

**Una explicación del estancamiento:  
la enfermedad holandesa en las  
jurisdicciones subnacionales:**

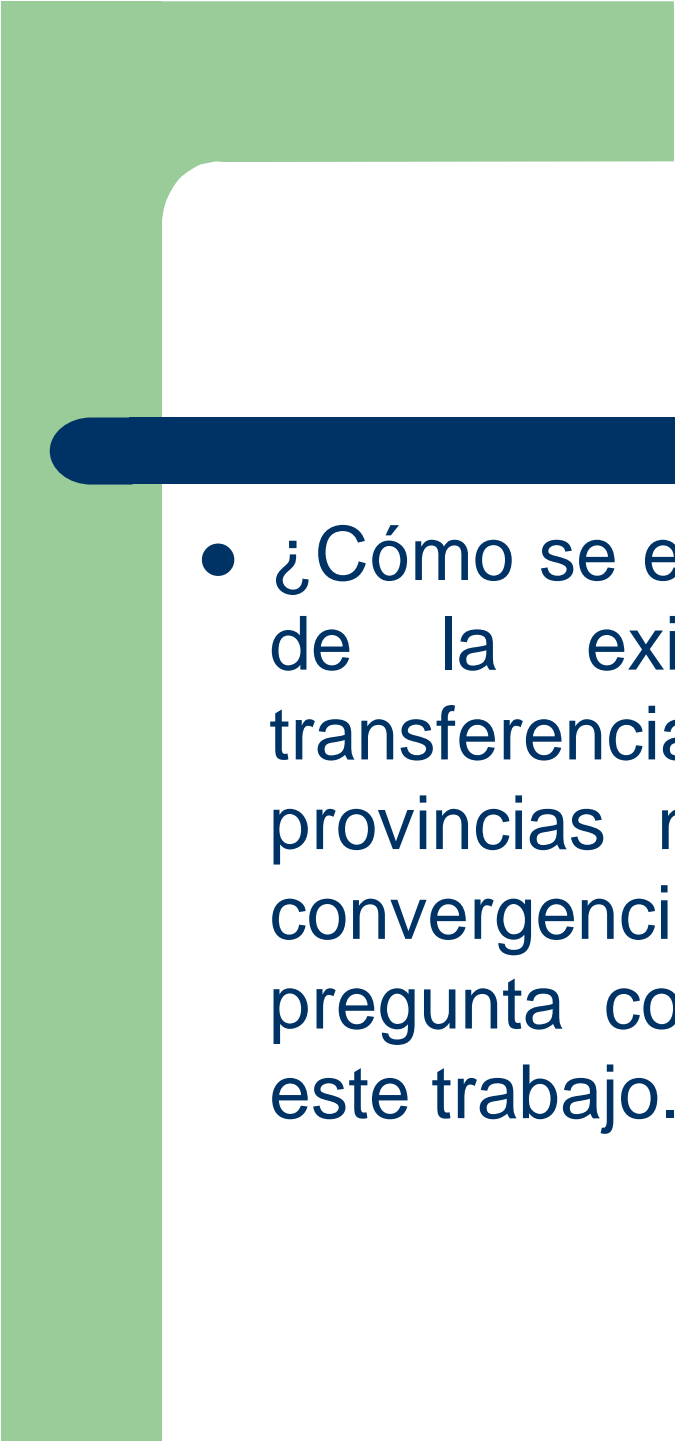



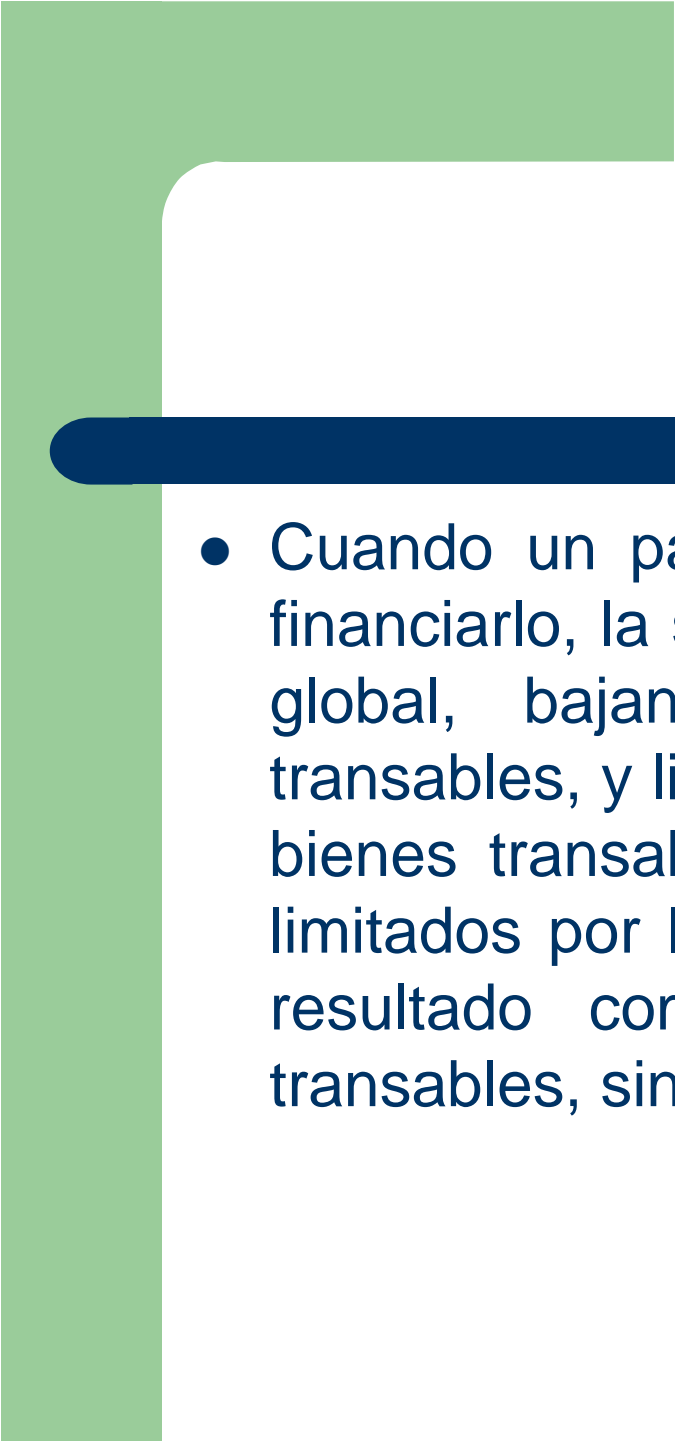

Alberto Figueras

Marcelo Capello

Instituto de Economía –


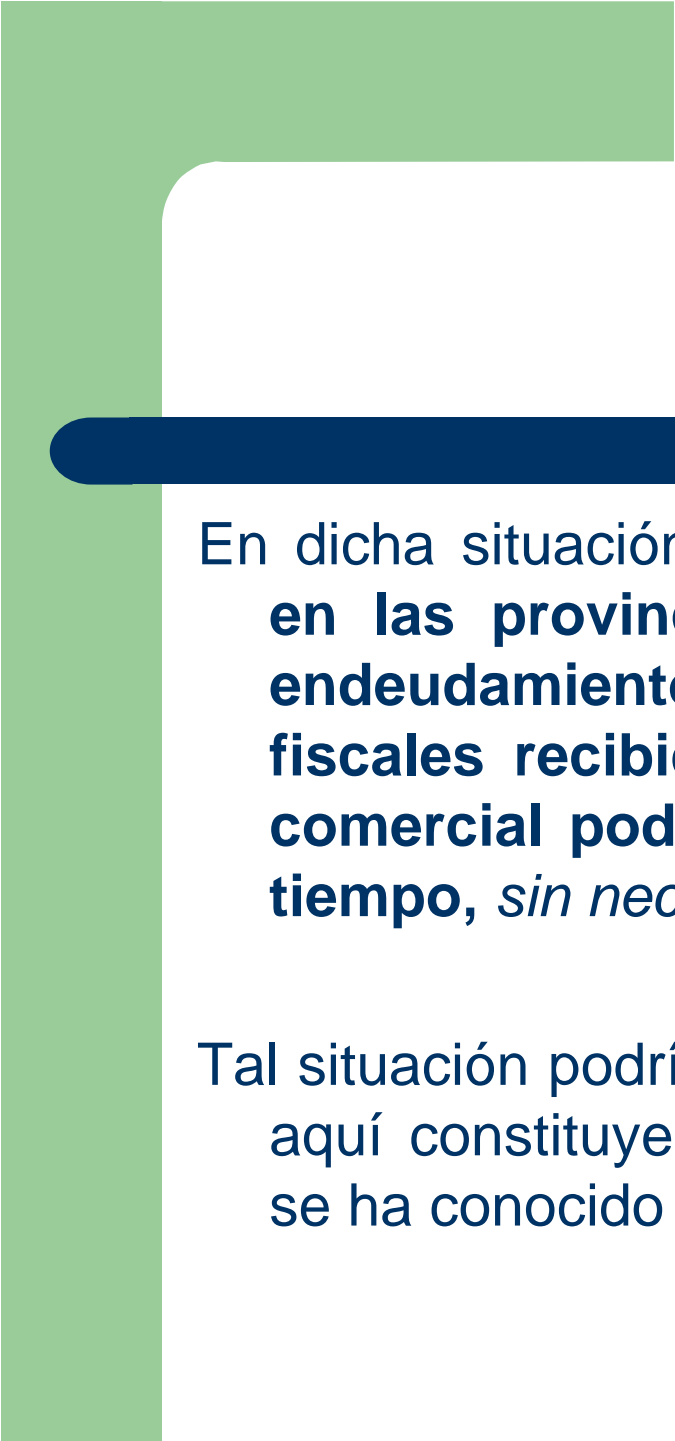
Facultad de Ciencias Económicas - UNC

- 
- 
- ¿Cómo se explica que en Argentina, a pesar de la existencia de un sistema de transferencias fiscales redistributivo entre provincias no se observa un proceso de convergencia entre las jurisdicciones? Esta pregunta constituye el principal objetivo de este trabajo.

- 
- 
- Cuando un país tiene un DC, y se endeuda para financiarlo, la solución es un “ajuste” de la demanda global, bajando la producción de bienes no transables, y liberando recursos para aumentar la de bienes transables, ya que éstos no se encuentran limitados por la demanda local. Así, se regenera el resultado comercial no sólo por caída en no transables, sino también por aumento en transables.

