedores de bonos

internacionales y locales; aproximadamente el 6,3% corresponde a acreedores multilaterales y el 1,1% restante a acreedores varios.<sup>5</sup>

**Gráfico N°4**  
**Deuda Provincial según acreedor**



Fuente: Dirección de Deuda y Crédito Público. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

<sup>5</sup> Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

## **Sección 4: La calificación crediticia y el financiamiento provincial a través del mercado de capitales**

### **4.1. Las calificaciones de riesgo**

Resulta necesario que para que la Comisión Nacional de Valores autorice una nueva oferta pública para la emisión de títulos, ésta posea dos calificaciones de riesgos conferidas por sociedades de calificación distintas e independientes; a fin de cumplir con el Decreto del Poder Ejecutivo N° 304/95 (modificatorio del Decreto N° 656/92).

Son tres las principales calificadoras de riesgo; a saber: Moody's, Standard & Poor's y Fitch Ratings. Éstas actúan en el escenario internacional, confeccionando ratings o categorizaciones de deudores (o de instrumentos de deuda específicos). Tales agencias califican a los deudores enfocándose en la probabilidad de incurrir en el incumplimiento de sus obligaciones de crédito.

Las calificadoras de riesgo con el objeto de construir sus evaluaciones, se enfocan en cuestiones propias del instrumento emitido (moneda de denominación y pago, plazo, existencia o no de garantías, calidad de la garantía, etc.) como así también analizan la realidad macroeconómica del país bajo estudio y la intención del pago de deuda. Tales elementos influyen en las calificaciones que obtienen los Bonos y Títulos que emite un país. Las periódicas crisis financieras y de los mercados de capitales impactaron en la

Prima de Riesgo País, supeditando la calificación obtenida por los Bonos y Títulos emitidos por las provincias, porque habitualmente la calificación obtenida por el país se establece en un techo para la nota que conseguirán las provincias (y los municipios) de su deuda.

La calificación alcanzada por los Títulos y Bonos emitidos por las Provincias argentinas se encuentra sumamente influida por factores de riesgos específicos. En primer lugar, resulta de suma importancia la estructura que posee la provincia en cuestión respecto a la recaudación y distribución de impuestos; ya que el sistema impositivo es fundamental para comprobar la capacidad de repago.

Otro factor que debe destacarse es el impacto de las posibles modificaciones en las leyes de Coparticipación, pues es un elemento esencial al examinar la capacidad de repago, al concederse generalmente como garantía a la Coparticipación Federal de Impuestos, o emplearse para conformación de un Fondo Fiduciario. También puede suceder que los cambios en la repartición de los ingresos tributarios puedan obstaculizar el pago de los servicios de la deuda. Finalmente, siguiendo con el análisis anterior, se debe mencionar al porcentaje cedido de Coparticipación, pues las provincias a las cuales una alta proporción de su Coparticipación ha sido comprometida, tendrán mayores problemas en el intento de endeudarse si como se les exige a ésta como garantía.

## **4.2. La calificación crediticia de Argentina y de la Provincia de Buenos**

### **Aires**

Aunque hasta el mes de octubre de este año las notas otorgadas a la provincia de Buenos Aires eran las mismas que recibía el Gobierno Nacional, pues, según el criterio de las Agencias, reflejaba la dependencia de la provincia en cuanto al financiamiento recibido de la suprema instancia gubernamental. A saber, Moody's asignaba la calificación "B3" mientras que "B" fue la determinada por Standard & Poor's. El 17 de octubre de 2012 la agencia calificadora Moody's decidió modificar a la baja las calificaciones de todos los sub-soberanos argentinos analizados por dicha entidad<sup>6</sup>.

La medida se tomó luego del incumplimiento de obligaciones en que incurrió la Provincia de Chaco, que canceló en pesos argentinos los servicios de uno de sus títulos denominados en moneda extranjera, argumentando la imposibilidad de acceso al mercado único y libre de cambio. Esta situación irregular fue leída por la entidad calificadora como un disparador de grandes niveles de incertidumbre que afectaron a todas las jurisdicciones, a pesar de las diferencias en los términos de deuda de las mismas. En términos generales, este movimiento en las calificaciones tuvo como objeto que ningún sub-soberano quede mejor posicionado que el soberano, dado el "entorno operativo

---

<sup>6</sup> Fuente: Moody's Investors Service. Rating Action: Moody's baja calificaciones de provincias y municipios de Argentina. Global Credit Research. 17 de octubre de 2012.

caracterizado por la falta de políticas consistentes y previsibles del gobierno nacional, que afectan a las provincias y municipios”. Por ello, las calificaciones en escala global (moneda extranjera) de todos los gobiernos sub-nacionales de Argentina fueron colocadas en la categoría Caa, un escalón por debajo de la calificación asignada al gobierno de Argentina. Esta categoría reviste “Riesgo de crédito muy alto, se asigna a títulos de baja calidad que presentan riesgo de impago de capital, intereses o haber incumplido ya dichos pagos”. El mismo tratamiento sufrieron las calificaciones de la deuda subsoberana en moneda local, que fueron colocadas al mismo nivel o por debajo de la calificación B3 del soberano, destacándose que la de la Provincia de Buenos Aires permanece con la misma nota.

