

RESTRICCIÓN DE PRESUPUESTO BLANDA EN LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO: EL CASO LOS SALVATAJES EN EL CASO ARGENTINO

JUAN SANGUINETTI*

1. Introducción

Aunque resulta bastante obvio a esta altura de los acontecimientos, la descentralización fiscal tiene importantes beneficios. Probablemente el más significativo este asociado a la posibilidad de compatibilizar la oferta de bienes y servicios públicos (y los impuestos que se requieren para financiarlos) a las preferencias de los ciudadanos. Pero también una descentralización exitosa permite mediante la participación ciudadana y la cercanía entre los hacedores de política y los votantes un mayor control sobre las acciones de gobierno.

Sin embargo, en los últimos años algunos especialistas han subrayado que los procesos de descentralización podrían acarrear costos o “peligros” que en alguna medida pueden atenuar estas ventajas de la descentralización, en particular, se refieren a los procesos de descentralización llevados a cabo últimamente en los países en desarrollo y en las economías en transición (Bird *et al.* [1995], Prud'homme [1995], Tanzi [1996]).

Al respecto, Tanzi (1996) señala que existe suficiente evidencia empírica en los países en desarrollo que bajo ciertas circunstancias las jurisdicciones subnacionales han contribuido –en muchos casos significativamente– al emperoramiento de los problemas macroeconómicos. En diferentes países en desarrollo los gobiernos locales impulsaron aumentos en los gastos por encima de los incrementos en sus recursos, incrementando así la deuda y ocasionalmente forzando a los gobiernos centrales a salir en su rescate¹.

Claramente la percepción de los políticos sobre la dureza de la restricción presupuestaria resulta clave para que un proceso de descentralización resulte exitoso, en el sentido de fomentar la solvencia fiscal de los gobiernos

* Secretaría de Programación Económica y Regional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

¹ En P. Sanguinetti y Tommasi (1997) se analizan para el caso argentino los determinantes económicos e institucionales de la política fiscal provincial durante el período 1983-1995.

subnacionales y brindar los incentivos que conduzcan a una gestión pública más eficiente en términos de la cantidad y calidad de los servicios públicos provistos.

Existe cierta evidencia que determinados arreglos o marcos institucionales en las relaciones fiscales intergubernamentales o ciertas características de las finanzas subnacionales pueden debilitar la dureza de la restricción presupuestaria, y por lo tanto, la disciplina fiscal (Sanguinetti P y Tommasi, 1997; Stein *et al.*, 1999; Dillinger and Webb, 1998). En este sentido, la existencia de un régimen de transferencias intergubernamentales con cierta cuota de discrecionalidad, la posibilidad de utilizar los bancos públicos para obtener financiamiento o de contraer deuda flotante con empleados públicos o proveedores debilita la restricción presupuestaria que enfrentan los hacedores de políticas.²

Un caso especial, y que será la materia de análisis en este trabajo, son los rescates (*bailouts*) del gobierno central a los gobiernos subnacionales en respuesta a una crisis. Indudablemente, la posibilidad que el gobierno central brinde un *bailout* erosiona los incentivos de este nivel de gobierno a mantener una conducta fiscal responsable. Estos salvatajes, junto a otros arreglos institucionales, constituyen los principales factores asociados a una restricción presupuestaria blanda en los gobiernos subnacionales.

Por ello, Wildasin (1997) argumenta que las relaciones fiscales intergubernamentales *ad hoc* caracterizadas por los *bailouts* y las restricciones presupuestarias blandas deben ser evitadas. En este contexto resulta central alentar la transparencia, la responsabilidad fiscal y la predecibilidad en las relaciones fiscales intergubernamentales.

En América Latina los *bailout* constituyen un elemento más en las relaciones fiscales y financieras entre los gobiernos centrales y los Estados subnacionales. En Brasil ha sido bastante común, desde comienzos de la década del 80, los rescates financieros del banco central a los estados brasileños a través de la

² En Argentina la posibilidad de tomar préstamos del sistema financiero utilizando como colateral el flujo de fondos del régimen de coparticipación federal de impuestos ha relajado la restricción presupuestaria en muchas jurisdicciones subnacionales generando un nivel excesivamente alto de endeudamiento (ver Zentner, *et al* 1997).

transferencia de recursos extraordinarios a los bancos estatales. Al final de 1994, el banco central de Brasil calculaba transferencias extraordinarias por 5 mil millones de dólares a Banespa, Banerj y el banco de Río Grande Do Sul. En *The Economist*³ se menciona que, en 1996, 15 mil millones de dólares fueron prometidos sólo al Banespa⁴.

En México, el alto nivel de endeudamiento de los Estados subnacionales y el alza en las tasas de interés provocada por la devaluación en diciembre de 1994 llevó a muchos gobiernos subnacionales a solicitar ayuda inmediata del gobierno federal para poder cumplir con el pago de sus deudas. El gobierno federal transfirió recursos extraordinarios después de imponer programas de ajustes a los gobiernos subnacionales.

Los *bailouts* constituyen también un ingrediente importante en el federalismo fiscal argentino, aunque más adelante veremos que presentan algunas características que los distinguen de los episodios relatados en la literatura.

El propósito de este trabajo es precisamente analizar estos episodios. En particular, se intentará identificar cuáles son sus principales detonantes.

El resto del trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta un marco de referencia para analizar el problema de los *bailouts*. En la sección 3 se analizan concretamente los episodios identificados para el caso argentino. Finalmente, en la sección 4 se presentan algunas conclusiones.

2. Un breve marco de referencia para analizar el problema de los *bailouts*

En esta sección se tratará de responder a dos interrogantes vinculados al problema de los *bailouts*. En primer lugar que factores conducen a los gobiernos subnacionales a no respetar la restricción presupuestaria llevando a la jurisdicción a una situación de crisis y al pedido de auxilio al gobierno nacional. En segundo lugar, que elementos llevan al gobierno central a aceptar las presiones para realizar un *bailout*.

³ *The Economist* 20 al 26 de abril de 1996, citado en Gamboa (1997).

⁴ En Dillinger (1997) se analizan en detalle los rescates financieros otorgados por el banco central a los Estados brasileños.

Los *bailouts* pueden ser representados como un juego dinámico con dos jugadores en el cual el orden de las acciones tiene un rol central. En este caso el gobierno central actúa primero estableciendo un determinado esquema de transferencias subnacionales. En función de este arreglo institucional los gobiernos subnacionales fijan el nivel de impuestos locales y de gasto. Por último, en función de determinada realización sobre el resultado de la política fiscal subnacional, observada por el gobierno central, este puede actuar en última instancia interviniendo en la gestión de gobierno subnacional, tanto asumiendo el control sobre determinadas funciones o deudas o facilitándole nuevos fondos para financiar su presupuesto.

En este juego el gobierno federal resulta ser dinámicamente inconsistente, es decir, promete no rescatar al gobierno subnacional pero cuando este está por quebrar, puede faltar a su compromiso si el beneficio de rescatar es mayor al costo del ajuste en ausencia de *bailout* (Gamboa, 1997).

Si el gobierno federal decide otorgar esta transferencia extraordinaria o *ad hoc*⁵, el gobierno subnacional incorpora esta información en la selección de su nivel de deuda, creándose con ello un problema de riesgo moral, porque el gobierno subnacional adquiere una deuda mayor a su capacidad de pago para atraer fondos federales. El modelo demuestra como un “buen rescate” (uno que mejora el bienestar del país) da lugar a “malos rescates” (aquellos promovidos intencionalmente por los gobiernos subnacionales) cuando el gobierno federal no puede distinguir la causa del endeudamiento.

Al decidir efectuar un *bailout* el gobierno nacional evalúa las externalidades que puede generar el episodio en relación con el resto de las jurisdicciones y el costo político de no efectuar el rescate o, si se quiere, el beneficio de otorgarlo. Wildasin (1997) señala que estas externalidades están asociadas directamente con el tamaño de la jurisdicción⁶. El gobierno nacional también evalúa los instrumentos con que cuenta la jurisdicción subnacional para realizar un ajuste en sus finanzas.

⁵ Una transferencia extraordinaria o *ad hoc* se entiende como un instrumento financiero que no está contemplado en las normas que rigen las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales.

⁶ La evidencia para la argentina indica que esto no necesariamente es cierto.

Es posible caracterizar los factores que favorecen a los *bailouts* en: factores Ex-post, factores Ex-ante y de reputación (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Factores expost:

- a) Factores que afectan el costo de ajuste en los niveles subnacionales de gobierno en ausencia de un *bailout*.

Los costos en términos de bienestar asociados a un ajuste para evitar un rescate constituye uno de los elementos centrales. Dicho costo resulta considerablemente más alto cuando la jurisdicción tiene una base impositiva débil o carece de los instrumentos tributarios para introducir un ajuste necesario para sanear sus finanzas. Eichengreen y von Hagen (1996) argumentan que un fuerte desequilibrio vertical, entendido como un escaso nivel de recursos propios en términos de los recursos totales disponibles, acentúa la posibilidad de la ocurrencia de *bailout* dado que se carece de instrumentos para hacer ajustes en momentos de crisis.

Adicionalmente se menciona como un factor importante el grado de flexibilidad que mantiene el nivel inferior de gobierno para modificar bases tributarias, alícuotas impositivas y efectuar recortes en los presupuestos de gastos.

- b) Factores que afectan el beneficio para el gobierno central asociado con la decisión de otorgar un *bailout*.

Varios son los factores que pueden afectar el beneficio político de salir en ayuda a un gobierno subnacional en problemas. Cuanto más importantes sean estos beneficios más probable sea la ocurrencia de un *bailout*. Estos factores pueden estar asociados a una próxima elección, en particular, cuando la jurisdicción es importante en términos electorales, al hecho que la jurisdicción en cuestión es del mismo partido que el gobierno central o a la necesidad de que cierta jurisdicción apoye en el congreso nacional la

sanción de determinada ley nacional (o reforma)⁷. En la sección 3 veremos que este último elemento, los bailout dentro del juego político asociado a las reformas estructurales, ha sido un importante factor en el caso argentino.