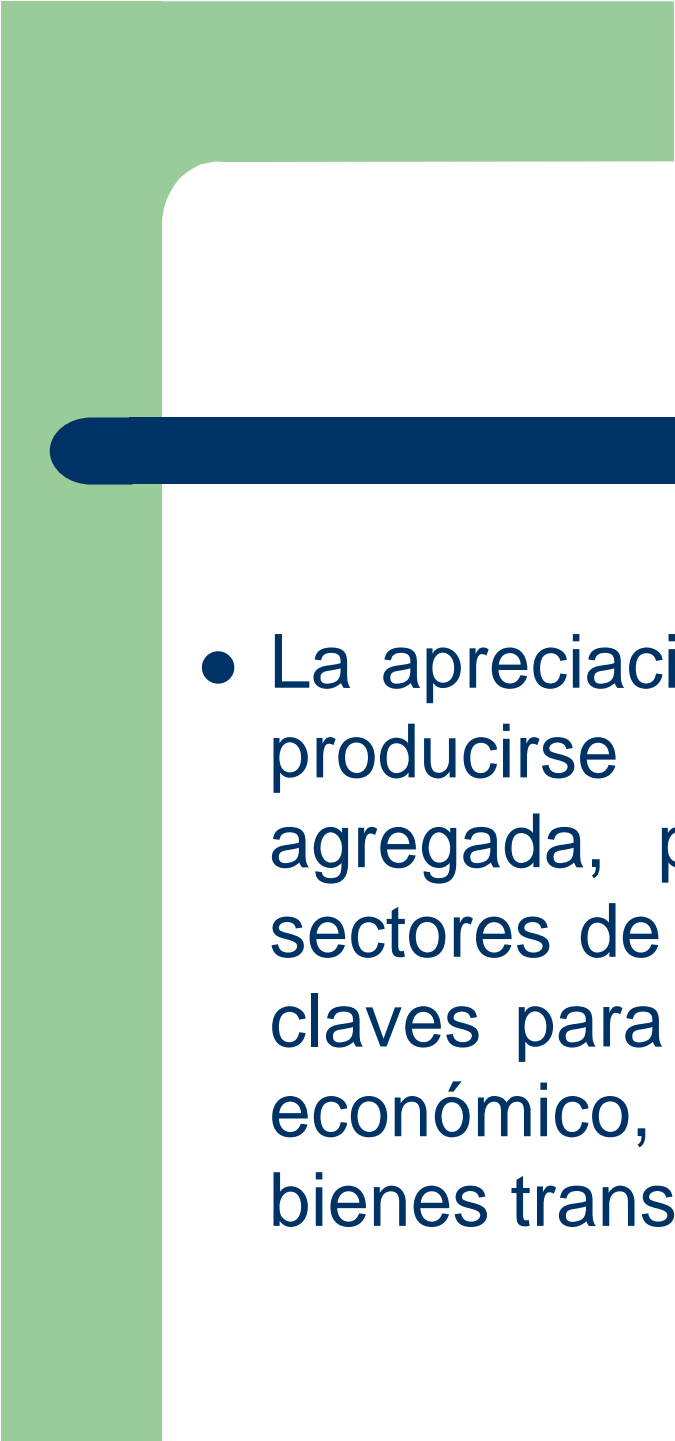

- Las vías para tales ajustes suelen ser dos: 1) Devaluación que mejora el precio relativo  $P_T/P_N$ , e incentiva mayor producción y menor consumo de transables; 2) Deflación de los precios de los bienes no transables. Ambos requieren flexibilidad en factores productivos.

- **Si en vez de un país** (con un tipo de cambio pasible de devaluación o depreciación) **se trata de “provincias” que carecen de moneda propia**, la primera alternativa mencionada queda descartada; y la segunda vía de ajuste resulta ser prácticamente la única posible.
- En el caso de las provincias pueden existir situaciones en que se presenten puntos de alta demanda y déficit comercial, pero que no necesariamente requieran de un posterior ajuste con el objeto de revertir dicho desequilibrio. Ello suele ocurrir como consecuencia de **la existencia de sistemas de redistribución fiscal regional**, en que típicamente el gobierno de nivel superior reparte en forma no devolutiva los recursos impositivos.



