

**Intervención estatal en la economía y organizaciones públicas:
el caso de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario
ONCCA (2005 – 2008)**

Leonardo Grottola

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales – UBA

Becario Doctoral UBACyT

leonardogrottola@gmail.com

RESUMEN

En este trabajo buscamos indagar en las consecuencias de los cambios de la intervención estatal en la economía en el diseño de organizaciones públicas, a partir del análisis del caso de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) en el período 2005 - 2008.

El período que se extiende desde la crisis de 2001 – 2002 hasta la actualidad se ha caracterizado por una nueva modalidad de intervención estatal en la economía, que en trabajos anteriores denomináramos “intervenciones pragmáticas ad hoc” (Orlansky, Grottola y Kantor 2006), diferente de la que prevaleciera durante los noventa.

Si bien las intervenciones pragmáticas de la poscrisis no supusieron una drástica reversión del proceso de reforma del Estado de la década pasada, en varios casos implicaron un alejamiento de la orientación pro – mercado. Se destacan la estatización o desprivatización de empresas de servicios públicos y la reintroducción de mecanismos de regulación económica.

Entre los mercados alcanzados por nuevas regulaciones, se encuentran los de productos agropecuarios, en cuanto a producción, comercialización y exportación de materias primas y alimentos.

El proceso tendiente a una mayor regulación estatal de los mercados agropecuarios se ha visto acompañado por el creciente protagonismo de la ONCCA, sobre todo a partir del proceso de “agencialización” del organismo en 2005. En consecuencia, los cambios organizacionales acaecidos en ONCCA durante 2005 – 2008 constituyen un caso propicio para el estudio del impacto de los cambios de la política económica en la estructura de la Administración Pública.

Intervención estatal en la poscrisis: características definitorias y principales casos

La etapa posterior a la crisis de 2001 – 2002 se caracterizó por una tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal que, si bien no se tradujo en una drástica reversión de las reformas pro – mercado de los noventa, implicó un cierto alejamiento de la ortodoxia prevaleciente en la década pasada. Las principales manifestaciones de este mayor grado de intervención se dieron en los casos de re-estatización o desprivatización de empresas públicas (no ha sido la regla en materia de servicios públicos, se dio en aquellos casos en que se registraron incumplimientos flagrantes por parte de los concesionarios, en otras ocasiones se siguió un proceso de renegociación de contratos con los prestadores privados), las políticas de acuerdos de precios con actores de las cadenas de producción y comercialización de alimentos y otros productos de consumo masivo, la instrumentación de subsidios destinados a productores de alimentos, empresas de transporte público. La imposición de derechos de exportación a productos agropecuarios y a los hidrocarburos, más allá de su efecto fiscal, puede ser considerada también una política de intervención tendiente a preservar los precios internos de las oscilaciones de las commodities en el mercado internacional.

Entre las intervenciones estatales más destacadas pueden mencionarse las siguientes:

- ❖ Re-estatizaciones: empresa de Correo¹, dos ramales ferroviarios del Gran Buenos Aires², empresa encargada del servicio de agua potable en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires³, astilleros navales Tandano⁴. A esto debe agregarse el reciente proyecto de re-estatización, sometido a consideración del Congreso Nacional, de las empresas de aeronavegación Aerolíneas Argentinas y Austral⁵.
- ❖ Creación de la empresa petrolera estatal Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa)⁶.
- ❖ Acuerdos de precios con sectores empresarios que integran las cadenas de producción y comercialización.
- ❖ Subsidios a productores de alimentos⁷ y restricciones a la exportación de carne⁸.

¹ Se creó por decreto 721/2004 la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A.

² El manejo del servicio de emergencia fue asignado a la Unidad de Gestión Operativa compuesta por los otros concesionarios de ramales ferroviarios metropolitanos y coordinada por la Secretaría de Transporte– Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, ver decretos 798/2004, 591/2007 y 592/2007 y resoluciones n° 408/2004 y 354/2007 de la Secretaría de Transporte.