- c) Factores que afectan el alcance de las externalidades.

Un último factor expost que favorece los *bailouts* son las externalidades que puede provocar la decisión de no otorgar un rescate. Cuando estas externalidades o derrames son muy fuertes con relación a otras jurisdicciones los incentivos del gobierno central para realizar un *bailout* se vuelven muy importantes. Sin dudas los rescates en los bancos estatales en Brasil, México y Argentina también están asociados con estas externalidades negativas.

Factores Ex ante

- d) Factores que afectan ex ante el beneficio del nivel inferior de gobierno derivado de un comportamiento fiscal irresponsable.

Son numerosos los factores que llevan a un nivel inferior de gobierno a mantener una conducta fiscal irresponsable. El beneficio marginal de un incremento en las erogaciones por encima del nivel de recursos disponibles puede ser mayor cuando media una importante elección, o cuando se atraviesa un período de alto desempleo. Naturalmente que el gobierno provincial toma en cuenta los factores a), b) y c) cuando adopta este tipo de decisiones.

- e) Factores institucionales que incentivan malos comportamientos fiscales en los niveles inferiores de gobierno.

⁷ En Banco Interamericano de Desarrollo (1998) se menciona como un factor adicional que aumenta el costo político de no intervenir si el origen de la crisis fue derivada de una mala gestión del gobierno nacional. Al respecto, menciona que puede haber sido excesivamente costoso en términos políticos que el gobierno de México no efectuó el salvataje de los estados provinciales después de la crisis que desató la devaluación del peso a mediados de diciembre de 1994.

En el problema de los *bailouts* el grado de autonomía para contraer endeudamiento que tenga el gobierno subnacional juega un papel central. Cuanto mayor sea esta autonomía, tanto a través del sistema financiero (público y privado) como a través de los retrasos en el pago a empleados públicos y proveedores, mayor será la probabilidad que dicha jurisdicción entre en una crisis y por lo tanto requiera un *bailout*. Cabe mencionar que en el caso de que el endeudamiento sea con el sistema financiero los incentivos que tiene el gobierno central en caso de que dicha jurisdicción repudie su deuda son elevados en función de las externalidades que este episodio puede generar en el sistema financiero doméstico. En tanto que si se trata de retrasos en el pago de salarios a los empleados públicos provinciales el gobierno nacional puede no estar dispuesto a asumir el costo político que esto le genera en un año electoral.

Factores reputacionales

- f) Factores que afectan la ganancia de los niveles superiores de gobierno de establecer la reputación de denegar los *bailouts*.

Los *bailouts* pueden dañar la credibilidad de los niveles superiores de gobierno en términos del compromiso a favor de una disciplina fiscal. Un gran número de factores pueden afectar esta reputación. Entre los factores que pueden reducir los beneficios de una buena reputación es posible mencionar a un sistema político inestable y la ausencia de reelección. Por otro lado, la falta de transparencia en las relaciones intergubernamentales es probable que reduzca la ganancia de una buena reputación.

Los *bailouts* pueden tomar una importante variedad de formas. Un *bailout* explícito es uno en el cual el gobierno central asume formalmente deuda (pasivos) generados en el nivel subnacional de gobierno. Un *bailout* implícito lo constituye el pago de una transferencia *ad hoc* o préstamo para que el gobierno subnacional enfrente dicho endeudamiento.

En un sentido más amplio un *bailout* puede constituir también la centralización de una responsabilidad de gobierno asignada, previamente, al nivel subnacional. En Argentina un caso interesante para analizar lo constituye la instrumentación del impuesto a los automotores con asignación específica para

el fondo de incentivo docente. El hecho que la responsabilidad sobre la educación no universitaria este en manos de las provincias hace que esta transferencia pueda ser caracterizada como un *bailout* que intenta remediar una mala provisión en los servicios educativos a nivel subnacional.

3. Los episodios para el caso Argentino⁸

En esta sección se identifican y analizan algunos episodios que responden a la caracterización de los *bailouts* desarrollados en la sección 2.

3.1 Cuando los *bailouts* toman la forma de la transferencia de responsabilidades: El caso de la nacionalización de los Sistemas Jubilatorios Provinciales (SJP).

Uno de los principales orígenes de los déficit provinciales eran los SJP. Estos sistemas constituían una pesada carga para los tesoros provinciales producto de criterios de elegibilidad excesivamente beneficiosos para acceder al beneficio previsional. Durante los años 1994 y 1996 la Nación absorbió los sistemas jubilatorios provinciales de 11 provincias. Como consecuencia de ello el gobierno federal asumió un importante costo fiscal como consecuencia de los desequilibrios que presentaban estos regímenes provinciales. A continuación describiremos los aspectos centrales de este episodio.

Principales características de los Sistemas Jubilatorios provinciales.

Hasta 1994 todas las provincias administraban sus propios sistemas de seguridad social para sus empleados públicos. Los regímenes cubrían los empleados públicos provinciales y municipales, al personal de empresas públicas, bancos provinciales y organismos descentralizados. Algunas provincias incluían, además, regímenes especiales para Amas de Casa (Catamarca, Entre Ríos y La Rioja) y pensiones graciables (Buenos Aires y La Rioja).

⁸ Esta sección constituye la sección 4 de J. P. Nicolini, J. Sanguinetti, P. Sanguinetti y M. Tommasi (1999): "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-national Governments and the Bailout Problem: The Argentine Case"

Estos sistemas habían sido diseñados sobre la base de los regímenes nacionales, es decir, estaban organizados como sistemas de reparto con garantía estatal.

Como en cualquier régimen de reparto, los haberes jubilatorios se financian con los aportes del personal, y los del estado provincial y municipal en su carácter de empleadores.

Los regímenes provinciales otorgaban 5 tipos de prestaciones: jubilación ordinaria, jubilación por invalidez, jubilación por edad avanzada, retiro policial y pensión por muerte del beneficiario directo. Sin embargo, algunas provincias establecieron por un período limitado jubilaciones anticipadas (por ejemplo, Córdoba y Río Negro) que permitieron el acceso al beneficio jubilatorio con una significativa reducción en los requisitos legales mínimos.

En general las condiciones de elegibilidad para acceder al beneficio de la seguridad social eran en los regímenes provinciales menos restrictivos que en el régimen nacional. Como se puede observar en el Cuadro 1 del anexo en muchas jurisdicciones las edades mínimas resultan inferiores a los 60 años tanto para los hombres como para las mujeres. Inclusive, en los regímenes especiales como policía o docente frente alumnos son aún más laxos en relación a las condiciones del régimen general⁹.

Estas condiciones, en particular las edades jubilatorias reducidas, ha implicado una baja relación entre trabajadores activos y jubilados. El punto es que esta relación constituye una variable clave para la supervivencia de un sistema de reparto. Aún cuando no existe información es de esperar que esta relación haya declinado en los últimos años. El cuadro 2 muestra el valor de esta relación para el año 1994. Se puede observar que en muchas jurisdicciones esta relación es bastante reducida, a pesar de superar el valor del régimen nacional.

⁹ En el caso de Río Negro el régimen para los maestros no contempla edades mínimas para la jubilación (sólo contempla 25 años de servicios). Esto generó una gran cantidad de "jubilados jóvenes" dado que en las provincias la planta de personal docente constituye una gran porción del empleo público.

Otro factor que probablemente atentó contra la sostenibilidad de los SJP era el alto nivel de los haberes en relación al salario promedio de los trabajadores activos, que inclusive en algunas provincias, como por ejemplo, Misiones, Formosa y Entre Ríos superaba el salario promedio de la administración pública provincial y municipal (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Regímenes de Jubilación Provincial
Indicadores Económicos Financieros

	jubilación prom. (1)	remuneración prom. (1)	Relación (2)	Déficit Previsional Anual (2)	
	en pesos	en pesos	Activo / pasivo	en mill. de \$	en % erog. Prev.
Santiago del Estero	769,1	s/d	s/d	65,3	60,0%
Jujuy	795,6	879,6	3,39	54,7	45,1%
Catamarca	617,4	s/d	s/d	41,9	45,1%
San Juan	836,7	946,7	2,01	86,6	41,2%
GCBA	582	628	1,83	193,1	39,2%
Santa Cruz	s/d	s/d	s/d	44,8	34,5%
Santa Fé	732,7	955,4	2,39	133	30,3%
Salta	733,5	857	2,63	50,7	27,2%
Tucumán	698,4	787	2,23	55,6	23,4%
Río Negro	1029,1	1101,6	3,34	35,0	23,1%
La Rioja	814,6	922,6	1,77	26,1	23,1%
Corrientes	708,9	722	2,68	35,8	22,2%
San Luis	607	990,9	2,22	14,2	19,6%
Entre Ríos	971,3	894,5	3,03	49,4	18,9%
Misiones	875,6	787,3	5,55	20,1	18,3%
Chaco	850,8	929,9	3,2	24,7	15,0%
Mendoza	664,4	1072,6	2,42	35,9	13,0%
Formosa	798,1	744,6	4,85	8,4	10,9%
Córdoba	1016,6	1088,7	2,42	65,7	10,2%
Buenos Aires	581,2	853	2,64	89,4	7,2%
Neuquén	s/d	s/d	s/d	1,5	1,7%
La Pampa	s/d	s/d	s/d	-0,2	-0,3%
Chubut	s/d	s/d	s/d	-3,8	-5,3%
Tierra del Fuego	s/d	s/d	s/d	-30,2	-96,8%
Total /Promedio	s/d	901,8	2,65	1065,1	22,9%
Régimen Nacional	299.2	s/d	1,35		

(1) Año 1995

(2) Año 1994 (Santiago del Estero (1993), Catamarca (1993) y GCBA (1993)).

(3) Considerando el supuesto que 15% de los aportantes optaran por el régimen de capitalización.

