

Reestructuración industrial, gasto público y equidad *

Jorge M. Katz **

Introducción

En el curso de los tres últimos lustros la sociedad argentina ha comenzado a experimentar una profunda transformación estructural, pudiéndose decir que en la actualidad se encuentra en plena fase de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo capitalista claramente diferente del que tomara forma en la inmediata post-guerra y en la década de los años 1960.

El papel que el estado desempeña en el proceso de acumulación, los grupos sociales y económicos que protagonizan el crecimiento, las ramas productivas que lideran la expansión, la localización de ésta en el espacio geográfico interno, la inserción de nuestra producción manufacturera en las corrientes mundiales de comercio, la participación del capital extranjero en la producción industrial, etc., han ido cambiando de manera gradual pero perceptible, al punto que hoy por hoy es poca la similitud que en cualquiera de estas dimensiones nuestro país guarda con la situación de dos décadas atrás.

Concomitantemente con ello, el cuadro de equidad distributiva a que históricamente había estado acostumbrada nuestra comunidad, y el funcionamiento de "sectores sociales" como salud, educación o seguridad social —donde el papel del estado es crucial tanto como proveedor directo de servicios como en el rol de agente regulador de la actividad privada ante las múltiples formas de fracaso del mecanismo de mercado—, han ido experimentado un creciente deterioro que, como veremos posteriormente, no puede suponerse independiente del proceso de mutación de la estructura productiva previamente mencionado. También en estos planos la Argentina contemporánea guarda poca similitud con el país que fuéramos en un pasado no tan lejano.

* El presente trabajo fue presentado en el seminario en honor del Dr. Raúl Prebisch, realizado en Santa Fe (Argentina) en junio de 1989.

** CEPAL Bs. As-Universidad de Buenos Aires.

Diversos autores han explorado aspectos específicos de este proceso. Así, R. Carciofi¹ o D. Heymann y F. Navajas² han examinado aspectos macroeconómicos del mismo. G. Yoguel y F. Gatto³ han descripto aspectos de la relocalización geográfica de la "nueva industrialización"; el presente autor⁴ y también B. Kosacoff⁵ han examinado los cambios estructurales que ha ido sufriendo nuestro aparato productivo a partir de la contracción de ramas productoras de bienes de capital y la rápida expansión de industrias intensivas en recursos naturales que, como petroquímica, siderurgia, aluminio o pulpa y papel, nos acreditan hoy como una economía especializada en la producción y exportación de *commodities* industriales de uso difundido.

D. Azpiazu⁶ y J. Schvarzer⁷ han profundizado el papel que tras este proceso ha cumplido la legislación de promoción industrial, canalizando recursos de origen fiscal hacia un reducido núcleo de grandes grupos económicos de capital nacional, muchos de ellos fuertemente imbricados con el aparato del estado en relación con el cual actúan como contratistas y proveedores de bienes y servicios. La gradual pérdida de presencia del capital extranjero en el marco de nuestra producción industrial ha sido documentada por D. Azpiazu y M. Khavisse⁸, en tanto que G. Yoguel y L. Beccaria⁹ han examinado los crecientes problemas de absorción ocupacional que pone de manifiesto el nuevo modelo de crecimiento.

En fecha más reciente han comenzado a plantearse con insistencia aspectos del cuadro de inequidad distributiva que subyace bajo la transformación estructural en marcha. Los estudios sobre pobreza crítica llevados a cabo por el

-
1. Ricardo Carciofi, *Crecimiento con equidad. Apuntes para una reforma del sector público*, mimeo (Bs. As., noviembre de 1988).
 2. D. Heymann y F. Navajas, *Conflicto distributivo y déficit fiscal*, mimeo (CEPAL, Bs. As., abril de 1989).
 3. F. Gatto, G. Gutman y G. Yoguel, "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales", *Documento de trabajo CEPAL-CFI*, 14 (CEPAL, Bs. As, marzo de 1988). También, con A. Quintar, "Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional", *Documento de Trabajo N° 25* (CEPAL, diciembre de 1987).
 4. J. Katz, *Desarrollo industrial y cambios en la organización y división social del trabajo en el sector manufacturero argentino en la década de los años 1980*, mimeo (CEPAL, Bs. As., octubre de 1988).
 5. B. Kosacoff, "Desarrollo industrial y exportaciones de manufactura", *Documento de Trabajo N° 22* (CEPAL, Bs. As., 1986). También en coautoría con D. Azpiazu, *Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986* (CEPAL, Bs. As., 1988).
 6. D. Azpiazu, "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983", *Documento de trabajo N° 19*, (CEPAL, Bs. As., 1986).
 7. J. Schvarzer, "Estrategia industrial y grandes empresas: El caso argentino", *Desarrollo Económico N° 71*, oct.-dic. de 1978.
 8. M. Khavisse y D. Azpiazu, *La concentración en la industria argentina en 1974* (ILET/IPAL, Bs. As., noviembre de 1983).
 9. L. Beccaria y G. Yoguel, "Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el período 1973-1984", *Desarrollo Económico*, N° 108, enero-marzo de 1988.

INDEC¹⁰, un trabajo del presente autor en colaboración con A. Muñoz examinando la profunda crisis estructural que afecta al sector salud¹¹, o las investigaciones de L. Goldberg y A. Isuani¹² sobre la evolución de la seguridad social, revelan con claridad que en el plano de la equidad distributiva nuestro país está también muy lejos de ser hoy lo que fuera veinte años atrás.

El propósito de esta nota es el de plantear una reflexión de conjunto acerca de la interdependencia que es dable identificar entre el tema de la reestructuración del aparato productivo y el del deterioro del cuadro de equidad social, mostrando cómo la suma de las transformaciones mencionadas alcanza a constituir un verdadero cambio de régimen, una discontinuidad con el pasado. Dicho de otra forma, la Argentina hacia la que nos dirigimos seguramente debe ser vista como una sociedad sumamente diferente de la que imaginábamos hace sólo pocos años, y en función de ello se torna necesario, y hasta urgente, llevar a cabo un detallado esfuerzo exploratorio que arroje luz sobre los principales rasgos estructurales del modelo socioeconómico en gestación, y sobre la forma en que dichos rasgos estructurales inciden sobre la gobernabilidad del sistema y el mantenimiento de mecanismos democráticos de interacción social y de resolución aceptable de la relación acumulación-crecimiento-equidad distributiva.

