



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Diagnóstico institucional Junta Nacional de Carnes (JNC): período 1976-1987

Gorrochategui, Nora

1988

Cita APA: Gorrochategui, N. (1988). Diagnóstico institucional Junta Nacional de Carnes (JNC) : período 1976-1987.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Col 1502/12

TESIS DE MAESTRÍA

1988

Diagnostico Institucional **Junta Nacional de Carnes (JNC)** **Período 1976 - 1987**

SP- A 12244; A 12241
G.D.

Autor: Lic. Nora GORROCHATEGUI

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

Diagnóstico Institucional
Junta Nacional de Carnes (JNC)
Período 1976-1987

Nora Gorrochategui
Año 1988

I N D I C E

	<u>Pag.</u>
1. <u>INTRODUCCION</u>	
2. ANTECEDENTES HISTORICOS	2
2.1. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES	10
3. <u>DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION</u>	34
3.1. ENFOQUE ESTATICO	34
3.1.1. Apice estratégico	35
3.1.2. Núcleo de operaciones	36
3.1.3. Línea media	38
3.1.4. Tecnoestructura	39
3.1.5. Staff de apoyo	40
3.2. ENFOQUE DINAMICO	40
3.2.1. Sistema de planificación y control	40
3.2.2. Dispositivos de enlace	42
3.2.3. Sistema decisor	42
3.2.4. Factores de contingencia	43
3.3. CONCLUSIONES	44
4. <u>RECURSOS DE LA ORGANIZACION</u>	46
4.1. RECURSOS MATERIALES	46
4.1.1. Evolución de los recursos	46
4.1.2. Evolución de las erogaciones	49
4.1.3. Conclusiones	50
4.2. RECURSOS HUMANOS	63
4.2.1. Plano específico	63
4.2.1.1. Evolución del personal	63
4.2.1.2. Distribución del personal por categoría según edad	64
4.2.1.3. Distribución del personal por categoría según nivel educacional	65
4.2.1.4. Distribución del personal por categoría según antigüedad	66
4.2.1.5. Distribución del personal por categoría según el año de la última promoción	67
4.2.1.6. Distribución del personal por niveles educa- tivos según nivel de la función	68
4.2.1.7. Distribución del personal por edad según niveles educativos	69
4.2.2. Plano Integrador	69
4.2.2.1. Naturaleza y composición de los recursos humanos	70
4.2.2.2. Política de personal	71
4.2.3. Conclusiones	73
4.3. REMUNERACIONES	80
4.3.1. Evolución y composición de las remuneracio- nes	81
4.3.2. Conclusiones	84

5.	<u>COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO</u>	91
5.1.	FACTORES DE INCIDENCIA Y REPERCUSIONES INTRAORGANIZACIONALES	91
5.2.	CULTURA ORGANIZACIONAL	93
5.3.	MOTIVACION	94
5.4.	ORIENTACION HACIA LA AUTORIDAD	95
5.5.	CONCLUSIONES	96
6.	COMENTARIOS FINALES	98

INDICE CUADROS Y GRAFICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS

Cuadro 1: Síntesis de antecedentes legales de la creación de la JNC

Cuadro 2: Comparación de las diferentes leyes de carnes

DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION

Figura 1: Unidades de la JNC que componen las partes fundamentales de la organización.

RECURSOS DE LA ORGANIZACION

RECURSOS MATERIALES

Cuadro 1: JNC origen de los recursos
(conversión moneda corriente a australes)

Cuadro 2: JNC origen de los recursos
(australes 1986)

Cuadro 3: JNC ingresos tributarios
(en miles de australes)

Cuadro 4: JNC ingresos no tributarios
(en miles de australes)

Cuadro 5: JNC contribución de la administración nacional
(en miles de australes)

Cuadro 6: JNC evolución de las erogaciones
(conversión moneda corriente a australes)

Cuadro 7: JNC evolución de las erogaciones
(australes de 1986)

Cuadro 8: JNC evolución de las erogaciones indirectas en personal
(conversión moneda corriente a australes)