³ Se creó la sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Tiene a su cargo la provisión de agua potable y cloacas en la Ciudad de Buenos Aires y algunos partidos del conurbano. Ver decretos 303/2006, 304/2006 y 373/2006 y Ley 26.100.

⁴ Ver decreto 315/2007.

⁵ Proyecto de Ley 0018-PE-2008.

⁶ Ver Ley 25.943.

⁷ Ver resoluciones 9/2007, 19/2007 y 40/2007 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y Marco Legal de Compensaciones, disponible en: http://www.oncca.gov.ar/principal.php?nvx_ver=2046&nvx_pseccion=349

⁸ Ver Resoluciones n° 114/2006, 397/2006, 760/2006 y 935/2006 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

- ❖ Subsidios al transporte público de pasajeros (automotor y ferroviario)⁹.

Luego de haber realizado esta somera caracterización general del intervencionismo estatal poscrisis, estamos en condiciones de abordar, en las siguientes secciones, las interacciones entre políticas de intervención estatal y diseño de organizaciones públicas, centrandó nuestro interés en el organismo regulador de los mercados agropecuarios, la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

La “agencialización” del sector público

En este apartado, señalaremos los elementos sustanciales del marco teórico propuesto por Talbot, C., Pollitt, C. et al (2000) en materia de “agencificación” o “agencialización” del sector público, que ha de guiar nuestro análisis de los cambios organizacionales experimentados por la ONCCA en el período mencionado. Si bien no desconocemos las controversias suscitadas en torno a la pertinencia de este enfoque (Wettenhall 2005), partiremos de las definiciones elaboradas por dichos autores ya que entendemos que resultan de utilidad a los fines de nuestra indagación.

De acuerdo a la definición de los autores, se entiende por agencia a una organización de las siguientes características: a) Ubicada a una cierta distancia (o incluso más lejos) de la principal ‘columna vertebral’ jerárquica de ministerios / departamentos de estado; b) Encargada de realizar tareas de carácter público (provisión de servicios, regulación, emisión de certificados, sentencias, resoluciones); c) Integrada en su mayoría por funcionarios públicos (no necesariamente ‘miembros del servicio civil’); d) Financiada (en principio) por el presupuesto del estado (en la práctica algunas se financian hasta en un 100 % a través de sus propios ingresos, pero incluso en estos casos el estado sigue siendo responsable por su situación financiera) y e) Sujetas a al menos algunos procedimientos legales del derecho público o administrativo (no se trata de

⁹ Ver Decreto 2075/2002, Resoluciones 115/2002, 53/2003 y 126/2003 del Ministerio de Producción de la Nación, Resolución Conjunta 11/2002 del Ministerio de Producción de la Nación y 61/2002 del Ministerio de Economía, Resoluciones 23/2003, 337/2004, 455/2004 y 680/2005 de la Secretaría de Transporte.

entidades entera o predominantemente de derecho privado). Quedan excluidas de la definición de los autores las empresas de propiedad estatal cuya actuación tiene lugar predominantemente en el mercado (no proveen servicios públicos ni se encargan de su regulación), las empresas privatizadas y las organizaciones de la sociedad civil, de voluntariado o caridad (Talbot, Pollitt et al. 2000:5, traducción de los autores).

Las ideas sobre “agencificación” parten de considerar que el funcionamiento del estado puede ser mejorado a través de la creación de organizaciones públicas más flexibles y orientadas al resultado. La “agencificación” surge como un intento de dar respuesta a problemas de rendición de cuentas / “responsabilización” (accountability) democrática, eficiencia en la asignación y eficiencia técnica en las organizaciones públicas. El hecho de que se recurra a la “agencificación” obedece a diversas motivaciones, algunas más bien de carácter político y otras de orden más bien administrativo o técnico. Con la “agencificación” se ha pretendido: revitalizar la legitimidad de las organizaciones públicas, especialmente los servicios públicos; “despolitizar”, es decir disminuir la ingerencia de la política partidaria en el funcionamiento de ciertas organizaciones públicas; lograr mayor especificidad en la definición de objetivos y metas y en la asignación de las tareas resultantes a organismos determinados, dado que se entiende que al contar con organizaciones con tareas específicas se incrementa la eficiencia; diseñar organizaciones más fácilmente administrables (Talbot, Pollitt et al. 2000: 2 y 7, traducción de los autores).

