

## **MATRIZ PRODUCTIVA EN MENDOZA: ¿LLEGÓ LA HORA DE CAMBIARLA?**

Jorge A. Day  
Prof. Adj. de Economía Monetaria  
y Macroeconomía I  
FCE, UNCUYO

En el ambiente empresarial y de funcionarios, circula la opinión sobre la necesidad de cambiar la matriz productiva de Mendoza. Surgen así varios interrogantes: ¿qué es una matriz productiva?, ¿por qué se debe modificarla?, ¿puede ser modificada?, y ¿cómo hacerlo? Comencemos a responder.

A nivel ingenieril, circula el concepto de la “matriz energética”, que es una representación cuantitativa de toda la energía disponible en un determinado territorio. Por ejemplo, del total de energía consumido en el país, ¿cuánto proviene del petróleo, gas, carbón, etc.?

Parafraseando aquella definición, la “matriz productiva” sería una representación cuantitativa de toda la producción de una región. En otras palabras, cuánto aporta cada sector productivo en la economía mendocina.

¿Por qué desean cambiarla? Existe una relación directa entre la producción y los ingresos de la población del lugar donde se obtiene dicha producción. Si se produce mucho y de mucho valor, los ingresos promedios de sus habitantes serán relativamente altos.

Según los datos, Mendoza, aun siendo la quinta economía provincial más grande del país, tiene salarios similares al promedio nacional, y está muy por debajo de varias jurisdicciones. Un razonamiento similar ocurre con el tamaño promedio de las empresas, que son relativamente pequeñas comparada con las de varias provincias.

Acorde a aquellas opiniones empresariales y de funcionarios, estos ingresos relativamente bajos se explican porque Mendoza produce bienes que no son de alto valor, o no se producen en gran cantidad. En el periodo 2003-2012 quedó explícita una revolución en la industria vitivinícola, quintuplicando sus exportaciones, y sin embargo, los salarios promedios en la provincia siguieron el ritmo nacional. No hubo diferencias sustanciales. El planteo de modificar la matriz productiva apunta a superar la propuesta vitivinícola.

En este sentido, los planteos de si se puede modificar la matriz productiva y cómo se puede hacer para lograr tal objetivo son analizados a continuación.

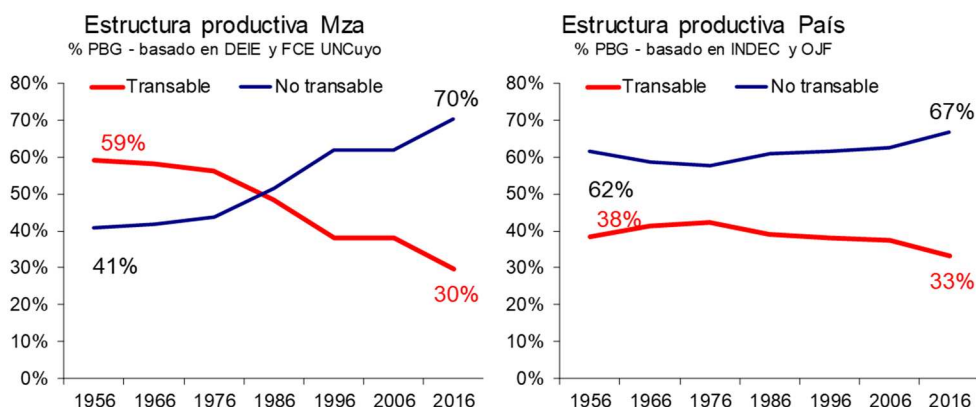
## I. HECHOS: ¿PUEDE CAMBIAR LA MATRIZ PRODUCTIVA?

La matriz productiva es una radiografía de cuánto se produce en la provincia. En este caso, la mejor radiografía es la descomposición del PBI (o PBG) mendocino. Para hacerlo más ilustrativo, recurriremos a una primera categorización de los sectores productivos. Pensemos en dos grupos.

Por un lado, están los **transables**, que son aquellos sectores que producen bienes que se pueden exportar o importar, y por ende, vinculados con el mundo y con el dólar. En este grupo incorporaremos a los sectores agropecuario, minería (principalmente extracción de petróleo) e industria en general. Si se quiere ser más preciso, faltaría incluir otro como turismo (hotelería) y el sector informático (los que exportan software).

Por otro lado, están los **no transables**. Aunque incluye algunos bienes (construcción, energía), principalmente se tratan de servicios. Generalmente son sectores muy dependientes del mercado interno.

El primer gráfico muestra una evolución de estos grupos (transables y no transables) a lo largo de sesenta años<sup>1</sup>. Los datos muestran cómo ha ido variando la participación de estos dos grupos en el PBI mendocino. En ese periodo, el sector transable, más vinculado al mundo, ha ido perdiendo participación y por mucho (de un casi 60% a la mitad). ¿Es razonable? Para comparar, consideremos lo ocurrido en el país. La tendencia es similar, pero no tan abrupta.