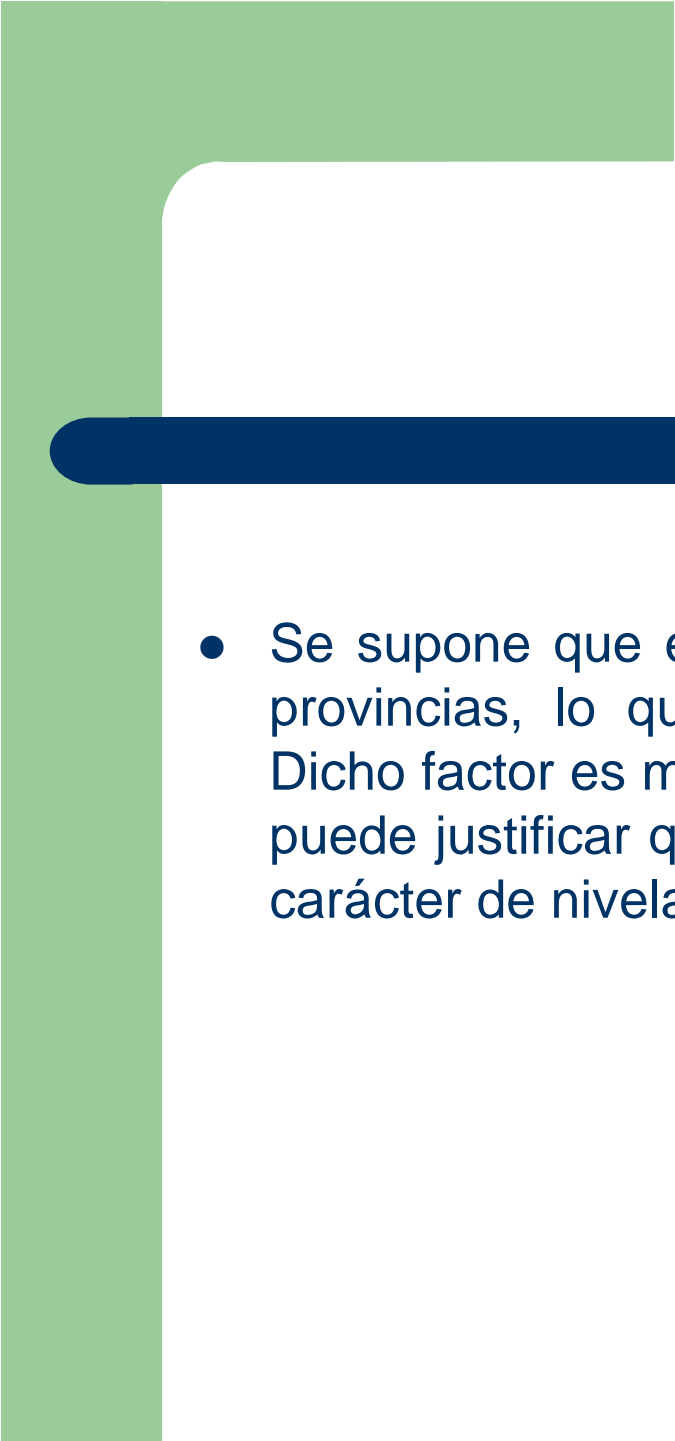

En dicha situación, **dado que el desequilibrio comercial en las provincias subsidiadas no es causado por endeudamiento sino como resultado de los subsidios fiscales recibidos desde el nivel superior, el déficit comercial podría mantenerse indefinidamente en el tiempo, *sin necesidad de ajustes en los precios relativos.***

Tal situación podría causar un problema de otro tipo, lo que aquí constituye una adaptación de lo que originalmente se ha conocido como ***enfermedad holandesa***

- 
- 
- La apreciación cambiaria “real” que tiende a producirse por el exceso de demanda agregada, puede terminar dañando a los sectores de la economía que suelen resultar claves para liderar procesos de crecimiento económico, como suele ser la producción de bienes transables manufacturados.

- Modelo de Federalismo Fiscal y resultados de simulaciones realizadas
- En Capello y Figueras (2006) se presenta un modelo simplificado de un país conformado **por dos provincias**, en donde en cada una habita **un consumidor representativo** (con idénticas preferencias), **dos firmas privadas** (productora de un bien transable y de un bien no transable entre provincias) **y el gobierno provincial**.
- **El gobierno nacional** sólo cumple la función de generar transferencias interjurisdiccionales (“devolutivas” o “redistributivas”).



- 
- 
- Se supone que el factor trabajo no se puede desplazar entre provincias, lo que permite diferencias salariales entre ellas. Dicho factor es más productivo en una de las provincias, lo que puede justificar que el sistema de transferencias fiscales tenga carácter de nivelador o igualador entre jurisdicciones locales.

- En el modelo el consumidor decide cuánto tiempo trabajar y, luego de pagar los impuestos sobre el consumo, decide qué y cuánto consumir según precios. Por su parte, **el gobierno provincial debe contratar mano de obra para producir un “bien público”**. Lo financia mediante un impuesto al consumo provincial y con la transferencia desde el gobierno nacional.
- El gobierno *provincial fija* el nivel de gasto público observando decisiones del consumidor. **Puede comportarse de manera benevolente o “no benevolente”**.
- En el primer caso, al decidir el nivel de gasto el objetivo del gobierno es maximizar el bienestar del individuo representativo que habita en su provincia. En el segundo caso, tiene objetivos propios, sesgando sus decisiones hacia un nivel excesivo de gasto público, principalmente la contratación de personal en el sector público

Tal actitud “no benevolente” del gobierno también se puede manifestar en un impuesto local excesivo, que permite demandar más mano de obra y producir más gasto público. Esta mayor demanda laboral compite con la que realiza el sector privado, tanto productor de bienes transables como no transables.

El modelo fue simulado para varios escenarios. Para ello se asignaron valores plausibles a los parámetros del modelo, y ante un cambio exógeno en alguno/s de ellos, se computó tanto el nivel inicial como el final de todas las variables endógenas, así como la transición.

- (ATENCIÓN → **no se trata de la calibración** a una economía en particular, sino de ejercicios de simulación aplicando métodos numéricos)