Haciendo un repaso histórico de las calificaciones obtenidas por nuestro país, se encuentra que la agencia Moody’s también había modificado tal calificación en agosto de 2005, cuando subió la calificación de riesgo desde el nivel “Caa1” al “B3”. Aquello sucedió en el marco de la restructuración de la deuda nacional en el año 2005, al incremento del porcentaje de la deuda denominada en moneda local (cambio en la composición de la deuda), y a la disminución de los niveles de endeudamiento.

Por otro lado, Standard & Poor's<sup>7</sup> cambió su nota en dos ocasiones. La primera modificación la realizó en el mes de octubre de 2008, donde la redujo desde "B" a "B-", y casi dos años después, en septiembre de 2010 la ubicó nuevamente en "B". En comparación con el rating de Moody's, tal calificación se sitúa por encima. Tal incremento se debió a los menores niveles de endeudamiento, lo cual generó una mejoría en los perfiles de vencimientos y a ratios de deuda más alentadores. La financiación intra-sector público redujo la participación de los vencimientos de deuda en el mercado internacional de capitales con respecto a los vencimientos de deuda totales. A su vez, en esa oportunidad, la calificadora resaltó que un enfoque más radical en el manejo de la economía o un empeoramiento en la posición fiscal llevaría a una nueva rebaja de la calificación. Además, Standard & Poor's estableció que la posibilidad de que se realicen operaciones de manejo de pasivos que puedan interpretarse como canjes asimilables a eventos de incumplimiento, de acuerdo con la metodología de la calificadora, también podría tener un impacto negativo sobre la tendencia o las calificaciones de Argentina.

Aunque la agencia Fitch Ratings<sup>8</sup> no califica a la provincia de Buenos Aires, es interesante mencionar que había rebajado en cinco escalones a la

---

<sup>7</sup> Fuente: Standard & Poor's: [www.standardandpoors.com](http://www.standardandpoors.com)

<sup>8</sup> Fuente: Fitch Ratings Argentina: [www.fitchratings.com.ar](http://www.fitchratings.com.ar)

calificación de la deuda argentina en diciembre de 2008, desde “B” a “RD” (Default selectivo), para volver a ubicarla en la categoría “B” en julio de 2010.

Al presente, y en líneas generales, las calificadoras de riesgo argumentan que no ascienden las notas de la deuda argentina (lo cual pauta la calificación obtenida por la deuda provincial) por la existencia de un entorno económico y político altamente polarizado, la poca previsibilidad de las políticas gubernamentales y los altos niveles de inflación. Sucede que luego del default del año 2001, el mercado continúa sintiendo desconfianza por las colocaciones argentinas, aparentemente, hasta que al menos cierre su negociación por lo adeudado al Club de París, negocie con sus acreedores en default y/o disipe las dudas generadas en torno a las estadísticas oficiales.

#### **4.3. Las Letras del Tesoro y el financiamiento de la Provincia de Buenos Aires**

La Provincia de Buenos Aires no resulta una excepción a nivel nacional, en la búsqueda de fondos adicionales poder asegurarse la prestación de servicios claves, como así también cumplir con el pago de salarios. Sucede que luego de las negociaciones salariales, éstos se han ubicado sin excepción por

encima del 20%, por lo que los gobiernos provinciales deben hallar la forma de cubrir estos gastos no presupuestados.

Cabe destacar que la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>9</sup> sancionada en el año 2.004 prohíbe que las provincias tomen créditos del exterior con el fin de ser utilizados en los gastos corrientes, como es el caso del pago de sueldos. Además, enuncia que los gobiernos de las provincias tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios y también las obliga a ejecutar los presupuestos con equilibrio financiero.