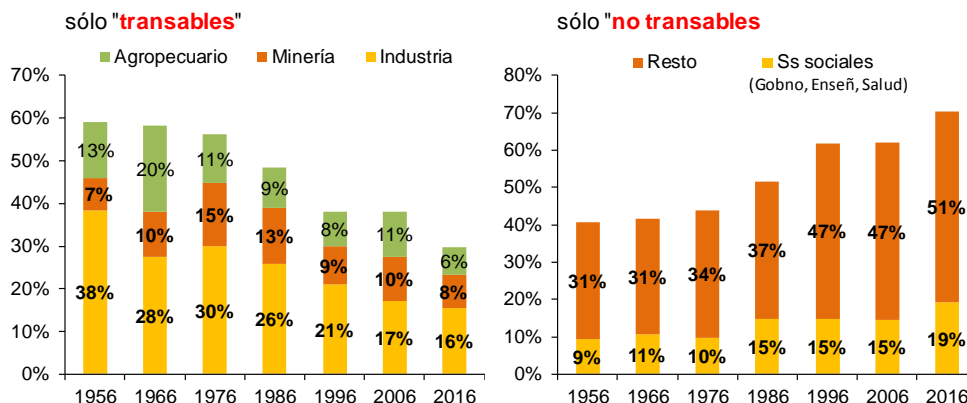
Realicemos una segunda desagregación. Dentro del grupo de los transables, la caída se ha dado en los tres rubros, con algunas oscilaciones en el agropecuario (razonable, puesto que depende de los accidentes climáticos). Se destaca la fuerte disminución de la participación de la industria, del 38% al 15% del PBI mendocino<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dado que el último dato oficial es del año 2016, mostraremos los datos con diferencia de diez años (1986, 1976, y siguiendo). Y como hay sectores que presentan gran variabilidad (caso agrícola), cada año presentado será una media móvil de tres años. Por ejemplo, el dato correspondiente para el año 1956 es en realidad un promedio del periodo 1955-57.

<sup>2</sup> ¿Por qué ha disminuido tanto la participación industrial en Mendoza? Sorprende porque en el periodo analizado no hay una reducción sustancial en la producción de uvas (materia prima en la industria del vino) ni en petróleo (materia prima en su refinación). El impacto puede estar más en la caída de su valor agregado, con precios finales que se hayan rezagado en relación a sus costos.

## Estructura productiva de Mendoza

como % PBG - basado en DEIE y en FCE UNCuyo

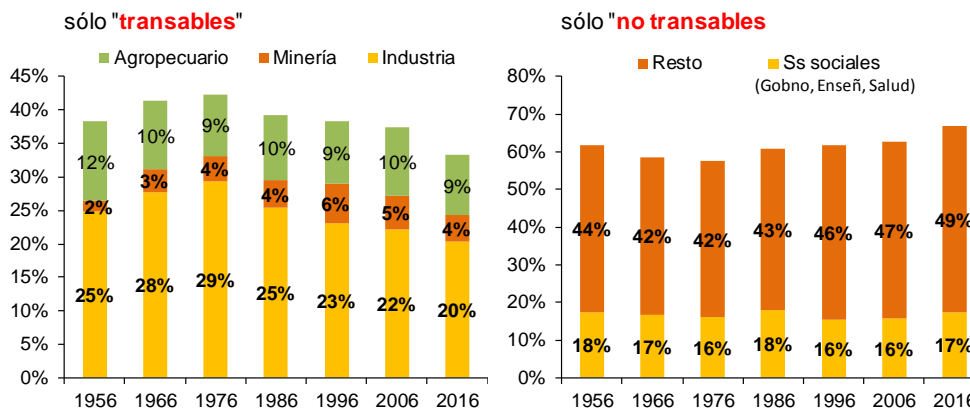


Por otro lado, en la categoría de los “no transables”, se intenta separar la parte pública. Como no es posible (sobre la base de los datos disponibles), se ha tomado como referencia el rubro “servicios sociales y comunales”, cuyo principal componente es la administración pública, seguida por enseñanza y salud, actividades en los cuales la mayor parte es prestada por el sector público. En el periodo analizado, aumenta la participación de estos servicios sociales, y mucho más en el resto, predominantemente servicios (comercio, entre otros).

En el país, se observa la reducción de la participación de la industria desde mediados de los setenta, mucho más leve que en la provincia (de 28% al 20%), mientras que en los otros rubros transables se movieron dentro de un mismo rango. Y en los “no transables”, es leve la variación en los servicios sociales (Estado)<sup>3</sup>, y si es más fuerte en los servicios.

## Estructura productiva de Argentina

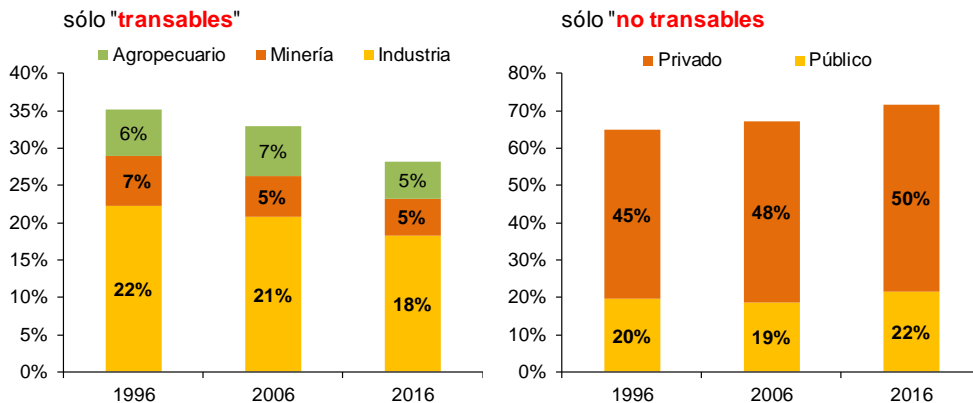
como % PBI - basado en INDEC y OJF



El diagnóstico anterior está basado en datos de producción (PBI). Para corroborar, utilizaremos a continuación datos de **ingresos de los asalariados (masa salarial)**, desagregados por sectores. Como la disponibilidad de datos es menor, el punto de partida será mediado de los noventa. La tendencia es similar, con caída en el grupo transable, especialmente industria, y fuerte aumento en los servicios.