Cuadro 9: JNC evolución de las erogaciones indirectas en personal
(australes de 1986)

Cuadro 10: JNC comparación entre erogaciones totales e ingresos

Gráfico 1: JNC evolución de los ingresos y egresos
(miles de australes de 1986)

RECURSOS HUMANOS

Cuadro 1: JNC evolución de la dotación de personal por dependencia (período 1977-1987)

Cuadro 2: JNC Distribución del personal por categoría según edad (año 1987)

Cuadro 3: JNC distribución del personal por categoría según nivel educacional (año 1987)

Cuadro 4: JNC distribución del personal por categoría según antigüedad (año 1987)

Cuadro 5: JNC distribución del personal por categoría según el año de la última promoción (año 1987)

Cuadro 6: JNC distribución del personal por niveles educativos según nivel de la función (año 1987)

Cuadro 7: JNC distribución del personal por edad según nivel educativo (año 1987)

REMUNERACIONES

Cuadro 1: JNC evolución y composición de las remuneraciones (australes 1987) categoría 24

Cuadro 2: JNC evolución y composición de las remuneraciones (australes 1987) categoría 22

Cuadro 3: JNC evolución y composición de las remuneraciones (australes 1987) categoría 21

Cuadro 4: JNC evolución y composición de las remuneraciones (australes 1987) categoría 14

Cuadro 5: JNC evolución de la incidencia del adicional individual sobre el total de la remuneración de la categoría 14 (australes 1987)

Gráfico 1: Comparación de la evolución de las remuneraciones según categorías seleccionadas (período 1976-1988)

COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO

Figura 1: Sistema de interrelación entre los factores contextuales que inciden sobre el comportamiento de la JNC y sus repercusiones intraorganizacionales

Cuadro 1: Normalización del comportamiento de la JNC

ANEXO I

Cuadro 1: JNC Composición de la remuneración por categoría
seleccionada - año 1976 - (australes 1987)

Cuadro 2: (ídem) año 1977 (ídem)

Cuadro 3: (ídem) año 1978 (ídem)

Cuadro 4: (ídem) año 1979 (ídem)

Cuadro 5: (ídem) año 1980 (ídem)

Cuadro 6: (ídem) año 1981 (ídem)

Cuadro 7: (ídem) año 1982 (ídem)

Cuadro 8: (ídem) año 1983 (ídem)

Cuadro 9: (ídem) año 1984 (ídem)

Cuadro 10: (ídem) año 1985 (ídem)

Cuadro 11: (ídem) año 1986 (ídem)

Cuadro 12: (ídem) año 1987 (ídem)

Cuadro 13: (ídem) año 1988 (ídem)

1. INTRODUCCION

El presente trabajo es un diagnóstico institucional de la Junta Nacional de Carnes (JNC). Para su elaboración se ha utilizado el marco conceptual desarrollado por Oscar Oszlak en "La Modernización del Estado en América Latina: diagnóstico y estrategia" en cuanto a la metodología de implementación se han tomado como referencia otros documentos del mismo autor cuya mención expresa resulta válida por su alto contenido orientador. Ellos son: "Determinación de objetivos y asignación de recursos en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)", "Análisis de los mecanismos presupuestarios del INTA" y "Diagnóstico institucional de la Junta Nacional de Granos".

El marco conceptual se sustenta en la definición de lo que se entiende por diagnóstico institucional, consistente en la descripción y explicación de algún aspecto de la realidad, a través de la identificación de ciertas variables relevantes y la conceptualización de sus interrelaciones.

Las variables de análisis abarcan un amplio espectro que intenta captar la especificidad de un organismo de la administración descentralizada, como la JNC, en sus aspectos formales los cuales determinan su configuración estructural y los informales que inciden directamente sobre su funcionamiento.