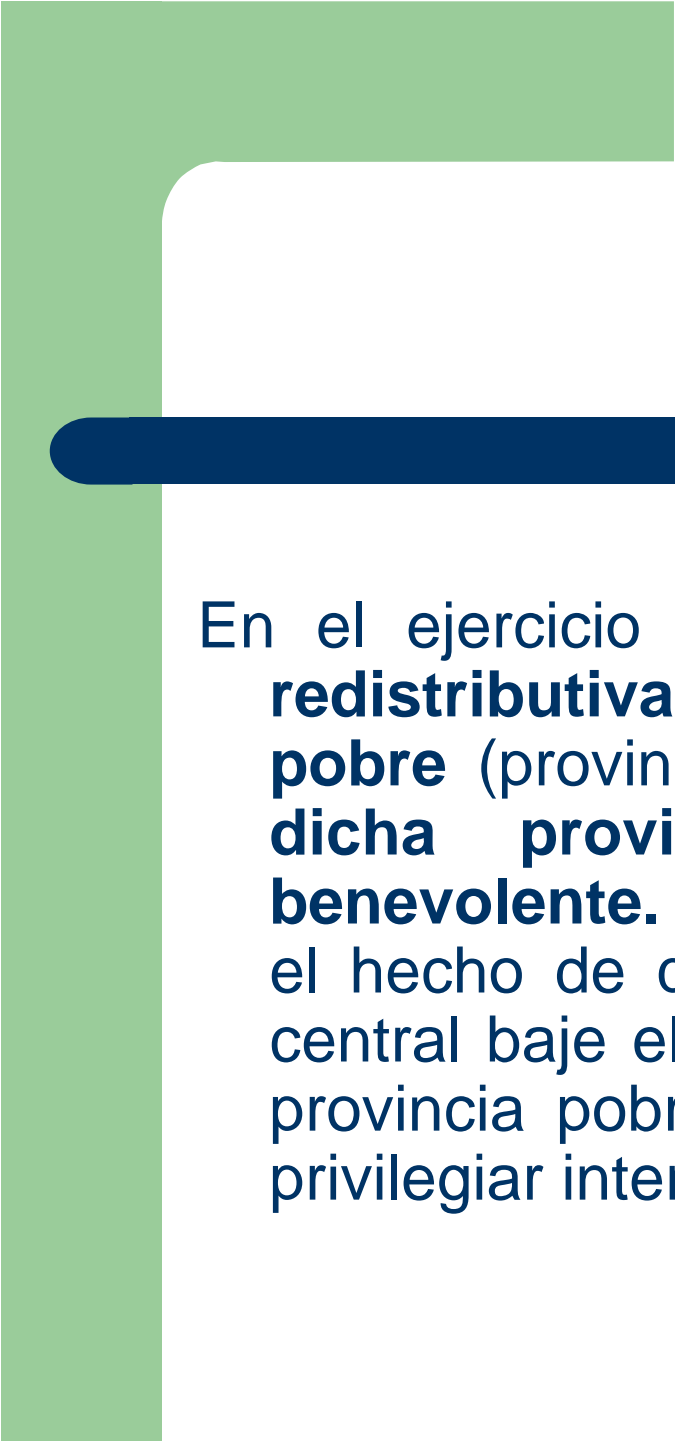
Inicialmente **se simuló el modelo** con consumidores representativos y sendos gobiernos provinciales benevolentes (Eligen la presión impositiva y gasto local con el objeto de maximizar la utilidad del individuo representativo de su jurisdicción ), en que el gobierno nacional juega el rol de **repartir en forma devolutiva los recursos impositivos que colecta en ambas jurisdicciones**. A partir de tales condiciones iniciales, se realizaron los siguientes ejercicios de simulación

- En el Ejercicio de Simulación, Caso 1, **se mantiene un sistema de transferencias devolutivo a provincias, pero ambos gobiernos provinciales se convierten en no benevolentes.** (al *policymaker* le causa utilidad no sólo el aumento en el bienestar del individuo representativo de su jurisdicción, sino también el aumento del gasto público, a través de la contratación de personal para suplir deficiencias en el sector privado, o también por motivos propios)

En el ejercicio de simulación, Caso 2, **se utilizan transferencias redistributivas en beneficio de la provincia pobre** (la provincia 1) **pero en presencia de gobiernos benevolentes**. Esta última característica del *policymaker* implica que, una vez en una situación de equilibrio inicial con un gasto público decidido óptimamente, ante una mayor recepción de transferencias desde el nivel superior decidirá bajar su presión tributaria provincial, y así mantener constante el nivel del gasto público.

Así, **la provincia pobre termina con igual gasto público y menor presión impositiva**, mientras que la provincia rica con igual gasto y mayor presión impositiva.


