

Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales: una explicación del estancamiento

MARCELO CAPELLO Y ALBERTO FIGUERAS

Revista Cultura Económica
Año XXV • N° 69 • Agosto 2007: 15-24

¿Cómo se explica que en Argentina, a pesar de la existencia de un sistema de transferencias fiscales redistributivo entre provincias, que ya lleva varias décadas, no se observa un proceso de convergencia económica entre las jurisdicciones pobres y ricas? Intentar hallar algunos elementos explicativos a esta pregunta constituye el principal objetivo de este trabajo¹.

Entendemos que la existencia de un sistema de transferencias fiscales fuertemente redistributivo, tal como funciona en Argentina, puede generar un fenómeno tipo *enfermedad holandesa* en los gobiernos subnacionales, que deteriora las posibilidades de crecimiento de la producción de manufacturas en las provincias más beneficiadas por el reparto de la renta fiscal nacional, y con ello sus posibilidades generales de progreso económico.

Para intentar responder estos interrogantes se plantea, primero, una breve revisión del fenómeno de la *enfermedad holandesa*. En la segunda sección se presentan las principales características de un modelo simplificado de comercio y transferencias fiscales entre provincias de un país, y los resultados de algunas simulaciones hipotéticas emanadas del mismo. Se intenta así captar los cambios producidos en las variables endógenas del modelo ante modificaciones en el grado de benevolencia de los gobiernos provinciales y/o en el grado de redistribución del sistema de transferencias fiscales existente. La tercera sección muestra hechos estilizados de las provincias argentinas que permiten inferir provisoriamente la presencia del fenómeno planteado como conjetura central

del trabajo. Posteriormente se efectúan comentarios adicionales acerca de las balanzas de pagos regionales y los ajustes en los mercados de factores locales, presentando luego las reflexiones finales del trabajo.

1. La *Enfermedad Holandesa*: enfoque general y el caso de las jurisdicciones subnacionales

Se suele definir como bienes transables a aquellos que participan del comercio internacional, y como no transables a los que no lo hacen². Dado que los últimos no se comercializan con otro país, su producción interna siempre debe coincidir con su demanda. No ocurre lo mismo con los transables, ya que podrían no coincidir exportaciones con importaciones, y existir una balanza comercial favorable o desfavorable para el país.

La relación de precios (o precio relativo) entre bienes transables y no transables (P_T/P_N) se puede definir en realidad como el tipo de cambio real en una economía con estos dos tipos de bienes³. Un aumento en dicha relación alienta la producción de bienes transables pero desalienta su consumo interno, y viceversa ante una caída en la misma.

Si por algún motivo inicialmente el ingreso y la demanda total en un país están deprimidos, resultará baja la demanda tanto de bienes transables como no transables. En este último caso, la producción también será baja (pues debe coincidir la demanda interna con la oferta interna), con lo que los

recursos se volcarán a la producción de los primeros⁴, con lo que esta superará a la demanda, y existirá superávit comercial.

Para niveles altos de ingresos y demanda ocurrirá la situación inversa: déficit comercial en bienes transables (elevada demanda, baja producción) y alta demanda y producción de no transables. Así, un aumento en la demanda interna significa un desplazamiento de la producción y los recursos productivos desde los bienes transables a los no transables, para poder satisfacer la demanda de los segundos, que sólo se pueden producir localmente. Ergo, existirá un nivel de ingreso intermedio entre los dos anteriores en que la balanza comercial resultará equilibrada (equilibrio interno y externo).

Cuando un país tiene déficit comercial se está endeudando para financiarlo, desequilibrio que de mantenerse mucho tiempo puede derivar en un posterior ajuste, como mecanismo para generar los superávit comerciales que permitan pagar el endeudamiento acumulado⁵.