Una variable de análisis es el contexto en el cual la organización desarrolla su actividad. Para operacionalizar esta variable se ha destinado el primer capítulo a la descripción de la evolución histórica haciendo referencia, según la circunstancia, a la posición de los distintos actores, las medidas concretas tomadas por la Junta a nivel intraorganizacional o aquellas que tomaron la forma de resolución o ley según la importancia de la cuestión que pretendieran resolver. Ello permitirá ponderar cualitativamente la influencia que, sobre la Junta, han tenido los distintos regímenes políticos que se alternaron en el poder en los últimos cincuenta años, así como apreciar su incidencia sobre la relación gobierno central-JNC y sobre las transformaciones organizativas.

El segundo capítulo es una descripción de la JNC a través de su descomposición en partes, según la metodología propuesta por Henry Mintzberg en la "Estructuración de las Organizaciones": Se pretende explicitar las características de los distintos componentes resaltando los mecanismos de coordinación, información y especialización.

El tercer capítulo está destinado a otra variable tal como es la de los recursos de la organización y su utilización, centrando la atención en los últimos doce años. Para tal fin se hará especial hincapié en el análisis de los recursos materiales de la JNC, a través de su cuenta de inversión y de los recursos humanos presentando por un lado, un análisis cuantitativo y por otro uno cualitativo de la política de personal.

El último capítulo está dedicado al comportamiento de los funcionarios de la Junta con especial referencia a la orientación hacia la autoridad, la motivación y la cultura organizacional.

Cabe mencionar que en todos los apartados se han elaborado conclusiones parciales que permiten individualizar los aspectos salientes e inferir su incidencia sobre la productividad de la organización.

Finalmente deseo destacar que la realización del presente trabajo sólo ha sido posible gracias a la colaboración muy especial de numerosas personas. En la JNC deseo expresar mi agrade-

cimiento al Dr. Viceconte, Dr. Coronado, Lic. Sturla, Sr. Bernasconi y Sra. María del Carmen Liñan y su equipo de trabajo, Srta. Ana Calviño y a todos aquellos con quienes he interactuado y que me han transmitido su experiencia y puntos de vista. También en la Secretaría de la Función Pública ha sido imponderable la colaboración de la Dirección General Registro Automático de Datos D. Jorge Brunard y la Lic. Claudia Vais a cargo del Sistema de Información Salarial.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

La historia del desarrollo de la ganadería en nuestro territorio se asocia estrechamente a medidas gubernamentales y a las variantes condiciones del contexto internacional en los últimos tres siglos.

La importancia de la ganadería se remonta al siglo XVI, momento a partir del cual se pueden identificar distintas etapas: la de difusión, vaquerías, la de la estancia colonial-pastoril, la del saladero y la del frigorífico, adoptando la intervención estatal diversas formas en cada una de ellas.

La primera etapa se identifica con la introducción de ganados en suelo americano ya que la llama y la alpaca, únicos animales domesticados por los indígenas, eran reemplazantes del ganado vacuno que pisaron el suelo rioplatense con las expediciones españolas, recién a inicios del siglo XVI. El clima favorable y los pastos naturales aptos permitieron la multiplicación de los ganados, siguiendo cada especie una suerte distinta.

La segunda etapa se caracteriza por la aparición de las vaquerías. Estas consistían en un grupo de hombres que salían a matar el ganado cimarrón lo que derivará, con el tiempo, en una matanza indiscriminada y traerá aparejado la amenaza de extinción de la riqueza. La intervención gubernamental se registra a través del Cabildo el que dispone la apertura de un registro donde cada vecino declaraba el número de cabezas alzadas que no ha podido recuperar. además se establecen los meses de enero a junio para su funcionamiento. Al valorizarse los cueros por el aumento de las exportaciones -lícitas o ilícitas- a través de los contrabandistas portugueses y el consentimiento culposo de las autoridades comienza el ocaso de las vaquerías.

Se puede señalar entonces la iniciación de una nueva etapa, la estancia colonial-pastoril, caracterizada por grandes cantidades de ganado vacuno sujeto a rodeo. Las exportaciones de cuero creaban la necesidad de efectuar una matanza mucho más numerosa de animales que los que eran necesarios para consumo. Ni el charquí ni la cecina alcanzaba a solucionar el problema del desperdicio.