A fin de encarar estos temas, en la sección segunda habremos de comenzar nuestra discusión planteando un aspecto que juzgamos central para la comprensión del cuadro global. Nos referimos al papel que el estado cumple actualmente en el proceso de acumulación de nuestra sociedad y a los cambios que el mismo ha sufrido a partir de la década de los años 1970.

El creciente gasto público y la incapacidad de mejorar de manera estable la recaudación impositiva, la irrupción del tema de la deuda externa y la absorción de aquella por parte del sector público a partir de 1983, la caída de la relación agregada producto/capital originada en la realización de complejas obras de infraestructura de largos períodos de maduración y, en algunos casos, sin financiamiento genuino, los subsidios y transferencias de promoción industrial que el estado ha ido canalizando hacia el sector privado, la forma no planificada en que se ha intentado la descentralización de sectores sociales como salud o educación a jurisdicción provincial o municipal, habrán de ser brevemente mencionados en el curso de esta sección a fin de iluminar dos aspectos centrales del proceso a que hacemos referencia.

Nos referimos, por un lado, al hecho de que la transformación que sufre la estructura de producción industrial hacia bienes intensivos en recursos naturales no puede suponerse como independiente de los cambios que ha ido sufriendo el comportamiento del estado en materia de promoción industrial.

10. INDEC, *La pobreza en la Argentina* (Bs. As., 1988).

11. J. Katz y A. Muñoz, *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad* (CEAL/CEPAL, Bs. As., 1989).

12. A. Isuani y H. Mercer, "La fragmentación institucional del sector salud en la Argentina", *Boletín Techint*, Nº 244, Bs. As., 1986. También L. Goldberg, "El envejecimiento de la población y la seguridad social", *Boletín Techint*, Nº 251, Bs. As., 1988.

Por otro lado, tampoco puede suponerse que es ajeno al comportamiento del estado la creciente desprotección que exhiben los llamados "sectores sociales" de nuestra comunidad, los que como salud, seguridad social o educación, dependen crucialmente del financiamiento y la regulación del aparato estatal. En el marco de un sector público crecientemente deficitario, y en cuyo seno tiende a corporizarse la puja distributiva entre los distintos grupos y sectores corporativos de la sociedad, resulta claro que los actores con menor representación institucional y capacidad de negociación necesariamente están llamados a perder terreno a través del tiempo y a sufrir deterioros en su cobertura de "bien-es públicos" como los citados. Sin duda ello dará paso a crecientes formas de inequidad social que cuestionarán el cuadro general de gobernabilidad democrática de la Argentina contemporánea.

La tercera y cuarta sección del trabajo están dedicadas a profundizar los dos temas mencionados, esto es, el fenómeno de la reestructuración industrial, por un lado, y el de la creciente desarticulación que presenta el sector salud —como representativo del área social— por otro. La puja distributiva entre agentes proveedores de bienes y servicios va gradualmente conformando en este campo una situación en la que el modelo de provisión de servicios tiene cada vez menos que ver con las necesidades de la población y más con el conflicto distributivo que se libra en el interior del sector entre profesionales médicos, propietarios de sanatorios privados, laboratorios farmacéuticos, etc. A raíz de dicha puja distributiva los distintos grupos prestadores van desarrollando comportamientos restrictivos de diversa índole, que han terminado por cargar de ineficiencia operativa, inequidad distributiva y corrupción administrativa el funcionamiento del sector. El evidente fracaso del mercado en esta materia reclama un nuevo y urgente replanteo del rol regulatorio del sector público, ante la imposibilidad de que la "mano invisible" vuelva a recrear en este campo de la vida comunitaria mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor equidad en la distribución de los beneficios.

Finalmente, la sección quinta retoma la evaluación de conjunto de la situación descrita y plantea algunas cuestiones de índole general relacionadas con el tema de la gobernabilidad política en un cuadro como el aquí descrito.

El rol del sector público en la economía argentina

Varios trabajos recientes muestran que a lo largo de la década de los años 1970 —y a partir de cambios profundos que se han ido operando en el papel que el sector público cumple en la economía nacional— se refuerzan ostensiblemente las presiones de carácter estructural hacia un déficit fiscal crónico.¹³ Este proceso no se origina sólo y exclusivamente del lado del gasto —como muchas veces se argumenta desde el ala liberal de la política nacional— sino que involucra también dificultades recurrentes del lado de la recaudación de

13. R. Carciofi, *Crecimiento...*

recursos por parte del estado. En tanto que los gastos se expanden por múltiples razones que brevemente examinaremos a continuación, la recaudación exhibe mayores dificultades para estabilizarse en niveles satisfactorios, generándose una brecha estructural entre ambos conceptos. En otros términos: por razones diversas, ingresos y gastos exhiben una dinámica diferente a través de los años, en tanto que, paralelamente, la estructura en sí del gasto también va experimentando una gradual transformación y se va tornando más inflexible.

El cuadro 1 —construido en base a la información contenida en el trabajo ya citado de R. Carciofi— presenta la evolución de ingresos y gastos del sector público en el período 1970-1975, sin duda una primera “fase” en lo que atañe a la “transformación estructural” que aquí deseamos describir.

CUADRO 1
Evolución de ingresos y gastos del sector público
1970-1975 en % del PBI

Años	Recursos			Erogaciones			Déficit
	Tribut.	No Trib.	Total	Corrient.	Capital	Total	
1970	19.40	12.40	31.80	25.10	8.50	33.60	1.80
1975	13.62	10.75	24.37	30.57	8.94	39.51	15.14

Fuentes: R. Carciofi, *Crecimiento... y Ley de Presupuesto 1989*, p. 3.113.

Este quinquenio muestra un fuerte aumento del déficit público, originado en una drástica caída de los recursos tributarios del estado acompañada de un aumento de los gastos corrientes.