Si por algún motivo exógeno declina la demanda total de consumo (tanto de bienes transables como de no transables), baja la producción de los segundos, y se liberan recursos para aumentar la producción de los primeros, que no se encuentran limitados por la demanda local (tienen acceso a los mercados internacionales). Así, se regenera el resultado comercial no sólo por una caída en el consumo de no transables, sino también por aumento en la producción de bienes transables.

En realidad, las vías por las cuales pueden lograrse tales ajustes en la práctica suelen ser, alternativamente, dos: 1) Devaluación de la moneda local, que mejora el precio relativo P_T/P_N , y así incentiva mayor producción y menor consumo de transables; 2) Deflación de los precios de los bienes no transables, lo cual requiere también flexibilidad en los precios de los factores productivos⁶.

Si en vez de un país (con un tipo de cambio pasible de devaluación o depreciación) se trata de “provincias” (o regiones, departamentos o partidos), que carecen de moneda propia, la primera alternativa mencionada queda descartada; y la segunda vía de ajuste resulta ser prácticamente la única

posible para las jurisdicciones subnacionales que presentan problemas de exceso de demanda y desbalance comercial. Aunque esta característica requiere de mercados de factores de la producción lo suficientemente flexibles, para dar lugar al proceso de ajuste.

En el caso de las provincias que conforman un país pueden existir casos 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 superior⁷ reparte en forma no devolutiva los recursos impositivos que colectó previamente a partir de contribuyentes ubicados en todos los gobiernos subnacionales, ya sea a través de regímenes de coparticipación de impuestos o de transferencias presupuestarias intergubernamentales.

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*.

Sin embargo, 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* (*Dutch Disease*)⁸.

En la literatura se ha prestado atención a casos en que se producen fuertes desplazamientos entre la producción de bienes transables y no transables. El caso usual es provocado por el aumento en el valor de los recursos naturales en posesión de los residentes de un país, ya sea por descubrimiento de nuevos recursos o por aumento en sus precios, que constituye el caso original del fenómeno de la *enfermedad holandesa*.

En tales circunstancias, si la economía de un país inicialmente se encontraba en equilibrio interno y externo, el incremento en la producción y exportación de recursos naturales transables podría conducir a un nuevo punto de equilibrio, en que aun con mayor consumo interno, se podría mantener el equilibrio externo⁹.

Se tiene, así, que tanto la producción de bienes transables como no transables se habría incrementado. No obstante, dentro del sector de transables podría haberse producido un comportamiento dispar: el aumento en la producción del recurso natural podría haber provocado una reducción en la producción del resto de los bienes que forman el grupo. La correa de transmisión de este fenómeno suele ser el tipo de cambio real: la mayor entrada de divisas tiende a disminuir el tipo de cambio nominal o a aumentar los precios internos, en cualquier caso reduciendo la paridad cambiaria en términos reales, y con ello bajando la rentabilidad en la producción de bienes transables tradicionales (típicamente las manufacturas).

Inicialmente, se entendió por *enfermedad holandesa*¹⁰ a situaciones en que el aumento en la producción o precio de los recursos naturales de un país conduce a una reducción en la producción de bienes transables tradicionales, a través del efecto que produce la apreciación cambiaria. Posteriormente se ha asociado tal fenómeno a otro tipo de sucesos; en general, cuando alguna fuerza exógena causa un fuerte desplazamiento en la demanda interna. Se ha aplicado no sólo al sector minero, si no también a casos en que se encarecen los precios de otros bienes primarios¹¹, pero con alta participación en las exportaciones de un país. Asimismo, puede observarse en países que reciben cuantiosas entradas de capitales desde el exterior¹² (especialmente financieros) o ayuda externa¹³.

En todos los casos, la consecuente apreciación cambiaria real que tiende a producirse por el exceso de demanda agregada¹⁴, puede terminar dañando a los sectores de la economía que suelen resultar claves para liderar procesos de crecimiento económico, como suele serlo la producción de bienes transables manufacturados. La importancia de este último sector puede deducirse a partir de lo ocurrido en muchos de los países que presentan altas tasas de crecimiento en las últimas dos o tres décadas, típicamente los del sudeste asiático.