El proceso de “agencificación” se funda en dos ideas centrales: “desagregación estructural” y “contratación” por desempeño (los autores aclaran que utilizan comillas dado que se refieren a modalidades similares a las contractuales, aunque no se trate estrictamente de contratos) (Talbot, Pollitt et al. 2000: 7, traducción de los autores). La “desagregación estructural” consiste en separar a grandes organizaciones de tipo ministerial en departamentos focalizados y agencias separadas, es una forma de especialización funcional. La “contratación” por desempeño tiene que ver con establecer contratos o cuasi – contratos que definan lo que la agencia debe hacer a cambio de recibir

determinado nivel de recursos y apunta a un control por productos o por resultados, en detrimento del tradicional control por procedimientos (Talbot, Pollitt et al. 2000: 9-10, traducción de los autores).

En base al esquema conceptual esbozado por los autores mencionados, estudiaremos las implicancias del proceso de descentralización de la ONCCA.

La descentralización de ONCCA

La ONCCA fue creada en 1996 por decreto n ° 1343 como organismo desconcentrado¹⁰ de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (art. 1, decreto 1343/96) en tanto que organismo responsable de fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar un marco de transparencia y libre competencia para estas actividades (art. 2, decreto 1343/96).

En los considerandos del decreto de creación de la ONCCA se mencionan los objetivos que persigue el gobierno mediante la conformación de un organismo de estas características: asegurar que no existan distorsiones o restricciones que puedan afectar la libre competencia en los mercados a fin de dotar a los mismos de mayor transparencia, lo que redundará en una mayor calidad y veracidad de las señales que estos emiten para los operadores en general, sean estos productores, comerciantes o industriales. Las características del organismo responden, según la argumentación oficial, a la necesidad de unificar todas aquellas funciones que hagan a la fiscalización de las actividades de los agentes comerciales del sector agropecuario en un organismo que asuma las funciones remanentes de política comercial interna y externa de la Junta Nacional de Carnes y de la Junta Nacional de Granos, que hubieran sido suprimidas por decreto n ° 2284/91, en el marco del proceso de liberalización y

¹⁰ Cabe hacer una aclaración respecto de la terminología que utilizamos en este apartado: un organismo (desconcentrado) y un ente (descentralizado) se diferencian básicamente en que este último, a diferencia del primero, no está inmerso en una relación jerárquica sino que cuenta con una personalidad jurídica diferenciada, lo que lo hace susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones, según lo establece el art. 30, Código Civil.

desregulación de los mercados iniciado a principios de los noventa. Es interesante destacar que la creación de este organismo tiene lugar en el marco de la pomposamente anunciada “Segunda Reforma del Estado”, cuyos lineamientos generales fueran establecidos en el Capítulo II de la Ley n ° 24.629.

Luego de ocho años de existencia del organismo, en 2005, se decidió transformar a la ONCCA en un organismo descentralizado, con autarquía económica financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción (art. 1, decreto 1067/05). Las autoridades fundaron su decisión de transformar la estructura de la Oficina en que se revelaba una inconsistencia entre los objetivos y necesidades que se pretendía alcanzar y satisfacer a través del organismo y los medios con que se dotara al mismo para alcanzar tales metas. Definir a la Oficina como organismo desconcentrado implica para ésta carecer del Servicio Administrativo Financiero y de la estructura administrativa contable necesaria, carencias que dificultan el desempeño de sus funciones con eficiencia.

La decisión de convertir a la ONCCA en un organismo descentralizado permite inferir que las funciones desempeñadas por el organismo han adquirido mayor significación para el gobierno y por lo tanto éste requiere garantizarse una mayor eficiencia en el ejercicio de las mismas. Los objetivos que motivaran la creación de la ONCCA aparecen a la vez reforzados y redefinidos. El decreto 1067/05 define a la Oficina como *“un organismo de vital trascendencia como herramienta para lograr lo que ha pasado a ser un objetivo prioritario por parte del Estado Nacional y de todos los sectores involucrados de la industria agroalimentaria y de la producción, como ser que todos los actores de las cadenas económicas cumplan con sus obligaciones fiscales, en aras de obtener los recursos necesarios para una reactivación sustentable de la economía, que posibilite hacer frente a las obligaciones externas y al desarrollo interno”*.

