

Breve análisis del programa de la Unión Industrial Argentina (UIA)

Autor: Ignacio Trucco¹

El mes de mayo del corriente año, la UIA publicó un documento titulado *10 Propuestas para el Desarrollo Regional. Agenda UIA Federal*. En él convergen dos aspectos, o momentos, claves de la economía y la política nacional: las bases de una política industrial y el abordaje de las asimetrías regionales. En este breve informe partiremos de la citada contribución para analizar los vínculos entre estos momentos. Como se intentará mostrar, ellos definen uno de los principales núcleos de reformas institucionales indispensables para la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo.

Los 10 puntos de la UIA para la industria y la asimetría regional

El informe de la UIA comienza mostrando una serie de datos que ponen en evidencia la intensidad relativa de las asimetrías regionales en la Argentina y las diferentes dimensiones en que se manifiesta. Particularmente, refiere a las asimetrías en la riqueza (la relación entre los ingresos de la región más rica y la más pobre, que alcanza un valor de 7,6 veces en nuestro país, por encima de Brasil -6,4- y México -6,3-) y en la actividad industrial (el 62% de los empleos industriales se ubican en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba; “por cada 100 pesos que se prestan en la provincia de Buenos Aires –dice el informe–, en las provincias más vulnerables se prestan 2 pesos”, - UIA, 2019, pág. 11). Pero también pueden considerarse la concentración demográfica, ya que en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires viven aproximadamente 15 millones de personas, el 33% de la población total en base a estimaciones de INDEC (2019).

En todo caso, puede decirse que partimos del dato de que la riqueza, la actividad económica industrial y la dinámica demográfica se encuentran relacionadas y, en general, reflejan un elevado grado de concentración o asimetría regional.

Es sobre este punto que la UIA hace pie para establecer un conjunto de argumentos explicativos de la asimetría territorial y la falta de desarrollo industrial para, a partir de ellos, proponer medidas orientadas a revertir la situación. Pasemos revista de los principales:

- El informe observa que los fondos del régimen de Bonificación de Tasas se distribuyen con las pautas de concentración de la riqueza y la actividad económica. Es decir, que no tiene una orientación promocional de regiones rezagadas.
- En segundo lugar, el informe señala el peso de los Ingresos Brutos sobre la actividad industrial en las diferentes provincias. En este sentido, deja entrever la existencia de diferentes regímenes promocionales y las inconveniencias de este tipo de impuesto.
- En tercer lugar, el informe marca la influencia de los costos logísticos y de transporte, destacando la baratura relativa de trenes y barcasas en relación al transporte por camión hoy predominante.
- En cuarto lugar, se destaca el costo de generación de energía eléctrica que, según la UIA, es notablemente más caro en Argentina que otros países de América Latina y el mundo.

¹ Docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas UNER

- En quinto lugar, el documento destaca la necesidad de que todas las provincias adhieran a leyes nacionales como la ley de riesgos del trabajo, la ley de comercio argentino y desarrollo de proveedores y la ley de financiamiento productivo.

Frente a este conjunto de explicaciones vamos a considerar con mayor profundidad los dos primeros elementos, e incorporaremos otras dimensiones de la política industrial no consideradas en la propuesta de la UIA.

Particularmente, los dos primeros puntos nos remiten a las instituciones constitutivas de un sistema económico, es decir, a la organización del régimen monetario y los impuestos sobre los que se apoya la realidad del estado (servicios públicos que lo definen). Es a partir de esta institucionalidad que pueden formularse acciones de planificación estratégica o de coordinación económica que tengan por objetivo la economía real o la productividad.

Sintéticamente, se argumentará que una estrategia de desarrollo industrial con orientación regional no puede escindirse de un conjunto de reformas de las instituciones económicas soberanas (dinero e impuestos), sobre las que las asimetrías regionales se apoyan y confirman diariamente. Finalmente se observará que, en este contexto institucional, resulta necesario incorporar políticas basadas en la coordinación estratégica para el crecimiento de la productividad tanto a nivel de las firmas como del sistema económico en general.

Las instituciones económicas soberanas y el desarrollo de las regiones

Frente a las dos primeras observaciones señaladas, el documento de la UIA establece un conjunto de medidas correctivas, en un sentido más o menos lineal: a la mala distribución de los fondos del régimen de bonificación se opone una mejor distribución de los mismos; al peso de la carga impositiva se le opone la baja de los impuestos.