Normalmente se asocia la caída de recaudación tributaria de 1975 a la aceleración del proceso inflacionario que es dable observar en dicho año, en tanto que el aumento del gasto corriente obedece a varias causas diferentes, entre las que nos interesa identificar las siguientes: 1) un cambio marcado en la relación financiera entre nación y provincias, que se tradujo en un fuerte incremento del gasto provincial; 2) un rápido aumento en el número de beneficiarios de la seguridad social, que hace que, desde fines de la década de los años 1960, el superávit que tradicionalmente exhibiera nuestro país en esta materia se transforme en déficit crónico, cuyo peso tiende a aumentar a través de los años; 3) la aparición de diversos regímenes de promoción industrial y de la legislación del Compre Nacional, que vía exención o diferimiento impositivo, u otros mecanismos preferenciales, transfieren recursos fiscales a la actividad privada, y 4) la sanción de leyes especiales de financiamiento para obras de infraestructura pública, particularmente en el campo vial y energético. El régimen fiscal construido a este fin a partir de impuestos a los com-

bustibles habría de tener innumerables consecuencias posteriores, al rigidizar ostensiblemente el mecanismo de financiamiento y asignación de recursos operado por el estado.

En resumen, no sólo comienza a observarse en esos primeros años de la década de 1970 un marcado desequilibrio en las cuentas públicas, sino que también emerge un nuevo patrón de comportamiento en lo que atañe a la estructura de gastos del estado. En este último plano interesa remarcar aquí el hecho de que a partir de la legislación del Compre Nacional y los regímenes especiales de promoción sectorial crece la transferencia de recursos públicos hacia la actividad privada industrial. También algunas de las grandes obras de infraestructura vial o energética comenzadas en esos años generan subsidios indirectos a la actividad privada. Merece destacarse que estas transferencias de recursos fueron creando claras situaciones de privilegio en el marco de la economía nacional, y permitiendo la rápida consolidación en nuestro medio productivo y social de grandes grupos corporativos de capital doméstico, que impulsaron la realización de un número importante de proyectos de inversión intensiva de capital expandiendo y modernizando ramas industriales basadas en recursos naturales y productoras de *commodities* de uso difundido, como son la petroquímica, la siderurgia, pulpa y papel y aluminio. Algunos años más tarde, y tras los respectivos períodos de implantación y puesta en marcha, estos sectores y sus respectivos *holdings* propietarios han ido tomando posiciones de gran protagonismo en el interior de nuestro aparato productivo.

Por otro lado, y concomitantemente con lo anterior, el rápido crecimiento de la seguridad social entre 1960 y 1970 —años entre los que el número de beneficiarios pasa de 799.000 a 1.462.000— sin que exista una clara definición política acerca de los niveles de cobertura que se desea otorgar a la población y lo que ello implica en materia de necesidad de recursos y de fuentes de financiamiento, introdujo un claro elemento de desequilibrio potencial en las cuentas del estado, el que no habría de visualizarse en toda su seriedad hasta varios años más tarde, a partir de la segunda mitad de la década de 1970. En tanto que el sistema de seguridad social tiene un fuerte superávit hacia fines de la década de 1950, a comienzos de la de 1970 ya opera con un déficit estructural cercano a un punto porcentual del producto, merced a la rápida expansión de la población beneficiaria y a la falta de financiamiento genuino.

Como vemos, las dos caras del proceso que pretendemos describir —reestructuración del aparato productivo con fuerte financiamiento fiscal de promoción industrial y dificultades crecientes de financiamiento en el área de los “sectores sociales”— son aspectos que ya están en ciernes en el comportamiento del estado desde fines de los años 1960 y comienzos de la década de los años 1970.

Pasemos ahora a la etapa de gestión militar, esto es, 1976-1983. La misma suele dividirse con fines analíticos en dos “momentos”: 1976-1980 y 1981-1983.

En el primero de dichos períodos se revierte el desequilibrio entre ingresos y gastos del estado, dando ello paso a una drástica reducción del déficit fiscal. Amén del clima represivo y autoritario que prevalece en esta etapa en el marco global de la vida comunitaria, subyacen bajo la misma diversos factores y

cambios de comportamiento —tanto en el área pública como en el campo privado— que conviene tener presentes a fin de completar el cuadro micro-macro hasta aquí descripto: 1) los recursos tributarios —tanto nacionales como provinciales— crecen significativamente, casi 10 puntos porcentuales del producto; 2) en los primeros dos años posteriores al golpe de estado de marzo de 1976 se produce una brusca caída de los gastos corrientes del estado. Este hecho está íntegramente explicado por la caída en el empleo público —especialmente en algunas de las empresas del estado— y del salario real de los agentes del gobierno, que conjuntamente llevan a que los gastos de personal se contraigan en más de 5 puntos porcentuales sobre el producto en 1976 y 1977; 3) como en otras etapas de gobierno militar, crece la inversión pública, en grandes proyectos de infraestructura —Zárate-Brazo Largo, Yacyretá, Atucha II, etc.— de baja relación producto/capital e incluso sin financiamiento genuino, como es el caso de algunas inversiones en el sector de energía atómica; 4) al mejorar la recaudación impositiva de los gobiernos provinciales el Tesoro Nacional reduce sus aportes de coparticipación y transfiere al ámbito provincial servicios de educación, salud, obras sanitarias, etc. y 5) el relativo alivio fiscal —particularmente en 1977 y 1978— lleva al gobierno a modificar radicalmente la política tributaria. Importa en especial a los fines del presente trabajo destacar que se eliminan los aportes patronales al sistema de seguridad social y al FONAVI y, con fines compensatorios, se generaliza el IVA. Se establece, asimismo, que la seguridad social habrá de tomar sus fondos de los impuestos coparticipados, lo cual introduce un fuerte elemento de fragilidad en la base de financiamiento del sistema.

Tanto el punto cuarto —transferencia al ámbito provincial de “sectores sociales” como educación o salud— como este último tema —reducción del aporte patronal a la seguridad social y decisión de que la misma tome sus fondos de impuestos coparticipados— necesariamente llevan a que dichos sectores sociales queden más expuestos a las políticas de reducción de gastos, cuando poco tiempo más tarde —en 1981/1983— se revierta la situación de bonanza fiscal de años anteriores y el déficit fiscal vuelva a trepar nuevamente hasta alcanzar un nuevo récord histórico del 16% sobre el PBI. Esto habría de ocurrir a instancias de dos nuevos factores hasta aquí no comentados. Ellos son: a) la irrupción del tema de la deuda, fenómeno que experimenta un rápido crecimiento a partir de 1979/80, y b) la caída de la recaudación tributaria —nacional y provincial—, particularmente en 1981/82/83, hecho que vuelve a expandir las necesidades de aportes del Tesoro Nacional a las administraciones provinciales, agravándose el escenario de desequilibrio fiscal. En este momento la restricción de gastos vuelve a colocar en enormes dificultades a los sectores sociales de nación y provincias.