Recién en 1810 se puede distinguir una cuarta etapa cuando la Primera Junta abre totalmente las puertas del intercambio y se produce el desarrollo generalizado del saladero, como industria separada de la estancia colonial-pastoril. El enfrentamiento que se origina con la apertura del comercio entre los comerciantes inscriptos en el Consulado de Cadiz, que defendían su monopolio y los hacendados rioplatenses que bregaban por dicha apertura, culmina con la célebre "Representación de los hacendados y labradores" que redactara Mariano Moreno.

Los saladeros extendieron su actividad y al reconocer Inglaterra la independencia de las Provincias Unidas, en 1824, el intercambio comercial porteño se incrementa y el saladero entra en un período de franco progreso.

En la primera mitad del siglo pasado tiene lugar el desarrollo del ganado ovino destinado a la producción lanar, originando un incremento de las exportaciones, las que en el período 1850-1875 crecen diez veces. Esta situación contrasta con la crisis que atraviesa simultáneamente la ganadería vacuna, inducida por las modificaciones que se producen en el contexto internacional. Por un lado, Inglaterra prohíbe el tasajo como alimento por sus dudosas condiciones sanitarias, y por otra parte, Estados Unidos toma medidas proteccionistas que perjudican nuestras exportaciones. A fin de paliar las consecuencias los productores ganaderos se nuclean formando la Sociedad Rural Argen-

tina con el propósito de abrir nuevos mercados al ganado vacuno.

El Estado continúa desarrollando un papel activo en la materia. Así, en 1868 el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo para que abra un concurso para premiar al mejor sistema de conservación de carnes, el cual fue declarado desierto. Aproximadamente diez años después se adopta en Argentina el procedimiento de Carré - Juliao de congelar las carnes a -30°C y en 1882, Alfredo Drabble, se presenta al gobierno nacional y solicita la exención de todo impuesto futuro para exportación de carnes congeladas, pedido que es apoyado por la Soecidad Rural Argentina y resuelto favorablemente por el gobierno, dando origen a la etapa de los frigoríficos que se inclinan por la utilización del ganado ovino.

Situaciones ajenas a la ganadería, tales como la conquista del desierto por Roca, la desaparición del problema del indio, y el mal estado del comercio que posibilita que los capitales se deriven hacia la ganadería, hacen posible que se considere al ganado vacuno como el más apto para poblar los campos. Comienza entonces un decidido refinamiento de los ganados, pese a la oposición de los intereses de los saladeros y de la exportación en pie hacia Chile, Uruguay y Brasil.

En 1888, por reclamos ganaderos, el gobierno fija primas para alentar la industrialización de los vacunos por parte de los frigoríficos, sistema que el año siguiente se sustituye por una garantía del 6% al capital invertido en ganadería vacuna. Pese a las franquicias, los frigoríficos no se interesaban por los vacunos. Se vuelve entonces a la exportación en pie, que cobra impulso paulatinamente. El bajo precio del ganado argentino, produce este auge que tiene franco desarrollo de 1890 en adelante.

A principios del siglo XX, las tres empresas frigoríficas existentes: River Plate (Campana), Sansinena (Avellaneda), Las Palmas (Zárate), se reúnen en "The South American Fresh Meat Co", formando el inicio del pool inglés que durante los siguientes veinte años trustifican el comercio de las carnes.

Entre 1900 y 1902 se constituye lo que puede denominarse "la edad de oro de la industria frigorífica", debido a la cantidad de frigoríficos que se instalaron y a la expansión de las actividades de distribución que se organizaron en el extranjero y en el país, a través de carnicerías. Esta situación hacía muy favorables las proyecciones al pensarse en inundar el mercado americano de carnes argentinas. Sin embargo esto no sucedió, dado que los adelantos en la técnica de la refrigeración, como las mejoras en el transporte refrigerado, posibilitaron el surgimiento en Chicago de empresas frigoríficas que en muy poco tiempo se transformaron en grandes organizaciones industriales.