El contexto macroeconómico post - Convertibilidad y la política oficial de contención de la inflación a través de acuerdos de precios han dotado a la transparencia en los mercados agropecuarios de una nueva significación y mayor relevancia en virtud de la cuestión que se ha planteado en torno al precio de dichos productos. Es en este marco que tuvo lugar el proceso de descentralización de la ONCCA.

La intención de contar con una organización más eficiente (objetivo declarado del proceso de descentralización de la ONCCA) y la necesidad (expuesta dramáticamente en el reciente “conflicto agrario”) de conciliar los incentivos a las exportaciones de productos agropecuarios con una adecuada provisión del mercado interno a precios compatibles con el consumo masivo de dichos productos y con una tasa de inflación moderada y estable, aparecen indisolublemente ligadas en el proceso que estamos describiendo.

Los fundamentos de la decisión de transformar a la ONCCA en un ente descentralizado trasuntan claramente que se parte de considerar que existe una correlación entre la descentralización de este tipo de organismos y la consecución de mayores grados de eficiencia. Diversos pasajes de los considerandos del decreto 1067/05 ilustran sobre el asunto: *“...con la presente medida se persigue como objetivo anexar a una adecuada administración, los instrumentos necesarios para dotarla de mayor agilidad (...) a través del presente decreto se propone el marco y los instrumentos de desenvolvimiento que permitirán dotar al organismo de mayor eficiencia en la gestión...”*. Esta opinión se funda en diversos antecedentes que avalarían la correlación propuesta: *“...experiencias anteriores con otros organismos dependientes de la citada Secretaría, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Semillas, ente autárquico y organismo descentralizado, respectivamente y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria resultan claros ejemplos de la conveniencia de recurrir a iniciativas como la que nos ocupa para lograr una mayor ejecutividad en el accionar de estos organismos.”*

A continuación nos referiremos a algunas de las características de la ONCCA como organismo descentralizado que serán de relevancia al momento de confrontarla con los hallazgos teóricos en materia de “agencificación”:

a) ONCCA genera a través de aranceles por los Registros de Operadores de Granos y Carnes, la venta de formularios oficiales y el producido de las multas, los recursos necesarios para su funcionamiento sin recurrir a erogaciones del Tesoro Nacional; b) Debe subordinarse a la política que dicte el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (que está facultada a extender el control comercial a cargo de la ONCCA a otras cadenas agroalimentarias); c) Su conducción está a cargo de un Presidente y de un Vicepresidente, designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción, que duran en sus cargos cuatro años, pudiendo ser redesignados (art. 5, decreto 1067/05).

Desarrollo económico y administración pública. Políticas públicas y diseño organizacional

El análisis efectuado de la estructura formal del organismo nos permite concluir que puede ser considerado una “agencia” y que el proceso que llevara a su descentralización puede ser calificado como de “agencialización”, de acuerdo con la definición de estos términos en Talbot, C., Pollitt, C. et al (2000). Sin embargo, es preciso hacer algunas salvedades respecto del grado de correspondencia entre la estructura organizacional descrita y el “tipo ideal” de “agencia” esbozado por los autores.