(4) Información presupuestaria

Fuente: Elaboración propia

En parte como consecuencia de estos factores, a mediados de la década del 80 estos regímenes, al igual que el Nacional, entraron en crisis. En dichos años los aportes genuinos de los sistemas comenzaron a mostrarse insuficientes para financiar un nivel de prestaciones crecientes. Como consecuencia los regímenes comenzaron a evidenciar desequilibrios presupuestarios importantes

Como consecuencia de ello en algunas provincias, como por ejemplo, Mendoza y La Rioja se establecieron asignaciones de impuestos específicos para reforzar los ingresos de los sistemas previsionales, por ejemplo, los impuestos de juegos de azar o a la nómina salarial. En otras se instrumentaron, vía leyes de emergencia previsional, aportes extraordinarios de los propios jubilados y pensionados, como en el caso de la provincia de Entre Ríos.

Considerando las transferencias que los tesoros provinciales debieron realizar a los SJP se puede estimar que el déficit previsional para las 24 jurisdicciones aumentó entre 1990 y 1994 un 54%, al pasar de un déficit de \$ 596 millones en 1990 a un déficit de \$ 917 millones en 1994. Durante el año 1995 los tesoros provinciales debieron transferir recursos para cubrir este desequilibrio por \$ 940 millones.

Si observamos los resultados de los SJP antes de los traspasos (ver cuadro 2) se puede observar situaciones más comprometidas que otras. Sin lugar a dudas, los desequilibrios más importantes en términos absolutos correspondían a la Ciudad de Buenos Aires (\$ 193,1 millones), Santa Fe (\$ 133 millones), y Buenos Aires (\$ 89,4 millones). Sin embargo, en términos de la magnitud de los gastos previsionales los desequilibrios más acuciantes se presentaban en Santiago del Estero (60,0% de la erogaciones previsionales), Jujuy y Catamarca (45,1%), San Juan (41,2%) y Ciudad de Buenos Aires (39,2%).

A principios del año 1995 la economía argentina se ve afectada seriamente por los efectos de la devaluación mexicana, en diciembre de 1994. La fuerte restricción de financiamiento que enfrentaban muchas jurisdicciones provinciales afectó seriamente la disponibilidad de recursos de los tesoros

provinciales, generando en muchos casos prolongados retrasos en los pagos de jubilaciones y pensiones¹⁰.

Esto fue configurando un ambiente propicio para el traspaso de los SJP a la órbita nacional que fue aprovechado políticamente por los nuevos gobernadores. Aún cuando se observaba una desconfianza por parte de muchos sindicatos estatales, en general el traspaso de las cajas tenía, principalmente, el apoyo del sector pasivo provincial¹¹.

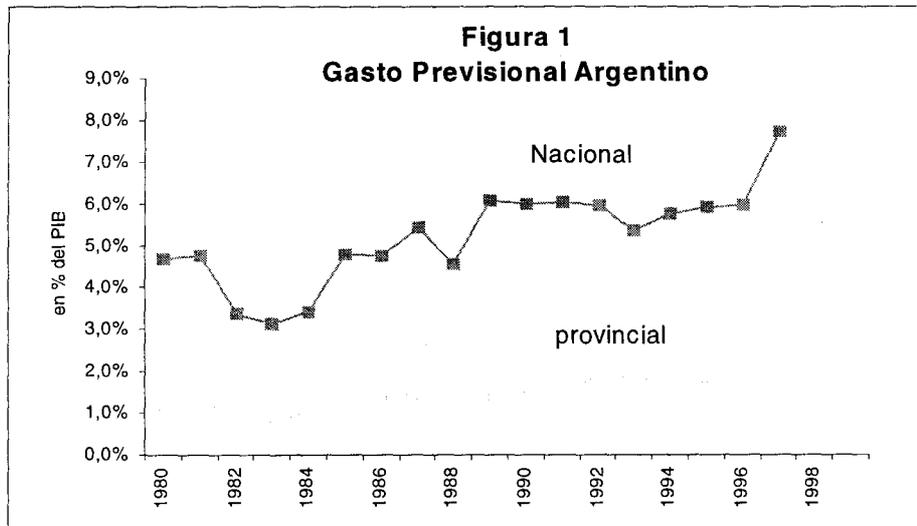
Factores institucionales y el costo fiscal del traspaso de los Sistemas Jubilatorios Provinciales

En agosto de 1993 el gobierno nacional y las provincias subscribieron un segundo Acuerdo Federal¹², "Pacto Fiscal para el Empleo, la Producción y el

¹⁰ Con relación a los retrasos en el pago de los haberes quizá el caso más dramático halla sido el de la provincia de Río Negro que en el año 1995 adeudaba ocho meses de jubilaciones. Otras provincias que mantenían retrasos en los pagos de haberes eran Tucumán, Jujuy, Salta y San Juan.

¹¹ Con la crisis del Tequila se aceleró también el proceso de privatización de los bancos públicos provinciales.

¹² En agosto de 1992 el gobierno nacional y las provincias firman el primer Pacto Fiscal Federal. El gobierno nacional a través de la figura del Ministro de Economía (D. Cavallo) y el Ministro del Interior (J.L. Manzano), buscó con dicho pacto obtener los recursos adicionales que necesitaba para instrumentar una reforma previsional de alto costo fiscal. Esto lo consigue mediante una afectación del 15% de la masa coparticipada para destinar al Sistema de Seguridad Social. A cambio el gobierno nacional le garantiza a las provincias un piso mensual de transferencias de \$ 740 millones.



Crecimiento”, con el cual el gobierno nacional pretendía introducir una reforma sustancial en los sistemas tributarios provinciales – se establecía, entre otras cosas, la eliminación de impuestos distorsivos y la sustitución del impuesto a los ingresos brutos por un impuesto a las ventas minoristas- y avanzar en la desregulación de actividades económicas bajo el control de las administraciones provinciales. Otra parte importante del pacto lo constituía la decisión del gobierno nacional de “aceptar” –este era el término que se utilizó en el Acuerdo- la transferencia de los SJP a la órbita nacional.

Es importante señalar que la transferencia de los SJP a la órbita nacional se enmarcaba en el proceso de transformación estructural de las administraciones provinciales que particularmente se impulsaba desde el Ministerio de Economía de la Nación. En este sentido, la unificación del sistema de jubilaciones y pensiones en el orden nacional, permitía, entre otras cosas, eliminar los privilegios que representaban la existencia de diferentes regímenes jubilatorios y la progresiva incorporación del universo de trabajadores al nuevo régimen de capitalización.

Un aspecto para destacar de la transferencia de los SJP es que al momento de firmar el acuerdo no se contaba con estudios que identificaran el costo fiscal de dichos traspasos. Los únicos datos disponibles en ese momento eran los montos de las transferencias que los Estado provinciales hacían a los regímenes provinciales. Sin embargo, como veremos más adelante esta información no permitía saber el costo fiscal de dichos traspasos.

En virtud del acuerdo mencionado, durante el año 1994 se producen los primeros traspasos de los sistemas jubilatorios provinciales de las provincias de Catamarca, Santiago del Estero y la Ciudad de Buenos Aires. En los dos primeros casos la transferencia coincidió con el período de intervención del Poder Ejecutivo Nacional en dichas provincias y en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, debe recordarse que por la Constitución Nacional el Intendente era elegido por el Presidente de la Nación. En tanto que durante los últimos días del mes de diciembre de 1995 se negoció y transfirió la Caja de Previsión de la provincial de Salta, en el mes de enero de 1996 se acordó la transferencia de las cajas de San Juan y Mendoza y en marzo se concretó el traspaso de la caja de previsión de La Rioja. En tanto que, entre los meses de abril y noviembre se firmaron los convenios por la transferencia a la órbita nacional de los sistemas jubilatorios de las provincias de Jujuy, Río Negro, Tucumán y San Luis.

En el cuadro 3 se indica el costo fiscal de este episodio, destacándose la magnitud de los déficit asumidos por la absorción de los sistemas de la Ciudad de Buenos Aires (\$ 256,6 millones) y las provincias de Santiago del Estero (\$ 156,6 millones) y San Juan (\$ 140,7 millones). Es importante notar que el costo fiscal para el tesoro nacional es en realidad mayor al déficit de los sistemas previsionales (en las provincias) producto de la adecuación de las normas y las condiciones de los sistemas provinciales al régimen nacional. Por un lado, al no incorporarse al régimen nacional los ingresos impositivos extraordinarios que muchos regímenes mantenían y, por el otro, al incorporarse trabajadores activos al sistema de capitalización¹³. Estos elementos hicieron que el costo

¹³ Es importante señalar que cuanto mayor sea el número de personas que optaba por el régimen de capitalización mayor es el costo fiscal de los traspasos por cuanto dichos aportes personales se depositaban en la cuenta individual de dicha persona en la AFJP.

fiscal de la transferencia de los SJP para el tesoro nacional representara más de \$ 1.500 millones anuales en 1998.

En la figura 1 se puede observar el incremento en el gasto previsional nacional provocado por el traspaso de los SJP a la Nación.

Cuadro 3
Costo Fiscal de los traspasos
en millones de pesos

	Costo Fiscal Estimado (1)/(2)	Costo Fiscal Efectivo (3)
	año 1996	Año 1998
Santiago del Estero	s/d	158,8
Jujuy	55,0	106,2
Catamarca	s/d	132
San Juan	90,9	135,4
GCBA	s/d	256,6
Santa Cruz	s/d	
Santa Fé	120,4	
Salta	79,8	115,7
Tucumán	32,2	192,5
Río Negro	44,5	109,4
La Rioja	64,6	124,8
Corrientes	66,5	
San Luis	32,8	48,7
Entre Ríos	38,2	
Misiones	20,0	
Chaco	45,1	
Mendoza	102	143
Formosa	s/d	
Córdoba	189,6	
Buenos Aires	138,3	
Neuquén	s/d	
La Pampa	s/d	
Chubut	s/d	
Tierra del Fuego	s/d	
<i>Total /Promedio</i>	1120,4	1523,1
Régimen Nacional		

(1) Año 1994 (Santiago del Estero (1993), Catamarca (1993) y GCBA (1993)).