Así, los "cinco grandes de Chicago" denominación que recibieron los principales frigoríficos de esa ciudad, acumularon capitales y no tardaron en llegar a un entendimiento provocando una baja en el precio del ganado de EE.UU. Como consecuencia de las maniobras monopólicas se sanciona la Ley Sherman, contra los trust. Los cinco grandes comienzan su expansión hacia otras zonas, entre las que se encuentra nuestro país, dado que presenta posibilidades potenciales de producir importantes volúmenes de carne. En el año 1907 capitales americanos se instalan tratando de adquirir frigoríficos que ya funcionaban introduciendo nuevas técnicas de organización y mecanización de la faena. De esta manera se lograban dos objetivos: 1) comenzar de inmediato la actividad comercial, en un momento muy favorable; 2) eliminar la competencia porque compran a firmas consideradas angloamericanas.

Con la instalación de los norteamericanos comenzó lo que dió en llamarse "la primera guerra de carnes". Los norteamericanos disminuyeron sus embarques al Reino Unido desde EE.UU y dieron pleno volumen a sus fábricas en nuestro país, hicieron subir el precio del ganado a niveles no alcanzados hasta ese momento y vendieron a bajo precio en el Reino Unido. Las firmas angloargentinas resultaron ser víctimas del dumping, pasando a una situación crítica, ya que compraban a altos precios el ganado y vendían la carne a bajos valores. Para las firmas inglesas manejaban el transporte marítimo y en virtud de ello tuvieron que llegar a un acuerdo: poder comercial por un lado, fletes por otro.

En estas circunstancias, se efectúa la "primera conferencia de fletes" que estableció que debían efectuarse reuniones de las siete compañías exportadoras al Reino Unido, a fin de determinar cuál debía ser el monto de las exportaciones globales y fijar proporcionalmente los embarques semanales. Asimismo, posteriormente tomó estado público otro acuerdo consistente en la fijación del precio tope que se debía pagar por el ganado y el precio al que debía ser vendido en el Reino Unido. Como consecuencia bajó verticalmente el precio del ganado vacuno en la Argentina al mismo tiempo que subía el de la carne en el mercado londinense.

La regulación de las compras del ganado en pie dejaba sin colocación importantes cantidades de novillos terminados de óptima calidad, que eran usados para otros destinos a bajo precio. De allí una sensación de que sobran los novillos terminados y de una mayor dependencia de los ganaderos con respecto a las plantas frigoríficas. Simultáneamente las empresas del pool crearon privilegios a favor de un reducido grupo de entregadores de novillos que pasaron a ser prácticamente los únicos clientes de los frigoríficos, originándose en la práctica una irritativa situación, que en su época se sintetizó con la siguiente frase: "Todo lo cual nos lleva a repetir y afirmar que si bien formalmente son los frigoríficos los adjudicatarios de la cuota, los beneficiarios de ella son los invernadores clientes de la empresa".

La orientación del consumo hacia el "chilled" produjo la creación de un grupo de ganaderos cuya actividad se limitaba a la posesión de cierta extensión de tierra destinada a la preparación del animal a fin de adaptarlo a las exigencias del frigorífico -Ricardo M. Ortiz describe la situación en los siguientes términos:

"El frigorífico no podía desdeñar una oportunidad propia para manejar sutilmente los hilos de los negocios; le bastaría con seleccionar al intermediario, es decir, con precipitar al mayor número de criadores hacia los canales que conducen a los campos del menor número de invernadores. Los mejores precios que acordaron a estos últimos podrían ser neutralizados por los mejores precios abonados a los que retribuyesen al intermediario y por los innumerables resortes que supone el manejo discrecional de esta industria en la cual la clasificación de la materia prima que adquiriría el frigorífico y el propio paso de ella carecían de todo control oficial y privado".

En el período comprendido entre 1914 y 1918, la demanda de carne fue elevada especialmente en los rubros congelado y conservas, lo que tiene su contracara en las cifras de matanzas

en nuestro país, que entre dichos años aumentaron a más del doble. Finalizada la primera guerra mundial la tendencia se invirtió originando una nueva crisis en Argentina, obligando al gobierno a nuevas tomas de posición.