2. Modelo de federalismo fiscal y simulaciones realizadas

En Capello y Figueras (2006)¹⁵ se presenta un modelo simplificado de un país conformado por dos provincias, en donde en cada una de ellas habita un consumidor representativo (con idénticas preferencias), existen dos firmas privadas (productoras de un bien transable y de un bien no transable entre provincias) y el respectivo gobierno provincial. El gobierno nacional sólo cumple la función de generar un sistema de transferencias interjurisdiccionales, que puede ser “devolutivo”¹⁶ o “redistributivo”. 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 provincias¹⁷, 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 provincial y nacional sobre el consumo, decide cuánto consumir de cada bien, según sus precios. Por su parte, el gobierno provincial debe contratar mano de obra para producir el bien público. Lo financia mediante un impuesto al consumo provincial y con la transferencia recibida desde el gobierno nacional. Esta última se establece exógenamente como una proporción de lo que recauda el impuesto nacional en ambas provincias.

El gobierno *provincial* determina el nivel de gasto público observando cómo son las decisiones del consumidor. Puede comportarse de manera *benevolente* o *no benevolente*, o una mezcla de entre ambos comportamientos. 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 público¹⁸.

La actitud no benevolente del gobierno 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 que interesan a los efectos del objetivo de este trabajo. Para ello se asignaron valores plausibles a los parámetros del modelo¹⁹, 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 hacia el nuevo equilibrio.

Inicialmente se simuló el modelo con consumidores representativos y sendos gobiernos provinciales benevolentes²⁰, 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

jurisdicción, si no también el aumento del gasto público, a través de la contratación de personal. En los hechos, ello podría resultar el reflejo de una política de generación de empleos a partir del Estado, para suplir las deficiencias que en ese sentido podrían existir en el sector privado, o también podría quizá ser explicado por motivos propios de la economía política.

Como resultado de esa particular función de bienestar del *policymaker*, en equilibrio aumenta el gasto público y baja la producción privada, tanto del bien transable como del no transable, en ambas provincias. Así, baja el consumo de los bienes privados y el bienestar del consumidor representativo en ambas provincias. El aumento en el gasto público se logra a través del incremento en las tasas impositivas locales. Por su parte,

Tabla 1. A
Ejercicios de Simulación
Distintos Casos

Ejercicio	Cambio en Transferencias	Cambio en Comportamiento del Gobierno
Caso 1	Permanecen devolutivas	Ambos se vuelven No Benevolentes
Caso 2	Redistribución a favor de pcia. 1	Permanecen Benevolentes
Caso 3	Redistribución a favor de pcia. 1	Gobierno pcia. 1 se vuelve No Benevolente

Tabla 1. B
Resultados Ejercicios de Simulación
(Según el Modelo Operado)

Casos	Provincia Pobre (provincia 1)						Provincia Rica (provincia 2)					
	Gs. Público	Presión Impos.	Producción Bs.Trans.	Producción Bs. No Trans.	Bienestar Consumidor	Utilidad Gobierno	Gs. Público	Presión Impos.	Producción Bs.Trans.	Producción Bs. No Trans.	Bienestar Consumidor	Utilidad Gobierno
1	+	+	(-)	(-)	(-)	+	+	+	(-)	(-)	(-)	+
2	=	(-)	(-)	+	+	+	=	+	+	(-)	(-)	(-)
3	+	+	(-)	(-)	(-)	+	=	+	+	(-)	(-)	(-)

realizaron los siguientes ejercicios de simulación (Tabla 1):

En el Caso 1 de los ejercicios de simulación se mantiene un sistema de transferencias devolutivo a provincias, pero ambos gobiernos provinciales se convierten en no benevolentes. Esto es, al *policymaker* le genera utilidad no sólo el aumento en el bienestar del individuo representativo de su

aumenta la participación del sector público local en el PBG y crece la utilidad del gobierno en las dos provincias.