Desde el año 2010, la Provincia comenzó a utilizar las Letras del Tesoro como nuevo instrumento de financiamiento a corto plazo. El presupuesto provincial de ese ejercicio estableció un límite para su emisión de \$2.500 millones (valor nominal en circulación)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal. Agosto de 2004

<sup>10</sup>Fuente: Sitio web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

Las Letras del Tesoro tienen que ser amortizadas dentro del año de su emisión y su repago está garantizado con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos a los que la Provincia tiene derecho. Si las Letras no son totalmente amortizadas dentro del año fiscal de su emisión, se convierten automáticamente en deuda pendiente de pago para el año fiscal previo. Las Letras del Tesoro pueden ser emitidas a descuento o con cupón de interés, en moneda local o extranjera, con una única amortización a su vencimiento. Este instrumento tiene autorización de cotización y negociación en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y en el Mercado Abierto Electrónico. Cuentan con calificación crediticia “B3” para Escala Global, Moneda Local y “A3.ar”, para Escala Nacional de Argentina, otorgada por la Agencia de Calificación crediticia Moody’s de América Latina. La Tesorería General de la Provincia autorizó la emisión de 16 tramos en 2010, los cuales fueron finalmente emitidos. Al 31 de diciembre de 2010, el valor nominal de letras pendiente de cancelación que se convirtieron en deuda pública al cierre del ejercicio ascendió a \$1.113,8 millones. Al 9 de junio de 2011 la totalidad del capital emitido bajo este Programa ha sido cancelada<sup>11</sup>.

La Ley de Presupuesto para el Ejercicio 2011 autorizó a la Provincia a emitir \$3.000 millones de Letras del Tesoro. Sin embargo, a través de la

---

<sup>11</sup> Fuente: Página web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

Resolución 185/10 de la Tesorería General de la Provincia<sup>12</sup> se aprobó el Programa de Emisión de Letras para el Ejercicio 2011, por un valor nominal de hasta \$2.000 millones.

Todos los tramos fueron emitidos. Al 31 de diciembre de 2011, el valor nominal de letras pendiente de cancelación que se convirtieron en deuda pública al cierre del ejercicio ascendió a \$1.662,25 millones.

En el ejercicio 2012 la Provincia continúa con la implementación del Programa de Letras, habiendo previsto en la Ley de Presupuesto una autorización de endeudamiento de \$3.000 millones.

A través de la Resolución 214/11<sup>13</sup> de la Tesorería General de la Provincia se aprobó el Programa de Emisión de Letras para el ejercicio 2012, por un valor nominal de hasta \$2.500 millones. Por medio de la Resolución 52/12<sup>14</sup> de la Tesorería General de la Provincia se amplió el Programa por \$500 millones adicionales, totalizando así los \$3.000 millones autorizados por la ley de presupuesto.

---

<sup>12</sup> Fuente: Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 185/10. La Plata, 21 de diciembre de 2010.

<sup>13</sup> Fuente: Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 214/11. La Plata, 22 de diciembre de 2011.

<sup>14</sup> Fuente: Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 52/12. La Plata, 6 de marzo de 2012

Este instrumento de financiamiento está teniendo una gran aceptación por los inversores ante la restricción que hay para transformar en dólares la capacidad de ahorro interna y las limitaciones para remitir dólares al extranjero. Entonces las Letras son una opción interesante para captar la liquidez que hay en el mercado, a través de la colocación que hace la provincia de Buenos Aires de estos instrumentos de deuda de corto y mediano plazo. Además, el costo de emitir y colocarlas es menor que el del crédito bancario. Resultando pues de suma importancia mantener una buena calificación crediticia, así las Letras del Tesoro siguen siendo un instrumento atractivo para los inversores, y una importantísima forma de financiamiento provincial.

## **Sección 5: El Sistema de Gestión y Administración de la Deuda – SIGADE**

### **5.1. Introducción al SIGADE**

El sistema informático SIGADE (Sistema de Gestión y de Administración de la Deuda) es un software desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, del inglés, United Nations Conference on Trade and Development) que permite registrar, monitorear y analizar los datos relativos a la deuda.

Específicamente el SIGADE<sup>15</sup> se utiliza para hacer el registro de todo tipo de información relativa a préstamos y donaciones, incluso sus posibles relaciones a proyectos y diferentes cuentas de presupuestos nacionales; calcular el valor presente de los préstamos; crear y actualizar automáticamente los desembolsos estimados; registrar operaciones reales en el libro mayor de préstamo; identificar préstamos donde el servicio de deuda está en mora y calcular los intereses punitivos; calcular automáticamente las tablas de amortización sobre la base de la información contenida dentro de la base de datos; calcular proyecciones sobre el saldo insoluto utilizando el método al prorrata o truncado; producir un gran número de informes estándares o

---

<sup>15</sup>Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo “El Programa SIGADE. Una breve descripción”. División sobre la Globalización y Estrategias de Desarrollo. Suiza, año 2000.

definidos por el usuario a fin de validación y control. Cuenta con varios informes predefinidos (como, por ejemplo, la tabla de amortización, la ficha de información sobre el préstamo, la ficha de información sobre los tramos, etc.) y ofrece al usuario la posibilidad de crear sus propios informes.