Las siguientes características que ONCCA ha adquirido luego del proceso de descentralización coinciden con las del modelo de “agencia”: a) separación de la estructura jerárquica ministerial: la Oficina dejó de ser un organismo perteneciente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción para convertirse en una organización en sí misma, aunque su ámbito de actuación esté definido por la jurisdicción de la Secretaría y ésta conserve algunas prerrogativas respecto de la Oficina (está

facultada a extender el control comercial a cargo de la ONCCA a otras cadenas agroalimentarias, propone a su Presidente y Vicepresidente, el accionar de la Oficina debe subordinarse a la política que dicte el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaría); b) realización de tareas de carácter público: regulación de la cadena de comercialización agropecuaria, fiscalización del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los operadores, confección de un sistema de precios de referencia, otorgamiento de inscripciones que autorizan a la comercialización, otorgamiento de autorizaciones para la exportación, distribución de la cuota Hilton, pago de compensaciones a actores de la cadena agroindustrial, etc.; c) es integrada exclusivamente por funcionarios públicos; d) la ONCCA se ubicaría entre aquellas organizaciones capaces de financiarse a través de sus propios ingresos (aranceles por los Registros de Operadores de Granos y Carnes, la venta de formularios oficiales y el producido de las multas) pero en que el Estado conserva su responsabilidad por su situación financiera y e) está sujeta a los procedimientos del derecho administrativo.

En materia de presupuesto, en 2007, la totalidad de los aproximadamente \$23 millones que le correspondían según el Presupuesto de ese año provenían de recursos propios:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/jurent/pdf/D07E611.pdf> .

La situación se ha visto sólo aparentemente modificada en 2008. Este año el organismo prevé recibir del Tesoro Nacional aproximadamente \$920 mil millones, en virtud del mecanismo de compensaciones creado por la resolución 9/07 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, destinado a subsidiar la producción de alimentos para el mercado interno, del que nos ocuparemos posteriormente. La totalidad de la suma recibida del Tesoro está afectada al pago de los subsidios, por lo que el funcionamiento del organismo sigue siendo financiado en su totalidad mediante recursos propios, estimados para 2008 en el orden de los \$28,5 millones:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/jurent/pdf/D08E611.pdf> .

En lo que respecta a las dos ideas centrales que rigen el proceso de agencificación, “desagregación estructural” y “contratación” por desempeño (Talbot, Pollitt et al. 2000), podemos afirmar, en función de las características

aludidas, que el caso de la ONCCA aparece claramente como un proceso de “desagregación estructural”. En cuanto a “contratación” por desempeño, no existe una formulación explícita de un programa tendiente a la introducción de tales mecanismos. Sin embargo el organismo presenta ciertos elementos en su diseño organizacional que pueden ser interpretados como intentos de aplicar principios que subyacen en la lógica de la contratación por desempeño. En ONCCA, las contrataciones, renunciaciones, sanciones disciplinarias etc. se rigen de conformidad con la legislación y reglamentación vigente, por lo que no aparecen ligadas estrictamente al desempeño, en virtud de contratos o cuasi-contratos ad hoc. Sin embargo, la creación de una organización (o transformación de una existente) con tareas específicas, que tiende a financiarse con recursos propios, generados a través de la realización de las tareas asignadas, constituye un intento de avance hacia el control por productos, teniendo en cuenta que la percepción de dichos ingresos depende de la producción y provisión de determinados bienes y servicios. Es decir, se encuentra en sintonía con los objetivos promovidos a través de la “contratación” por desempeño (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1 – Agencialización de la ONCCA

	ONCCA
Desagregación estructural	Separada de la estructura jerárquica ministerial.
Composición	Funcionarios públicos.
Financiamiento	Recursos propios.
Normativa	Rige el derecho administrativo y el régimen jurídico del empleo público.
Mecanismos de contratación por desempeño	Financiamiento mediante recursos propios que dependen de la producción y provisión de bienes y servicios.

Es preciso hacer notar que, en cuanto a los fundamentos esgrimidos por quienes propugnan la agencificación, el caso en estudio se inscribe en el marco descrito por los autores consultados. Los argumentos esbozados para justificar la necesidad de “agencificar” el organismo están referidos básicamente a intentos de dar respuesta a problemas de eficiencia en la asignación y eficiencia técnica en las organizaciones públicas. Tales argumentos se basan en la convicción de que la creación de organizaciones con objetivos, metas y tareas específicas constituye una herramienta poderosa para incrementar la eficiencia de las organizaciones públicas.

