

FINANZAS PÚBLICAS, CRÉDITO EXTERNO Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LA ABOGACÍA PÚBLICA

HÉCTOR S. MAZZEI¹

Universidad Nacional de San Martín - Argentina

I. INTRODUCCIÓN

“Tiene que actuar de manera que los acreedores estén más interesados que cualquier otra persona en conservar y prolongar su estancia en la Tierra”.

Honoré de Balzac. El Arte de Pagar deudas sin gastar un céntimo

Nuestro país se encuentra nuevamente en un proceso de reestructuración global de la deuda pública tanto aquella que fue emitida bajo jurisdicción internacional como con organismos internacionales de crédito. La temática es habitualmente monopolizada por expertos en finanzas y en economía, pero es innegable que el papel del derecho económico y financiero ocupa un lugar central a la hora de la defensa de los intereses nacionales en este delicado tema.

El presente trabajo busca reflexionar sobre la importancia de fortalecer la capacidad institucional en las áreas específicas de la abogacía pública para atender de una manera solvente, no sólo el cierre de las negociaciones, sino la continuidad de una deuda que tendrá un efecto intergeneracional y requerirá una atención permanente de diferentes

¹ Profesor de D. Constitucional Económico UBA y de D. Administrativo UNSAM.

cuerpos de abogados del estado en todo el período de amortización de capital y pago de los intereses. El manejo de la deuda pública debe ser constante, buscando permanentemente mejores condiciones de plazo, monto e intereses a lo largo del tiempo a fin de aliviar la carga de los servicios de la misma para los ciudadanos. Incorporar dentro de las instituciones de enseñanza del derecho en general y dentro de la Escuela del Cuerpo de Abogacía del Estado en particular, una capacitación actualizada y líneas de investigación sobre la temática, resultará esencial para este cometido.

II. CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DERECHO FINANCIERO PÚBLICO

Frecuentemente se manifiesta la insatisfacción de los ciudadanos sobre el funcionamiento del Estado y sobre la calidad de los servicios que éste presta. El sentido común lleva a centrar esos problemas en las áreas administrativas y en problemas de gestión. Sin embargo, el concepto de capacidad institucional nos permite abarcar un conjunto de temas que no sólo se centra en fortalecer sus aspectos internos y burocráticos, sino también en ver al Estado en su relación con los aspectos políticos problematizados y en conexión con los ciudadanos, los actores principales de las políticas que el estado atiende a través de sus diferentes organismos y sus demandas. Muchas veces el estado actuando por medio de sus funcionarios políticos y de carrera son desbordados por las demandas o lisa y llanamente cooptados por los intereses que utilizan al mismo estado como arena de conflictos y disputas.

A fin de avanzar en el concepto al que nos referimos de capacidad estatal, en su clásico texto Merilee Grindle (1996) delimita cuatro componentes de la capacidad estatal: a) la capacidad administrativa como la habilidad de los Estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macro económicas y determinar opciones de dichas políticas; c) la capacidad política para responder a demandas sociales y resolver conflictos; y d) la capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego.

Repetto prefiere reducir sus componentes en a) capacidad política y b) capacidad administrativa, señalando que la capacidad administrativa

en términos del mejoramiento tecnológico, procedimental y de recursos humanos del Estado es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la capacidad estatal, considerando abordar complementariamente la capacidad política del Estado, entendiendo ésta como,

La capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de y la ideología de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2009, pp. 37)

Esta definición pone de manifiesto la importancia de la capacidad de relacionarse con el contexto y con *el afuera del Estado* para alcanzar los objetivos de política pública, incluyendo la capacidad de estructurar coaliciones interinstitucionales con otras fuerzas políticas, sociales, organismos internacionales o actores del mercado.

La capacidad institucional del estado que pretendemos, debe alejarse tanto del modelo burocrático que tiende a encerrarse sobre sí mismo, como del estado al servicio de los intereses de los sectores económicos dominantes de modelo depredador. Construir un estado autónomo de esos intereses, arraigado en los objetivos de la ciudadanía en su conjunto y en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y de los derechos humanos, requiere de un estado inteligente con personal calificado y capacitado en forma permanente y actualizada, con capilaridad hacia los sectores sociales a los que debe servir.