<sup>3</sup> Sorprende la leve variación de servicios sociales en el país, sabiendo que en los últimos quince años, ha aumentado sustancialmente el ratio “gasto público / PBI”. Una explicación es que ese aumento se haya dado especialmente en transferencias (jubilados y otros) y subsidios, conceptos que no se incluyen en las cuentas nacionales (que calculan el PBI).

## Estructura de la masa salarial en Mendoza como % MS total - basado en M. Trabajo y M Hacienda Mendoza



(\*) En privado se considera lo registrado, y en público sólo lo provincial (se excluye la masa nacional y municipal)

¿Qué rescatamos de todo este análisis? La matriz productiva en Mendoza sí ha ido cambiando a lo largo de sesenta años, en el cual los sectores transables, aquellos que pueden generar fondos provenientes del exterior, vienen perdiendo participación en la producción total. Puede haber cambiado algunos negocios (medio siglo atrás no existía la informática), pero principalmente el cambio debe estar en cantidades. Siendo así, significa que se ha producido relativamente menos en el sector transable.

## II. FUERZAS QUE LA DETERMINAN

Acorde a estudios sobre localización, se puede pensar en dos fuerzas, una que determina la estructura productiva, y la otra su dinámica. En términos ilustrativos, la "foto" y la "película".

**La estructura:** la pregunta es cómo debiera ser la matriz productiva de una provincia como Mendoza, alejada de los grandes centros de consumo. Acorde a la hipótesis básica de la localización de las industrias, éstas tienden a concentrarse cercano a dichos centros, donde están los clientes, salvo que su materia prima o principal insumo presenten altos costos de transporte y convenga instalarse cercanos a dónde se hallen estos insumos. Ejemplo claro la industria vitivinícola.

Para ello se hará una comparación con las otras provincias, tomando datos del INDEC (año 2004). Por un tema metodológico, los datos muestran una mayor participación de sectores transables en Mendoza, a explicar en nota de pie de página<sup>4</sup>. Pero el análisis anterior sigue siendo válido.

<sup>4</sup> Los datos generados por el INDEC no coinciden para Mendoza, en comparación con los provistos por la DEIE. Entre las posibles explicaciones, está el cambio de base (y de precios). En el año 2004 el tipo de cambio real en el país era alto (no así en 1993), por lo que los precios de los bienes transables también lo eran. Y por eso, pasaban a tener mayor participación ese sector. Por ejemplo, la industria alimenticia, que incluye la del vino pasó de una participación del 7% con los precios de 1993 a otra del 12% con precios de 2004. Es decir, la misma producción, pero valuada con distintos precios. En extracción de petróleo, se pasó de 11% a 16%. En cambio, por otro lado, luego de la gran devaluación en 2002, el poder de compra de la población argentina se redujo significativamente, y por eso, el sector comercio resultaba menor en esos años la participación del comercio en Mendoza disminuyó de un 22% con precios de 1993 a un casi 16% usando precios de 2004.

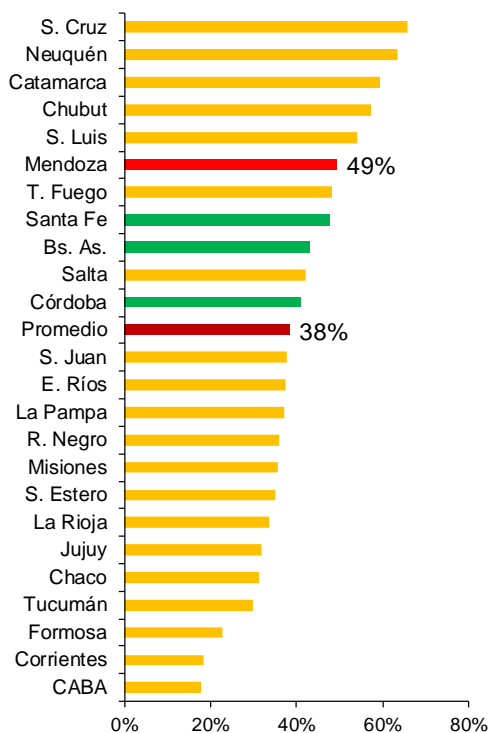
Con esa hipótesis básica, podría pensarse en cinco grupos de provincias. Primero, la capital del país, que es la Ciudad de Buenos Aires, una cuasi-provincia, un gran centro de consumo, y por ende, es razonable que su estructura productiva sea intensiva en servicios (ocupan el 82% de su PBG).

