

¿Reforma del Estado en la Argentina de post - crisis?

Leonardo Grottola y Mora Kantor

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Resumen

El presente trabajo se propone indagar sobre los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública en el contexto de recuperación económica que ha experimentado la Argentina con posterioridad a la crisis de 2001-2002.

La recuperación comenzó a partir del cambio de régimen cambiario derivado del colapso de la convertibilidad, institución que operaba como “restricción vinculante” para el crecimiento (Rodrik: 2004), sin que se produjeran otras reformas de importancia cuando se iniciara el proceso.

Si bien durante la etapa post-crisis se ha verificado una tendencia hacia un mayor intervencionismo estatal, ello no implicó una drástica reversión de la reforma del Estado de los noventa, sino más bien un conjunto de intervenciones pragmáticas *ad-hoc*.

Las reformas pro-mercado de la década pasada implicaron una profunda transformación del rol del Estado como agente del desarrollo económico. Dicho cambio tuvo su correlato en la reestructuración de la Administración Pública. Esto nos lleva plantearnos los siguientes interrogantes: ¿En qué medida el “intervencionismo selectivo” de la etapa post-crisis configura una nueva redefinición del rol del Estado? ¿Cómo se ve reflejado este hecho en la estructura de la Administración Pública?

Argentina después de la crisis: “La *cuestión del desarrollo económico*”

La crisis de 2001-2002 implicó el abandono de la convertibilidad y la devaluación de la moneda. El peso argentino pasó a cotizarse, en términos de dólares estadounidenses, a un tercio de su valor bajo la ley de convertibilidad. A juzgar por la evolución experimentada por la economía argentina en la etapa post crisis, podemos señalar a la sobrevaluación cambiaria como la *restricción vinculante*¹ para el crecimiento económico argentino (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).

En este sentido, desde el segundo trimestre del 2002 y por quinto año consecutivo, la Argentina tiene un crecimiento económico con tasas en torno al 9 % anual. La pertinencia del concepto utilizado se funda en el hecho de que el ciclo económico se revirtió sin que se produjeran otras reformas de importancia cuando se iniciara dicho proceso.

Con el fin de analizar los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública en el contexto de recuperación económica que ha experimentado la Argentina en la etapa post crisis, procederemos a identificar una de las *cuestiones socialmente problematizadas* en dicha etapa. El análisis parte del enfoque de políticas públicas propuesto por Oszlak-O'Donnell (1982), el cual plantea que *las políticas estatales serían algunos acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. Para los autores, ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas” en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, o incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.*

Teniendo en cuenta el marco teórico enunciado, consideramos que una vez superada la restricción vinculante para el crecimiento económico la *cuestión socialmente problematizada* se vincula con la transformación de dicho crecimiento económico producto

¹ Los autores parten del enfoque diseñado por Haussman, Rodrik y Velasco (2005) quienes “elaboran un marco para el diagnóstico del crecimiento –es decir, una estrategia para determinar las prioridades de políticas. La estrategia apunta a identificar las restricciones vinculantes (“binding constraints”) sobre la actividad económica...”. Identificar las restricciones vinculantes (qué aspecto del marco institucional de un país causa el bajo crecimiento) permite diseñar estrategias de crecimiento apropiadas para la situación del país (Haussman, Rodrik and Velasco 2005: 1-2, traducción de los autores). Sin embargo, en el análisis del caso argentino realizado por los autores, el enfoque es aplicado a un estudio (post factum) de cambios institucionales producto de la crisis, no en la elaboración racional de un diagnóstico previo.

Para la aplicación de este enfoque al caso argentino, veáse Orlansky, Grottola, Kantor (2006)

de la reversión del ciclo, en una senda de crecimiento autosostenido. Nos referimos a este asunto como la *cuestión del desarrollo económico*.

Si bien esta cuestión es constitutiva de la agenda del Estado, consideramos que durante la etapa observada en el presente trabajo, la *cuestión del desarrollo económico* presenta características de alto nivel de *problematización*.

A los fines del presente trabajo resulta necesario aclarar qué entendemos por desarrollo económico. La utilización de dicho término se enmarca en la discusión que distingue el concepto de crecimiento económico, muchas veces identificado a través de algunos indicadores cuantitativos como el crecimiento del PBI por habitante, del de desarrollo que implica una transformación estructural u organizacional (Orlansky 2006:3).