Nuevas atribuciones después de la agencialización: el sistema de compensaciones de 2007 y el fallido esquema destinado a pequeños productores

Las nuevas atribuciones conferidas a ONCCA a partir de 2007 confirman nuestra presunción a cerca de que la “agencialización” del organismo guarda estrecha relación con la mayor importancia adquirida por el mismo. Su mayor relevancia se justifica en razón del intervencionismo estatal poscrisis (con manifestaciones cada vez más evidentes en los mercados agropecuarios), el esquema macroeconómico post – Convertibilidad y el contexto internacional de suba de los precios de las commodities agropecuarias. Esta situación obliga a intentar mecanismos para conciliar la oportunidad de los mercados internacionales con el abastecimiento interno a precios accesibles, ante la reedición de una contradicción clásica de la economía argentina, derivada de la exportación de “bienes salarios”, señalada oportunamente por Guillermo O’Donnell (O’Donnell: 1976). El resurgimiento de la puja entre exportación de alimentos y provisión interna se exteriorizó bruscamente en el reciente “conflicto agrario” suscitado en marzo de 2008, al que nos referiremos luego cuando describamos el frustrado esquema de compensaciones a “pequeños productores”.

En enero de 2007, luego de un incremento de las alícuotas de los derechos de exportación de productos agropecuarios, se decidió destinar parte de ese dinero al financiamiento de un sistema de compensaciones a la producción de

alimentos para su comercialización en el mercado interno. El marco legal general que regula el esquema de subsidios está conformado por las resoluciones 9/07, 19/07 y 40/07 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Este conjunto normativo creó el sistema de compensaciones y confirió su administración y la facultad de reglamentarlo a la ONCCA. El marco regulatorio se completa con una serie de disposiciones que reglan el funcionamiento del sistema para cada sector productivo. En su mayoría, se trata de resoluciones de la ONCCA. El Marco Legal de Compensaciones completo se transcribe en el Cuadro 2.

Cuadro 2 – Marco Legal Compensaciones a la producción de alimentos para el mercado interno

<p>Marco Legal General Res. 9/07 , 40/07 del Ministerio de Economía y Producción. Res. 19/07 del Ministerio de Economía y Producción.</p> <p>Lácteos: Productores Tamberos Res. 61/07 del Ministerio de Economía y Producción. Res. 745/07 ONCCA. Res. Conjunta 39/07 y 9/07 SAGPYA/ONCCA. Resolución Conjunta SAGPyA 146/07 y 640/07 ONCCA. Prórroga del Plazo de Inscripción para Operadores Lácteos.</p> <p>Lácteos: Industria Láctea Res. 1984/07. Más anexo y sus Modificadorias: Res. 4532/07, 5425/07 Res. Mecon 435/07 Res. Mecon 128/07. Res. 4771/07. Res. 546/08 ONCCA. Implementación Res. MEyP 16/2007. Res. 685/08 Implementación Res MEyP 185/08.</p> <p>Avícolas: Frigoríficos Avícolas Res. 746/07 y Anexos ONCCA. Res. 189/07 y Anexos ONCCA.</p> <p>Trigo: Productores de Trigo, Molinos de Harina y Usuarios de Molienda Res. 378/07 y sus Modificadorias: Res. 674/07 , 11/07 y Anexo y 339/07 y Anexo; y Res. 627/07. Res. 1887/07 Anexo I y Anexo II y su Ratificatoria: Res. 6098/07. Res. 4748/07 ONCCA. Antecedentes Res. N ° 6730 de fecha 30 de noviembre de 2007. Res. N ° 6731 de fecha 30 de noviembre de 2007, Anexo I y Anexo II. Res. 867/08 modifica Anexo II Res. 378/07. Res. 6/08 ONCCA. Tonelajes máximos a compensar conforme al mecanismo establecido por el Artículo 1º de la Res. N° 148/08 MEyP.</p> <p>Maíz: Molinos de Harina de Maíz (Molienda Seca) Res. 328/07 ONCCA.</p>
--

Porcinos: Productores y Engordadores de Cerdos

Res. [5523/07](#) y Anexos ONCCA.

Res. [1379/07](#) y Anexos ONCCA.