En el trienio 1981-1983, juntamente con el gradual relajamiento del clima de gobierno autoritario, cae la recaudación tributaria y crecen los gastos de personal, en tanto que los gastos de capital del sector público no se reducen a raíz del componente inercial que subyace bajo las grandes obras públicas de infraestructura encaradas en los años anteriores. Concomitantemente el gasto corriente se expande en casi 7 puntos porcentuales del producto, a raíz de la

"socialización" de los intereses de la deuda, ya para ese entonces transferida al estado en una alta proporción por vía de *swaps* y seguros de cambio. El desequilibrio fiscal se financia con emisión monetaria y ello tiende a agravar el proceso inflacionario, que alcanza al 350% anual en 1983. A raíz de este proceso y de la destrucción del crédito interno que deviene de dicho desequilibrio macro-económico, el Banco Nacional de Desarrollo canaliza recursos —con aval del Tesoro Nacional— hacia el sector privado, particularmente hacia ramas ya promovidas por la legislación sectorial de años anteriores en campos como siderurgia, petroquímica, pulpa y papel, astilleros. Tal como argumenta R. Carciofi en el trabajo previamente citado, a diferencia de la legislación de promoción industrial de principios de la década de 1970, que transfería ingresos entre sectores de la comunidad a partir de un marco legal e institucional más transparente —aunque no necesariamente equitativo—, en el caso de la crisis de 1981/1983, en que se utilizaron seguros de cambio, avales bancarios, etc., de manera más indiscriminada, dicha transferencia de riqueza fue más opaca e invisible pero también de gran magnitud. Así, al desequilibrio financiero del estado se sumó el mantenimiento inercial de los gastos de capital, el tema de los intereses de la deuda externa, los avales bancarios y los seguros de cambio, etc., todo en un marco de muy poca claridad institucional, y de escasa transparencia jurídica y legal.

Concomitantemente con toda esta masiva transferencia de recursos hacia la actividad productiva privada —la que ya para ese entonces está inmersa, en diversas ramas de industria, en un franco proceso de reestructuración productiva, que habría de alterar la organización y división social del trabajo a nivel de empresas particulares y también la morfología y comportamiento de innumerables mercados—, el estado va descuidando sus funciones tradicionales en los campos de educación, salud, vivienda, etc. Sin duda dicho descuido ha ido dando por resultado el deterioro cuali-cuantitativo de la infraestructura disponible, y el gradual éxodo desde el sector público de recursos humanos de alto nivel de calificación, con la consiguiente caída de los niveles de calidad brindados a la población. Sólo muy parcialmente el mercado ha logrado proveer sustitutos para dichos servicios, y ello a precios que excluyen a amplios tramos de la demanda. Cerramos aquí nuestra breve incursión en el campo macro, en el que nos ha interesado mostrar el papel que cumple en la presente reestructuración social y productiva del país el desequilibrio presupuestario y la estructura de gastos del estado. En la próxima sección examinaremos brevemente algunos de los rasgos centrales del nuevo escenario industrial en formación, el que parcialmente ha ido surgiendo en respuesta a los comportamientos del estado previamente examinados.

El proceso de reestructuración industrial de la Argentina contemporánea

El sector manufacturero argentino ha cambiado dramáticamente en el curso de la última década, tanto en lo que hace a organización y división social del

trabajo a nivel de fábrica individual, como en lo que atañe a morfología y comportamiento de los mercados de bienes y servicios.

Grandes empresas, ramas enteras de actividad, formas de organización del proceso productivo, regiones, han ido perdiendo terreno relativo, en tanto que nuevos grupos económicos, ramas industriales, áreas geográficas, etc., han gradualmente ganado en importancia. Desde una perspectiva más general, parece claro que el modelo básico de acumulación de capital y las fuentes de crecimiento económico que subyacen bajo el sendero de largo plazo por el que transita nuestra industria han sufrido profundas alteraciones cuando comparamos el escenario de la década de 1960 y primera mitad de la de 1970 con el que fuera tomando forma a partir de ese entonces y hasta nuestros días.

En la base microeconómica del proceso a que hacemos referencia resulta factible identificar: a) un cambio crucial en la naturaleza de la firma industrial y en la morfología y funcionamiento de los mercados manufactureros; b) una modificación también radical en los sectores industriales que han liderado el proceso de crecimiento en una y otra etapa de las previamente identificadas, y c) una fuerte transformación del aparato regulatorio e institucional que subyace bajo el funcionamiento de nuestro sector manufacturero.

En tanto que en el período 1960-1975 son las ramas metalmecánicas, productoras de vehículos, equipos de capital, etc., las que cumplieron un rol dinámico dentro de nuestra industria manufacturera, en los años subsiguientes —1975-1988— aquéllas sufren un fuerte proceso contractivo, y las que adoptan un papel dinámico motorizador del crecimiento industrial son ramas de producción “continua” elaboradoras de *commodities*, como son la siderurgia, la petroquímica, aluminio, aceites comestibles, etc., en las que el proceso productivo es *machine paced* y la producción se efectúa en plantas altamente automatizadas, con fuerte inversión de capital y escasa mano de obra. Una nueva “generación” de plantas fabriles, así como nuevas formas de morfología y comportamiento de los mercados, parecen haber ido tomando cuerpo en años recientes en muchos campos de nuestra producción manufacturera, siendo poco lo que aún sabemos acerca de los rasgos estructurales centrales de esta nueva industrialización.