En este sentido, el desarrollo económico es definido como el crecimiento autosostenido, con cambio estructural en los patrones de producción, avance tecnológico y modernización social, política e institucional (Fanelli, Popov 2003).

Este análisis de la *cuestión socialmente problematizada* también se enmarca en la distinción de dos etapas respecto del cambio institucional y el crecimiento económico sostenido elaborada por Rodrik, la primera, en la cual el crecimiento se inicia sin estar precedido por grandes cambios institucionales y la segunda, en la cual el crecimiento y el cambio institucional se realimentan, permitiendo que tengan lugar profundas transformaciones institucionales (Rodrik, 2004:10-11).

El proceso social tejido alrededor de la *cuestión del desarrollo económico* supone la interacción entre diferentes actores que intervienen en el proceso de tratamiento y resolución de la cuestión, es decir el conjunto de decisiones a tomar a fin de iniciar el proceso de realimentación entre el crecimiento económico y el cambio estructural, identificado por Rodrik en el análisis expuesto previamente.

Respecto de este último punto, analizaremos la “toma de posición del Estado” en lo referido a la agenda de políticas económicas a implementar a fin de que el crecimiento experimentado a partir del 2002 devenga sostenible. Aún cuando esbozaremos algunos puntos tendientes a describir las características de la agenda de desarrollo implementada en el periodo poscrisis, es necesario aclarar que el trabajo no pretende abordar la toma de posición del Estado frente a la cuestión identificada en su totalidad. Se trata más bien del

estudio de algunas políticas estatales que permiten comenzar a indagar sobre los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública en el contexto analizado.

Por último, antes de adentrarnos específicamente en el análisis de nuestro objeto de estudio y a fin de enriquecer la adquisición de significado de la *cuestión* descrita anteriormente, consideramos relevante remarcar ciertas características contextuales, las cuales no sólo pueden observarse como antecedentes cercanos en el tiempo sino que, como veremos a continuación, son constitutivas de la *cuestión*, así como de la *toma de posición del Estado* frente a la misma.

Nos referimos a que la crisis del 2001 implicó el cuestionamiento de las ideas hasta el momento prevalecientes, favorables a las reformas pro-mercado. En este sentido, los países en desarrollo perdieron el entusiasmo por las reformas al no cumplir éstas con su principal promesa, el crecimiento y desarrollo sostenidos (Fanelli y Popov, 2003). Los resultados decepcionantes del proceso de reformas llevaron a lo que la literatura ha dado en denominar “fatiga de la reforma”. Éste fue el caso de la Argentina: el nuevo fracaso del país en el logro del crecimiento sostenido -esta vez después de un proceso de reformas que supuestamente había eliminado las barreras para el crecimiento, generadas durante la era proteccionista de “sustitución de importaciones”- agudizó las dudas respecto de la plausibilidad de las reformas, que resultaron incapaces de liberar las fuerzas del desarrollo y contribuyeron al aumento de la inequidad y la pobreza (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).

La toma de posición del Estado frente a la cuestión del desarrollo económico

La toma de posición del estado frente a la cuestión del desarrollo económico puede observarse a través del análisis de la “estrategia de desarrollo” prevaleciente, en referencia a la orientación de política macroeconómica del gobierno (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).

En este sentido, podemos señalar a las medidas adoptadas en materia de política cambiaria como el pilar fundamental de una estrategia de desarrollo basada en un esquema de dólar alto que favorece la producción de bienes transables por sobre los no transables. Esta nueva situación parecería, a través de la implantación de un tipo de cambio estable y competitivo, en el marco de una flotación administrada², crear

condiciones positivas para un crecimiento liderado por las exportaciones y otorgar una protección implícita a la industria, lo que estimula la sustitución de importaciones. Este hecho resulta fundamental a fin de revitalizar el tejido productivo y reducir la tasa de desempleo.

A los fines de nuestro trabajo resulta pertinente remarcar dos consecuencias del crecimiento económico experimentado por la Argentina durante los últimos cinco años. La primera, se vincula con lo que Guillermo O'Donnell (1976) señala como una de las particularidades de la economía argentina. Nos referimos al hecho de que los productos de exportación son alimentos que constituyen el principal bien salario del sector popular. En este sentido, el cambio en los precios relativos de los principales alimentos exportables genera efectos regresivos por vía del aumento del precio interno de los alimentos, el deterioro del salario real y la consiguiente reducción de la demanda efectiva.