La flexibilidad del módulo sobre los informes facilita la producción de estadísticas sobre la deuda integrando códigos que siguen los estándares internacionales. El número de informes definidos por el usuario es casi ilimitado, ya que la mayoría de los campos y códigos pueden servir de criterio de selección.

Este sistema informático, consiste entonces en una metódica y confiable centralización del universo de las operaciones de crédito público vigentes y eventualmente aquellas que se formalizarán en un determinado período, y cuyo contenido está caracterizado por los datos detallados en los contratos de préstamos, asociados tanto al registro de los datos históricos de desembolsos y servicios de deuda, como a la generación de estimaciones futuras por servicios de la deuda, e informes. Incluye también un módulo de análisis, que fue especialmente concebido para calcular las proyecciones basadas en el saldo insoluto y el valor presente de una cartera de préstamos. Este módulo permite al usuario seleccionar varios parámetros y métodos de cálculo, lo que resulta interesante para producir y comparar diferentes escenarios.

El SIGADE tiene acumulado más de 20 años de experiencia en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para administrar su deuda brindando asistencia técnica a más de 60 países. El factor más relevante de la UNCTAD es que el Programa proporciona un apoyo permanente en el registro, administración y análisis del financiamiento relacionado a la deuda. Aún más, la experiencia adquirida por la UNCTAD en instalar y operar el sistema de deuda en varios países en desarrollo, ha resultado muy útil para asesorar las oficinas de deuda en la formulación de una política apropiada para la administración de la deuda.

La firma del Convenio de Cooperación con la UNCTAD para la adquisición del Programa SIGADE incluye el acceso al futuro desarrollo de nuevas versiones del sistema de acuerdo a las necesidades y evolución de la deuda en los países. Así también, la UNCTAD organiza encuentros y seminarios con el objeto de mantener actualizado al personal de las oficinas de crédito público de los países miembro respecto de temas de deuda actuales. Asimismo, la UNCTAD cuenta con una amplia experiencia especializada, en la implantación de sistemas integrados de administración financiera, particularmente facilitando el desarrollo de interfaces para integrar el SIGADE a los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, que es uno de los objetivos del presente proyecto. En la Argentina,

la UNCTAD ha provisto del Programa SIGADE, no sólo al Gobierno Nacional, sino también a algunas provincias, como Río Negro y Chaco<sup>16</sup>.

## **5.2. Antecedentes de la utilización del SIGADE**

### **5.2.1 Experiencia del Gobierno Nacional**

Desde el año 1992, con la sanción de la Ley Nacional de Administración Financiera y de los Sistemas de Control N° 24.156, el Gobierno Nacional comenzó un proceso de modernización, en el ámbito gubernamental, de la administración financiera, con el objetivo de crear una administración pública más eficiente, utilizando los recursos públicos correctamente y ofreciendo servicios adecuados a las necesidades de los usuarios y de la comunidad.

En dicha Ley se da una definición más precisa del alcance de la Ley de Administración Financiera que consiste en *"el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible."* En el ámbito nacional esta ley, entre otras cosas, implicó la implementación de un Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), que ha ido evolucionando con el tiempo, migrando hasta su

---

<sup>16</sup> Fuente: Página web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

actual plataforma de entorno WEB llamada “*e-sidif*”, que plantea un mejor aprovechamiento de los recursos informáticos disponibles.

La Oficina Nacional de Crédito Público dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, tiene como principal función la administración de la deuda pública nacional, y es el Órgano Rector de Sistema de Crédito Público. Hacia fines del año 1993 el Gobierno Nacional implementó el SIGADE, con el objeto de contar con un sistema informático (elaborado por la UNCTAD) que sirva como base de registro y control de la deuda pública. Adicionalmente, se llevaron a cabo gestiones para que este sistema formara parte del sistema integrado de información financiera (SIDIF) de la Nación, a partir de una conexión denominada SIDIF-link<sup>17</sup>.

El SIGADE fue desarrollado en el año 1978 con el propósito de brindar a los países con importantes saldos de deuda externa, una herramienta de gestión y ordenamiento, en particular vinculada con las renegociaciones en el ámbito del Club de París, y con la deuda frente Organismos Multilaterales y la banca comercial. El primer formato del programa fue remplazado en 1995 por la Versión 5.0, desarrollada en Oracle, y cuya principal mejora fue la posibilidad de trabajar bajo redes locales. Dicha versión continuó recibiendo diversas mejoras, y fue paulatinamente remplazada por posteriores versiones.

---

<sup>17</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina. Utilización del SIGADE en la Argentina. Desafíos y soluciones implementadas. Caracas, octubre de 2007.