La bibliografía dominante centra el interés del estudio del derecho en un agente experto litigando contra el estado muchas veces en función del ciudadano, pero en la mayoría de los casos de Derecho Económico, al servicio de los sectores estratégicos dominantes y sujetos de la regulación estatal. Es notable el desequilibrio académico por ejemplo entre el derecho tributario enfocado a litigar contra el estado, y el derecho financiero prácticamente inexistente en nuestras universidades.

III. CAPACIDAD ESTATAL Y DEUDA PÚBLICA

El caso de la deuda pública es ilustrativo en este sentido. El tratamiento de esa temática, como afirmamos, sitúa las relaciones

jurídicas subordinadas a los aspectos financieros cuando no, al duro mercado de capitales. Desde el punto de vista jurídico, la deuda pública es en primer lugar una relación inmersa en el derecho: Horacio Corti (2008) define al Crédito Público como “las técnicas jurídicas mediante las cuales el Estado obtiene recursos financieros obligándose, en forma correlativa, a devolver en cierto plazo la suma obtenida, más un interés”. El carácter jurídico está presente tanto en el momento inicial de la autorización vía presupuesto o la ley especial, como en cada operación particular con los tenedores que operarán en el mercado de deuda. Cada paso está signado por aspectos constitucionales, normativos y jurídicos. Incluso la operación en el mercado financiero estará regulada por las Comisiones de Valores respectivas y por un sinnúmero de reglamentaciones aquí y en el exterior.

El conocimiento del derecho en estos casos abarca desde la Constitución y el derecho comparado hasta las leyes que autorizan el endeudamiento, las reglamentaciones de la colocación respectiva y todas las normas de regulación prudencial del Banco Central como de las Comisiones de Valores donde se opere. Los Cuerpos de Abogados del Estado de los diferentes organismos especializados en general cuentan con el conocimiento y la información respectivas. Sin embargo, en muchos casos el endeudamiento está localizado en organismos que prestan servicios públicos, que se encargan de la inversión e infraestructura pública o que ejecutan programas con financiamiento internacional.

Por otra parte, los organismos de control como la SIGEN y la Auditoría General de la Nación también ejercen su jurisdicción sobre los diferentes procesos de endeudamiento, lo que requiere profesionales en el derecho especializados en la temática.

En los casos de endeudamiento externo, los países cuentan con instituciones financieras asesoras en la colocación y en la negociación que son Bancos de Inversión Internacionales y estudios Jurídicos radicados en las plazas donde se realizan las colocaciones y donde se pueden radicar los conflictos. Nuestro país ha contado con la contratación de esos estudios principalmente en New York para representar al país en esos litigios. Desde hace muchos años, Argentina viene contratando a uno de los estudios históricos de Estados Unidos el Estudio

Cleary, Gottlieb Steen & Hamilton LLP, entre otros. Estos servicios son indispensables tanto para evitar litigios como para actuar en caso de que éstos se presenten. Su solvencia técnica y trayectoria está fuera de toda duda. Lo que queremos remarcar es que esos estudios requieren interactuar con profesionales del estado en forma habitual para discutir tanto el fondo como las estrategias de los litigios. Los profesionales del estado deben estar preparados, informados y actualizados para esta interacción a fin de evitar los típicos conflictos principal-agente, caracterizados por la asimetría informativa, el conflicto de intereses y los objetivos divergentes que siempre se verifican en este tipo de relaciones.

IV. UN ABORDAJE INTEGRAL

El crédito público y su abordaje jurídico representa el cabal ejemplo de la integridad de todo el sistema financiero público. Horacio Corti sostiene que “la unidad constitucional y conceptual de la actividad financiera pública se aprecia en todos los aspectos considerados, pero sin duda que es respecto del crédito y la deuda públicas que aquella unidad se revela con indudable nitidez... no es posible desgajar el aspecto recaudatorio y erogatorio del asunto”. (CORTI, H. 2008).