Tras haber producido en algún punto del pasado 300.000 automóviles, 25.000 máquinas-herramienta y 50.000 tractores en el año, hoy sólo fabricamos 170.000, 5.000 y 6.000 respectivamente, en fábricas que han cambiado profundamente en lo que hace a “mix” de producción elaborado, componente de importaciones requerido por el mismo, intensidad de capital empleada, nivel de automatización del proceso productivo y de la administración global de la firma, organización del trabajo a nivel de puesto de operaciones, relaciones obrero-patronales, etc. En cambio, ha crecido la producción de aceites comestibles, de insumos petroquímicos básicos, de aluminio, de productos planos siderúrgicos, de tubos sin costura, etc., en fábricas de producción continua, en las que es menor el flujo de esfuerzos tecnológicos locales de investigación y desarrollo de nuevos productos, y en donde la tecnología de procesos ha sufrido un claro “aggiornamento” respecto del estado del arte internacional.

¿Qué impacto micro y macroeconómico está teniendo esta transformación estructural? ¿Cómo han ido cambiando las fábricas, los mercados, la capacidad competitiva —doméstica e internacional— de nuestro sector manufacturero? Todas estas son preguntas de gran magnitud acerca de las que sólo tenemos en la actualidad respuestas parciales. Todas y cada una de ellas reclaman investigación hacia el futuro y sólo podemos remitirnos a resumir de manera breve y general lo que hoy por hoy conocemos en este sentido.

Primero, a nivel agregado resulta claro que la industria manufacturera ha perdido peso relativo dentro del producto bruto interno. Lo que a mediados de la década pasada llegó a ser, aproximadamente, un tercio del PBI, hoy solamente alcanza a ser una cuarta parte del mismo.

Segundo, ha crecido la heterogeneidad estructural en el interior de dicho agregado, en tanto que ramas enteras de actividad y firmas particulares dentro de aquéllas han tenido más éxito relativo que otras, compensándose unas y otras en el promedio. Un rasgo central de esta modificación estructural está dado por la fuerte contracción absoluta del complejo metalmecánico y de producción de bienes de capital —que son rubros relativamente intensivos en ingeniería local de diseño y en valor agregado doméstico—, y el concomitante aumento de la producción de insumos intermedios de uso difundido, o de bienes finales que, como la petroquímica, el aceite comestible, la pulpa y papel, etc., son productos altamente estandarizados o *commodities* en los que la producción se efectúa en plantas altamente automatizadas de proceso continuo.

Tercero, juntamente con la caída del volumen productivo en el campo metalmecánico, también se fueron reduciendo los gastos indirectos de la producción en estas ramas productivas, muchos de los cuales estaban referidos al mantenimiento de departamentos de ingeniería de diseño de productos, optimización de procesos, construcción de prototipos, mejoras de organización y métodos de trabajo, etc. A raíz de ambos factores —caída de las escalas operativas y reducción de los gastos de ingeniería de planta— han ido apareciendo *deseconomías estáticas y dinámicas* de escala. En este sentido, puede decirse que se está viviendo un proceso involutivo a nivel microeconómico, que conlleva la dilapidación de capital humano y de aprendizaje tecnológico que llevara muchos años crear y acumular.

Cuarto, el hecho de que el sector metalmecánico liberara grandes contingentes de mano de obra calificada y semicalificada en tanto que las industrias de proceso continuo en franco crecimiento son altamente automatizadas y poco utilizadoras de gente, explica porqué el sector industrial ha dejado de actuar como un polo de generación de nuevos empleos. Otra cara de la creciente heterogeneidad estructural parece estar dada por el hecho de que mientras el sector de grandes empresas libera mano de obra fabril —y aumenta significativamente la productividad física de la mano de obra ocupada—, el sector de firmas pequeñas y medianas no vive una situación semejante, sino que por el contrario expande el empleo en el marco de una productividad estancada.

Quinto, juntamente con lo anterior ha ido cayendo el peso relativo de las firmas de capital extranjero dentro de la producción industrial global, en tanto fueron ganando terreno relativo —económico y político— diversos grupos de

capital nacional fuertemente relacionados con el paquete de compras del estado. Así, mientras que abandonaron el país General Motors, Olivetti, Citröen, Squibb, Lilly, etc., fueron avanzando en el control del aparato productivo nacional grandes grupos corporativos locales como Bidas, Alpargatas, Garovaglio y Zorroaquin, Pérez Companc, etc. Estos grupos controlan portafolios sumamente diversificados de inversiones industriales y financieras.

Sexto, la concentración económica ha ido creciendo a través del espectro industrial, siendo cada vez menor el papel que el "libre juego competitivo" y la "mano invisible" juegan como reguladores de la actividad económica. La adquisición y cierre de plantas competidoras, las fusiones empresarias, etc., han ido quitando flexibilidad al mecanismo de mercado. En este escenario, la capacidad regulatoria del sector público es cada vez más estrecha, haciéndose más difícil alcanzar objetivos de eficiencia y equidad.

Séptimo, todo este cambio estructural en el plano de la organización y división social del trabajo, en el funcionamiento de los mercados, y en el control del aparato productivo, ha ido modificando el modelo básico de acumulación que subyace bajo nuestro desarrollo industrial, así como también el patrón de inserción internacional y de ventajas comparativas dinámicas. En relación con el modelo de acumulación observamos que el subsidio fiscal, originado en un complejo sistema de regímenes sectoriales y provinciales de promoción industrial, ha ido reemplazando las señales genuinas del mercado como determinante de la conducta de inversión de la comunidad empresaria. Con respecto al tema de la inserción internacional, observamos que ha ido mermando la exportación de productos de mayor valor agregado doméstico, relativamente intensivos en ingeniería de diseño y en esfuerzos locales de organización del trabajo, y creciendo la exportación de *commodities* en los que la Argentina es un mero "tomador" de precios en el escenario internacional. En muchos de estos casos, dichas exportaciones se realizan a costo marginal y están así fuertemente subsidiadas por el mercado doméstico, que es el que absorbe los costos medios de producción de la firma.

En resumen, nos enfrentamos hoy con un sector industrial más chico, más volcado a la producción de *commodities* y menos a la de bienes de capital, con menor capacidad local de ingeniería en lo que atañe al diseño y la adaptación de productos y procesos de origen extranjero, más concentrado y menos capaz de reflejar el juego competitivo por vía del sistema de precios, más afectado por la capacidad de presión y "lobby" de grandes grupos corporativos de capital nacional fuertemente involucrados en el abastecimiento del estado, con nuevas formas de organización y división social del trabajo, con mayor capacidad de protegerse de la incertidumbre doméstica vía internacionalización de la riqueza, con menor espíritu schumpeteriano de aceptación del riesgo, etc.