La migración del sistema de deuda nacional a la plataforma del SIGADE permitió que durante los ejercicios 1996 y 1997 se desarrollara un módulo de conexión entre el SIGADE y el SIDIF, diseñado y desarrollado en forma conjunta entre la UNCTAD y el Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina. Operativamente la conexión implica que una vez efectuado el registro de la operación pertinente en el SIGADE, se ingresa a través de los llamados “módulo de gastos” y “módulo de recursos” al SIDIF Link, el que toma automáticamente la información contenida en aquél y genera los Formularios de Gastos o de Ingresos para su reflejo en la Contabilidad Central (SIDIF).

Sin duda la experiencia en la implementación del SIGADE a nivel central de gobierno, constituye un importante punto de referencia para la Provincia de Buenos Aires. Con casi 15 años de experiencia por parte de Nación en la utilización de este sistema de gestión de deuda, la Provincia entiende que es de vital importancia rescatar todas las mejoras que al sistema se le han ido adicionando a lo largo del tiempo y tener en cuenta la experiencia que pueda aportar la Nación, por haber ya transitado este camino. De esta forma, se podrá enriquecer el proceso de implementación del SIGADE en el ámbito provincial.

### **5.2.2. Implementación a nivel provincial**

Dentro del contexto de la profunda reforma de la administración financiera del Estado Nacional, llevada a cabo a partir de la sanción de la Ley N° 24.156, si bien los pilares fundamentales del proceso de transformación de las finanzas públicas se concentraron en los cambios en el sistema de presupuesto público, en materia del sistema de crédito público, la implementación del SIGADE significó un cambio muy positivo en materia de gestión de la deuda de la Nación.

De esta manera, y con objetivo de fomentar la implementación del SIGADE en las provincias argentinas, se creó un programa a partir de la firma de un Convenio entre la UNCTAD y el Ministerio de Economía de Nación, para hacerlo extensivo a las jurisdicciones provinciales. Bajo este marco, en el año 2000, la provincia de Río Negro, Chaco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires subscribieron a dicho convenio. Con motivo, a que el año siguiente sobrevino la crisis 2001, solo Chaco y Río Negro lograron continuar con el desarrollo del proyecto, posteriormente Catamarca incorporó este sistema informático. Pero siendo que en la actualidad el sistema se encuentra completamente implementado y pleno funcionando en la Provincia de Río Negro, es que para la provincia de Buenos Aires constituye un antecedente relevante<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina. Utilización del SIGADE en la Argentina. Desafíos y soluciones implementadas. Caracas, octubre de 2007.

## **Sección 6: La implementación del SIGADE en la Dirección de Deuda y Crédito Público de la provincia de Buenos Aires**

### **6.1. Deficiencias del sistema de información utilizado previamente**

Anteriormente a la implementación del SIGADE, en la Provincia de Buenos Aires, el caudal de información sobre crédito público estaba sustentado sobre una base de datos constituida a partir del diseño de archivos relacionados desarrollado sobre una plataforma Excel<sup>19</sup>. Más precisamente, dicha base de datos constaba de la interrelación de los cronogramas de repago generados para cada uno de los ítems de deuda vigentes (préstamos y emisión de bonos) agrupadas por tipo de acreedor, elaborados sobre la base de los términos y condiciones contractuales, desarrollado en moneda de origen. Luego dichos cronogramas estimados de repago, se consolidan a partir de relacionarlos con archivos de datos financieros (que contienen la evolución diaria de variables tales como: CER, tipos de cambios, tasas variables de interés, etc.), que hacen las veces de tablas operativas de un sistema, con el objeto de exponer la deuda en moneda única de comparación.

Dicha base de datos sobre la plataforma Excel contaba con una antigüedad de 16 años; y su tamaño alcanzaba los 1,69 gigabytes. Se interrelacionaban

---

<sup>19</sup> Fuente: Página web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

6.775 archivos de deuda ubicados en 1.095 carpetas distintas. Adicionalmente, las tablas operativas contenían 776 archivos en 85 carpetas diferentes. Dentro del caudal de información, la serie de deuda que abarca la base: 1991 hasta la actualidad (20 años). Todos los archivos generaban “vínculos” con un número importante de otros archivos, por ejemplo “Sostenibilidad.xls” está vinculado a 70 archivos distintos.

De tal forma, era necesario subsanar las deficiencias provenientes de la utilización del sistema de información bajo plataforma Excel, pues afectaban la gestión de la deuda provincial. Resultaba sumamente engorroso no contar con una sistematización de todas las operaciones de deuda, que brinde información confiable en tiempo y forma, tanto para datos históricos así como la capacidad de generar escenarios de sensibilidad, a partir de la salida automática de diversas estimaciones futuras por servicios de deuda, luego de que se produzcan cambios en determinadas variables.