Bovinos: Establecimientos de Engorde de Bovinos a Corral (Feed Lots)

Res. [1378/07](#) y Anexos, Modificatoria [341/07](#) y Anexo ONCCA.

Res. [4668/07 y Anexos](#).

Fabricantes-Fraccionadores y/o Fraccionadores de Aceites de Soja y Girasol

Res. [344/07](#) y Anexos y [659/07](#) y Anexos ONCCA.

Res. [132/07](#) SAGPYA.

FUENTE: www.oncca.gov.ar

A partir de la implementación del sistema, entre marzo de 2007 y julio de 2008, la ONCCA otorgó compensaciones por valor de \$ 2244,4 millones a diversos integrantes de la cadena agroindustrial: productores de trigo, industriales molineros, usuarios de molienda, establecimientos faenadores avícolas, molinos de harina de maíz, productores y engordadores de cerdos, tamberos, industrias lácteas, establecimientos de engorde de bovinos a corral y fabricantes – fraccionadores y/o fraccionadores de aceites de soja y girasol: http://www.oncca.gov.ar/principal.php?nvx_pagina=compensaciones.php&nvx_pseccion=347 .

La creación del sistema de compensaciones implicó sin dudas un nuevo incremento del poder del organismo, cualitativamente superior a los anteriores, dada la magnitud de los recursos económicos involucrados y las nuevas potestades regulatorias, aunque inmerso en un proceso que se venía registrando desde la descentralización de 2005.

El mayor protagonismo de la ONCCA, acrecentado a su vez a partir de desatado el conflicto entre el Gobierno Nacional y las entidades patronales del agro en marzo de 2008, se vio a su vez confirmado por la designación como Presidente de ONCCA, en abril de este año, de un funcionario más estrechamente vinculado al entorno presidencial y con mayor exposición pública. La designación de Ricardo Echegaray vino a coronar, en cierta medida, un proceso que también se venía gestando desde 2005, ya que

implicó jerarquizar a la organización, poniendo al frente a un funcionario de mayor renombre, y, simultáneamente, restarle independencia respecto de los criterios del Ejecutivo. En este sentido, cabe decir que el mayor énfasis en la regulación de los mercados agropecuarios y la intención de profundizar dichos controles que derivara en la transformación de la ONCCA en un organismo descentralizado tuvo un efecto paradójico. Si bien el propósito de la conformación de ONCCA como organismo descentralizado era dotarla de mayor poder y autonomía para alcanzar objetivos revalorizados por el gobierno, la centralidad que adquirieron algunos de esos objetivos determinó que la organización se transformara en ciertas ocasiones en mero ejecutor de políticas decididas por la Presidencia de la Nación.

Si bien el análisis del prolongado conflicto entre el Gobierno Nacional y las organizaciones empresarias del agro en torno al régimen de retenciones móviles para soja, girasol, trigo, maíz y derivados (aceites, harinas y residuos), originalmente previsto en la resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción, excede largamente los objetivos previstos en este trabajo, es imprescindible incurrir en una mención al malogrado sistema de compensaciones para “pequeños productores” de soja y girasol y al transporte de granos para pequeños productores de la zona “extra – pampeana”, que también habría de ser administrado y reglamentado por la ONCCA.

Las resoluciones 284/08 y 285/08 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (reglamentadas mediante resoluciones 21/08 y 22/08 de la ONCCA) instituían ambos sistemas. El primero estaba destinado a reintegrar a productores de hasta 500 toneladas de soja y/o girasol de la cosecha 2007 - 2008 el monto correspondiente a la diferencia entre la alícuota de la retención móvil y el 35 % vigente con anterioridad. El otro consistía en un subsidio al transporte de granos oleaginosos (soja y girasol) producidos en provincias “extra-pampeanas”, es decir, más alejadas de los puertos, mediante el cual se reintegraba al “pequeño productor” (además de la procedencia extra – pampeana de la producción, debía cumplir con idénticas características que las requeridas para la compensación por derechos de exportación) el costo del flete desde la provincia productora hasta el puerto más cercano. El proyecto de

ley ratificatorio de la resolución 125/08, que contara con la media sanción de la Cámara de Diputados pero resultara rechazado en el Senado, ampliaba el universo de productores beneficiarios de compensaciones (alcanzaba a productores de hasta 1500 toneladas e incluía nuevas zonas “extra – pampeanas”) y, para aquellos productores de hasta 300 toneladas, incrementaba el monto a percibir hasta la diferencia entre la alícuota móvil y una del 30 %.