Este "nuevo" sector industrial convive ahora con un aparato sindical y un movimiento obrero más debilitados que los que existían décadas atrás, y con un sector público financieramente exhausto, que busca tanto a través de la privatización de empresas y activos en general—incluidos recursos energéticos, etc.—como de la desregulación económica y la apertura de la economía a la competencia externa, disciplinar al sistema de precios local y generar nuevas

formas de consenso y credibilidad en el interior de la comunidad empresaria, que permitan el refinanciamiento de la deuda externa, la repatriación de capitales nacionales y la recepción de capital extranjero dispuesto a recomponer el alicaído ahorro doméstico.

A su vez, y en otro plano de significación, este "nuevo" sector industrial plantea un patrón de inserción internacional claramente diferente al que prevaleciera una o dos décadas atrás. La información hoy disponible sugiere que el modelo industrial en gestación reúne condiciones como para alcanzar importantes saldos comerciales positivos en nuestra relación de intercambio con el exterior, lo que abriría una posibilidad cierta de manejo de la brecha externa que tradicionalmente ha afectado a la macroeconomía argentina.

Sin duda toda esta profunda transformación del tejido productivo y social no ha concluido aún, sino que está en franco proceso de consolidación. La gradual incorporación al proceso productivo —y a la organización social en general— de nuevas formas de producir, consumir, etc., asociadas a la revolución informática, la adaptación al medio doméstico de tecnologías organizativas del tipo *just in time* hoy en franca difusión a escala mundial, la aparición de nuevos modelos de comportamiento y organización de los mercados industriales y laborales y de nuevos patrones de acción sindical, etc., parecen ser todos elementos constitutivos del nuevo escenario en formación, acerca del cual es poco o nada lo que hoy por hoy sabemos.

Argumentaremos a continuación que dicho escenario no necesariamente habrá de ser más equitativo que el orden social al que viene a superar en el marco de un proceso de "destrucción creativa" de naturaleza schumpeteriana. Antes bien, la gradual desaparición del "Estado benefactor" y el debilitamiento de vínculos de solidaridad a los que nuestra sociedad estuvo acostumbrada en un pasado no muy lejano seguramente también habrán de ser parte de la nueva organización social en gestación.

Sectores sociales, reglas de mercado y equidad distributiva

Tal como adelantáramos en nuestra sección introductoria, utilizaremos en esta cuarta sección del trabajo el ejemplo de lo ocurrido en el curso de las dos últimas décadas en el campo de la salud a fin de mostrar qué es lo que ocurre en un extenso espacio de bienes llamados "públicos" —como la educación, la seguridad social, etc.— cuando desaparece el estado como regulador y garante de la solidaridad social, y la puja distributiva va dando forma a la organización social de la producción y a la distribución de los beneficios. Se trata por lo general de mercados sumamente imperfectos, en los que la soberanía del consumidor es sólo una ficción de libro de texto, y en los que, por múltiples razones que examinaremos brevemente a continuación, el mercado tiene grandes dificultades para actuar como un adecuado asignador de recursos que provea un mínimo socialmente aceptable de equidad y eficiencia al funcionamiento de la sociedad.

La República Argentina gasta aproximadamente 5.200 millones de dólares

anuales en mantener o reponer la salud de sus habitantes. Ello representa unos 180 dólares anuales per cápita, lo que en valor absoluto es un número bajo si lo comparamos con los 900 dólares anuales que gasta Gran Bretaña, o los 1.800 que dedica a esta finalidad EE.UU. Sin embargo, debemos tener sumo cuidado en no efectuar inferencias apresuradas a partir de indicadores como éstos, por varias razones que conviene tener presentes. Por un lado, por una simple cuestión de precios relativos, que en este campo más que en otros quita sentido a las comparaciones internacionales: en un territorio en el que el 80% de la estructura de costos se compone de salarios pagados a la mano de obra ocupada y siendo los locales una ínfima fracción de los vigentes a escala internacional, es obvio que una comparación lisa y llana es poco lo que nos está diciendo. Por otro lado, y mucho más importante aún, por el hecho de que dichos números no dan cuenta de la distinta organización social que la medicina tiene en diferentes sociedades. Cuando vemos que el cuadro de morbilidad británico, la esperanza de vida de sus habitantes o la tasa de mortalidad infantil no difieren sustantivamente de los norteamericanos, pero se alcanzan con la mitad de gastos per cápita, con menor internación hospitalaria, menor uso de cirugía, menor consumo de fármacos, más medicina domiciliaria y preventiva, etc., comprendemos que las estadísticas comparativas internacionales pueden —particularmente en el campo de los “bienes públicos”— encerrar calidades y estilos sociales de producir y consumir francamente diferenciados.

Dejando pues el terreno de las comparaciones internacionales y concentrándonos específicamente en los 180 dólares anuales que gasta nuestro país en preservar la salud de sus habitantes, podemos ver a poco que exploremos la naturaleza del tema, que los mismos están dramáticamente mal utilizados, y que su eficiencia marginal es sumamente baja en comparación con la que potencialmente podría alcanzarse de mediar otra organización social de la medicina. Comprendemos, asimismo, el profundo problema de equidad distributiva que subyace bajo el número promedio antes citado, en una sociedad en la que aproximadamente el 30% de la comunidad carece de cobertura médico-asistencial, en tanto que dentro de la seguridad social médica —que, en principio, cubre a cerca del 60% de la población— es dable encontrar Obras Sociales Sindicales que gastan alrededor de 30 U\$S anuales por beneficiario, en tanto que otras Obras Sociales pertenecientes al mismo sistema —bancarios, Segba, YPF, por mencionar sólo algunas— gastan en atender la salud de sus afiliados cerca de 200 U\$S anuales per cápita. Esta inequidad distributiva se traslada al ámbito geográfico cuando observamos que en tanto la Capital Federal exhibe tasas de mortalidad infantil del 16 por mil nacidos vivos, las provincias más pobres llegan a casi el 40 por mil.

¿Cuál es el origen de este cuadro tan poco alentador? ¿En qué medida el mismo es consecuencia del modelo de acumulación descripto en páginas previas de este trabajo?