Adicionalmente, el sistema anterior de archivos relacionados, no proporcionaba las validaciones necesarias para que no se produzcan errores, omisiones y equivocaciones en los pagos por servicios de la deuda y así como también no proporcionaba la seguridad en el manejo de la información administrada por el mismo.

## 6.2. Implementación del SIGADE en Buenos Aires

En este contexto, tal como informa la Dirección de Deuda y Crédito Público en su sitio web<sup>20</sup>, a fines del año 2008 las autoridades del Ministerio de Economía presentaron en el marco del BIRF N°7268, un proyecto de fortalecimiento del órgano rector del sistema de información de crédito público. Dicho proyecto, denominado "Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la deuda pública de la Provincia de Buenos Aires", contó con la *"no objeción"* por parte del Banco Mundial para el financiamiento del mismo. Tal fortalecimiento consiste en: por un lado, la actualización y mejoramiento del *hardware* de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público y por otro, la firma del convenio para implementar el SIGADE (Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública) en el ámbito provincial. Respecto del Acuerdo de Cooperación con la UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development), el mismo fue firmado y comenzó a implementarse a fines de 2009; en el mes de junio de 2011 fue completamente instalado el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda, con la pertinente capacitación del personal para el aprovechamiento al máximo de sus prestaciones, y rápida puesta en marcha.

Con la implementación del SIGADE, además de optimizar la capacidad de análisis, gestión y seguimiento de la deuda pública; del remplazo de la anterior

---

<sup>20</sup> Fuente: Página web del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

plataforma Excel como sistema de información y registro de la deuda; del aumento del grado de calidad y transparencia de la información; y de la institucionalización de las prácticas operativas mediante elaboración e implantación de manuales de funciones y procesos; un objetivo muy importante a lograr sobre el cual se está trabajando es que se busca mejorar la comunicación de la Dirección de Deuda y Crédito Público con otras áreas del Gobierno. Se intenta favorecer la inserción del SIGADE en el Sistema Integrado de Información Financiera de la Provincia (en el marco de la Ley de Administración Financiera), lo cual incrementará notablemente la cantidad los beneficiarios dado que todos los organismos estatales que sean usuarios del Sistema de Administración Financiera y necesiten información referida a la gestión de la deuda, tendrán un acceso ágil a información actualizada y sistematizada justamente a través del SIGADE, tal es el caso de la Tesorería General de la Provincia, Contaduría General de la Provincia, y la Dirección Provincial de Presupuesto.

## **Sección 7: El órgano Rector del Subsistema de Crédito Público, su relación con otros organismos y la necesidad de que éstos implementen el SIGADE.**

### **7.1. El Subsistema de Tesorería**

El Subsistema de Tesorería, conforme a la Ley 13767 de Administración Financiera, está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos de la Provincia de Buenos Aires, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

La Tesorería General de la Provincia será el órgano rector del Subsistema de Tesorería y, como tal, coordinará el funcionamiento de todas las unidades de Tesorería que operen en el Sector Público Provincial y dictará las reglamentaciones pertinentes. Tiene las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las que por otras leyes y reglamentos se le establezcan:

a) Centralizar y registrar diariamente el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores que se hallen a su cargo y orden, y de los egresos que contra ellos se produzcan.

- b) Planear el financiamiento hacia los sectores público y privado en función de las políticas que al efecto se fijen.
- c) Abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia, con arreglo a la planificación fijada en el Presupuesto de Caja y a las autorizaciones que emanen del Tesorero General.
- d) Resolver, cuando así corresponda, la toma de fondos provenientes de operaciones de crédito concretadas y autorizadas por el Poder Ejecutivo, en función de las necesidades de uso que emerjan de los estados de situación financiera que formule el Organismo.
- e) Asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo en materia de su competencia.
- f) Elaborar el Presupuesto de Caja de cada Ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General, elevarlo al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía e informar mensualmente sobre su ejecución.
- g) Registrar los créditos a favor de los acreedores del Estado cuyo pago deba efectuar el Organismo.

Por consiguiente, para que la caja del tesoro se encuentre óptimamente administrada, se debe tener una formulación y presupuestación rigurosamente ajustadas a las necesidades financieras. Es imprescindible una coordinación

exacta del caudal de información pertinente a los vencimientos de las obligaciones y a las necesidades de fondos para cada momento.

Acá el SIGADE estaría jugando un rol fundamental, para contar en tiempo real con toda la información relativa a la deuda. La Dirección de Deuda y Crédito Público (al ser el órgano Rector del Subsistema de Crédito Público) y la Tesorería General, trabajan en forma mancomunada, ya que ésta última informa el monto percibido neto de cada operación de ingreso de fondos que se relacione con el uso del crédito público, para luego conciliar con el sector responsable de la administración de la deuda, el registro del pagado y la posible diferencia de cambio en el caso de las transferencias de divisas y de débitos por comisiones y gastos.