En el Caso 2, se utilizan transferencias redistributivas en beneficio de la provincia pobre (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 (menor) recepción de transferencias desde el nivel superior, decidirá bajar (subir) 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.

En la provincia receptora de transferencias se produce un fenómeno tipo *enfermedad holandesa*, al bajar la producción local del bien transable, pero al existir un gobierno benevolente no aumenta el gasto público, sino la producción y consumo local del bien no transable²¹. En la provincia rica, “aportante” al fondo de transferencias se produce exactamente a la inversa: aumenta la producción del transable, y baja la del no transable. La utilidad del consumidor representativo y del gobierno sube en la provincia pobre (receptora), pero bajan ambas en la provincia rica (“aportante”).

En el 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 baja el nivel de *correspondencia fiscal*²² de la provincia pobre, con lo que su *policy maker* podría privilegiar intereses propios, y no sólo preocuparse por el bienestar del individuo representativo.

En este escenario sube el gasto público

en la provincia pobre, que presenta un 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).

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 público²³, 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.

3. ¿Enfermedad holandesa en el federalismo fiscal argentino?

Se realiza una primera aproximación empírica a los pronósticos del modelo evaluando algunas características del período 1991-1998. Esto es, años en que rigió un tipo de cambio fijo, excluyéndose el período 1999-2001 por la turbulencia en los datos que supondría incluir un período de profunda recesión en la economía local. Privilegiar un período con tipo de cambio fijo supone

Tabla 2
Transferencias fiscales a provincias
Promedio del período 1991-1998²⁸
en \$ corrientes por habitante

AI - AD	Promedio	BI - AD	Promedio	AI - BD	Promedio	BI - BD	Promedio
Ciudad de Bs. As.	64	Chaco	700	Chubut	717	Catamarca	1,241
Buenos Aires	250	Corrientes	601	La Pampa	1,019	Formosa	1,073
Córdoba	380	Entre Ríos	606	Neuquén	665	La Rioja	1,852
Mendoza	370	Jujuy	771	Río Negro	655	Salta	560
Santa Fe	392	Misiones	552	Santa Cruz	1,594	San Juan	822
		Tucumán	524	San Luis	983	Sgo. del Estero	772
Prom. Grupo	291	Prom. Grupo	626	Tierra del Fuego	2,044	Prom. Grupo	1,053
				Prom. Grupo	1,097		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y proyecciones provinciales de población (INDEC) - Ministerio de Economía de la Nación.

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, como podrían producirse en un período que presente diferentes paridades cambiarias.

Las provincias argentinas que reciben mayores montos de transferencias fiscales por habitante son las que integran los grupos de Baja Densidad, ya sea de Altos Ingresos o Bajos Ingresos²⁴ (Tabla 2). Si bien el sistema de transferencias actual no estipula, por lo general, los criterios con que se reparten recursos en forma automática o no automática²⁵, lo cierto es que resultan ampliamente beneficiadas las provincias de baja densidad poblacional²⁶. 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 habitante²⁷.

Un punto planteado por el modelo teórico antes reseñado es si los gobiernos provinciales actúan o no en forma benevolente, cuando reciben transferencias desde el nivel superior. De acuerdo a lo observado en la práctica (según los datos 1991/1998, en promedios anuales, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación), en los gobiernos subnacionales prevalece una estrecha relación entre las transferencias per capita recibidas y el gasto en personal. 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 remesas recibidas están muy ligadas a la cantidad de empleados públicos cada 100 habitantes. Esto es, las provincias estarían dirigiendo las mayores transferencias obtenidas a contratar factor trabajo, lo que daría indicios de estrategias no benevolentes, en los términos definidos en este trabajo.