Sin embargo, este tipo de propuestas adolecen de una dificultad básica: no consideran la funcionalidad que estas condiciones tienen en el desarrollo del sistema institucional y de producción, es decir, las razones por las que se verifican. ¿Por qué se distribuyen mal los fondos del régimen de bonificación?, porque está mal distribuida la actividad y no a la inversa. ¿Por qué los ingresos brutos tienen un peso significativo?, porque es la única herramienta que las provincias tienen para sostener la trama real del estado (es decir, la salud, la educación, la seguridad interior y la justicia ordinaria, entre otras funciones esenciales) sin la posibilidad de incurrir en déficit, incluso en momentos de caída de la actividad económica, y mantener algún grado de autonomía política.

Estos dos elementos, es decir, la organización centralizada del sistema monetario y financiero, y la incapacidad para establecer una estructura tributaria que respete la autonomía de las provincias, que cubra las necesidades de financiamiento de la trama del estado, y al mismo tiempo no penalice la inversión privada y la contratación de fuerza de trabajo, constituyen ejes centrales de una verdadera reforma orientada al desarrollo industrial de las regiones en Argentina.

Quizá podemos ver esto con mayor detalle si tomamos un ejemplo poco considerado en la Argentina actual: el Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos (Fed). Tres aspectos constitutivos se explicitan en este caso: la financiación de déficits públicos, la existencia de liquidez para el desarrollo de proyectos productivos, y la dimensión regional, es decir, la confluencia de diferentes regiones o estados, en un proyecto constitucional común (la Unión)

con la promesa de formar parte de una estrategia común y solidaria de desarrollo social y económico, más o menos equilibrada.

El federalismo monetario

El proceso histórico altamente conflictivo de creación de la Fed en los Estados Unidos refleja claramente estas dimensiones. Desde el *Primer Banco de América* de Hamilton (1791) como su más remoto antecedente, hasta la última reforma de 1935 que establece la estructura orgánica vigente², la Fed se desarrolló como un órgano de la gobernanza norteamericana reflejando una finalidad constitutiva que no puede adjudicarse a ningún otro poder de forma exclusiva, ni al ejecutivo, ni al legislativo, ni al judicial, ni a las agencias con autonomía: conservar la Unión de los Estados y administrar el conflicto inherente a la democracia capitalista más extensa del planeta (ver este argumento en Bastarache Bengoa, 2016: 234)³.

Esta compleja funcionalidad institucional de la Fed, en la que se conjuga unidad institucional y representatividad, se refleja directamente en su estructura de gobierno, particularmente en sus dos principales órganos. El máximo es la *Junta de Gobierno*, con su respectivo Presidente y Vicepresidente, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, con el acuerdo del Senado, bajo un complejo sistema de nombramientos, plazos e incompatibilidades. Por otro lado, el *Sistema de la Reserva Federal*, constituido por los *12 Bancos de la Fed*, distribuidos en distintos territorios elegidos en 1913 luego de largas disputas sobre la representatividad territorial. Estos Bancos, a su vez, se componen por el capital de instituciones financieras locales públicas, privadas o de otra naturaleza (mutuales) y sus directorios se componen de nueve miembros, tres correspondientes al sector financiero y seis representantes de las fuerzas productivas de la región (tres de ellos elegidos por el sistema financiero local y tres de ellos elegidos por la Junta de Gobierno).

Finalmente, tras la reforma de 1935 se crea en el marco de la Fed, el Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC), organismo que tiene la potestad de definir las operaciones de mercado abierto, fijación de la tasa de descuento, el requisito de reservas mínimas e interviene en el mercado de divisas. Este organismo, decisivo para el establecimiento de la política monetaria en los Estados Unidos, se constituye con 12 miembros, 7 de la Junta de Gobierno y 5 por los Bancos de la Reserva. Merece notarse que el Banco de Nueva York tiene una banca permanente, mientras que los restantes rotan.