(2) Considerando el supuesto que 15% de los aportantes optaran por el régimen de capitalizaci

(3) Información presupuestaria

Fuente: Elaboración propia

Cabe preguntarse ahora ¿cuales han sido las razones para que algunas provincias aceptaran el *bailout* y otras no?

Como fue señalado el traspaso de las cajas a la órbita nacional representaba para las provincias un beneficio fiscal equivalente al déficit que mantenían sus sistemas jubilatorios y un costo político asociado a la incorporación del personal estatal en actividad a un sistema jubilatorio más restrictivo. Mientras que el beneficio fiscal se extendía en el tiempo el costo político recaía íntegramente en el gobernador de turno.

Seguramente el resultado de este *tradeoff* afectó la decisión sobre la decisión de transferir o no el sistema jubilatorio a la órbita provincial.

Es importante entonces identificar y cuantificar estos elementos para saber algo más sobre cuales han sido los factores que llevaron a que solo un grupo de provincias decidieran realizar el traspaso¹⁴.

En el cuadro 2 se observa en general que los sistemas previsionales con mayor desequilibrio en términos de las erogaciones previsionales fueron transferidos. Indudablemente el beneficio fiscal en dichas provincias era considerable. Hubo tres excepciones a esta regla: Mendoza que con un desequilibrio previsional relativamente bajo tomó la decisión de traspasar su sistema a la Nación y Santa Fe y Neuquén que a pesar de mantener desequilibrios importantes en sus sistemas jubilatorios (\$ 133 millones anuales en el primero y \$ 45 millones en el segundo) optaron por no transferir sus cajas jubilatorias a la Nación.

En el caso de la provincia de Mendoza hay que señalar que la caja de jubilaciones tenía asignado ingresos tributarios extraordinarios que disminuían considerablemente su desequilibrio.

El otro factor que afectaba la decisión de traspasar o no el SJP era el costo político que enfrentaba la administración. No resulta fácil identificar mediante alguna variable dicho costo. Una medida que podría indicar algo al respecto es

¹⁴ También es cierto que las nuevas autoridades económicas no alentaron en ningún momento el traspaso de nuevos regímenes previsionales.

la cantidad de personas que se veían afectadas por dicha medida, es decir, el número de empleados estatales y municipales involucrados en los regímenes previsionales provinciales. En la Tabla 4 se presenta la relación entre trabajadores activos (estatales y municipales) y la cantidad de electores (votantes) en cada jurisdicción:

En el cuadro 4 esta variable (costo político) indica una alta participación del empleo público en relación al número de votantes en las provincias de Catamarca, Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquen, Santa Cruz y Tierra del Fuego. De este grupo sólo transfirieron sus sistemas jubilatorios las provincias de Catamarca y La Rioja. Dado que en dichas provincias la magnitud del déficit era considerablemente alto es probable que el beneficio fiscal haya compensado este mayor "costo político".

Por otro lado, en la decisión sobre impulsar el traspaso o no de la caja de jubilación a la órbita nacional, probablemente, pesó la voluntad y la posibilidad que tenían los gobernadores para instrumentar un ajuste en el sistema previsional. En el cuadro 4 es posible advertir para algunas provincias que optaron por no transferir su sistema jubilatorio una disminución del déficit previsional entre los años 1995 y 1997. Estos ajustes han sido importantes en los casos de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos (ver cuadro 4). En general estos ajustes requerían de leyes de emergencia previsional que debían ser aprobados en las respectivas legislaturas y contenían topes en las jubilaciones máximas. En aquellas provincias que no existía la voluntad ni tenían los instrumentos "poder político" para hacer dichos ajustes seguramente el traspaso a la Nación era una opción más interesante.

El último elemento para considerar es la composición de la legislatura provincial ya que el traspaso requería su ratificación mediante una ley provincial. En el cuadro 4 se presenta información sobre la composición de las legislaturas provinciales. Se observa que en los casos de las provincias que adoptaron la política de transferir mantenían mayoría en sus legislaturas. La excepción a esta regla se dio en Catamarca y Tucumán.

Cuadro 4
Variables políticas y fiscales relacionadas a la transferencias de las cajas
 en millones de pesos corrientes

Provincias	Transfirió	Déficit previsional			costo político (1)	Filiación política del gobernador	Gobierno Dividido	Composición legislaturas	
		Año 1995	Año 1996	Año 1997				Diputados	Senadores
Ciudad de Buenos Aires (1993)	SI				4,2%	Intervención Federal			
Buenos Aires	No	66,2	189,3	90,6	5,4%	PJ	NO		
Catamarca (1993)	SI	s/d	41,6		18,5%	FC	SI	46,0%	62,0%
Córdoba	No	79,7	63,2	52,3	5,4%	UCR	NO		
Corrientes	No	34,4	22,6	31,4	9,2%	PA	NO		
Chaco	No	27,9	15,9	24,5	9,1%	PJ	SI		
Chubut	No	s/d	3,9	-3,8	12,5%	UCR	NO		
Entre Ríos	No	46,3	67,5	45,9	8,3%	PJ	SI		
Formosa	No	12,8	12,8	7,7	15,9%	PJ	NO		
Jujuy (1996)	SI	57	51,7		11,4%	PJ	NO	54,1%	
La Pampa	No	s/d	9,5	-0,2	9,5%	PJ	NO		
La Rioja (1996)	SI	26	20		23,2%	PJ	NO	90,0%	
Mendoza (1996)	SI	35	33,3		6,8%	PJ	NO	54,1%	52,6%
Misiones	No	s/d	5,4	-17,9	8,1%	PJ	NO		
Neuquén	No	s/d	1,5	25,5	16,9%	MPN	NO		
Río Negro (1996)	SI	35,5	24,8		12,6%	UCR	NO	51,1%	
Salta (1996)	SI	51,6	18,8		9,2%	PJ	NO	60,0%	86,9%
San Juan (1996)	SI	61,8	54,9		9,9%	PJ	NO	62,2%	
San Luis (1996)	SI	s/d	6,8		10,4%	PJ	NO	58,1%	100,0%
Santa Cruz	No	s/d	57,9	44,8	22,4%	PJ	NO		
Santa Fe	No	62	76,1	106	6,1%	PJ	NO		
Santiago del Estero (1993)	SI	s/d	65,3		8,9%	Inter. Federal			
Tucumán (1996)	SI	70,4	70,4		8,4%	PJ	SI	47,5%	
Tierra del Fuego	No	s/d		-30,2	16,6%	PJ	SI		

(1) Proporción de personal estatal (y municipal) sobre cantidad de electores

Source: Elaboración propia

3.2 Los préstamos de la tesorería. El caso de los préstamos en BOTESO 10 a las provincias durante 1992-94.

Entre 1992 y 1994 el gobierno federal asistió financieramente a siete provincias argentinas que atravesaban por dificultades fiscales y financieras. El rescate tomo la forma de préstamos de la tesorería utilizando bonos públicos emitidos para otros usos. En forma discrecional y mediante un instrumento *ad hoc* el gobierno nacional otorgó préstamos por un total de U\$S 800 millones a dichas jurisdicciones. A continuación se describen los principales elementos que constituyen este episodio.

Principales características de los programas de asistencia financieras a provincias en BOTESO 10.

Para poder asistir financieramente a las provincias que se encontraban con dificultades financieras sin tener que recurrir a préstamos directos de la tesorería o redescuentos del Banco Central a través de los bancos provinciales, el gobierno nacional utilizó durante 1992 y 1994 títulos públicos nacionales que había emitido la tesorería para cancelar deudas del Estado Nacional con sentencia judicial anterior al mes de abril de 1991 (ley 23.982).

El cuadro 5 presenta las 7 provincias que fueron favorecidas con estas operaciones de crédito, las fechas en que fueron firmados los convenios de préstamos, los déficit provinciales y otros indicadores económicos y fiscales. Se puede observar que, en general, las provincias que fueron beneficiadas han sido todas de menor desarrollo relativo y gobernadas por diferentes extracciones políticas. Las provincias de Corrientes y Santiago del Estero se destacan por haber recibido estos préstamos del gobierno federal durante un período de intervención federal. Las otras provincias que recibieron estos préstamos han sido Catamarca y Río Negro ambas gobernadas por partidos de la oposición al gobierno federal, Corrientes gobernada por un partido local y Misiones, Formosa y Tucumán gobernadas por el Partido Justicialista (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Préstamos de la Tesorería a provincias en BOTESO 10
en millones de pesos

	Monto	Fecha del Convenio de Préstamo	Variables Fiscales (Año 1994)			Variables Políticas (Año 1994)	
			Déficit Fiscal	Amort. de Deuda	Desequilibrio vertical (2)	Filiación Política	Porcentaje electorado
Ciudad de Buenos Aires	0		-13,5	-283,5	93,1%	PJ	11,4%
Buenos Aires	0		307,2	-90,4	55,0%	PJ	37,1%
Catamarca (1994)	70	20/01/94	98,2	-9,8	13,4%	FCS	0,8%
Córdoba	0		414,8	-34,5	41,3%	UCR	8,9%
Corrientes (1992)	70	09/10/92	9,3	-32,5	11,6%	Int. Fed	2,4%
Corrientes (1994)	199,9	25/03/94	84,6	-130,6	12,5%	Int. Fed	2,4%
Chaco	0		56	-46,6	13,4%	ACHA	2,5%
Chubut	0		186,9	-39,7	30,4%	UCR	1,0%
Entre Ríos	0		72,1	-52,2	29,0%	PJ	3,3%
Formosa (1994)	150	30/06/94	146,8	-174,9	7,6%	PJ	1,1%
Jujuy	0		129	-16,8	11,7%	PJ	1,4%
La Pampa	0		35,9	-0,4	26,9%	PJ	0,9%
La Rioja	0		21,3	-19,3	4,4%	PJ	0,7%
Mendoza	0		-9,6	-46,7	33,2%	PJ	4,2%
Misiones (1994)	6	08/03/94	76,8	-9,6	16,4%	PJ	2,1%
Neuquén	0		126,8	-42,8	56,7%	MPN	1,1%
Río Negro (1994)	68	21/01/94	168,7	-12,0	31,7%	UCR	1,3%
Salta	0		53,1	-37,9	21,0%	PRS	2,4%
San Juan	0		252,5	-11,3	17,7%	PJ	1,6%
San Luis	0		11,6	0,0	25,9%	PJ	0,9%
Santa Cruz	0		45,9	-4,1	39,9%	PJ	0,4%
Santa Fe	0		2,5	-2,2	38,9%	PJ	9,0%
Santiago del Estero (1993)	78	26/11/93	98,8	-26,8	10,2%	PJ/Int. Fed	2,0%
Santiago del Estero (1994) (1)	80,4	21/03/94	77,5	-48,5	12,9%	Int. Fed	2,0%
Tucumán (1994)	80	14/07/94	86,3	-30,5	21,0%	FE (PJ, otros)	3,4%
Tierra del Fuego	0		25,4	-6,4	26,5%	MPF	0,2%

(1) Incluye el tercer convenio de préstamo firmado el (FCS) Frente Cívico y Social.