Tabla 3
Crecimiento anual de manufacturas, agricultura, minería y bienes no transables, por grupo de provincias
Período 1991 – 1998

AI – AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Ciudad de Bs As	7.1%			8.9%
Buenos Aires	6.2%	6.0%	8.1%	8.4%
Córdoba	8.7%	5.6%	6.7%	8.5%
Mendoza	4.4%	6.1%	1.7%	9.0%
Santa Fe	6.4%	5.1%	7.4%	7.1%
Total Grupo	6.5%	5.8%	3.5%	8.5%
Prom. Grupo	6.6%	5.7%	6.0%	8.4%

BI - AD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chaco	4.4%	4.7%	7.5%	5.7%
Corrientes	2.5%	4.4%	8.1%	5.3%
Entre Ríos	7.1%	9.5%	8.5%	9.3%
Jujuy	1.2%	4.2%	4.6%	5.7%
Misiones	6.2%	5.5%	9.2%	8.0%
Tucumán	7.3%	2.0%	5.0%	7.8%
Total Grupo	5.3%	5.7%	6.1%	7.4%
Prom. Grupo	4.8%	5.1%	7.1%	7.0%

AI – BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Chubut	5.9%	5.5%	9.2%	8.6%
La Pampa	10.9%	11.6%	13.5%	5.4%
Neuquen	7.0%	4.8%	10.8%	7.6%
Río Negro	-2.9%	8.2%	2.3%	5.5%
Santa Cruz	23.3%	10.5%	9.2%	6.5%
San Luis	4.4%	5.3%	9.8%	7.7%
Tierra del Fuego	-21.9%	10.5%	-0.2%	2.6%
Total Grupo	3.7%	9.0%	8.3%	6.5%
Prom. Grupo	3.8%	8.0%	7.8%	6.3%

BI - BD	Manufac-turas	Agro	Minería	No Transables
Catamarca	4.3%	5.0%	84.4%	10.7%
Formosa	2.5%	6.0%	5.4%	7.1%
La Rioja	5.2%	8.5%	0.4%	8.8%
Salta	-0.1%	6.0%	9.4%	6.4%
San Juan	6.0%	5.4%	9.4%	8.4%
Sgo del Estero	5.3%	5.5%	8.6%	7.9%
Total Grupo	3.0%	5.8%	24.5%	8.0%
Prom. Grupo	3.9%	6.1%	19.6%	8.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias -Ministerio de Economía de la Nación- y de ProvInfo -Ministerio del Interior-.

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 habida cuenta de que las autoridades provinciales decidirían bajar la presión impositiva (al consumidor representativo) ante la recepción de mayores transferencias fiscales. No es posible concluir que ése sea el comportamiento existente, de acuerdo a la evidencia empírica, al menos respecto a la presión impositiva legal, del impuesto a los Ingresos Brutos, que es el principal gravamen provincial,²⁹ (y siempre según la misma fuente de datos y para el mismo período de análisis).

Por el contrario, sí puede encontrarse una relación negativa entre transferencias recibidas y presión impositiva efectiva en las provincias argentinas³⁰. Nuestra hipótesis explicativa para esta conducta es que, si bien las provincias más favorecidas por el sistema de transferencias no presentan una menor presión impositiva legal, en los hechos se preocupan menos por recaudar los impuestos que se hallan legislados, lo cual concluye en una menor presión impositiva real. Esta situación puede explicarse con argumentos de economía política: siempre es políticamente más conveniente contar con impuestos altos que pagan pocos contribuyentes (“fáciles” de controlar), probablemente los más grandes y formales, que impuestos más bajos que deban pagar todos los contribuyentes (de más difícil seguimiento, dado su número).

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 allí 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 en ese período. 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.