Evidentemente un abordaje de la problemática de la deuda pública es inescindible del presupuesto, del sistema impositivo, de las prioridades en el gasto público y el federalismo fiscal en nuestro caso, constituyendo una unidad conceptual que el autor define como una *Teoría General de las Finanzas públicas*.

Desde el lado económico, y en el mismo sentido, entendemos el Ministro Martín Guzmán viene planteando desde sus escritos anteriores y ahora como funcionario, la cuestión de la sustentabilidad de la deuda pública, entendiendo por sustentabilidad aquella situación de entendimiento que permita a una economía repagar la deuda post default con un crecimiento razonable de su producción, una recaudación consistente y un gasto público que permita aportar a la demanda agregada lo suficiente como para alentar la inversión y no producir el ahogo de la economía en el tiempo producto de políticas de ajuste. En una columna publicada en el Financial Times de New York, Guzmán sostiene que “En el mundo del COVID 19, no podemos seguir gastando

el 20% o más de los ingresos públicos en el pago de la deuda, tal como lo han pedido algunos acreedores. Es simplemente imposible...Las exigencias insostenibles solo dan lugar a resultados insostenibles". El presupuesto, el sistema impositivo, la provisión de bienes públicos como un todo articulado para hacer sustentable esa deuda y lograr que el estado cumpla con los objetivos constitucionales.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

El fortalecimiento de la capacidad institucional en especial en temas financieros públicos dentro de los cuerpos de abogados del estado requiere apuntar hacia un perfil profesional que tenga en cuenta: a) Capacidad técnica en la problemática, b) Comprensión política de los asuntos involucrados en el examen; c) Conocimiento de los actores intervinientes, sus conflictos y las capacidades de alianzas; d) Interpretación de las variables económicas y financieras, e) Idioma técnico en derecho y finanzas, generalmente inglés.

En muchas ocasiones, los diversos organismos del estado sufren una alta rotación tanto de responsables políticos como técnicos. En temas de deuda pública esto es particularmente grave por los costos de transacción que esto conlleva para el Estado en términos de relaciones, información y conocimiento de la temática. Fortalecer la capacidad institucional de los cuerpos de abogados del estado en estas temáticas es fundamental en los organismos de naturaleza económica: Bancos públicos, áreas de finanzas, organismos de control, empresas públicas, BCRA, CNV, y otros reguladores del mercado de bienes y servicios. Lo mismo para la Procuración General de la Nación y para la Procuración del Tesoro de la Nación.

Esa alta rotación produce sensibles pérdidas en la memoria institucional de cada organismo y en el Estado en su conjunto. La capacidad institucional también radica en capitalizar las experiencias pasadas. Por ello proponemos la creación de áreas de investigación sobre la problemática de la deuda pública que aborden los aspectos jurídicos. Otro aspecto que puede ser valioso es recopilar las experiencias de quienes tuvieron a su cargo esas negociaciones con el FMI, organismos internacionales de crédito, CIADI, Club de Paris, diversas renegociaciones internas y externas a fin de organizar seminarios donde los

actores relaten sus experiencias como estudios de casos. Recuperar la memoria institucional es de vital importancia para el fortalecimiento de la capacidad institucional de esas áreas.

BIBLIOGRAFÍA

- CORTI, Horacio G. (2008). “Derecho Constitucional Presupuestario”. Lexis Nexis
- CORTI, Horacio G. (2010). “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero”. En *El Derecho Presupuestario en el Derecho Comparado*. Revista Jurídica de Buenos Aires. Buenos Aires: Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- GRINDLE, M. (1997) “The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and institutions”. Harvard University Press.
- GUZMAN, M. (2020) Financial Times. 3 de Mayo de 2020.
- REPETTO, Fabián. (2009). “El Estado y sus Capacidades. Notas “en clave” de América Latina”. En *Revista de ASAAP*. Nro. 43 Octubre 2009.
- STIGLITZ, J Y HEYMANN, D (2016) “La Vida después de la deuda. Orígenes y resoluciones de las crisis de deuda”. Eudeba