Así, en el congreso se crea la Comisión Especial de Asuntos Ganaderos y en 1923, se sancionan diversas leyes que junto con los respectivos decretos reglamentarios constituyen verdaderos antecedentes de la creación de la Junta Nacional de Carnes.

La Ley 11.205 de creación del Frigorífico Nacional en la Capital Federal justifica la decisión en los siguientes términos según consta en el mensaje de elevación:

"Los frigoríficos que funcionan actualmente en el país pertenecen todos a empresas privadas y la inmensa mayoría de los intereses que los controlan corresponden a accionistas residentes fuera de la Argentina. Conviene, pues, fundar un establecimiento modelo que sirva para control de las operaciones de esta índole, funcione como regulador y facilite el mercado de abasto de esta capital la manera de conservar los sucesos de la producción que llegan a veces a plaza, manteniendo una reserva para toda contingencia".

Los datos de distribución de los frigoríficos evidencian la situación señalada en el mensaje: de capitales americanos existían nueve frigoríficos: Swift (4), Armour (3), Wilson y La Blanca; de capitales británicos existían cinco: Anglo (2), Smithfield, River Plate, Bovril y Liebig's. Los capitales argentinos controlaban Sansinena, asociado a su vez a capitales ingleses y la Compañía Salderil Concordia (Yunquerí).

Otro antecedente lo constituye la ley 11.210 de represión de los trust del 28 de agosto de 1923 la que en su artículo 2do. establece que se considerarían actos de monopolio o tendientes a él y punibles por ley, los que sin importar progreso técnico ni un progreso económico aumenten arbitrariamente las propias ganancias de quien o quienes lo ejecuten, sin proporción con el capital efectivamente empleado y los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas vivientes o jurídicas la libre concurrencia en la producción o el comercio exterior.

Entre los diversos incisos, merece destacarse el d) relativo al "acaparamiento, substracción al consumo en cualquier forma, o convenio para no vender, con el propósito de determinar el alza de los precios de artículos de primera necesidad destinados a la alimentación, vestidos, vivienda, alumbrado y calefacción". Estas disposiciones reglamentadas por Decreto del 25 de setiembre de 1923 por el Presidente Alvear y su ministro de Agricultura Le Bretón, constituyen verdaderos antecedentes recientes del papel creciente del estado como regulador de la actividad económica.

En el mensaje de elevación se pone de manifiesto la conciencia existente respecto a la tensión que se podría producir entre la medida gubernamental y los actores involucrados en la cuestión.

"No desconoce el Poder Ejecutivo que ese proyecto presentará en la práctica algunas deficiencias que se derivan de la complejidad misma de la materia legislativa ... pero sabe también que su aprobación definitiva es una necesidad nacional, tan

imperiosa, que si ella se demora por mucho tiempo el país estará expuesto a que se organicen en forma permanente operaciones comerciales y combinaciones de capitales que pueden llegar a perjudicar seriamente las principales actividades productoras de la nación".

La Ley 11.226 del 3 de octubre de 1923 relativa al Control del Comercio de Carnes constituye un ejemplo evidente de las nuevas funciones que comienza a adoptar el estado. Por un lado, aparece como garante del orden en medio de conflictivas situaciones entre intereses de los particulares, a través del marco de legalidad que se establece al abrirse la inscripción en el Ministerio de Agricultura de la Nación de quienes negocien en la actividad ganadera. Por otra parte, el estado avala la calidad de los productos a través de su acción de policía sanitaria y fiscalización de los métodos de producción orientado básicamente como lo establece en su artículo 19 a no "perjudicar el prestigio de los productos nacionales o poner en peligro el mantenimiento de los mercados consumidores".

El reclamo de esos nuevos roles del estado se visualizan en el mensaje de elevación de la ley:

"Nuestro país ..., cuenta con un insuficiente sistema legal de control sanitario, sin que hayamos advertido que dentro de los grandes intereses económicos que compromete esta industria, no son acaso los factores sanitarios de la misma sino sus condiciones comerciales, lo que más interesa vigilar". "Si los productores del país no pueden ejercer en este comercio el control necesario a su defensa, conviene, pues, remitirlos al control del Estado y dotar a éste de recursos legales suficientes para amparar un justo equilibrio entre la producción y la industria".