4. Balanza de pagos provincial, estancamiento y enfermedad holandesa: algunas reflexiones.

En el largo plazo la Balanza de Pagos Provincial (BPP) debe estar equilibrada, por lo que en los casos en que las provincias atravesasen por una situación de déficit crónico (que revela desequilibrios internos, con un bajo ahorro relativo regional), tal situación se cubre con capitales extraprovinciales (lo que permite calificar a las economías provinciales como “vulnerables”). Como es consenso, para reducir esa vulnerabilidad, las economías deben alcanzar un estadio de crecimiento autogenerado (es decir, financiado con su propio ahorro); y para ello deberá operar un “proceso de convergencia” respecto de las áreas más desarrolladas, automático o inducido, que permita un nivel suficiente de PBG (puesto que los niveles de absorción no son fáciles de disminuir en las regiones atrasadas, atento a causas sociales).

En la medida en que las diferencias en los niveles de ingreso (producto) per cápita son el resultado de distintas relaciones capital/trabajo, podemos esperar (siguiendo el esquema neoclásico tradicional) que el capital físico fluya desde las áreas más desarrolladas a las más estancadas (por diferenciales de retribución), conduciendo a la convergencia. La idea es que las regiones con mayor coeficiente capital-trabajo ofrecerán el mayor salario real (bajo determinados supuestos; por ejemplo, funciones de producción iguales para todas las regiones, sujetas a rendimientos de escala constantes) y la menor retribución al capital. Lo contrario “debe acontecer” en la región con menor dotación capital-trabajo. Según este esquema, el capital se desplazará de las regiones de salarios relativos elevados a las que poseen salarios relativos reducidos, mientras la corriente de mano de obra lo hará en dirección opuesta, operándose la convergencia. Sin embargo, estudios demuestran que no se observa un proceso de convergencia económica entre las distintas provincias argentinas [Utrera y Koroch (1998 y 2000), Garrido, Marina y Sotelsek (2002), Marina (2001), Figueras, Arrufat y de la Mata (2004) y Figueras, Arrufat y Regis (2003)].

Surge, entonces, la pregunta respecto al porqué no ha operado la convergencia económica entre las distintas regiones que equilibre económicamente el mapa espacial de nuestra economía.

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 frente al resto de las provincias a través de 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. La presión sindical por homogeneizar salarios entre distintas regiones en pos de una mayor justicia laboral, así como la presencia de un empleo público en expansión (que considera a los asalariados de la región “Centro” como pauta de salario referencial para el empleado público en todo el ámbito nacional), finalizan integrando los mercados laborales de las diversas regiones. El salario resulta entonces establecido en buena medida en forma institucional, y no por pautas económicas.

Una segunda explicación alternativa se encuentra en las transferencias interjurisdiccionales, desde las provincias más ricas a las más pobres³¹. 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, a través de 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:

- Se da la presencia de una carencia de competitividad (capacidad de ganar y de defender mercados) en las economías pro-

vinciales postergadas (equilibrio de “cuentas externas” para un bajo nivel de actividad, esto es una restricción externa regional). Lo cual implica que su BC, para un nivel socialmente aceptable de nivel de empleo (o de salario real provincial), resulta negativo.

- Las circunstancias sociales (desigualdades espaciales evidentes y alto nivel de concentración geográfica) exigen acciones compensatorias por el gobierno central (transferencias compensatorias).

- 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 áreas postergadas.

5. Comentarios finales

De acuerdo a una primera aproximación empírica efectuada en este trabajo³², en las provincias argentinas pueden visualizarse ciertos rasgos que parecen denotar un comportamiento no benevolente en el uso de las transferencias por parte de los gobiernos provinciales, en el sentido de dirigir las excesivamente a la contratación de un factor productivo (trabajo). Esto acontece en contraposición a lo que postula el modelo tradicional de gobiernos benevolentes, que ante tal situación predice una baja en la presión impositiva legal en los gobiernos que reciben transferencias. En todo caso, en los gobiernos provinciales receptores parece existir una disminución en la presión impositiva efectiva de “facto”, posiblemente debida a los menores incentivos existentes para recaudar eficientemente sus impuestos locales.

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.