Pese a su corta vigencia, los sistemas de compensaciones, creados como un intento de respuesta por parte del Gobierno Nacional en el marco del conflicto con las entidades patronales del agro, constituyen otro indicador no desdeñable del progresivo incremento de la preponderancia de la ONCCA como organismo regulador de los mercados agropecuarios desde su “agencificación” en 2005.

Conclusiones

- La política económica en la etapa poscrisis evidencia una serie de rupturas con el modelo de los noventa, que combinaba ortodoxia neoliberal con convertibilidad cambiaria. Tal vez, las más notorias de ellas sean el régimen cambiario y una mayor heterodoxia que suele expresarse en lo que hemos denominado “intervenciones pragmáticas ad – hoc” (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).
- La “agencialización” de la ONCCA constituye un ejemplo paradigmático de las interacciones entre las intervenciones estatales de la etapa poscrisis y el diseño de organizaciones públicas.
- A pesar de los cambios en política económica, se verifica una continuidad en la apelación, al menos en el plano discursivo, a principios vinculados con la “nueva gerencia pública”, tales como la preeminencia de la “eficiencia” y la “gestión por resultados”, adoptándose además, las mismas técnicas de diseño organizacional sugeridas por dicha corriente como medios adecuados para el logro de dichos objetivos, tales como la “agencialización” del sector público.

- El creciente protagonismo de la ONCCA a partir de su constitución como organismo descentralizado y las nuevas atribuciones que se le otorgaran luego de la creación del esquema de subsidios a la producción de alimentos para consumo interno confirman tanto la tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal como la renovada vigencia de ideas gerencialistas, que tiene su correlato en la conformación de “agencias” abocadas a la gestión de cuestiones consideradas prioritarias.

Referencias

O'Donnell, G. (1976): "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", presentado en el Simposium sobre Estado y Desarrollo en América Latina, Universidad de Cambridge, 12-16 de diciembre de 1976

Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor (2006): "Argentina después de la crisis: continuidades y rupturas", Revista de la Facultad de Ciencias. Sociales (UBA), n° 65

Talbot, C., Pollitt, C. et al (2000): The idea of agency. Reseaching the agencification of the (public service) world, paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC

Wettenhall, R. (2005): Agencies and Non-Departamental Public Bodies, Public Management Review, Vol., 7, Issue 4, 615-635

Fuentes

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, www.diputados.gov.ar

ONCCA, <http://www.oncca.gov.ar>

Oficina Nacional de Presupuesto,
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/jurent/pdf/D07E611.pdf>
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2008/jurent/pdf/D08E611.pdf>

Legislación

Código Civil de la República Argentina, Ed. García Alonso, Buenos Aires, 2001.

Decretos 2284/91, 1343/96, 2075/02, 721/04, 798/04, 1067/05, 303/06, 304/06, 373/06, 315/07, 591/07 y 592/07.

Leyes 24.629, 25.943 y 26.100.

Proyectos de Ley 0013-PE-2008 y 0018-PE-2008.

Resoluciones 114/06, 397/06, 760/06, 935/06 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Resoluciones 9/07, 19/07, 40/07, 125/08, 284/08, 285/08, 64/08 y 180/08 del Ministerio de Economía y Producción de la Nación y normativa complementaria dictada por la ONCCA.

Resoluciones 115/02, 53/03 y 126/03 del Ministerio de Producción de la Nación.

Resolución Conjunta 11/2002 del Ministerio de Producción de la Nación y 61/2002 del Ministerio de Economía.

Resoluciones 23/03, 337/04, 408/04, 455/04, 680/05 y 354/07 de la Secretaría de Transporte.