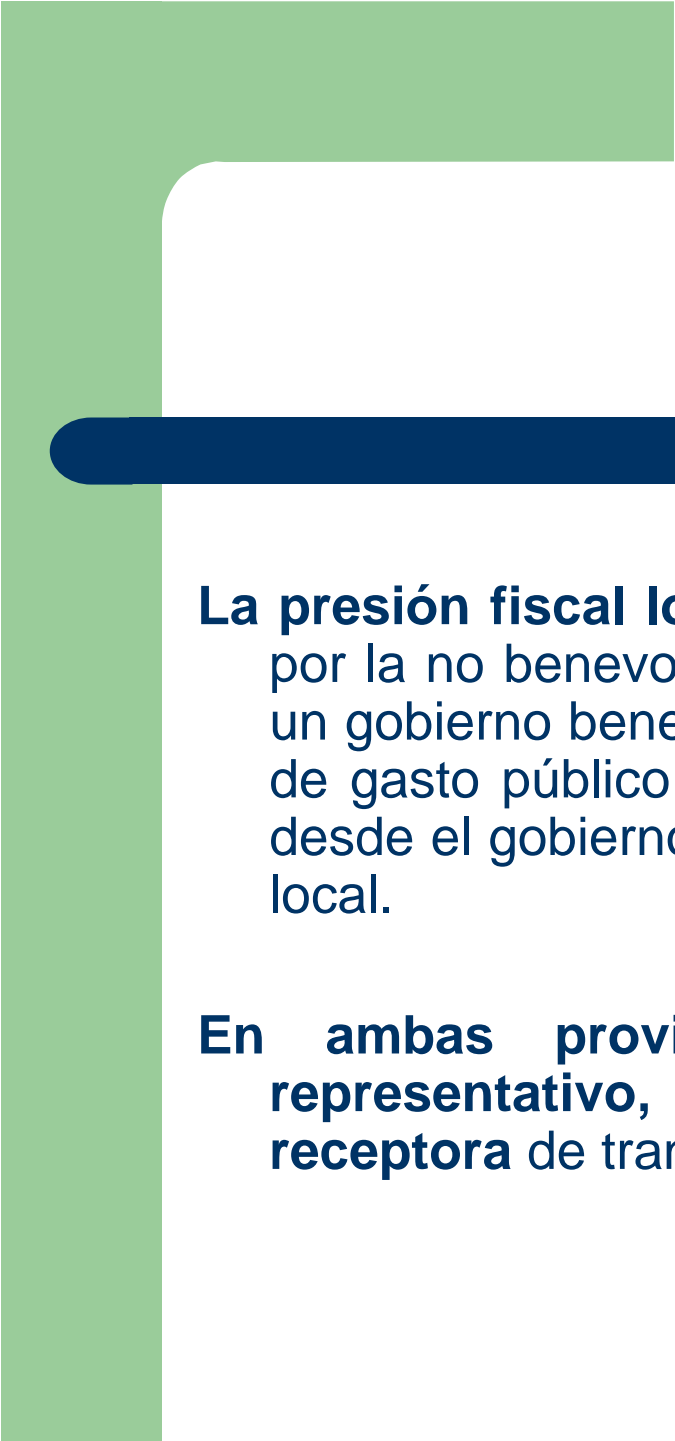
Sin embargo, en la provincia receptora de transferencias se produce un fenómeno tipo *enfermedad holandesa*, al bajar la producción local del bien transable, pero al menos sube la *utilidad del consumidor*.



En el ejercicio Caso 3, se utilizan transferencias redistributivas, en beneficio de la provincia pobre (provincia 1), a la par que el gobierno de dicha provincia receptora se vuelve no benevolente. Estos supuestos podrían representar el hecho de que al recibir recursos desde el nivel central baje el nivel de *correspondencia fiscal* de la provincia pobre, con lo que su *policymaker* podría privilegiar intereses propios.

En este escenario **sube el gasto público en la provincia pobre**, que presenta gobierno no benevolente, a la par que **cae la producción de bienes transables** y también de no transables. En cambio, **en la provincia rica** (aportante) **sube la producción de transables** (para atender las mayores compras de la provincia 1), **baja la de no transables** (por caída en el poder adquisitivo del consumidor) y permanece igual el gasto público (por gobierno benevolente) → lo que contribuiría a la **“concentración”**.






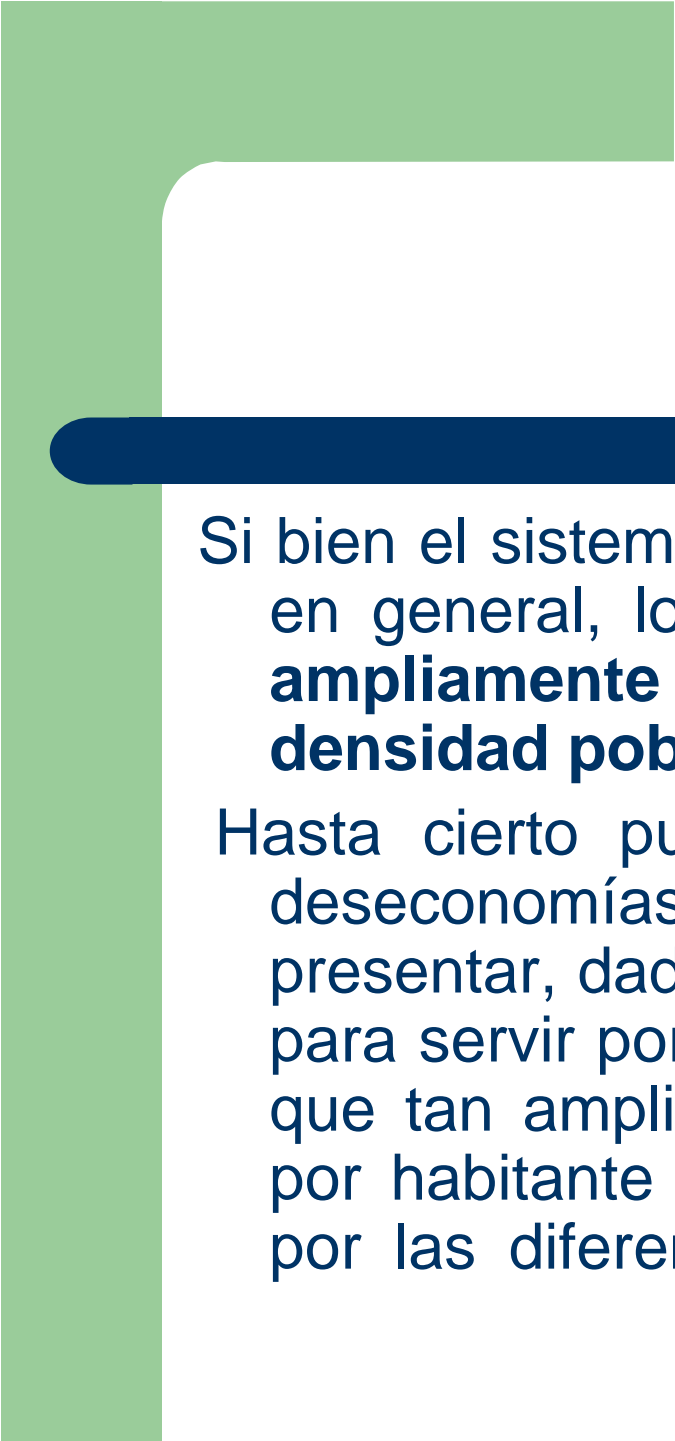
**La presión fiscal local sube en ambas provincias**, en la pobre por la no benevolencia del gobierno y en la rica por cuanto es un gobierno benevolente que, para mantener constante el nivel de gasto público (al enfrentar una caída en las transferencias desde el gobierno central), debe aumentar la tasa del impuesto local.