Esta estructura de gobierno de la Fed pone en evidencia la total centralización institucional del sistema monetario y financiero argentino. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) no tiene un vínculo institucional directo con los estados subnacionales y los criterios regionales no son si quiera considerados en la composición de su estructura de gobierno. En este sentido, la independencia del BCRA en relación a la representatividad territorial y productiva, anticipa perfectamente la incapacidad institucional para soportar una estrategia de desarrollo con criterios territoriales. Los sistemas financieros locales dependen de sus propias capacidades

²Bastarache Bengoa (2016: 234) se remite al trabajo de Lowenstein (2015) para situar a la Fed como el Tercer Banco de América.

³Estas mismas consideraciones le permiten al autor definir de un modo mucho más realista o incluso práctica, la "independencia" del Banco Central. La Fed adopta mecanismos frecuentes de los órganos independientes: "Nombramiento del máximo órgano por el Presidente, pero no vinculado a su mandato, refrendo del Senado y control por el Congreso" y cae en las formas generales de adquirir legitimidad en el sistema de poder institucional de los Estados Unidos: "una separación de poderes rígida que se combina magistralmente con la necesidad de colaboración entre los mismos" (Bastarache Bengoa, 2016: 236)

para funcionar, desarrollarse en el largo plazo e, incluso, retener el excedente generado en cada territorio. Naturalmente, esto no hace más que facilitar el desarrollo de las fuerzas concentradoras del mecanismo de mercado y el direccionamiento de excedentes hacia los centros financieros y de consumo. En este sentido, si el federalismo como principio surge de un adecuado balance entre unión y representatividad, el centralismo es la autonomización del primero y la fragmentación la autonomización del segundo.

Finalmente, conviene cerrar este punto recuperando la investigación Meade y Sheets (2002). Estos autores hicieron una observación significativa para este informe:

Las decisiones de la Reserva Federal, en particular el FOMC, incorpora criterios regionales tanto en la designación de sus miembros, en las discusiones internas, así como también en las decisiones que toma. Precisamente el criterio regional predominante será el desempleo de los distintos Estados de la Unión.

Déficit y federalismo

Sin embargo, a la federalización del sistema monetario y financiero, se agrega otra dificultad institucional y que constituye el reverso de la moneda: el problema de la funcionalidad del sistema monetario para evitar crisis cíclicas y dar sustento a la estabilidad de las finanzas públicas.

Volvamos, también en este punto, a la experiencia de los Estados Unidos, particularmente al caso de la crisis de 2008/09. La evidencia ha confirmado con total claridad el papel de la financiación del déficit público por parte de la Fed, del extraordinario salvataje del sistema financiero y el mantenimiento de bajas tasas de interés, como paquete masivo de medidas de reactivación económica, para evitar que los Estados Unidos se precipitaran sobre una crisis comparable a la del 29'. Incluso en términos comparativos, por ejemplo, con la Unión Europea, se han podido observar diferencias institucionales significativas con resultados económicos diferentes. La política de austeridad del Banco Central Europeo (BCE) supuso un largo período de estancamiento, alto desempleo y deflación del cual aún hoy no logran recuperarse plenamente⁴, a lo que se agrega la extrema situación a la que llegaron las regiones periféricas.

En este contexto, es posible preguntarse por la dimensión regional en el marco de la política expansiva de la Fed, es decir, de qué manera ello se traduce en transferencias diferenciales en los distintos Estados. En este sentido nuevamente la evidencia es consistente. Nathaniel Cliney David Fields estudiaron las transferencias fiscales entre Estados y observaron dos patrones importantes. En primer lugar, en tiempos normales los estados ricos financian a los pobres, y en tiempos de crisis la Fed los financia todos aunque más a los pobres que a los ricos⁵. En consecuencia puede observarse con claridad cómo, en la democracia capitalista más extensa de occidente, resulta decisivo el papel de la Banca Central y la estructura tributaria interestatal para resolver dos dimensiones conjuntas:

- El sostenimiento de un nivel de actividad económica en las regiones con balanza de pagos estructuralmente deficitarias, al interior de la Unión.
- La política anticíclica y de desarrollo en el largo plazo con criterios regionales.

⁴García Muñoz y Baeza Ortiz (2018) analizaron con detalles estas diferencias, pero la literatura es abundante y convergente acerca de la efectividad de las políticas expansivas de la Fed (incluso yendo más allá de sus limitaciones legales asumiendo responsabilidades fiscales -Bastarache Bengoa, 2016-) y las limitaciones de la estrategia basada en la austeridad.