La particularidad descrita facilita la explicación de algunas de las políticas públicas implementadas por el gobierno tendientes a controlar los precios del mercado interno:

Los Acuerdos de Precios: uno de los principales instrumentos destinados a intentar controlar la inflación consiste en una política de acuerdos con los representantes de cada sector empresario. Los representantes empresarios se comprometen a mantener los precios fijados en los acuerdos por un período de tiempo. Valerse de este recurso como política de control de precios implica un cuestionamiento de la creencia en que la determinación de los precios se rige exclusivamente a través de procedimientos de mercado (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).

Las restricciones temporarias sobre las exportaciones de carne: debido a incrementos continuos en los precios de la carne el gobierno decidió suspender durante 2006 las exportaciones por 6 meses a los efectos de garantizar una adecuada provisión al mercado interno y consecuentemente lograr una baja en los precios. Luego de negociaciones y acuerdos con representantes del sector ganadero, la medida fue flexibilizada, estableciéndose un sistema de cupos para las exportaciones de carne³ (Orlansky, D., L. Grottola y M. Kantor 2006).

² Ministerio de Economía (ABRIL 2002-PRESENTE): Plan de Normalización, Recuperación y crecimiento http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm

³ Ver Resoluciones nº 114/2006 y 397/2006 del Ministerio de Economía de la Nación.

La evolución de la inversión es otra de las variables a ser tenida en cuenta en el análisis de la “estrategia de desarrollo” del gobierno en el marco de la recuperación económica iniciada en el 2002. El aumento del PBI conlleva la promoción de políticas que promuevan la inversión a fin de acompañar el crecimiento económico con la expansión de la capacidad instalada y la ampliación de la oferta de bienes y servicios.

En este sentido, el Plan de Normalización, Recuperación y Crecimiento diseñado por el Ministerio de Economía en el año 2002 proponía, en cuanto a política externa, la redefinición de las estrategias de inserción comercial y de apertura a los capitales internacionales, privilegiando los flujos productivos y de largo plazo (http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm).

La Administración Pública en la post-crisis: los casos de la ONCCA y la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones

En la presente sección de nuestro trabajo intentaremos describir el impacto que, el proceso de recuperación económica iniciado con posterioridad a la crisis de 2001-2002 y el ciclo de “intervenciones pragmáticas ad hoc” (Orlansky, Grottola y Kantor 2006) que ha caracterizado al accionar gubernamental en la post – crisis, ha tenido en aquellas áreas de la administración pública más ligadas a la cuestión del desarrollo económico, entendido como crecimiento económico acompañado por la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso.

La reversión del ciclo económico se vio acompañada por un cambio en la “toma de posición del Estado” en torno a la “cuestión” (Oszlak y O’Donnell 1982) del desarrollo económico, caracterizada durante la década anterior por la hegemonía de la ortodoxia económica. El análisis que proponemos se centra en dos organismos que, a nuestro modo de ver, resultan paradigmáticos, dado que, en un caso su transformación organizacional y en el otro su creación, pueden ser concebidas como “cristalizaciones institucionales” (Oszlak y O’Donnell 1982: 119-120) de esa nueva toma de posición estatal respecto de las cuestiones vinculadas al “desarrollo económico”⁴.

Nos abocaremos al estudio de la descentralización de la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) y de la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo de

⁴ En realidad, el desarrollo económico es una cuestión “macro”, que engloba a una serie de cuestiones.

Inversiones. En ambos casos, procuraremos establecer si dichos procesos pueden ser considerados como una manifestación de la supuesta tendencia a la “agencialización” de las organizaciones públicas, surgida como un intento de dar respuesta a los inconvenientes derivados de la centralización propia del modelo burocrático. De dicha evaluación se derivan ciertas implicancias respecto de la vigencia de principios vinculados a la “nueva gerencia pública” en diferentes contextos político – económicos.

La “agencialización” del sector público

Nuestro estudio de los organismos mencionados tendrá en cuenta el marco teórico propuesto por Talbot, C., Pollitt, C. et al (2000) en materia de “agencificación” o “agencialización” del sector público. 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 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).

La descentralización de ONCCA

La ONCCA fue creada en 1996 por decreto n^o 1343 como organismo desconcentrado⁵ 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).

⁵ 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.

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 redundaría 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 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 fueron establecidos en el Capítulo II de la Ley n° 24.629.