**En ambas provincias baja la utilidad del individuo representativo, pero sube la del gobierno en la provincia receptora** de transferencias, y baja en la aportante neta.

➤ **¿Enfermedad holandesa a causa del federalismo fiscal?**

**En una primera aproximación empírica** a los pronósticos del modelo evaluando algunas características del período 1991 – 1998, años en que rigió tipo de cambio fijo, excluyéndose el período 1999 – 2001 por la turbulencia en los datos.

El privilegiar un período con tipo de cambio fijo supone la posibilidad de **concentrarse mayormente en las consecuencias de alteraciones en precios relativos** y de flujos económicos entre provincias, **y no tanto en variaciones de precios relativos que afectan al conjunto de todas ellas versus el resto del mundo**


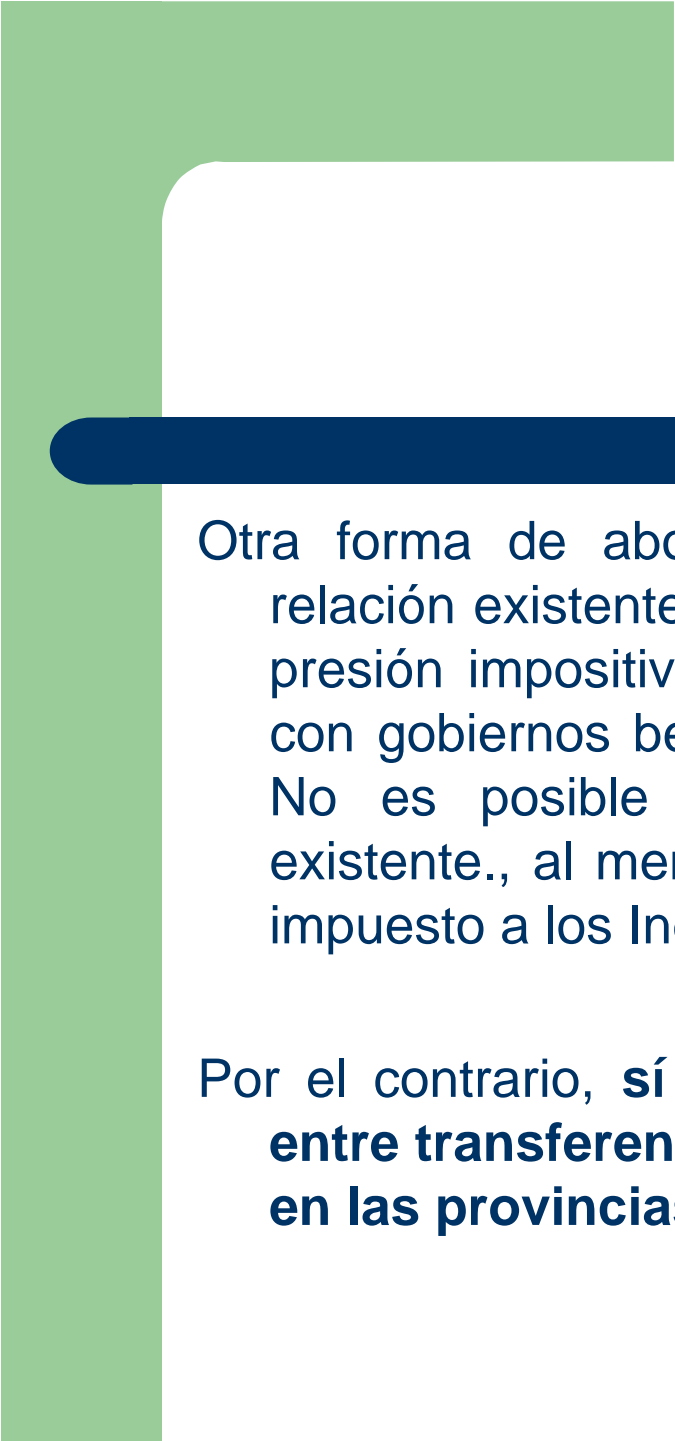


Si bien el sistema de transferencias actual no estipula, en general, los criterios, lo cierto es que **resultan ampliamente beneficiadas las provincias de baja densidad poblacional.**

Hasta cierto punto, ello se podría justificar en las deseconomías de escala que éstas suelen presentar, dado que disponen de un amplio territorio para servir por cada habitante (aunque difícil pensar que tan amplias divergencias en las transferencias por habitante puedan justificarse teóricamente sólo por las diferencias en las economías de escala ).