⁵<http://nakedkeynesianism.blogspot.com/2015/03/us-interstate-transfers-and-euro.html>

Estas dos dimensiones son momentos de una misma estrategia federal de desarrollo socioeconómico: banca central federal – estado federal interviniendo en la fase recesiva del ciclo– transferencias regionales fiscales. La falta de algunas de estas, desata fuerzas centrípetas de acumulación del excedente y el reforzamiento de los patrones de concentración. El caso argentino es un buen ejemplo:

- Al día de hoy, Argentina cuenta con una política monetaria y fiscal procíclica, basada en el ajuste fiscal para el restablecimiento del equilibrio del balance de pagos.
- La banca central es estrictamente centralista.
- Las transferencias por coparticipación, en este contexto, son utilizadas para reforzar los patrones de concentración económica.

En este punto, debe observarse que Argentina sostiene desde comienzos de los '90, en el marco del desarrollo de las políticas del Consenso de Washington, un sistema fiscal basado en la descentralización del gasto y centralización de recursos que, si bien supone transferencias entre provincias ricas y pobres, exige al mismo tiempo un necesario ajuste de los gastos provinciales a los recursos, federales o propios, implicando un grave problema de subordinación política, ya que esta asimetría no encuentra correlato en un sistema de instituciones económicas soberanas federalizadas sino centralizadas.

Cualquier necesidad de financiamiento soberano, de corto (dado el ciclo económico) o de largo plazo (dado problemas estructurales de estancamiento), supone una negociación política de cada provincia con una instancia jurisdiccional exterior (nacional), es decir, sin implicación institucional.

En este contexto, no debería sorprender que impuestos con tantos efectos negativos como el impuesto sobre Ingresos Brutos, ganen terreno en aquellas provincias que pueden hacerlo, ya que eso les permite, primero, mejorar los servicios básicos que prestan y, en segundo lugar, mantener algún grado de autonomía frente a un gobierno central cuyas decisiones en materia económica, por definición, son centralistas.

En este esquema institucional, las responsabilidades políticas no se ajustan a objetivos de desarrollo económico sino estrictamente fiscales, tanto hacia arriba como hacia abajo. El desarrollo industrial con criterios regionales es prácticamente imposible en este contexto. Las instituciones no se definen según compromisos de mediano plazo entre estados para el desarrollo territorial, sino a partir de responsabilidades de caja en un modelo de relaciones verticales y bilaterales entre cada provincia y el gobierno nacional.

La política industrial en el plano real y el federalismo

Finalmente, todo lo anterior constituye el plano monetario y fiscal de un proceso de desarrollo que, finalmente, dependerá del incremento de la productividad media en los distintos territorios argentinos. En este momento, podemos volver sobre los 10 puntos tomados por la UIA. Allí se observan dos medidas decisivas para la mejora de la productividad a nivel sistémico: mejorar la productividad en el sistema de transporte y en la generación de energía eléctrica.

Estos dos objetivos, largamente considerados en nuestro país, suponen procesos de inversión que, naturalmente, implican la participación del Estado tanto en la inversión como en la construcción de sistemas institucionales que aseguren compromisos y responsabilidades de los usuarios, presentes y futuros. En este sentido, la preocupación de la UIA es completamente

legítima ya que se trata de aspectos sistémicos que implican a la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, requieren de su activa consideración en la discusión pública.

Sin embargo, ¿el análisis debe detenerse en este punto o, por el contrario, el problema de la política industrial desborda los aspectos estrictamente horizontales del sistema económico? Esta es una de las preguntas básicas de los estudios de la política industrial, es decir, cuál es el límite de la misma y en qué medida se requieren articulaciones público-privadas para incidir en la productividad media de cada territorio, de cada encadenamiento, de cada sector, incluso de cada industria.

Podemos abordar este aspecto desde dos puntos de vista. En primer lugar, de un modo *a priori*, es decir, en relación a las premisas básicas. El documento de la UIA no considera explícitamente un aspecto clave de cualquier proceso de desarrollo basado en la producción industrial: la fortaleza de los sistemas de Investigación, Desarrollo e Innovación sobre los que los sistemas industriales se apoyan. En este sentido, se sabe *a priori* que el conocimiento no puede ser tratado como una mercancía ya que su producción depende, en algún punto, de la creatividad humana y, al mismo tiempo, la reproducción del conocimiento no tiene costos. Por lo tanto, el conocimiento (en todas sus facetas, investigación, desarrollo e innovación) requiere de sistemas institucionales híbridos y allí radica la capacidad de los sistemas industriales de desarrollarse basados en la productividad.