Segundo, las grandes provincias (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), que son grandes centros de consumo, pero también cuentan con muchos recursos (su sector transable es superior al promedio nacional).

Tercero, las provincias alejadas de los grandes centros de consumo, y que cuenta con muchos recursos naturales, y por lo tanto, tendrían una estructura productiva más transable (Mendoza, las provincias patagónicas, las mineras).

Cuarto, las jurisdicciones alejadas, y que cuentan con pocos recursos, y que se mantienen vivas gracias principalmente a la recepción de fondos nacionales; en este caso su matriz productiva es más intensiva en servicios, con un Estado de mayor participación en el PBI (varias provincias del NEA y NOA).

Participación sector transable en PBG prov. - año 2004 - basado en INDEC



Y quinto, serían las mismas que la categoría anterior (con pocos recursos y alejadas), pero que fueron favorecidas con programas nacionales que brindaron fuertes beneficios (especialmente impositivos). Serán las que contaron con la suerte de la promoción industrial, como San Luis y Tierra del Fuego. Pasan a ser más transables, con gran participación industrial.

Vamos ahora al planteo **dinámico**. Suena razonable que los servicios vayan cobrando más fuerza a medida que pasa el tiempo. La población consume cantidades similares de alimentos, y como cuenta con más ingresos, puede destinar mayor porcentaje del mismo a la adquisición de otros bienes y servicios. Por eso, es esperable que el sector agropecuario y la agroindustria vayan perdiendo participación en la producción de las distintas regiones y países<sup>5, 6</sup>.

Resumiendo, la estructura productiva de una provincia están, en buena parte, determinada por la distancia a los centros de consumo, la disponibilidad de recursos naturales y el posible impacto de programas nacionales de localización de empresas, mientras que su dinámica (cómo varía la matriz productiva) está vinculada a una tendencia de economías que son cada vez más intensivas en servicios.

<sup>5</sup> Este planteo está mejor explicado en Polese (1995) y (2009), y Porto (1996).

<sup>6</sup> Un par de aclaraciones. (i) Los mayores ingresos de la población pueden destinarse a comprar bienes, como computadoras y otros equipos, que no se producen en la provincia. Aumentarían las ventas en comercio, y así ese sector incrementaría su participación en el PBG regional, haciendo disminuir la de otros (como los transables). (ii) En términos académicos, estamos diciendo que la demanda de productos regionales (alimentos) tienen una elasticidad ingreso menor que uno, mientras que el promedio de los otros bienes y de servicios tienen elasticidad mayor que uno. Obviamente, a nivel global. Hay excepciones como podría ser las ventas en supermercados (alimentos).

### III. POLÍTICA REGIONAL

La matriz productiva de una provincia puede cambiar (como lo acaban de demostrar los datos), pero ¿puede cambiarse (con políticas)? Dudas varias. Teniendo presente algunas experiencias en Argentina, consideraremos dos puntos: qué cambios podrían producirse y quién se encargaría de los mismos.

#### 1. Qué cambiar

De las varias opciones, tomaremos en cuenta las siguientes: (i) que surja un nuevo sector (o que se potencie uno ya existente) y (ii) que se mantenga la estructura actual, pero que haya cambios en las ventas o en los modos de producción.

- **Fomentando el desarrollo de otra actividad más rentable**

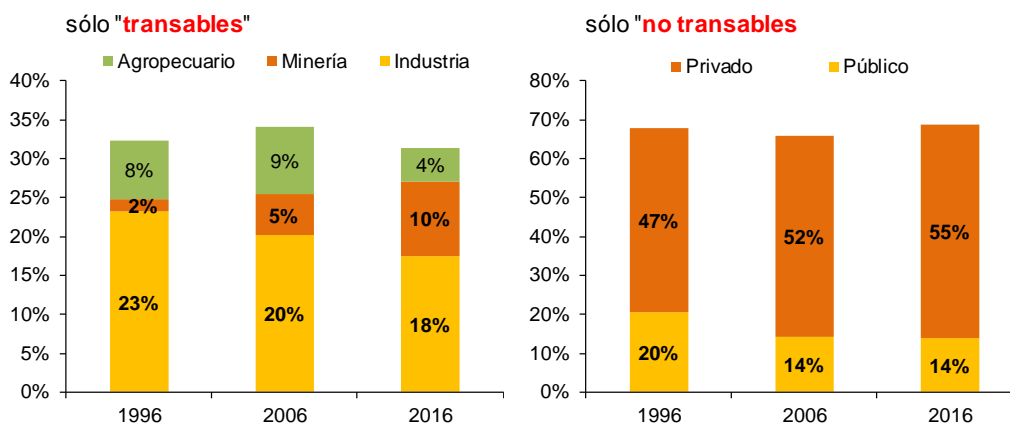
A continuación se presentan algunas alternativas planteadas en distintos medios de comunicación. La más publicitada es la **minería**, un recurso natural todavía no aprovechado, tanto por restricciones legales (actualmente varios proyectos mineros no podrían ejecutarse en la provincia, principalmente por la ley 7722) como por la gran necesidad de fondos, puesto que se trata de grandes inversiones.