(2) Medido como la relación entre recursos propios si (MPF) Movimiento Popular Fueguino

(PAL) Partido Autonomista Liberal

(PJ) Partido Justicialista

(UCR) Unión Cívica Radical

(ACHA) Acción Chaqueña

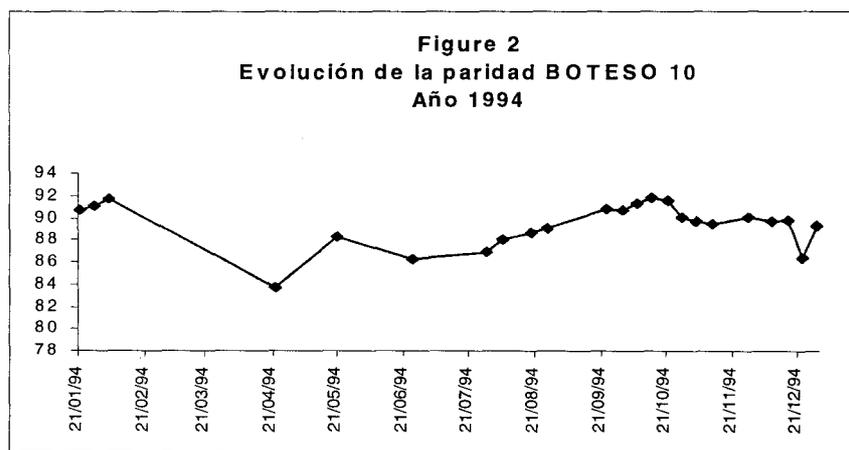
(FE) Frente de la Esperanza (PJ y otros partidos)

La importancia de estos préstamos esta asociada a la magnitud que han tenido estas operaciones con relación al financiamiento de las jurisdicciones provinciales. Si se consideran únicamente los préstamos a las provincias en BOTESO 10 otorgados durante el año 1994, estos préstamos cubrían el 89,5% de las necesidades de financiamiento de dichas provincias. Considerando todos los préstamos otorgados en BOTESO 10 –es decir incluyendo los préstamos en BOTESO 10 a Corrientes en 1992 y Santiago del Estero en 1993- las provincias recibieron recursos por alrededor de \$ 800 millones.

Por otra parte, la característica de las operaciones, en especial, un costo financiero inferior a otras fuentes de financiamiento –los títulos pagaban una

tasa LIBOR significativamente menor a la tasa de mercado de préstamos a provincias de ese momento- y los plazos más prolongados que los habituales, constituyeron un beneficio extraordinario para las provincias que accedieron a estas operaciones¹⁵.

Para otorgarle un marco de institucionalidad las operaciones eran acordadas a través de la firma de un convenio entre el gobierno nacional y las provincias. Dichos convenios fueron diseñados en el ámbito del Ministerio de Economía y contaban con la firma del Secretario de Hacienda y el gobernador.



¹⁵ El decreto 211/92 establece en su artículo 2° las siguientes características del título público: a) Denominación: Bonos de la Tesorería a 10 años de plazo; b) Moneda de emisión dólares estadounidenses; c) Monto total de la emisión: Dólares estadounidenses quinientos millones (US\$ 500 millones); d) Fecha de emisión: abril de 1990; e) Plazo 10 años; f) Amortización: se efectuará en treinta (30) cuotas trimestrales y sucesivas, equivalentes las veintinueve (29) primeras al tres con treinta centésimos por ciento (3,30%) y la última al cuatro con treinta centésimos por ciento (4,30%) del monto emitido más los intereses capitalizados, devengados durante los primeros treinta (30) meses. La primera cuota vencerá a los treinta y tres (33) meses de la fecha de emisión; g) Intereses: devengarán la tasa de interés que rija en el mercado interbancario de Londres (LIBOR) para los depósitos en Eurodólares a tres (3) meses de plazo. Los intereses se capitalizarán durante los primeros treinta (30) meses y se pagarán juntamente con las cuotas de amortización.

En dichos convenios se argumentaba que las dificultades económico-financieras que se presentaban en la provincia podían atentar contra las condiciones de gobernabilidad y por lo tanto justificaban una asistencia financiera. Los convenios celebrados ratificaban, por otro lado, la necesidad de avanzar en la adopción de medidas estructurales que actuaran efectivamente sobre el desarrollo de las economías provinciales (ver cuadro 6).

En virtud de ello los convenios incluían entre sus cláusulas condicionalidades de tipo fiscal en torno a la disminución de los déficit fiscal, el congelamiento de la planta de personal, o la prohibición a contraer nuevo endeudamiento. No obstante, estas condicionalidades nunca fueron operativas, por el contrario, la situación de muchas de estas provincias se vio agravada requiriendo en algunos casos nuevos préstamos del gobierno nacional, por ejemplo, Santiago del Estero y Corrientes.

Una vez otorgado los préstamos las provincias cedían los títulos públicos a un agente financiero del sector privado para su canje. Este agente financiero debía realizar una colocación gradual en el mercado de títulos de modo de garantizar una normal absorción de los mismos, evitando caídas pronunciadas en su cotización. No obstante es posible advertir en el primer trimestre del año 1994 una caída significativa de la paridad de dichos títulos. Esto le generó a las provincias un incremento en la tasa de interés implícita de los préstamos. En el Gráfico 2 se indica la evolución de la paridad de estos bonos.

Cuadro 6
Préstamos en BOTESO 10 a provincias. Condicionales

Jurisdicción	Fecha del convenio	Condicionales	Déficit fiscal posterior en mill. de U\$S
Corrientes	09/10/92	Cumplimiento de metas fiscales (recursos propios, déficit, etc.), privatizaciones, saneamiento previsional y reducción masa salarial.	11,70
Corrientes	25/03/94	Instrumentación de un plan global de saneamiento fiscal y financiero que permite obtener un rápido equilibrio fiscal y un gasto de capital equivalente al 12% de las erogaciones totales.	68,10
Santiago del Estero	26/11/93	Aumento de la relación recursos propios / erogaciones financiadas con rentas generales, eliminación del déficit presupuestario, reducción de la relación erogaciones corrientes / total erogaciones y no incurrir en nuevo endeudamiento a excepción del originado en títulos públicos nacionales	77,50
Santiago del Estero	21/03/94	Producir un reforma estructural del Estado Provincial, adoptar medidas que permitan lograr en forma inmediata la consolidación del equilibrio presupuestario, etc.	23,10
Santiago del Estero	29/08/94	sin condicionales	
Catamarca	20/01/94	Implementar un plan de reforma estructural, adoptar medidas tendientes a lograr el equilibrio fiscal, aplicar el superávit corriente que se genere a un efectivo programa de crecimiento económico, etc.	64,30
Río Negro	21/01/94	sin condicionales	235,00
Misiones	08/03/94	sin condicionales	155,00
Formosa	30/06/94	Implementar un plan de reforma estructural, adoptar medidas tendientes a lograr el equilibrio fiscal, aplicar el superávit corriente que se genere a un efectivo programa de crecimiento económico, privatización del banco provincial, a no incurrir en nuevo endeudamiento	136,10
Tucumán	14/07/94	Implementar un plan de reforma estructural, adoptar medidas tendientes a lograr el equilibrio fiscal, aplicar el superávit corriente que se genere a un efectivo programa de crecimiento económico, etc.	227,40

Fuente: Elaboración propia en base a los convenios de préstamos

En los convenios se incluía una cláusula que establecía expresamente que los préstamos debían ser cancelados a través de la afectación automática de los recursos que le corresponden a la provincia en virtud del régimen de distribución de recursos coparticipados establecido por la ley 23.548. Esto aseguraba la devolución de los fondos en los plazos convenidos.

En función de la discrecionalidad con que fueron asignados los préstamos y las características y condiciones de las operaciones se podría argumentar la presencia de un verdadero episodio de *bailout*. El gobierno federal sale al rescate de algunos gobiernos subnacionales para paliar una situación de crisis fiscal y financiera mediante un recurso extraordinario o *ad hoc*. Si bien no se trata de una transferencia no reintegrable, dichas operaciones de préstamos generaron para el fisco un costo fiscal significativo.

Es importante notar que estas operaciones no fueron gratuitas para el gobierno nacional. Por un lado, la magnitud de las operaciones –en total los préstamos en BOTESO 10 le significaron a la nación un nuevo endeudamiento en títulos por U\$S 800 millones-, con los efectos que esto tiene sobre la posición financiera del gobierno nacional. Los principales costos para el tesoro nacional se originaban en una prima mayor en el costo de financiamiento del gobierno Argentino producto además de una baja en la paridad de los títulos públicos nacionales.