Luego de ocho años de existencia del organismo, en 2005, se decide 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 fundan su decisión de transformar la estructura de la Oficina en que se revela una inconsistencia entre los objetivos y necesidades que se pretende alcanzar y satisfacer a través del organismo y los medios con que se dota 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 motivaron la creación de la ONCCA aparecen a la vez reforzados y redefinidos. El decreto 1067/05 se 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*

cadena económica 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 actual contexto macroeconómico 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 tiene 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 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).

La creación de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones

La Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones fue creada en 2006 mediante el decreto 1225/06 como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción de la Nación con la misión de apoyar *“el posicionamiento de la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, actuando operativamente en materias relacionadas con la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa.”*, participando en la formulación de instrumentos para: la promoción de inversiones nacionales y extranjeras en el país, la expansión del comercio exterior y la internacionalización de las empresas locales (art. 1º, decreto 1225/06).

Entre los aspectos de la estructura organizacional de la Agencia destacamos aquellos de mayor relevancia a los fines de la comparación con el “tipo-ideal” esbozado por Talbot, Pollitt et al. (2000): a) Su conducción está a cargo de un Presidente con rango de secretario y dos Vocales con rango de subsecretarios, que duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser nuevamente designados, son nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, quien fija su remuneración. El Directorio es asistido por gerentes, de rango extraescalafonario (art. 4º, decreto 1225/06); b) El presupuesto se compone de las partidas asignadas en cumplimiento de la Ley de Presupuesto o leyes especiales, previéndose además la posibilidad de obtener ingresos provenientes de servicios prestados a terceros y generados a través de la gestión de sus propios fondos y / o activos (art. 11º, decreto 1225/06); c) La relación del personal se rige mediante la Ley de Contrato de Trabajo y el Presidente del organismo está facultado a designar, remover,

sancionar y dirigir al personal de la Agencia (arts. 6º inc. b, 11º, 14º y 15º decreto 1225/06).

En los considerandos del decreto aludido se destacan dos aspectos de importancia. Por un lado, uno referido a la cuestión o cuestiones “socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell 1982) que llevarán a la creación del organismo, en tanto que “cristalización institucional” de la “toma de posición” del Estado. Por otro lado, la justificación del tipo de diseño organizacional elegido.

En cuento a lo primero, aparece explícitamente la “macro – cuestión” del “crecimiento económico sostenido y el desarrollo sustentable de la Nación” que requiere del

“impulso de una política que promueva la expansión de las inversiones locales y la captación de inversiones extranjeras, tendientes al fortalecimiento de los procesos de industrialización e innovación tecnológica, apertura del comercio e integración del país a la región y al mundo” y “la coordinación de los distintos sectores de la economía y la producción a los fines de propiciar su vinculación con los flujos de inversión...”.

Puede objetarse que la creación de la Agencia sería más bien el resultado de una continuidad que de un cambio en la toma de posición del Estado, ya que la atracción de inversiones extranjeras era un aspecto crucial en el discurso de la ortodoxia económica hegemónica en la década anterior.

Sin embargo, entendemos que la creación de la Agencia presenta elementos de ruptura con los planteos ortodoxos que se expresan en el papel asignado a la promoción de la expansión de las inversiones locales y en el rol más activo que se reserva al Estado, que asume el papel de influir, dirigir, intervenir y coordinar el proceso de inversión. Así como la necesidad de conciliar una política favorable a las exportaciones con el abastecimiento del mercado interno a precios accesibles, que lleva al intento de disociar precios externos e internos en los mercados agropecuarios, reaparece como cuestión y se cristaliza en la descentralización de la ONCCA, la inversión como factor indispensable para sostener niveles elevados de crecimiento económico es otra de las cuestiones resurgidas en el contexto de recuperación económica que se materializa en el aparato estatal, en este caso, a través de la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones.

En lo que respecta a la fundamentación del diseño organizacional adoptado, aparece nuevamente, al igual que en el caso de la ONCCA, la necesidad de contar con organizaciones eficientes como criterio rector:

“las medidas contempladas en el presente decreto se orientan a la obtención de una mejora sustancial, en términos de eficiencia y razonabilidad administrativa, optimizando la utilización de recursos aplicables a las funciones de promoción y fomento de la actividad productiva.”

Desarrollo económico y administración pública. Políticas públicas y diseño organizacional

El análisis efectuado de la estructura formal de ambos organismos nos permite concluir que pueden ser considerados “agencias” y el proceso que llevara a su descentralización en un caso y a su creación en el otro puede ser calificado como uno 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 en cada caso respecto del grado de correspondencia entre las estructuras organizacionales descritas 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 deja 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, 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.