El anterior hecho estilizado probablemente se encuentre asociado a un fenómeno planteado en este trabajo, en el sentido 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 y en el modo en que los gobiernos provinciales asignan la mayor parte de esos ingresos recibidos desde el gobierno central.

Así, el sistema de transferencias operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de las provincias subsidiadas, pero quizá 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.

Referencias bibliográficas

- Argañaraz, Capello, Dvorkin, Garzón y Poma (2004), "Residuo fiscal neto en provincias originado en el Gobierno Central: Una aplicación al caso argentino", Anales de las XXXVII Jornadas de Finanzas Públicas, FCE-UNC, Córdoba.
- Artana, D. A. y Moskovits, C. (1999), "Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución del Regional y Personal del Ingreso", FIEL, Buenos Aires.
- Corden, Max (1984): "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", Oxford Economic Papers, Noviembre.
- Capello, M. y M. Roca (1999), "Desarrollo Económico y Social en Argentina: Bloques Homogéneos de Provincias", Actualidad Económica, N° 46, IEF, FCE-UNC.
- Figueras, Arrufat y Regis (2003), *El fenómeno de convergencia regional: una contribución*, AAEP, Mendoza.
- Figueras, Arrufat, Salto y Rubio (2003), *Mercados Laborales Regionales: un nuevo estudio de oferta y demanda*, JFP, Córdoba.
- Figueras, Arrufat y De la Mata (2004), *Convergencia Regional: un estudio sobre indicadores de tendencia*, AAEP, Bs. As.
- Garrido, Marina y Sotelsek (2002), "Dinámica de la distribución del producto a través de las provincias argentinas (1970-1995)", Anales XXXV Reunión AAEP.
- Llach, Juan (1987), *Reconstrucción o estancamiento*, Buenos Aires, Tesis
- Marina, A. (2001), *Convergencia económica en Argentina*, Mancha N. & Sotelsek.
- Moreno, R. y Vayá, E. (2002), *Econometría espacial: nuevas técnicas*, Investigaciones Regionales, Asociación Española: de Centros Regionales, U. De Alcalá; Número de Otoño.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (1998), *Political determinants of Federal Grants, Evidence from Argentina*, UTDT.
- Ruarte Bazán y Moneta Pizarro (2006), *Balanza Fiscal Regional y Federalismo en Argentina*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-UNC, Córdoba. .
- Sachs, J. y F. Larrain (1994), *Macroeconomía en la Economía Global*, Prentice Hall.
- Utrera & Koroch (1998), *Convergencia: evidencia para provincias argentinas*, XXXII Reunión AAEP
- Utrera, G. (1999), "El crecimiento económico en Latinoamérica", Anales de la XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Utrera, G. y J. Koroch (2000), "Regional Convergente in Argentina: Empirical Evidence", Anales de la XXXV. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Willington, Manuel (1998), "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina", Estudios, IERAL, Año XXI, No.84, Enero-Marzo.
- Información accesible en: <http://www.carga-fiscal.com.ar>

¹ Se agradece la colaboración de Gustavo Diarte y Sebastián Bonetto, alumnos de la Licenciatura en Economía (FCE – UNC). Los posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores.

² Estos últimos podrían serlo por causas naturales (por ejemplo, elevados costos de transporte por unidad de producto) o artificiales (por ejemplo, por la existencia de aranceles a las importaciones excesivamente altos).

³ En definitiva, éste es el enfoque del tipo de cambio a la australiana, que surge de dividir el índice de pre-

cios mayoristas (mejor representante de los precios de los bienes transables) entre el índice de precios minoristas (mejor representante de los bienes no transables).

⁴ Los recursos excedentes en la producción de no transables se dirigirán a la de transables, que pueden colocarse en el exterior.

⁵ Implica mantener equilibrada la restricción presupuestaria intertemporal.

⁶ Esta solución puede ser la única accesible en situaciones de tipos de cambio inexorablemente fijos o en casos de países con problemas de competitividad y moneda común con otro grupo de países.