Por otra parte resulta bastante claro que las provincias obtuvieron grandes beneficios con las operaciones en BOTESO 10 en virtud de la importante diferencia entre el costo de este financiamiento y el costo alternativo de financiamiento en el mercado financiero privado.

Algunas explicaciones respecto a la ocurrencia de dicho episodio.

Del análisis de la cuadro 5 se desprende que los préstamos de la tesorería a las provincias en BOTESO 10 fueron asignados, principalmente, a provincias con fuertes desequilibrios fiscales independientemente de su filiación política. En tal sentido se le han otorgado este tipo de préstamos a provincias opositoras (Río Negro y Catamarca), provincias justicialistas (Misiones, Tucumán y Santiago del Estero) y provincias intervenidas (Corrientes y Santiago del Estero).

Por otra parte, se puede observar en la cuadro 5 que las provincias que han recibido este tipo de préstamo han sido jurisdicciones que mantienen un desequilibrio vertical considerable medido en términos de la proporción de recursos propios en relación al total de sus recursos.

Un último aspecto para tener en cuenta con relación a este episodio es que el Poder Ejecutivo Nacional ha recurrido con bastante frecuencia a este tipo de arreglos *ad hoc* para impulsar reformas en la órbita nacional o provincial o conseguir la adhesión a determinada ley. En este contexto deben ser considerados los préstamos a las provincias de Río Negro y Catamarca. Estos préstamos fueron otorgados con el propósito de impulsar la adhesión de dichas provincias al Pacto Fiscal Federal puesto que la firma de los convenios coincidió con la fecha de adhesión de dichas provincias al Pacto.¹⁶

3.3 Transferencias vía los Aportes del Tesoro Nacional.

El esquema de coordinación fiscal y financiera entre la Nación y las provincias contempla los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a provincias que estén atravesando por dificultades financieras. Si bien este esquema de transferencias no debe ser considerado per se como un *bailout* cabe analizar si existe algún tipo de relación entre estos aportes y la situación fiscal y política que estaba atravesando la provincia.

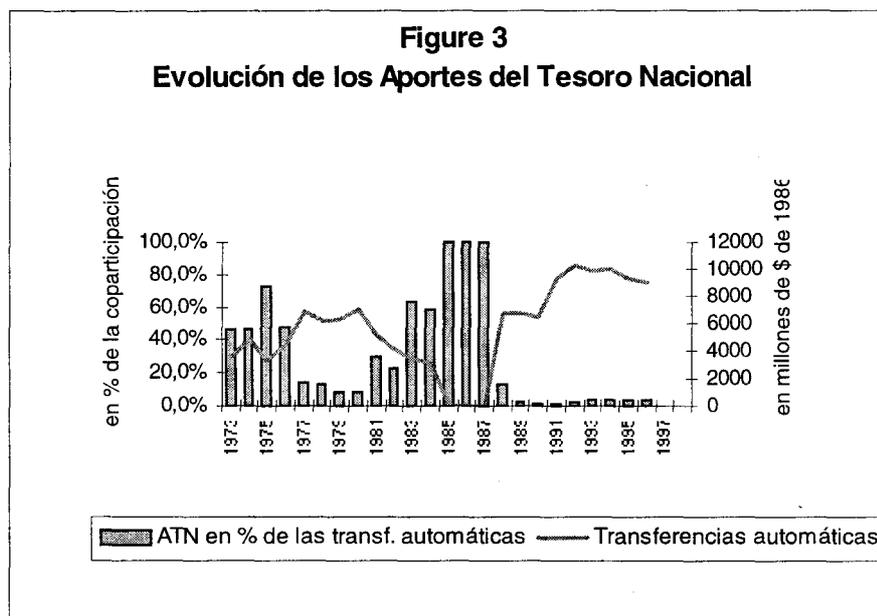
El marco legal de los Aportes del Tesoro Nacional

Los Aportes del Tesoro Nacional constituyen fondos especiales que el gobierno nacional asigna discrecionalmente a las provincias y, más recientemente, e indirectamente a los municipios.

¹⁶ Es importante señalar que dicho pacto fue firmado el 12 de agosto de 1993 y que no contó con la adhesión de las provincias de Catamarca, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Neuquén y Córdoba. La provincia de Chubut adhirió al pacto en el mismo momento que firmó con la Nación un acuerdo de compensaciones de deudas y créditos con la Nación (29/12/93), en los restantes casos la adhesión se consiguió mediante la entrega de Aportes del Tesoro Nacional, el pago de regalías mal liquidadas y el instrumentación de una transferencia para subsidiar el consumo de gas en las provincias patagónicas.

Estos aportes no son nuevos en el esquema de coordinación fiscal federal, sino que se originan en la organización misma del Estado Argentino. En la constitución Nacional de 1853, el inciso 8 de su artículo 67 establece que corresponde al Congreso "... acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

Hasta el año 1935 estos aportes eran los únicos fondos que la Nación giraba regularmente a las provincias. A partir del año 1935 estos aportes convivieron con diferentes esquemas de distribución automática de recursos federales.



En el gráfico 3 se presenta la evolución de los Aportes del Tesoro Nacional durante los últimos 25 años. Es posible advertir como en este período la participación de los ATN en relación a las transferencias totales a provincias varía en función de la magnitud de las transferencias totales a provincias.

En general, en aquellos años en los que las transferencias automáticas vinculadas al esquema de coparticipación federal de impuestos aumentan, la

participación de los ATN disminuyen. En los años 70 y principios de los 80 se puede advertir un crecimiento en la participación de los ATN, coincidiendo con los años en los que la inflación era mayor, los recursos tributarios menores y necesariamente, el gobierno nacional debía coparticipar de alguna manera los recursos del impuesto inflacionario.

Entre los años 1985 y 1988 los ATN pasaron a cumplir un papel central en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. La ausencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos —a fines de 1994 vence la ley 20.221 que regía desde 1973— hicieron que los recursos a provincias se canalizaran vía estos aportes. Los fondos eran distribuidos en esta etapa en función de las capacidades de presión de cada una de las jurisdicciones sobre el nivel federal de gobierno.

Con la sanción de la ley 23.548, a fines de 1987, se ordena la distribución de los fondos federales y se le otorga un marco legal a los aportes del tesoro nacional. A fines del año 1987 se dicta la ley 23.548 en la que se incluye una cláusula específica para los Aportes del Tesoro Nacional. En dicha ley se establece que el 1% de la masa coparticipada se destinará a la formación de un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y que tendrá como destino atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Además indica que el Ministerio del Interior será el responsable para su distribución entre las jurisdicciones (artículo 5° ley 23.548).

Una característica particular en esta última etapa es el tratamiento especial que se le otorga a la provincia de La Rioja. El hecho es que desde 1988 dicha provincia absorbe anualmente cerca del 35% de estos recursos a partir de un acuerdo político entre el presidente Alfonsín y el entonces gobernador de la provincia de La Rioja (C. Menem)¹⁷ (ver cuadro 7).

¹⁷ La provincia de La Rioja no sólo recibe una gran porción de los Aportes del tesoro Nacional, sino que además, recibe a través de una partida presupuestaria específica cerca de \$ 140 millones anuales de la tesorería.

Análisis de la distribución de los Aportes del Tesoro Nacional

El gobierno nacional a través del Ministerio del Interior distribuye mensualmente los recursos del fondo de ATN a cada una de las jurisdicciones exceptuando a la Ciudad de Buenos Aires. La distribución se realiza sin un criterio explícito. Sin embargo, es posible identificar períodos en los que ciertas provincias se han visto beneficiadas con una “cuota” adicional de ATN. En general estas cuotas adicionales están asociadas a la ocurrencia de algún tipo de episodio particular en dicha jurisdicción. A continuación trataremos de identificar estos episodios utilizando los fondos distribuidos más recientemente (1990-98).

Con la información disponible sobre la distribución secundaria de los Aportes del Tesoro Nacional y el criterio aquí adoptado (50% por encima del promedio del período bajo análisis) todas las provincias excepto la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja han sido beneficiadas con un incremento en los aportes del tesoro nacional (ver Cuadro 8).

Indudablemente esta mayor cantidad de aportes del tesoro nacional está vinculado, en general, a determinados factores políticos, institucionales y económicos ocurridos en las jurisdicciones provinciales. Por ello es que resulta interesante observar cual era la situación fiscal que atravesaba la provincia, la proporción de los recursos propios en relación a los ingresos totales, el color político de las autoridades provinciales o la existencia o no de elecciones. Todos estos elementos nos pueden ayudar a entender la lógica de la distribución de los Aportes del Tesoro Nacional¹⁸.

¹⁸ En Cetrángolo y Gimenez (1997) se ensayan sin éxito diferentes criterios de distribución de los Aportes del Tesoro Nacional en la búsqueda de una lógica en la distribución.