Un ejemplo emblemático es el de San Juan, que tiene un antes y un después de la actividad minera. Considerando la evolución de su masa salarial en los últimos veinte años, la minería ha pasado a ocupar una mayor participación en la masa total (del 2% en 1996 al 10% veinte años después).<sup>7</sup>

#### Estructura de la masa salarial en San Juan

como % MS total - basado en M. Trabajo y M Hacienda Mendoza

(\*) En privado se considera lo registrado, y en público sólo lo provincial (se excluye la masa nacional y municipal)



Aun así, el resto del sector transable ha ido perdiendo lugar, tanto la industria como el agro. Y en el sector "no transable", sorprende la caída del sector público a mediados de la década anterior, pero el resto (servicios) mejora su participación.

<sup>7</sup> Como un comentario aparte. En minería, hay varias etapas: exploración, construcción, explotación o producción y cierre del yacimiento. En San Juan el poder adquisitivo del salario promedio alcanzó un máximo en 2013, periodo en el cual estaba en pleno auge la etapa de construcción en el sector minero. Luego, se redujeron las inversiones en el sector debido a la caída abrupta en los precios internacionales de los minerales, especialmente oro.

Es decir, lo diferente ha sido la mayor participación de la minería con una menor del sector público. Pero el resto es similar a lo visto en Mendoza y en el país: pierde fuerza lo transable (agro e industria) y se afianzan los servicios.

La impresión es que el impacto de la minería en una región tiende a tener cada vez menos peso cuanto más ricas en recursos y cuánto más diversifica sea su economía, como podría ser en el caso de Mendoza, pero también dependen de la magnitud “económica” de los yacimientos que se exploten.

Dejando de lado la minería, hay otras opciones de sectores a potenciar. Uno es el de la **informática** (generar software y servicios para exportar), aprovechando el capital humano en la provincia, y sabiendo que los salarios promedios en Mendoza son relativamente bajos. Tiene la ventaja de contar con que no hay gran diferencia horaria con EEUU, un gran cliente, lo cual facilita las comunicaciones y el servicio de atención a los clientes. Ahora, en términos de magnitud, ¿habría un antes y un después en Mendoza con el fortalecimiento de esta actividad? Dudas, atendiendo a que actualmente la misma representaría un 0,6% del total de la masa salarial de la provincia, en el mejor de los casos<sup>8</sup>.

Otra alternativa es fortalecer la actividad de **logística**. En esta actividad hay tres niveles. El primero es proveer los servicios necesarios para enviar los productos de la provincia a los distintos mercados y recibir los de afuera que nosotros consumimos o utilizamos. En un segundo nivel, sería actuar como centro de distribución, recibiendo mercadería de distintos lugares, que se consolidan o se des-consolidan para luego reenviarlos a otros lugares. Y un tercero sería entrar a competir en servicios de logística, tipo Miami, Dallas, Cataluña, etc.

Pensando en la ubicación geográfica, difícilmente Mendoza pueda alcanzar ese tercer nivel, estando alejados de los grandes centros de consumo, y alejados de los puertos. Sí hay avances en el segundo nivel, puesto que hay supermercados que tienen su centro de logística en la provincia, para reenviar sus productos a otros lugares del país (provincias vecinas, nortenas y patagónicas).

Volviendo a la pregunta anterior, ¿habría un antes y un después en Mendoza con el fortalecimiento logístico? Dudas varias. Aun dinamizando ese segundo nivel, los reenvíos se realizan a provincias “económicamente” pequeñas, y difícilmente a grandes centros de consumo en el país. Es bueno que haya este tipo de actividades, pero no será tan fácil lograr una magnitud tal que transforme su economía.

Comentario aparte: en esta sección, se ha planteado la necesidad de que aparezca un sector muy potente que genere un gran impacto en la economía mendocina. Sin embargo, esta estrategia atenta **contra la diversificación económica**, lo cual generaría mayor vulnerabilidad. Ejemplo de la misma se ha visualizado actualmente con el petróleo en la Patagonia. Por ejemplo, en el periodo de altos precios internacionales del crudo, creció la actividad privada en Santa Cruz, y además su gobierno local fue muy expansivo, pero luego tuvieron la mala fortuna de la caída abrupta de ese precio. No sólo se contrajo el sector privado, sino que las finanzas gubernamentales se deterioraron fuertemente (no ahorraron en el periodo de bonanza). Es decir, su actividad económica ha sido muy volátil. La dependencia en un solo gran producto contribuye a esa vulnerabilidad y volatilidad.

---

<sup>8</sup> En este sector incluimos “actividades de informática” e “investigación y desarrollo”.

- **Misma actividad, pero vendiendo más y a clientes con mayores ingresos**

La idea es producir bienes que tengan mayor valor, y una forma de hacerlo es venderlo a personas que tengan mayores ingresos. Obviamente, no sólo hay que abrir los mercados, sino posiblemente deban realizarse cambios en el bien producido (sea en calidad, sea en presentación).