La Agencia de Desarrollo de Inversiones comparte con ONCCA, en líneas generales, las características definitorias de una agencia analizadas en el párrafo precedente aunque de la comparación surgen algunas diferencias entre ambos organismos. En lo que respecta a la “autonomía presupuestaria”, si bien está previsto que la Agencia pueda generar recursos propios, en la práctica, en la actualidad, la totalidad de su presupuesto (de \$12 millones en 2007) se financia mediante fondos del Tesoro Nacional (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/jurent/pdf/D07E601.pdf>). En cambio, en el caso de ONCCA, el 100 % de los aproximadamente \$23 millones que componen su presupuesto en 2007 provienen de recursos propios (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/jurent/pdf/D07E611.pdf>). En cuanto a la normativa que rige al organismo, la Agencia cuenta con mayor flexibilidad respecto de los procedimientos de derecho administrativo y el régimen jurídico del empleo público, ya que tienden a introducirse normas de derecho privado especialmente en lo que respecta a la contratación del personal (rige la Ley de Contrato de Trabajo) y se consagran algunas excepciones en cuanto a designaciones (art. 15º, decreto 1225/06), remuneraciones y escalafón (art. 4º, decreto 1225/06).

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 tanto el caso de ONCCA como el de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones aparecen claramente como procesos de “desagregación estructural”. En cuanto a “contratación” por desempeño, en ninguno de los dos casos existe una formulación explícita de un programa tendiente a la introducción de tales mecanismos. Sin embargo cada organismo presenta, bajo formas diferentes, 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. En la

Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, la lógica de la contratación por desempeño se materializa no a través de una autonomía presupuestaria que hace depender la magnitud de los ingresos de la efectiva realización de las tareas⁶, sino a través de un régimen de contratación de personal que se aparta de ciertos criterios que suelen regir en materia de empleo público: las contrataciones se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo, de derecho privado; el Presidente de la Agencia se encuentra autorizado a realizar designaciones sin depender de una decisión del Poder Ejecutivo Nacional; el organismo cuenta con una escala salarial propia, definida por el Poder Ejecutivo, etc. La introducción de una mayor flexibilidad en la contratación de funcionarios públicos, sobre todo en materia de estabilidad y salarios, y el otorgamiento de mayor discrecionalidad a los “gerentes”, en lo referido al manejo del personal, pueden ser considerados como prerequisites que facilitarían la evaluación del desempeño de los funcionarios del organismo.

Es preciso hacer notar que, en cuanto a los fundamentos esgrimidos por quienes propugnan la agencificación, los casos en estudio se inscriben en el marco descrito por los autores consultados. Los argumentos esbozados para justificar la necesidad de “agencificar” el organismo o crearlo bajo la forma de “agencia” 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.

Dicha constatación nos lleva, con todas las limitaciones que supone el basarse en el análisis de dos casos, por significativos que resulten, a inferir provisionalmente algunas características del impacto del proceso de recuperación económica posterior a la crisis de 2001 – 2002 y establecer ciertas comparaciones con el proceso de reforma del Estado de la década anterior. La política económica en la etapa de recuperación 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). Este “intervencionismo selectivo” es el que tiene su “cristalización institucional” en organismos

⁶ Si bien se prevé la posibilidad de que la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones pueda generar sus propios recursos, como vimos, al momento, la totalidad de su presupuesto proviene de fondos del Tesoro Nacional.

como ONCCA y la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones. Sin embargo, es imposible no detectar 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, por ejemplo, la “agencialización” del sector público.

Bibliografía

Hausmann, R., D. Rodrik, and A Velasco (2005): Growth Diagnostics

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

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. (2006): "El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa", en Revista Documentos y Aportes, N°6, FCE-UNL

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

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N ° 1, Caracas

Rodrik, D. (2004): Getting Institutions Right

<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

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-Departmental Public Bodies, Public Management Review, Vol., 7, Issue 4, 615-635

Fuentes

Agencia de Desarrollo de Inversiones, <http://inversiones.gov.ar>

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

Oficina Nacional de Presupuesto,

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/leydossiete.html>

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

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2007/jurent/pdf/D07E601.pdf>

Ministerio de Economía de la Nación www.mecon.gov.ar

Legislación

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

Decretos 2284/91, 1343/96, 1067/05 y 1225/06

Ley 24.629