El sector salud constituye, sin duda, un caso claro en el que el sistema de precios fracasa, en su rol de mecanismo descentralizado de regulación de la actividad económica. Por diversas razones —algunas provenientes del lado de la demanda y otras del lado de la oferta—, la “mano invisible” requiere aquí ser

complementada por un conjunto de instituciones y normas regulatorias que acerquen el sistema económico a situaciones socialmente más aceptables de eficiencia en la asignación de recursos y de equidad distributiva.

Se han examinado en otro estudio¹⁴ los temas de imperfecta información del consumidor, de "agente principal" —el médico que diagnostica y decide un patrón terapéutico y de demanda de bienes y servicios por parte de su paciente—, de *trade off* intertemporal entre medicina preventiva y medicina reparatoria —con mucho más alto costo para esta última—, de externalidades de todo tipo, etc., que llevan a que las señales de precios tengan enormes dificultades para actuar en este campo, y a que la metáfora del equilibrio competitivo y la soberanía del consumidor tengan un valor muy relativo en esta esfera de la vida comunitaria.

Ahora bien, cuando ello ocurre y la "mano invisible" no actúa como prevé la teoría económica, la sociedad debe recurrir a la "mano visible" del estado buscando al menos tres cosas: 1) la normatización de los servicios en función de algún tipo de programa mínimo que especifique el tipo de cobertura que se desea brindar a la población; 2) criterios de acreditación para los proveedores de bienes y servicios (esto hace a los requisitos para la matriculación de médicos y otros miembros del equipo de salud, para la habilitación de clínicas y hospitales privados, etc.) y, finalmente, 3) capacidad de fiscalización *ex-post* de las condiciones de equidad y eficiencia con que los bienes y servicios se producen y distribuyen en el marco de la comunidad.

Si la autoridad regulatoria resulta capaz de elaborar e institucionalizar un conjunto de reglas y normas regulatorias que cubran los aspectos anteriores y si el sistema proveedor de bienes y servicios —médicos, hospitales, sanatorios privados, etc. —acepta operar en base a dichas reglas de juego, y es dable esperar que la asignación de recursos tienda a acercarse razonablemente a un patrón socialmente aceptable de eficiencia productiva y equidad distributiva, aun en situaciones de una alta participación relativa de la medicina privada, de índole comercial. Si por el contrario, el estado fracasa en esta tarea, es posible predecir que la puja distributiva entre proveedores de bienes y servicios habrá de llevar a una creciente irracionalidad global, tanto en el uso de los recursos como en la distribución de los resultados. En otros términos, toda vez que confluyan: a) una autoridad regulatoria débil, incapaz de normatizar los servicios y de especificar el nivel deseado de cobertura social, de implantar criterios de acreditación de agentes proveedores y de fiscalizar el cumplimiento de las normas; b) mercados sumamente imperfectos y proclives al desarrollo de prácticas restrictivas como, sin duda, son los mercados de salud, y c) una creciente restricción de recursos globales que realimenta la puja distributiva, resulta factible esperar escenarios de gran irracionalidad social como son los actualmente prevalecientes en nuestro medio en el campo de la salud.

14. E. Tenti Fanfani, "Discutir el Estado en Argentina", *Revista Cauces*, Nº 1. Bs. As., abril de 1989.

Ahora bien, así como nos parece claro que no se sale de estas encrucijadas históricas recurriendo lisa y llanamente al argumento del libre funcionamiento del mercado, resulta también obvio que el actual marco regulatorio nacional nos enfrenta con un dramático fracaso y abre profundas dudas acerca de sus posibilidades reales de acción regulatoria futura. Debemos reconocer, sin embargo, que la diversidad de modelos regulatorios que es dable encontrar en el mundo —desarrollado o no desarrollado— en el campo de la salud es enorme, y que casos como los de Canadá, Inglaterra, Francia, los países escandinavos, Costa Rica, etc., muestran que no es correcto confundir organización política del país con funcionamiento del aparato regulatorio.

En este campo, el caso de la República Argentina es verdaderamente dramático. Observamos, por un lado, que subyace bajo el aparato institucional local una enorme confusión jurisdiccional que va hasta el centro mismo de nuestra organización política como comunidad, y que hace que los niveles nacionales, provinciales y municipales de decisión se superpongan y contradigan en sus roles de normatización, acreditación de agentes y fiscalización de cumplimiento de normas. Una enorme tarea de “ingeniería institucional” nos aguarda en este sentido, en la medida en que habrá que volver hasta la esencia misma del pacto federal sobre el cual se asienta nuestra organización política, a fin de organizar adecuadamente la provisión de bienes públicos como el que aquí nos ocupa.

Por otro lado, resulta clara la dificultad de modificar el presente estado de cosas en el marco de la creciente estrechez financiera en que se desempeñan tanto la Secretaría de Salud Pública de la Nación —la misma sólo maneja un presupuesto del orden de los 300 millones de dólares anuales, lo cual constituye alrededor del 5-6% del gasto total en salud que realiza nuestro país, y con dichos recursos debe cubrir no sólo la administración general del sistema sino también una extensa lista de programas como maternidad e infancia, vacunación, Chagas, regulación y control de medicamentos, etc.— como sus respectivas contrapartes a nivel provincial. Los programas nacionales de salud de los varios países antes mencionados involucran recursos de un orden de magnitud diferente al que es dable hallar en nuestro caso, y es inútil pretender construir un modelo razonable de organización social de servicios de salud sin los recursos necesarios.

Por último, obviamente no es sólo un problema de recursos lo que está en juego. Es claro que el presente escenario regulatorio está altamente teñido de corrupción y manipulación por parte de los múltiples grupos corporativos que participan de la puja distributiva en el campo de la salud. Cómo evitar que ello sea así ante el cuadro de remuneraciones que perciben los funcionarios de la administración pública —los que con frecuencia deben tomar decisiones que involucran importes multimillonarios—, claramente es parte del enorme esfuerzo de “ingeniería institucional” antes mencionado, y sobre el que no habremos de detenernos en esta oportunidad.