Esta ley dió origen a numerosas decisiones sobre estrategias para el logro de los objetivos buscados y cuando ellas no fueron suficientes se tomaron medidas específicas del campo de la ejecución, que se manifestaron primero en decretos y luego en resoluciones ministeriales.

Por decretos suscriptos por el presidente Alvear y refrendados por su ministro Le Bretón se establecieron los requisitos de inscripción (15 de octubre de 1923), las infracciones y penalidades y la comunicación de las operaciones de compra-venta (16 de abril de 1924). Siendo ya ministro Emilio Mihura se establecen los plazos para las comunicaciones (13 de abril de 1926) y por Resolución Ministerial de Beccar Varela de estipula la comunicación de decomisos (6 de enero de 1931). Con las firmas del presidente Justo y su ministro Duhau se reglamenta el art. 10 de la ley de referencia relativo a la forma en que deben llevar la contabilidad los inscriptos en el ministerio (21 de octubre de 1932). En 1933 se declaran comprendidos los remates de carnes en los términos de la ley 11.226 y la obligatoriedad de la publicidad inmediata de las operaciones en remate.

Una norma legal que merece destacarse es la Ley 11.228 de Venta de Ganado al peso vivo (3 de octubre de 1923) por la que se establece la unidad de valor de las transacciones sobre ganado destinado tanto al consumo interno como a la exportación, dividiéndose a tal efecto el territorio nacional en diversas zonas.

→ truido en el término de diez años comprendidos entre 1920 y

Finalmente, la ley 11.563 (24 de setiembre de 1929) crea el Censo Ganadero Nacional destinado a relevar las especies bovina, ovina, equina, porcina, caprina, mular y asnal existentes en el territorio de la República, como una medida más que manifiesta el creciente control del estado sobre la actividad ganadera, dando lugar a numerosas disposiciones de carácter técnico aún al nivel de direcciones del Ministerio de Agricultura.

El Cuadro evidencia el progresivo incremento de la acción estatal a través de la creación de un marco legal cons → 1930, que evidencian las pujas de los sectores intervinientes en la actividad. A pesar de ello, la acción de los frigoríficos encuadrada dentro de la organización de la Conferencia de fletes subsistió a pesar de los debates y sanciones legislativas.

Las consecuencias generales de la depresión mundial de 1929 caracterizadas en los países centrales por la contracción de la producción de los ingresos y los niveles de ocupación indujeron a la adopción de medidas de carácter proteccionista, tales como; el reemplazo de los canales de comercio multilateral por los bilaterales, el establecimiento de cuotas de importación y la adopción de tarifas sustancialmente mayores que las existentes antes de la crisis.

Ejemplo de ello y en lo relacionado con el mercado de carnes se puede mencionar la ley de tarifas de EE.UU que preveía una cláusula restrictiva en caso de comprobarse fiebre aftosa en un país, situación que prohibía la importación de ganado hasta el momento en que no desapareciera la causa. Con igual orientación se puede señalar la campaña que inicia el Reino Unido tendiente al libre cambio imperial y a la simultánea restricción a las importaciones de terceros países entre los que se encontraba la República Argentina.

Por el Pacto de Ottawa se constituye la Comunidad Británica de Naciones o Commonwealth. El anexo "H" legislaba respecto a las carnes; El Reino Unido dispondrá la regulación de las importaciones de carne en el Reino Unido". De esta forma se compromete formalmente a reducir en un 35% las importaciones de carnes congeladas extranjeras, mientras que para el "chilled" se aplicaban porcentajes respecto a 1932 sintéticamente se establece para Argentina una cuota equivalente al 20% del total de las importaciones.

A partir del de enero de 1933 la importación de carnes al Reino Unido dejó de ser libre y requería permiso previo, siendo el gobierno inglés el que fijaría los cupos de intervención.