## **7.2. El Subsistema de Contabilidad Gubernamental**

La Ley 13767 de Administración Financiera expresa que el Subsistema de Contabilidad Gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio del Estado Provincial.

Será objeto del Subsistema de Contabilidad Gubernamental:

- a) Registrar sistemáticamente las transacciones que produzcan y afecten la situación económica financiera de las Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de las entidades;
- b) Procesar y producir información financiera para conocimiento público y la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera provincial;
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo, ordenada de tal forma que facilite las tareas de control;
- d) Verificar los balances de rendición de cuentas;
- e) Controlar la emisión de valores fiscales;
- f) Las demás funciones que se le asignen por vía reglamentaria.

Luego de considerar las distintas funciones del Órgano Rector del Sistema de Contabilidad Pública, se desprende la trascendental importancia que tendría la instalación del SIGADE en el mismo. Con este sistema informático se posibilitaría la obtención de información proveniente de la Dirección de Deuda y Crédito Público, la cual al estar a disposición instantáneamente permitiría registrar en la contabilidad gubernamental todas las transacciones supeditadas a la utilización del crédito público. Como ambos deben reflejar una idéntica situación respecto al endeudamiento, se deben realizar periódicamente ajustes conciliatorios de stocks y flujos de deuda, a

causa generalmente de que varían los tipos de cambio de las distintas divisas que constituyen la cartera de pasivos. Entonces, con el flujo de datos obtenidos del Sistema de Crédito Público, una vez lograda la conexión online, podrá lograrse que las transacciones productos de la obtención de recursos a través del endeudamiento, tengan su contrapartida en la contabilidad gubernamental sin que haya variaciones.

### **7.3. Subsistema Presupuestario del Sector Público Provincial**

Según la Ley 13767 de Administración Financiera, la Dirección Provincial de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía, será el órgano rector del Subsistema Presupuestario del Sector Público Provincial. La misma tendrá las siguientes competencias:

- a) Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que para el Sector Público Provincial elabore el Ministro de Economía, en su calidad de órgano coordinador de los subsistemas de Administración Financiera;
- b) Formular y proponer al Ministro de Economía los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del Sector Público Provincial;

- c) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la Administración provincial;
- d) Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado;
- e) Analizar los proyectos de presupuesto de los integrantes del Sector Público Provincial y proponer los ajustes que considere necesarios;
- f) Preparar el proyecto de Ley de Presupuesto General de Erogaciones y Cálculo de Recursos y fundamentar su contenido;
- g) Aprobar, juntamente con la Tesorería General de la Provincia, la programación de la ejecución del presupuesto;
- h) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del Sector Público Provincial;
- i) Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria del Sector Público Provincial e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación;
- j) Evaluar la ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por esta Ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;

k) Las demás que le confiera la presente Ley y su reglamento.

Resulta entonces de suma importancia que haya un fluido intercambio de información con la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, comenzando con las proyecciones de gastos comprometidos de la deuda, y los recursos financieros estimados para afrontar los compromisos originados a partir de la colocación de títulos públicos en el mercado doméstico y en el externo, como así también el caudal de información proveniente de los préstamos internacionales u otras formas del uso del crédito público, como<sup>21</sup>: los bonos emitidos cuyos beneficiarios son los Soldados Conscriptos ex Combatientes de Malvinas, por una incorrecta liquidación de la Pensión Provincial; los denominados “Créditos OCDE” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) están formados por: a) los créditos otorgados en el marco de acuerdos bilaterales con los gobiernos de Italia y España; b) los préstamos otorgados por el banco Credit Lyonnais (garantizados por la COFACE, agencia del Gobierno de Francia) y c) el financiamiento de las agencias del Gobierno de Japón JEXIM Y JIBC (el denominador común es la participación de agencias de gobiernos de países miembros de la OCDE, en la financiación de inversiones públicas en la Provincia de Buenos Aires, en general con componentes o asistencia

---

<sup>21</sup> Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Glosario de Deudas. 2012. [www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)

proveniente de esos países); y los bonos para la cancelación de obligaciones no financieras con los proveedores del Estado Provincial, entre otros.

Encuentro entonces que sería de suma utilidad la implementación del SIGADE en la Dirección Provincial de Presupuesto, pues esta información es imprescindible para la elaboración del Presupuesto Provincial, y al existir plazos legales que deben ser consumados por el Poder Ejecutivo, es indispensable que esta información suministrada por la Dirección de Deuda y Crédito Público sea oportuna y precisa, lo cual es factible con este Sistema Informático.