Cerramos aquí esta breve incursión en la temática de salud. Nuestro objetivo no era el de plantear un diagnóstico exhaustivo del problema, sino el de mostrar cómo la misma, y el cuadro de ineficiencia operativa e inequidad

distributiva que la aqueja, no puede ser considerado como un hecho aislado e independiente del enorme proceso de reestructuración social y productiva por el que está transitando nuestra sociedad. En las páginas finales del trabajo presentamos unas breves reflexiones acerca de cuestiones elementales de política pública en un escenario tan complejo como el descripto.

Reflexiones finales

Claramente no es éste el lugar o el momento como para intentar una discusión detallada de temas de política pública. Podemos, sin embargo, cerrar el presente trabajo con una breve enunciación de algunas grandes cuestiones que, en nuestra opinión, reclaman un urgente tratamiento por parte de nuestras principales instituciones comunitarias.

Un primer aspecto que juzgamos crucial hace a la transparencia del proceso de transformación estructural en marcha y a la explicitación de las transferencias de ingresos y de riqueza que el mismo involucra. La noción de legitimidad social es compleja y demanda como mínimo la discusión pública de los hechos. Seguramente el camino más idóneo para esto es el del debate parlamentario del Presupuesto Nacional. Este debería dejar de ser un ritual *ex-post* de carácter meramente fiscalizadorio, para transformarse en un verdadero ámbito de discusión acerca de la política económica futura, los *trade offs* entre acumulación y equidad, el costo/beneficio social de la promoción industrial, etc. La formación de equipos de investigación socioeconómica que habiliten un detallado debate de este tipo, sin duda habrá de enriquecer el grado de comprensión e información que nuestro ciudadano medio tiene acerca de los problemas de largo plazo que enfrentamos como comunidad, además de permitir un debate más rico y participativo de nuestras opciones que el actual.

Así como una profunda discusión parlamentaria *ex ante* del Presupuesto Nacional nos parece condición *sine qua non* para lograr una mayor transparencia y legitimidad en el accionar regulatorio del estado, también nos parece claro que la naturaleza del pacto federal sobre la que se asienta nuestra organización política merece un detenido esfuerzo de *aggiornamento* por parte de nuestros legisladores. No creemos suficiente lo que establece la Magna Carta en el sentido de que "... las provincias conservan todos los poderes inherentes que no hayan delegado por la Constitución en el Gobierno Federal". El tema del ámbito jurisdiccional en que debe tratarse cada problema, el de los mecanismos de coparticipación en los ingresos y gastos que demanda la atención de los sectores sociales, etc., constituyen aún cuestiones no resueltas en nuestra historia institucional, y sobre las que obviamente habrá que trabajar mucho en años futuros. Desde la vieja discusión en torno a la coparticipación en los ingresos de la aduana de Buenos Aires, hasta los errores en los que recurrentemente caemos en nuestros días, cuando intentamos descentralizar del ámbito nacional al provincial, o de éste al municipal, servicios de salud, de educación, de provisión de energía, etc., sin un adecuado planea-

miento y sin programar el financiamiento —presente y futuro— de los mismos, seguimos repitiendo esquemas de política pública de un alto grado de inmadurez institucional que será necesario discutir críticamente en algún momento del futuro.

Finalmente, acerca de la gobernabilidad del sistema, la reestructuración productiva y social en la que estamos embarcados puede llegar a ser una fuente de mejoras de largo plazo en la eficiencia global de nuestra sociedad y en sus patrones de inserción internacional, pero también puede llevar a escenarios de creciente inequidad social que pongan en tela de juicio la legitimidad social del modelo y la gobernabilidad misma del país. En este último caso, y por vía de crisis recurrentes de enfrentamiento comunitario —como las que hemos vivido en fecha reciente— queda cuestionada la viabilidad de mantener reglas democráticas de convivencia, y la sombra de la represión social emerge como un fantasma siempre presente. Está en nosotros mismos el poder buscar patrones aceptables de resolución del conflicto acumulación —reestructuración industrial— equidad distributiva, que no acaben por destruir el frágil tejido comunitario.

Postscripto

Tal como se indica en la nota introductoria, el presente artículo fue escrito en 1989. Desde ese momento hasta ahora, obviamente han ocurrido hechos importantes que, aunque no alteren en su esencia el diagnóstico de largo plazo aquí presentado sobre estructura y comportamiento de la economía argentina, deben sin duda ser admitidos y ubicados dentro del mapa de conjunto que aquí se pretender dar al lector. Por primera vez en muchas décadas de historia, la Ley de Presupuesto fue presentada por el Ejecutivo a las Cámaras en tiempo y forma, aun cuando nuestros legisladores no efectuaran un detenido debate público de sus contenidos. Pese a ello, la economía se maneja crecientemente por decretos del Poder Ejecutivo, en lo que involucra un modelo de funcionamiento institucional quizás más ágil, pero ciertamente menos participativo que lo que prevé la Constitución Nacional. Se ha seguido avanzando en el camino de la desregulación económica, de la apertura externa de la economía —el arancel medio no supera hoy el 13%, habiéndose reducido también significativamente la variación en el índice de protección inter-ramas industriales—, de la privatización de empresas y activos del sector público, etc., en lo que sin duda constituye un cambio radical en el papel del estado en el funcionamiento de la economía nacional. Se han efectuado algunos avances modestos en el camino de la negociación del proceso de integración en el Mercosur, así como también en dirección a la futura adscripción del país al Plan Brady. Pero, por sobre todo, se ha logrado un principio de estabilidad de corto plazo que permite volver a pensar en variables estructurales como son el ahorro y la inversión, la reconstitución del financiamiento de mediano y largo plazo, o el funcionamiento del mercado de capitales. No es obvio, sin embargo, que la estabilidad fiscal haya sido definitivamente lograda y que la

credibilidad de largo plazo —tanto de los agentes económicos locales como de la banca internacional— ya haya sido conseguida.

Los hechos anteriores en poco modifican el cuadro estructural descripto en secciones previas de este trabajo. Le agregan, eso sí, rasgos adicionales que no conviene perder de vista, ya que sin duda habrán de condicionar el sendero de largo plazo por el que finalmente transite la economía doméstica en años venideros. La reestructuración del capitalismo argentino en el marco de una creciente inequidad social sigue siendo un hecho estructural cierto, más allá de los condimentos adicionales que la coyuntura económica le agregue al cuadro descripto.