⁷ También puede tratarse de sistemas de redistribución fiscal entre provincias o estados, sin la participación del nivel central de gobierno.

⁸ Corden (1984).

⁹ Dado que las mayores exportaciones a causa del aumento en producción o precio de los recursos naturales compensan a las mayores importaciones que genera el ingreso más alto de la economía.

¹⁰ En realidad, como alguna vez señalara muy acertadamente Juan Llach, debería denominarse “enfermedad española”, ya que quien primero conoció los problemas del fenómeno fue la España del siglo XVI, en virtud del ingreso de metales desde sus posesiones en América.

¹¹ Por ejemplo, lo ocurrido con el precio del café en Colombia en la segunda mitad de los años 70 Sachs y Larraín (1994), pág. 670.

¹² Precisamente este fenómeno de “entrada de capitales” (“metales” para la época) originó la “enfermedad española” mencionada en una nota anterior.

¹³ Fue asociado al caso argentino de comienzos de los 80’s por J. Llach (1987).

¹⁴ Ya sea por caída de la tasa nominal de cambio y/o por aumento en los precios locales.

¹⁵ “¿Pueden las transferencias fiscales producir enfermedad holandesa en las provincias argentinas?”, *Anales de las XXXIX Jornadas de Finanzas Públicas*, FCE-UNC, Córdoba, setiembre/2006.

¹⁶ Estaremos frente a un sistema “devolutivo” si el gobierno nacional devuelve recursos a cada gobierno local en proporción directa a los recursos que aquél recolectó en cada gobierno local.

¹⁷ Podría estar representando también el hecho de que en la realidad existe una desigual distribución del capital y los recursos naturales entre provincias.

¹⁸ Este sesgo hacia la contratación de personal puede interpretarse como una respuesta gubernamental

(no óptima desde el punto de vista de Pareto) ante la demanda por empleo de la sociedad. La ineficiencia se agrava si se trata de la generación de puestos de trabajo de baja productividad

¹⁹ No se trata de la calibración del modelo a una economía en particular, sino de ejercicios de simulación aplicando métodos numéricos.

²⁰ Eligen la presión impositiva y gasto local con el objeto de maximizar la utilidad del individuo representativo de su jurisdicción.

²¹ Dado el mayor poder adquisitivo del que ahora goza el consumidor representativo de la provincia 1.

²² Relación entre los recursos propios y el gasto público total de la provincia.

²³ Enfrenta una caída en las transferencias desde el gobierno central.

²⁴ Se utiliza clasificación de provincias argentinas en cuatro bloques, separando por la mediana de la densidad poblacional y el PBG per cápita. Ver Capello y Roca (1999).

²⁵ Por ejemplo, la Ley 23.548 de coparticipación federal de impuestos no explicita como se construyen los índices de distribución secundaria a provincias.

²⁶ De acuerdo a Porto y Sanguinetti (1998), dicha situación está correlacionada con la cantidad de legisladores nacionales por habitante que detentan las provincias.

²⁷ Aunque difícil pensar que tan amplias divergencias en las transferencias por habitante puedan justificarse teóricamente sólo por las diferencias en las economías de escala.

²⁸ Calculadas como la suma de: Ingresos Tributarios Corrientes de Origen Nacional, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital

²⁹ Ver www.cargafiscal.com.ar; sitio web en que se exponen estimaciones de carga fiscal legal provincial y municipal.

³⁰ Se obtiene la presión tributaria efectiva provincial como cociente entre los recursos tributarios propios y el PBG provincial.

³¹ Desde ya que ambas alternativas pueden coexistir en su presencia, potenciándose el fenómeno a explicar.

³² Que en un paso futuro serán profundizados con técnicas econométricas que permitan enfocar mejor el problema y controlar la influencia de ciertos fenómenos, tales como los regímenes de promoción económica regional o la desigual distribución entre provincias de los recursos naturales no renovables.