## **Conclusión**

He resaltado la estrecha relación existente en los subsistemas de Crédito Público, Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, que integran la Administración Financiera. Para el desarrollo de sus funciones, cada subsistema necesita de insumos brindados por los demás, generando un flujo de información que debe ser oportuna y exacta.

El subsistema de Crédito Público se vincula en forma directa con el de Presupuesto, pues le debe proporcionar información para la elaboración del Presupuesto Provincial para cada año, y de esta forma recibir el monto de crédito presupuestario suficiente con el que debe contar a la hora de pagar los servicios de la deuda.

Para hacer el pago de tales servicios, se deben canalizar los recursos presupuestarios que han sido autorizados a través del subsistema de Tesorería. Como la generación y gestión de la información oportuna para tal fin corresponde a Crédito Público, se explica su relación en el sistema.

Mientras que el subsistema de Crédito Público es quien genera la información relacionada al crédito público interno y externo, el de Contabilidad Gubernamental toma este insumo para registrar, procesar y controlar, en forma sistémica la información relativa a las operaciones.

Luego de haber terminado de realizar la investigación sobre la implementación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda en la Dirección de Deuda y Crédito Público del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, he comprendido la importancia de que se continúe trabajando para mantener actualizada toda la información referida al endeudamiento provincial, para hacer un uso óptimo de este sistema informático.

Como expuse al inicio de este trabajo, el mismo consiste en una metódica y confiable registración del universo de las operaciones de crédito público vigentes y también de aquellas que se formalizarán en un determinado período, cuyo contenido está caracterizado por los datos detallados en los contratos de préstamos, que se asocian tanto al registro de los datos históricos de desembolsos y servicios de deuda, como a la generación de estimaciones futuras por servicios de la deuda, e informes.

Por lo tanto, sostengo que resulta imprescindible comenzar a trabajar en la integración física y funcional del SIGADE implementado en la Dirección de Deuda y Crédito Público de la Provincia de Buenos Aires, con la Tesorería General, la Contaduría General de la Provincia, y la Dirección Provincial de Presupuesto, para poder aprovechar al máximo el potencial de este sistema informático. Pues al ser indispensable tener información actualizada y precisa de la dinámica de la deuda provincial, con este sistema informático se logrará

que todas las transacciones producto de la obtención de recursos a través del endeudamiento, tengan su contrapartida en la contabilidad gubernamental sin desfasajes.

### **Bibliografía consultada:**

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Glosario de la deuda y del SIGADE”. Programa SIGADE. División sobre la Globalización y Estrategias de Desarrollo. Buenos Aires, año 2011.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo “El Programa SIGADE. Una breve descripción”. División sobre la Globalización y Estrategias de Desarrollo. Suiza, año 2000.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal. Agosto de 2004.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 304/95.
- Dictionary of Finance and Investment Terms. Barron's, 4ª edición.
- Lesniewier, Guillermo. El Sistema de Crédito Público en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. 2009.
- Ley de Administración Financiera N° 13.767 – 13.929.
- Ley de Ministerios N° 13.757.

- Ley N°14.331 de Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 23 de noviembre de 2011.
- Marcos P. Makó. “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Programación del Sector Público. CEPAL. Santiago de Chile. 2000.
- Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación Argentina. Utilización del SIGADE en la Argentina. Desafíos y soluciones implementadas. Caracas, octubre de 2007.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Glosario de Deudas. 2012.
- Moody`s Investors Service. Rating Action: Moody`s baja calificaciones de provincias y municipios de Argentina. Global Credit Research. 17 de octubre de 2012.
- Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal Ley 25.917.
- Fuente: Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 185/10. La Plata, 21 de diciembre de 2010.
- Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 214/1. La Plata, 22 de diciembre de 2011.

- Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. Resolución 52/12.

La Plata, 6 de marzo de 2012.

**En internet:**

- Comisión Nacional de Valores: [www.cnv.gov.ar](http://www.cnv.gov.ar)
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo:  
[www.unctad.org](http://www.unctad.org)
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires:  
[www.cgp.gba.gov.ar](http://www.cgp.gba.gov.ar)
- Fitch Ratings Argentina: [www.fitchratings.com.ar](http://www.fitchratings.com.ar)
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires:  
[www.ec.gba.gov.ar](http://www.ec.gba.gov.ar)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina:  
[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)
- Moody's: [www.moody.com.ar](http://www.moody.com.ar)
- Standard & Poor's: [www.standardandpoors.com](http://www.standardandpoors.com)
- Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires:  
[www.tesoreria.gba.gov.ar](http://www.tesoreria.gba.gov.ar)