El ejemplo más ilustrativo es el de la vitivinicultura, periodo 2003-2012. Hasta mediados de los noventa este sector venía en declive, explicitado en el consumo decreciente de vinos en nuestro país. La falta de calidad de algunos de esos vinos, el resurgimiento de bebidas sustitutas y los cambios culturales contribuyeron a ese menor consumo. Posteriormente, se produjo varios movimientos: desregulación del sector (menos trámites, que distraen los esfuerzos de los empresarios bodegueros), modernización (que implica importación de bienes de capital, y mayor profesionalización en el gerenciamiento, reduciendo el número de bodegas típicamente familiares) y apertura de la economía (que facilitó la modernización). La devaluación de 2002 y el mundo creciendo fuertemente favoreció el boom exportador de vinos, casi quintuplicándose en pocos años, compitiendo con los mejores vinos del mundo (Francia, EEUU, Chile, y otros).

Se aprovechó esta oportunidad para desarrollar otras actividades, por ej. eno-turismo, cursos, etc. La pregunta es si hubo una mejora sustancial en los ingresos de los mendocinos. Al menos los datos no la muestran. Es un sector con potencialidad, reaviva la economía, pero no se nota en los ingresos promedios de la región.

- **Cambiando el modelo de negocios**

La forma más clara es cambiando la función de producción. La lección básica del modelo de crecimiento de Solow es que los países son más ricos (mayor PBI per cápita) mientras **más intensivo sean en capital**. La inquietud es si esta estrategia puede trasladarse a los sectores productivos de Mendoza. Volviendo con el agro y la agroindustria, ¿pueden hacerse más intensivas en capital?

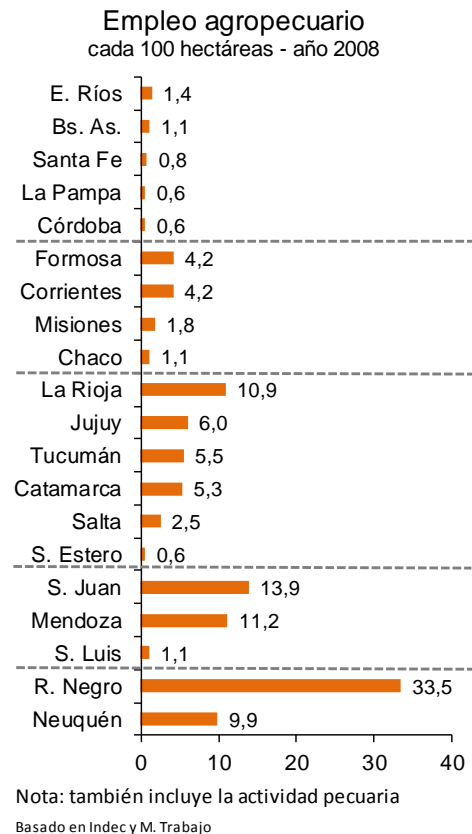
Como una referencia, la región pampeana ha podido desarrollar un tipo de agricultura extensiva, con grandes superficies (miles de hectáreas), y le ha permitido mecanizarse en varias de sus etapas. Eso explica el bajo ratio “empleo / superficie cultivada” en las provincias que componen dicha zona.

En cambio, bien diferente es la situación en otro tipo de agricultura, especialmente en ciertas frutas (de semilla: uvas, manzanas y peras, y de carozo: ciruelas, duraznos), en la que el proceso de mecanización es mucho más lento, y por ende, significa que son más intensivas, no en capital, sino en mano de obra.



Utilizando datos del censo agropecuario nacional y del empleo formal, en Mendoza trabajaban 11 personas cada 100 hectáreas cultivadas, mientras que en la región pampeana sólo era la décima parte. Señal que esa región es más intensiva en capital, no así con Mendoza. Un caso similar al de nuestro es el de Río Negro, donde se halla el Alto Valle, especialistas en manzanas y peras, vinculados a cultivos que son más difíciles de mecanizar.

A esta situación se agrega la estructura de las propiedades rurales en la provincia. En general, el tamaño de una finca promedio es inferior a 10 hectáreas, lo cual implica una baja escala para mecanizar, y además se trata de pequeños productores, con pocos fondos para adquirir capital. En otros lugares, como Alemania, algo se resuelve vía asociatividad (compartir la maquinaria) y contar con financiamiento adecuado, algo que no se da en nuestro país, debido a los bajos niveles depósitos bancarios, la fuente de fondos para el otorgamiento de créditos.



Volviendo a la idea de modificar el modelo de negocio, otra alternativa es **promover la instalación de casas matrices**<sup>9</sup>. En EEUU, hay ciudades como Dallas y Miami que consiguen atraer “headquarters”<sup>10</sup>. Las ventajas que esas ciudades poseen son las buenas comunicaciones (aviones), más beneficios impositivos y salariales.

De esta manera no sólo vendría el “departamento productivo o técnico” de la empresa, sino además traería consigo a los departamentos financieros, publicitarios y comerciales. Piense en el caso de las bodegas en Mendoza. Producen en la provincia, pero varias tienen sus departamentos comerciales y financieros en la Ciudad de Buenos Aires<sup>11</sup>. Allí está el centro de consumo y también los fondos.

<sup>9</sup> Pensando en estudios sobre las condiciones que deberían cumplirse para la instalación de headquarters en regiones, se aconseja el de Defever, Fabrice (2012).

<sup>10</sup> Un ejemplo es la instalación del segundo headquarter de Amazon, que tiene a Miami como posible candidato. <http://www.miamiherald.com/news/local/community/miami-dade/article195303434.html>

<sup>11</sup> Algo similar ocurre con los bancos. En Mendoza (y en las provincias), estas entidades están más concentradas en buscar clientes. Las tareas de análisis crediticio se realizan en buena parte en la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, en las provincias se concentra sólo en la parte comercial, no así la tarea analítica.