Cuadro 7
Distribución de los Aportes del Tesoro Nacional
en pesos constantes de 1996

Jurisdicciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(1)	1998 (1)
Ciudad de Buenos Aires	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Buenos Aires	3.450	9.403	27.536	4.619	11.903	4.420	13.031	14.134	8.530
Catamarca	11.020	5.163	2.814	2.803	2.533	896	596	627	3.253
Córdoba	1.129	1.979	5.377	9.333	9.592	11.706	7.634	8.268	14.188
Corrientes	876	4.642	21.054	49.022	16.494	12.482	6.530	8.823	15.464
Chaco	3.342	1.160	6.909	11.881	13.645	16.275	11.421	9.380	10.744
Chubut	3.821	952	3.593	1.752	4.179	4.031	4.562	3.884	9.993
Entre Ríos	2.764	4.582	8.442	10.480	7.440	7.286	8.618	10.736	19.941
Formosa	6.856	21.038	17.336	4.268	8.769	13.498	14.731	10.852	8.055
Jujuy	641	3.318	1.759	6.594	2.691	6.749	12.554	17.230	10.514
La pampa	3.261	2.083	8.241	9.110	9.466	6.779	7.813	912	18.841
La Rioja	13.874	59.081	77.584	108.110	115.362	103.234	108.123	94.973	93.345
Mendoza	1.382	3.095	9.547	4.746	6.901	2.628	2.892	5.746	7.667
Misiones	1.870	60	578	8.059	1.868	1.433	4.085	10.732	12.731
Neuquén	36	818	4.874	5.638	12.442	14.125	26.867	21.885	30.766
Río Negro	759	1.830	8.392	5.702	21.971	15.289	9.035	5.145	5.513
Salta	8.192	4.330	4.799	14.111	10.036	17.350	1.700	10.902	10.486
San Juan	4.038	3.868	3.467	4.141	2.786	14.752	17.414	20.407	23.231
San Luis	99	3.214	4.296	4.014	12.916	6.211	1.640	2.820	3.305
Santa Cruz	3.252	4.211	4.070	4.205	5.572	5.435	1.879	652	2.216
Santa Fe	4.589	3.586	3.794	16.404	11.713	10.004	3.250	8.855	15.483
Santiago del Estero	3.134	1.056	3.090	10.607	17.254	13.528	16.311	16.084	13.980
Tucumán	6.449	3.943	4.120	17.519	6.965	7.257	13.925	16.792	23.679
Tierra del Fuego	5.483	5.356	19.597	5.351	4.084	3.225	3.548	5.253	7.674
Total	90.316	148.766	251.269	318.469	316.580	298.593	298.159	305.092	369.600

(1) En pesos corrientes

Fuente: CECE 1997 y Secretaría de Hacienda

En el cuadro 9 presentamos algunas variables fiscales y políticas que podrían estar vinculadas con estos episodios.

Para entender la lógica de la distribución de los ATN es preciso conocer ciertos episodios que han afectado la situación política o económica de alguna jurisdicción y que haya motivado su ayuda por parte del gobierno nacional. Por ejemplo, durante las últimas intervenciones del gobierno nacional se puede advertir un incremento sustancial de estos aportes, Corrientes en 1993 y Santiago del Estero en 1994.

Por otra parte, es posible identificar aumentos en los ATN en provincias que estaban atravesando conflictos políticos y/o económicos como en los casos de Tucumán (1993), San Juan (1994), Córdoba (1995) o Mendoza (1995). Existen también casos especiales como el de la provincia de Tierra del Fuego que recibió fondos para cubrir los gastos que derivaron de la creación de la nueva provincia de Tierra del Fuego (1992) o la provincia de Neuquén que recibe desde 1996 recursos de ATN que se destinan a la Ciudad de Cutralc¹⁹.

¹⁹ En 1996 durante varios días los habitantes de la Ciudad de Cutralc¹⁹, en la provincia del Neuquén, generaron importantes disturbios en señal de protesta por el cierre de una importante cantidad de pozos petroleros de la empresa YPF antes estatal. Los episodios generaron la intervención -y represión- de las fuerzas de gendarmería nacional. El conflicto se resolvió con el aporte de recursos extraordinarios del gobierno nacional para financiar programas de desempleo adicionales y subsidios de la empresa petrolera (YPF).

Cuadro 8
Aportes del Tesoro Nacional: indentificación de la ocurrencia de un aumento discreto en dichas transferenci

Jurisdicciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ciudad de Buenos Aires	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Buenos Aires	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Catamarca	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Córdoba	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Corrientes	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Chaco	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Entre Ríos	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Formosa	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Jujuy	0	0	0	0	0	0	1	1	1
La pampa	0	0	0	0	0	0	0	0	1
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mendoza	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Misiones	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Neuquén	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Río Negro	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Salta	0	0	0	1	0	1	0	0	0
San Juan	0	0	0	0	0	0	1	1	1
San Luis	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Santa Cruz	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Santa Fe	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Santiago del Estero	0	0	0	0	1	0	1	1	0
Tucumán	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Tierra del Fuego	0	0	1	0	0	0	0	0	0

Fuente: CECE 1997 y Secretaría de Hacienda

Un caso interesante lo constituye la provincia de Río Negro y Chubut que aún siendo provincias gobernadas por la oposición en diferentes momentos del tiempo fueron beneficiadas con fondos de aportes del tesoro nacional. En el caso de la provincia de Río Negro, seguramente influyó la necesidad de recursos que tenía la provincia en 1994 y, por el otro, el apoyo del gobernador al proyecto de reelección presidencial. En el caso de Chubut los aportes del tesoro que figuran para dicha provincia les fueron girados en realidad a municipios justicialistas.

3.4 El rol del gobierno nacional durante las crisis provincial. El análisis de las crisis en las provincias de Córdoba.

Desde la vuelta de la democracia en 1983 han sido numerosos los episodios en los cuales el gobierno nacional debió destinar recursos extraordinarios para

Tabla 9
Aportes del Tesoro Nacional. Variables económicas y políticas

Jurisdicción	ATN en millones de \$	Déficit sin ATN en millones de \$	Desequilibrio Fiscal Año 1998	PGB per cápita (1) en pesos	Filiación pol. gobernador	Tamaño electorado	Elecciones provinciales	
							Ganador	% de votos
Buenos Aires (1992)	27,5	269,5	55,0%	9937	PJ	11,4%	PJ	56,7%
Catamarca (1990, 1991)	16,1	9,4	13,4%	6327	Int. Fed./ Frente Cívico	0,8%	FC	53,2%
Córdoba (1995, 1998)	25,9	267,2	41,3%	10492	UCR	8,9%	UCR	47,2%
Corrientes (1993)	49	56,2	12,5%	5171	Int. Fed./Pacto Aut.	2,4%	PAL-PDP	
Chaco (1995)	16,2	134,5	13,4%	4813	Acción Chaqueña	2,5%	ACHA	
Chubut (1998)	9,9	67	30,4%	13673	UCR	1,0%	PJ	58,0%
Entre Ríos (1998)	19,9	-66,3	29,0%	7810	PJ	3,3%	PJ	47,5%
Formosa (1991)	21	59,7	7,6%	4273	PJ	1,1%	PJ	
Jujuy (1996-98)	40,2	98,2	11,7%	5462	PJ	1,4%	PJ	
La Pampa (1998)	18,8	-13,2	26,9%	11240	PJ	0,9%	PJ	54,3%
Mendoza (1992, 1998)	17,1	81,25	33,2%	10375	PJ	4,2%	PJ	43,2%
Misiones (1993, 1997-98)	31,4	82,5	16,4%	5846	PJ	2,1%	PJ	
Neuquén (1996-98)	79,3	57,4	56,7%	18378	MPN	1,1%	MPN	
Río Negro (1994-95)	37,1	219,35	31,7%	9904	UCR	1,3%	UCR	44,9%
Salta (1993, 1995)	31,4	88,45	21,0%	5925	PR(1993) PJ(1995)	2,4%	PRS	
San Juan (1996-98)	61	30,0	17,7%	6662	PJ	1,6%	PJ	48,0%
San Luis (1994)	12,9	23,6	25,9%	17888	PJ	0,9%	PJ	71,5%
Santa Cruz (1994-95)	11,1	84,5	39,9%	19706	PJ	0,4%	PJ	66,4%
Sante Fe (1993, 1998)	31,8	105,15	36,9%	10692	PJ	9,0%	PJ	
Santiago del Estero (1994, 1996-1997)	63,4	82,65	12,9%	3624	Int. Fed / PJ	2,0%	PJ	65,7%
Tucumán (1993, 1997-1998)	57,8	7,9	21,0%	5954	PJ	3,4%	FE	
Tierra del Fuego (1992)	19,5	22,7	26,5%	47183	MPF	0,2%	MPF	

(1) Producto Bruto Geográfico (Año 1993).

Fuente: Elaboración propia

enfrentar crisis fiscales y financieras en la órbita provincial. Entre los episodios que han tenido mayor repercusión pública y que por lo tanto resultarían interesantes analizar se destacan: la crisis recurrente que enfrenta la provincia de Jujuy y que desencadenó la renuncia del gobernador a fin del año pasado, la crisis de Tucumán que enfrentó durante 1993, la crisis que se desencadenó en la provincia de Santiago del Estero y que culminó con el incendio de la casa de gobierno y posterior intervención del gobierno federal y las sendas crisis fiscales en Río Negro y Córdoba que se desencadenaron luego de la crisis del tequila.

Varios han sido los mecanismos que el Poder Ejecutivo Nacional utilizó para aportar recursos adicionales a las provincias que atravesaban dificultades fiscales y financieras, entre los más importantes, deberíamos mencionar los anticipos de coparticipación, los Aportes del Tesoro Nacional, préstamos del Banco de la Nación Argentina u otras instituciones bancarias oficiales (por

ejemplo, BICE), préstamos en títulos públicos (BOTESO 10) y redescuentos del Banco Central a los bancos provinciales, entre otros.

Para ilustrar estos episodios nos concentraremos solamente en uno de ellos: la crisis fiscal que enfrentó Córdoba en 1995 y que derivó en la renuncia del gobernador²⁰.

La crisis en la Provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba, en función del tamaño de su producto, ocupa el tercer lugar entre las provincias argentinas; junto a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad de Buenos Aires constituyen las jurisdicciones de mayor desarrollo relativo. Se encuentra ubicada en el centro del territorio Argentino dentro de la región pampeana.

Desde el regreso de la democracia la provincia de Córdoba ha estado gobernada por el partido radical. En 1991, Eduardo Angeloz fue electo por tercera vez consecutiva gracias a un dictamen favorable a la re-reelección de la corte provincial. Una consecuencia de la crisis que atravesó la provincia de Córdoba ha sido el adelantamiento de los plazos de sucesión del mandato.

Es importante remarcar que si bien este episodio estuvo ligado estrechamente a la crisis del tequila, y que afectó en particular a la economía argentina en el año 1995, fue producto también de un largo período de descontrol fiscal y serias deficiencias en el funcionamiento de la administración pública en dicha provincia.