Un segundo punto de vista es el *a posteriori*, es decir, basado en la experiencia. Las observaciones empíricas no han podido falsear la idea de que los sistemas de innovación industrial implican sendos esfuerzos estatales y mecanismos de articulación público-privado, para la toma de decisiones estratégicas⁶.

En este sentido, la UIA debería notar que resulta decisivo, tanto como (o más que) el transporte y la energía, la construcción de sistemas de innovación estratégicamente diseñados para fortalecer y/o construir circuitos industriales regionales que puedan apoyarse en el crecimiento de la productividad. Una agenda para el desarrollo industrial regional, sin ello queda herida en su origen.

Finalmente, conviene traer a colación el trabajo de Reda Cherif y Fuad Hasanov publicado en marzo de este año en el FMI, sobre la política industrial. Las conclusiones de estos autores en rigor no son estrictamente novedosas, investigadores como Dani Rodrik habían puesto en evidencia la necesidad de políticas industriales para sostener procesos de crecimiento basados en la industria (Rodrik, 2008). No obstante, sí llama la atención que, hoy en día, en el seno de este organismo, investigadores reconozcan la importancia de la política industrial y observen la necesidad de que haya mecanismos que establezcan compromisos y responsabilidades públicas y privadas de mediano plazo, que son, precisamente, las conclusiones de su trabajo.

Conclusiones

Como comentario final, podemos indicar que, lamentablemente, la política para el desarrollo regional basado en la producción industrial no es tan simple como resolver los cuellos de botella del transporte y la energía y reducir la carga tributaria.

⁶ Una variada literatura ha estudiado las políticas industriales desde el punto de vista de la política de innovación, podemos mencionar los trabajos recientes de Bernat (2016), Lavarello (2017) y Rodríguez, Lepratte y Blanc (2017)

En términos generales, el sistema institucional actual, tanto monetario como fiscal, se orienta a la centralización económica y política en nuestro país, ya que la territorialidad no tiene estatus alguno en relación a la construcción de la política económica (esencialmente monetaria y fiscal). Finalmente, de nada sirve la composición de instituciones económicas federales si el país en su conjunto no puede establecer una agenda para el crecimiento industrial basado en la productividad (construcción de sistemas de I+D+i). Del mismo modo que tampoco ésta agenda tiene demasiado futuro si aquellas instituciones (soberanas federales) no tienen realidad.

En consecuencia, según la interpretación aquí vertida, la Argentina no puede avanzar en una política industrial con orientación regional y con probabilidades de éxito, si no aborda reformas institucionales que permitan la federalización de las instituciones económicas soberanas y la consolidación de una alianza público-privada con el objetivo de resolverlos cuellos de botella del transporte y la energía (como señala la UIA), pero también que sea capaz de construir sistemas de innovación industrial que permitan elevar la productividad en el mediano plazo y con criterio regional.

Bibliografía

- Bengoia, T. B. (2016). La representatividad de la FED. *Estudios de Deusto*, 64(1), 227-260.
- Bernat, G. (2016) *Innovación en la industria manufacturera en la posconvertibilidad: la necesidad de complementar con políticas industriales*. CIECTI, 2016.
- Lavarello, P. J. (2017) ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?. en *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. CEPAL, p. 55-109.
- Lowenstein, R. (2016). *America's bank: The epic struggle to create the Federal Reserve*. Penguin.
- Meade, E. E. y Sheets, N. (2002). Regional influences on US monetary policy: some implications for Europe. *FRB International Finance Discussion Paper*, (720).
- Muñoz, G. G. y Ortiz, R. B. (2018). Las políticas monetarias heterodoxas en el contexto de la Gran Recesión. Un comparativo entre el Sistema de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo. *Revista Análisis Económico*, 31(77), 177-204.
- Rodríguez, M. A.; Lepratte, L. y Blanc, R. L. (2017) Modos de innovación STI y DUI en KIBS de insumos especializados para producción de alimentos: ¿Existen ventanas de oportunidad para la Argentina? XVII Congreso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica ALTEC.
- Rodrik, D. (2009). Industrial policy: don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, 1(1), 1-29.