En los gobiernos subnacionales **prevalece una estrecha relación entre las transferencias per capita recibidas y el gasto en personal.** Y dado que, según datos de la fuente antes mencionada, no se visualiza igual relación entre transferencias y salarios públicos, **no queda sino concluir que las provincias estarían dirigiendo las mayores transferencias obtenidas a contratar más factor trabajo**

→ **lo que daría indicios de estrategias no benevolentes** (en los términos aquí definidos).



Otra forma de abordar el mismo problema es analizando la relación existente entre transferencias recibidas y el nivel de la presión impositiva provincial. De acuerdo al modelo utilizado, con gobiernos benevolentes tal relación debería ser negativa. No es posible concluir que ése sea el comportamiento existente., al menos respecto a la presión impositiva legal del impuesto a los Ingresos Brutos

Por el contrario, **sí puede encontrarse una relación negativa entre transferencias recibidas y presión impositiva efectiva en las provincias argentinas**

Pasamos ahora a la otra columna de nuestra cadena causal: la llamada *enfermedad holandesa*. En busca de indicios de este fenómeno en las provincias argentinas recurrimos a la Tabla 3.

Puede observarse que **los dos grupos de provincias que recibieron más transferencias per capita** (los de **Baja Densidad**, ya sean de **Altos o Bajos Ingresos**) en el período 1991 – 1998 son, a su vez, **los que han mostrado menor crecimiento en sus sectores manufactureros**.

Ambos grupos fueron, además, los que mostraron **mayor crecimiento en minería**, de manera que podría estar presente, también, un efecto tipo “*enfermedad holandesa*” a partir del desarrollo de sus sectores extractivos.

➤ **Balanza de pagos provincial y estancamiento y *enfermedad holandesa*.**

-

Nuestro análisis partió de:

- 1 La reflexión sobre la influencia de las BP (las que, en el largo plazo, deben estar equilibradas)
- 2 El hecho de que los estudios no demuestran convergencia económica entre las provincias

Surge entonces la pregunta respecto al **porqué no ha operado la convergencia económica, pese a los esfuerzos de décadas de transferencias redistributivas.**

- **Uno de los factores que explicarían esta falta de convergencia está vinculado al mercado laboral.** Dada la imposibilidad que tienen las provincias menos productivas de ganar competitividad vía una depreciación de la moneda, una alternativa de política podría ser **dejar que el mercado reduzca los salarios reales**; y llegar a un nuevo equilibrio a través de la movilidad de factores. Pero he aquí que históricamente, por "mímesis" salarial, las remuneraciones abandonan la pauta de productividad y se fijan por causales sociológicas.



- **Una segunda explicación alternativa se encuentra en las transferencias interjurisdiccionales, desde las provincias más ricas a las más pobres.**

En Argentina esto ha ocurrido históricamente a través del **régimen de coparticipación** de impuestos y otras transferencias, el cual permite al gobierno nacional redistribuir recursos entre provincias. Esto no es sino **una manera “centralizada” de forzar un flujo de “capital” hacia las áreas deficitarias.** Pero lo paradójico es que éste podría revertir también en un factor de estancamiento, vía la “enfermedad holandesa”, tal como el ejercicio de simulación y alguna evidencia empírica entre las analizadas lo sugieren.



En definitiva, y resumiendo, existen elementos que sugieren que históricamente ha existido la cadena siguiente:

1. **Se da la presencia de una carencia de competitividad** (capacidad de ganar y defender mercados) en las economías provinciales postergadas (equilibrio de “cuentas externas” para un bajo nivel de actividad, esto es una restricción externa regional). Lo cual implica que **su BC resulta negativo** (para un nivel socialmente aceptable de nivel de empleo o de salario real provincial).
2. Las circunstancias sociales (desigualdades espaciales evidentes y alto nivel de concentración geográfica) **exigen acciones compensatorias por el gobierno central** (transferencias compensatorias).
3. Paradójicamente, **el modo en que asignan dichas transferencias conduce a agravar el problema** (y no a salvarlo) al generar un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en las área postergadas.

## Comentarios finales

En las provincias argentinas pueden visualizarse ciertos rasgos que parecen denotar un **comportamiento “no benevolente”** en el uso de las transferencias (en el sentido de dirigirlas excesivamente a la contratación de un factor productivo, el trabajo). Esto acontece en contraposición a lo que postula el modelo tradicional de gobiernos benevolentes.

Por otra parte, y en función de los resultados encontrados en trabajos de otros autores, en Argentina **tampoco se ha visualizado un proceso de convergencia económica**, en que las provincias más rezagadas hayan acortado sus diferencias económicas con las provincias más avanzadas, **a pesar de la existencia de voluminosas transferencias fiscales redistributivas** (que pretendían alcanzar un proceso de convergencia).



El anterior hecho estilizado probablemente se encuentre asociado a un fenómeno planteado en este trabajo, en el sentido de que **las provincias que recibieron más transferencias por habitante en el período 1991 – 1998 son las que mostraron también, en promedio, un desempeño más deficiente en la producción de manufacturas industriales. Ello podría estar dando cuenta de un fenómeno de *enfermedad holandesa* en las provincias argentinas**, originado en el sistema de transferencias.

Así, **el sistema de transferencias operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de provincias subsidiadas**, pero posiblemente produciendo por vía indirecta un **desincentivo para la producción de manufacturas** (con polea de transmisión en el mercado laboral), lo que en última instancia afectaría negativamente sus posibilidades de crecimiento regional.