La situación fiscal previa a la crisis de 1995

El resultado fiscal de la provincia de Córdoba durante el segundo y tercer mandato de la administración del gobernador Angeloz estuvo signada por un desequilibrio presupuestario crónico y creciente. Este desequilibrio alcanzó su máximo valor en 1994, con un resultado global deficitario de \$ 359 millones, representando el 14% de las erogaciones (ver Cuadro 10).

²⁰ En la elección de este episodio peso la existencia de una mayor cantidad de información sobre la situación fiscal y financiera de la provincia y cierta documentación sobre cuales fueron las acciones realizadas desde el gobierno federal.

Las finanzas de la provincia de Córdoba a fines de 1994 presentaban un problema de stock, relacionado con la pesada carga de la deuda pública acumulada por el déficit de años anteriores y un serio problema de flujo, producto de un desequilibrio presupuestario mensual de más de \$ 40 millones.

Se estima que la deuda consolidada ascendía a fines de 1994 a \$ 684 millones, siendo los principales acreedores el banco oficial de la provincia (\$ 400 millones) y los bancos privados (\$ 115 millones) (ver Cuadro 11). Si se considera la deuda flotante conformada por retrasos en los pagos de salarios y jubilaciones estatales y a proveedores, la deuda trepaba a \$ 1.000 millones. El stock de deuda señalado representaba, prácticamente, el 100% de los recursos propios para dicho año. Esta cifra no incluye \$ 170 millones correspondientes al saldo de la transferencia de la cartera de morosos del impuesto inmobiliario que la provincia realizó con el Banco de la Provincia de Córdoba en 1993 por \$ 235 millones²¹.

Una medida significativa de los problemas que enfrentaba el gobierno provincial lo constituye el fuerte crecimiento de la deuda no financiera (flotante). Esta deuda que en 1993 alcanzaba a \$ 300 millones pasó, en 1995, a \$ 510 millones.

Adicionalmente hay que considerar una alta evasión en el sistema tributario provincial e importantes ineficiencias en la gestión del gasto público social²².

Un capítulo especial de la crisis cordobesa lo constituye el Banco de la Provincia de Córdoba. Al verse especialmente afectado por la crisis de liquidez que enfrentó nuestra economía después de la devaluación mexicana el banco pasó a constituir una pesada carga para el tesoro cordobés

²¹ Es importante notar que si no se contabilizan los ingresos por el traspaso de la cartera de morosos del impuesto inmobiliario al banco oficial, el déficit del año 1993 aumenta de \$ 167 millones a \$ 402 millones.

²² Ver Anuario de la Bolsa de Valores de Córdoba (1998).

Con anterioridad a la crisis del tequila la situación del Banco era de una extrema vulnerabilidad. Un bajo nivel de liquidez y de solvencia financiera y un manejo no muy atinado de las operaciones del banco derivaron en una mala reputación de la entidad, que luego con la crisis del tequila desencadenó una de las mayores corridas financieras entre los bancos públicos. Entre fines de 1994 y fines de 1995 el banco perdió más de \$ 400 millones en depósitos. Esta crisis en el banco impactó directamente en las finanzas provinciales al requerir un aporte extraordinario del tesoro provincial (capitalización) de \$ 250 millones para sanear la delicada situación que atravesaba. Por otra parte durante los primeros meses del año 1995 se generó una

Table 10
Situación Fiscal de Córdoba
en millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recursos totales	842	1111	1651	2219	2183	2218	2138	2421
Propios	364	429	702	871	1026	976	994	956
De jurisdicción nacional	462	665	909	1011	1058	1220	1123	1436
Otros (2)	16	17	40	337	99	22	21	29
Erogaciones totales	980	1264	1808	2386	2542	2403	2056	2349
Resultado global	-138	-153	-157	-167	-359	-185	82	72
- en % de las erogaciones	-14%	-12%	-9%	-7%	-14%	-8%	4%	3%
Amortización de la deuda	4	24	57	84	35	267	403	171
Necesidades de financiamiento	142	177	214	251	394	452	321	99

Notas: (1) Actualizados por el índice de precios combinados, a precios de abril de 1991.

(2) En 1993, se incluye 235 millones de pesos correspondientes a la cesión al Banco de la Provincia de Córdoba.

Fuente: Cuentas de Inversión del Gobierno de Córdoba.

importante caída en los recursos provinciales, tanto por la baja en la recaudación propia, como por una disminución en los ingresos de origen nacional, producto de una caída en los recursos federales. Es importante destacar que la provincia de Córdoba no había adherido al pacto fiscal federal del año 1992 y por lo tanto no accedía a los recursos de la cláusula de garantía. Esto le significó durante 1995 una caída del 8% en los recursos de origen nacional, cuando para el resto de las jurisdicciones esta caída en las transferencias había sido de sólo el 2,8%.

Estos elementos generaron una fuerte restricción financiera que sumado a la crisis de liquidez que enfrentaba la Argentina durante esos meses provocó que la provincia entrara en un situación de *default* al no poder hacer frente a sus compromisos más inmediatos, como por ejemplo, el pago de los salarios de los empleados públicos, contratistas y proveedores²³. Por otra parte, la mayor parte de los fondos provenientes de la Coparticipación Federal estaban afectados al pago de obligaciones financieras.

Cuadro 11
Evolución de la Deuda Pública Total
en millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	jun. 1997
Deuda consolidada	96,1	44,5	136,1	444,7	648,3	820,8	931,4	869
Banco de la Provincia de Córdoba	60,8	8,2	67,3	162,3	400,4	203,3	181,2	119,7
Banco Social de Córdoba	0	0	21	34,8	49	6,7	0	0
Otros Bancos	24,8	0	3,4	163,3	115,2	119,1	3,3	72,8
Gobierno Nacional	0	23,6	22,5	32,6	32,6	6,7	6,7	6,7
Otros conceptos (2)	0	0	0	0	0	419	662,4	585
de organismos descentralizados	9,5	8,1	17,9	42,7	36,9	38,9	29,8	30,8
cuentas especiales	1	4,6	4	9	14,2	27,1	48	54
Deuda flotante				312	320,6	509,3	311,4	422,2
Deuda Total	96,1	44,5	136,1	756,7	968,9	1330,1	1242,8	1291,2

Notas: (2) Incluye adelantos de la coparticipación federal, emisión CECOR ley 8.482 y Bono Patroético Solidario.

Fuente: Bolsa de Comercio de Córdoba en base a Ministerio de Economía y Finanzas.

²³ A mediados del año 1995 el retraso de estas obligaciones alcanzaba los tres meses.

El papel del gobierno federal durante la crisis de Córdoba.

En el caso de la provincia de Córdoba es interesante observar que si bien el gobierno federal actuó en última instancia brindando los recursos que la jurisdicción necesitaba para hacer frente a la crisis, sólo lo hizo una vez que el gobernador renuncia, adelantando el mandato del gobernador electo. Esto se puso de manifiesto con la firma de un acuerdo *ad hoc* entre el gobierno federal y el nuevo gobernador.

El gobierno federal brindó asistencia financiera a la provincia a través de tres mecanismos.

En primer lugar el Ministro del Interior de la Nación y el nuevo gobernador celebran un convenio de asistencia financiera en el cual el gobierno nacional se compromete a otorgarle a la provincia un préstamo puente por \$ 70 millones a través del Banco de la Nación Argentina. Por otro lado, el gobierno nacional se compromete a pagar el monto que le hubiera correspondido a la provincial por la cláusula de garantía en el caso que la provincia adhiera al pacto fiscal. Un año después la Nación le pagó a la provincia más de \$ 100 millones por este concepto. A su vez el gobierno federal le adelantó en forma de anticipo de la coparticipación federal cerca \$ 70 millones.

Es importante remarcar que el nuevo gobernador introduce un severo ajuste en las finanzas provinciales, consiguiendo revertir el importante desequilibrio que mantenía históricamente la provincia. Desde el momento que asume la nueva administración (12 de julio de 1995) se verifica una disminución sustancial en el déficit fiscal (con relación a 1994 el déficit de 1995 disminuye a prácticamente la mitad) y en 1996 logra, sorprendentemente, un superávit presupuestario. Cabe señalar que en 1999 a pesar de la buena gestión de la nueva administración y que sacó a la provincia de Córdoba de una grave situación fiscal y financiera pierde las elecciones contra el candidato del Partido Justicialista poniendo fin a un largo período de administración radical.

REFERENCIAS

ANUARIO DE LA BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA, 1998

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998): "Decentralization and Fiscal Discipline In Sub-National Governments: The Bailout Problem". Research Network proyect. Terms of Reference.

CETRÁNGOLO Y GIMENEZ (1997) "Aportes del Tesoro Nacional. Discrecionalidad en la relación entre la Nación y las provincias. Serie Estudios 21. CECE

DILLINGER AND WEBB (1998) "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil" mimeo, World Bank.

EICHENGREEN AND VON HAGEN (1996) "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union" *American Economic Review*, 86 (29 May

GAMBOA (1997) "El rescate Financiero de los Gobiernos Estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y Mexico." Banco de Mexico.

HOMMES (1995) "Conflicts and Dilemmas of Decentralization" Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.

SANGUINETTI P. Y TOMMASI M. (1997) "The Economic and Institucional Determinants of Provincial Budget Outcomes: Argentina 1983-1996. Mimeo, Inter-American Development bank.

STEIN E, TALVI E AND GRISANTI A. (1999) "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience" in Fiscal Institutions and Fiscal Performance Edited by Poterba J and von Hagen J. NBER.

TANZI (1995) Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.

WILDASIN (1997): "Externalities and Bailouts. Hard and Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal relations" Policy Research Working Paper 1843

ROTSZTEIN, R, SANGUINETTI J. Y ZENTNER A. (1997) "Disciplina fiscal y endeudamiento provincial: ¿ Se puede confiar en el mercado como disciplinador? Mimeo, Subsecretaría de Programación Regional.