## 2. Cómo generar el cambio

Para responder debería considerarse no sólo el organismo responsable de la política regional, sino también las herramientas con que cuenta para llevar adelante ese cambio. Nos centraremos en dos casos.

- **A cargo del gobierno nacional:** su objetivo sería lograr un desarrollo regional más armónico, que reduzca las brechas entre regiones pobres y ricas, tratando de lograr una cierta convergencia.

Un caso fue el de la promoción industrial, que favoreció a provincias vecinas o cercanas a Mendoza, a través de beneficios impositivos. Desde una perspectiva económica, esta política tiene sus costos y beneficios

Desde la perspectiva nacional, el beneficio fue reducir la brecha entre provincias ricas (Mendoza) y pobres (San Juan, San Luis, Catamarca y La Rioja), permitiendo que surjan nuevas actividades en éstas últimas.

Pero no fue gratuito, porque tuvo varios costos: (i) la pérdida de recaudación impositiva nacional (y de coparticipación para las provincias), (ii) no necesariamente se tradujo en un mayor PBI nacional, (iii) posible desvío de la producción: en vez de instalarse naturalmente en Mendoza, optan por hacerlo en las jurisdicciones beneficiarias, (iv) distorsiones, como el caso de Tierra del Fuego (no producir, sino ensamblar), y (v) además serios problemas de corrupción, dada la discrecionalidad en su operación<sup>12</sup>.

Desde una perspectiva mendocina, este programa de promoción industrial fue muy perjudicial<sup>13</sup>.

- **A cargo del gobierno provincial:** su objetivo puede contradecirse con el nacional, puesto que al promover la expansión de la economía provincial, se amplíe la brecha con jurisdicciones más pobres.<sup>14</sup>

En general, la típica acción es el **otorgamiento de beneficios impositivos**. Puede pensarse que el accionar del gobierno provincial es limitado puesto que la presión tributaria nacional es mucho más elevada que la provincial. Sin embargo, en provincias grandes, generalmente cuentan con un “gran” impuesto (el de Ingresos Brutos), que tiene una recaudación similar a la de otros nacionales. Señal que puede utilizarse para atraer inversiones, haciendo uso de ese impuesto.

---

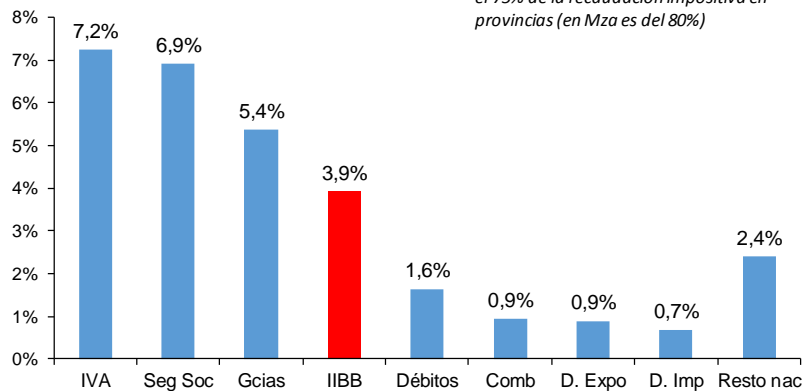
<sup>12</sup> Ver trabajo de Givogri, C. (1993).

<sup>13</sup> Ver trabajos del Consejo Empresario Mendocino (1999 y 2010).

<sup>14</sup> Mientras que la política nacional estaría basado en un criterio de “equidad” (que no haya tantas diferencias entre provincias), la provincial piensa más en la “eficiencia” (cómo producir más con la misma población).

## Presión impositiva 2016

% PBI - basado en M. Hacienda Nac



El costo de esta política sería la pérdida de recaudación, lo cual puede generar un dilema: “le reducen impuestos a una empresa grande para que se instale en la provincia, para que luego pague más impuestos pero ¿cómo, si le han reducido las alícuotas?”

A eso se suma un tema de actualidad. Unos meses antes de este informe, se firmó un pacto fiscal con la Nación, en la que se establecía que las provincias reducirían las alícuotas del impuesto a los ingresos brutos. La idea es parecerse a uno a las ventas, aminorando así su impacto negativo del “efecto en cascada” (gravar impuesto sobre impuesto), y por lo tanto, la estrategia es no gravar las etapas primarias (agro) ni la industrial. Si así fuese, sería difícil de atraer actividades transables (excepto minería que sí continuaría gravada), puesto que no estarían pagando ese impuesto, que es el más relevante a nivel provincial.

Una ventaja a favor de Mendoza es la presencia de otra fuente de fondos, como las regalías. ¿Para qué son utilizadas? Usualmente como rentas generales, para cubrir los baches financieros del gobierno. Sin embargo, no es apropiado porque se trata de fondos generados por la extracción de un recurso no renovable, y que por tanto se agotarán en algún momento. El fin de esa regalía debería ser la formación de ahorros que permita hacer frente al momento en que se agote ese recurso. Otra opción sería generar alguna infraestructura que fomente el desarrollo de otras actividades, que en el futuro generarán los ingresos que actualmente genera el recurso no renovable.

Un problema de la regalía es que proviene de una actividad rentable, que eleva los costos de producción (por ejemplo, los laborales) de otras actividades. Es el fenómeno de la “enfermedad holandesa”, no permite prosperar a otros sectores.

Resumiendo el dilema: con las regalías habrá fondos para buscar la manera de fomentar otras actividades, pero a éstas les cuesta desarrollarse debido a los mayores costos generados por el recurso no renovable.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

¿Qué hemos aprendido de todo esto? La “matriz productiva” es la fuente de los ingresos de la población de una región. Si se produce bienes de bajo valor, también se reflejará en aquellos ingresos. Comparándonos con el resto de las provincias, Mendoza tiene ingresos más bajos de lo esperado.

La estructura productiva de una provincia o región está determinada en parte por la distancia a los grandes centros de consumo y por la disponibilidad de recursos naturales. Para el caso mendocino, es esperable que el núcleo de sus actividades esté centrado en sus recursos naturales, y que sea acompañada por los servicios que se prestan a esos sectores y a la población en general.

Dicha estructura va cambiando con el tiempo, puesto que las personas tienden a tener más ingresos disponibles para gastar en otros bienes que no sean alimentos. Tienden a vivir más cómodas, y por tanto, recurren a más servicios. De esta manera, los sectores transables (principalmente basado en los recursos naturales de la región) tienden a perder participación en el PBI provincial.

La matriz productiva puede cambiar, pero hay dudas si puede cambiarse a través de políticas regionales. ¿En qué sectores debería especializarse nuestra provincia? En general es difícil que aparezca un recurso natural que no haya sido explotado antes. Salvo el caso de la minería, que actualmente está casi prohibido en Mendoza. En provincias pequeñas, el impacto de esta actividad es muy fuerte, pero puede generar el fenómeno de la enfermedad holandesa, es decir, genera un incremento en los costos de esa región, y por tanto, perjudica a las otras actividades transables existentes (por ejemplo, en Río Negro y Neuquén, el petróleo eleva los costos de la fruticultura en el Alto Valle)<sup>15</sup>. Ahora, el impacto minero puede ser menor en economías más diversificadas (también depende de los recursos con que se cuenta).

Especializarse en servicios es una estrategia interesante (en Mendoza, podría ser informática o logística), pero lo razonable es que los servicios tiendan a concentrarse en las grandes ciudades, que no es el caso de Mendoza. Puede haber presencia de estas actividades, pero difícilmente generen un cambio estructural en la economía provincial.

Pensando en quién debería llevar adelante la política regional, a Mendoza no le conviene que lo realice la Nación, porque generalmente se verá a Mendoza como una provincia rica en comparación a sus vecinas. Esta situación no se vivió con la promoción industrial, sino también con el reparto de fondos nacionales. Por ser “relativamente grande”, la provincia mendocina aporta más fondos (vía impuestos nacionales) que los recibidos (vía transferencias nacionales, incluida la coparticipación).

Una política ejecutada por el mismo gobierno provincial resultará más acotada por contar con menos recursos que la Nación. Aun así, a diferencia de provincias pequeñas, no es baja la recaudación impositiva provincial, lo que le permitiría atraer inversiones a través de beneficios impositivos. Además, cuenta con fondos extras (regalías petrolíferas) que podrían usarse como espalda financiera para aquellos beneficios impositivos. Para esta estrategia es vital que las finanzas gubernamentales dejen de ser deficitarias.

---

<sup>15</sup> Como anécdota, en el periodo de auge en Vaca Muerta, los indicadores de actividad económica de Neuquén volaban. Sin embargo, la fruticultura del Alto Valle sufría.

Todos estos comentarios están basados en una política de “picking winners”, que no necesariamente serán las exitosas. Habría que hacer un planteo de si dicha política sería sectorial (por ej.: beneficiar al sector turismo) o por empresas (atraer a casas matrices).

Un último punto es que para cambiar se requiere tener un contexto de estabilidad económica, es decir, precios, dólar, tasas estables y razonables. Mientras se mantenga esta situación de incertidumbre, difícilmente se produzcan cambios hacia sectores más productivos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Empresario Mendocino
  - (1999), “Impacto económico para la Argentina y Mendoza de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca”,
  - (2005), “Hacia una estrategia de inversiones en Mendoza”.
  - (2010), “Informe mensual” (sobre Promoción Industrial), julio.
- Defever, Fabrice (2012), “The spatial organization of multinational firms”, en The Canadian Journal of Economics, Vol 45 N°2, May, pag. 672-697.
- FIEL (2003), “El ambiente de negocios en las provincias argentinas
- Givogri, C. (1993), “Capítulo 10: la promoción industrial”, en el libro “La productividad del capital en Argentina”, IEERAL.
- Pasteris de Solavallone, E. (2012), “Matriz productiva de Mendoza: una visión de largo plazo”, conferencia, FCE UNCuyo.
- Polese, Mario (1995), “Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo”, Libro Universitario Regional.
- Polese, Mario (2009), “The wealth & poverty of regions: why cities matters”, The University of Chicago Press.
- Porto, Guido (1996), “Las economías regionales en la Argentina”, Ed. Nuevohacer