De acuerdo con los convenios de Ottawa, el Reino Unido inicio una serie de acuerdos esenciales para la colocación de determinadas cantidades de productos ingleses, fuera de los dominios, a cambio de cuotas preestablecidas de exportaciones a Inglaterra.

La Argentina entró en esos acuerdos. El momento fue propicio para los frigoríficos británicos, originándose una nueva guerra de carnes. El 1 de mayo de 1933 se firma una convención y un protocolo adicional entre Argentina e Inglaterra que se conoce como el Pacto Roca - Runciman.

Esto ocasiona las protestas de los pequeños productores situación que por un lado reproduce la planteada diez años antes en 1922 y al ser llevada al Congreso evidencia las tensiones sociales y la no resolución de la cuestión.

Aparte de los antecedentes legales de la Junta antes mencionada se pueden citar las declaraciones de la Sociedad Rural Argentina, que en 1927, reclamaba un contralor ejercido por una Junta autónoma "cuyos miembros tengan toda la independencia, la libertad de acción y la inamovilidad necesaria para sustraer sus delicadas funciones a toda otra preocupación que no sea la de llevar a buen término sus tareas específicas de análisis e información". "La ley de Carnes debe tener en cuenta dos tareas primordiales a realizar: 1) el examen analítico de los sistemas de contabilidad de las empresas; 2) la clasificación oficial de las carnes".

El mensaje de Ley que se eleva al parlamento acompañando el anteproyecto de ley de carnes, el 22 de julio de 1932, repite los conceptos e ideas:

"Su particularidad consiste en que por primera vez se dará a los productores ganaderos una intervención directa en la fiscalización de todas las operaciones relativas al comercio e industria de las carnes, y se les ofrecerá la oportunidad de organizarse jurídicamente y obtener, por propia contribución, los fondos necesarios para abordar, en el momento oportuno, actividades de índole comercial e industrial".

El 7 de octubre de 1933 se promulga la ley 11.747 denominada "la sabia ley de carnes". Por ella se crea la Junta Nacional de Carnes (JNC) y se da origen a la Corporación Argentina de Productores.

Se puede visualizar la Junta como un organismo vocero de los intereses corporativos, en tanto y en cuanto estaba compuesta por representantes de la Sociedad Rural Argentina, las sociedades rurales del interior del país, los frigoríficos y las empresas industrializadoras regionales constituidas por ganaderos.

Al mismo tiempo se sentaban las bases de su importancia institucional al crearse el "fondo de defensa ganadera" formado con el aporte compulsivo de todos los ganaderos y no ganaderos, que vendían un animal vacuno, ovino y porcino para faena, en porcentajes que han ido variando con el tiempo. Originariamente ese aporte, era destinado en un 20% para el mantenimiento de la JNC y el 80% para la capitalización de CAP.

Cabe destacar que no fue fácil implementar un sistema de tipificación y clasificación de las haciendas faenadas, que otorgara garantía al ganadero acerca de la calidad y valor de sus animales y eliminara o por lo menos limitara el poder discrecional del frigorífico, de fijar el precio de una tropa, a través de su "revisor".

A pesar del avance significativo que representa la norma legal y la creación de la junta, la cuestión de fondo no había sido resuelta, tal como lo demuestran los debates parlamentarios y las acciones que desde el Congreso se desarrollaron durante 1934 en torno a los intereses involucrados en el sector cárnico.

En agosto de ese año, los pequeños productores reproducen la situación planteada diez años antes. Sintéticamente el problema consistía en que a los productores se le compraban dos tipos de carnes: uno de muy mala calidad para elaborar chilled beef o carne enfriada, la segunda destinada a carne congelada. Los frigoríficos ingleses exportaban chilled beef pero compraban los dos tipos de carnes y con la de menor calidad acondicionada obtenían enormes ganancias. Además los ganados eran pesados por

un sistema global dejando de lado los productos que no servían para las faenas y enfriado, tales como pezuñas, huesos, astas y cuero.

En la Cámara de Diputados, el ingeniero Julio Noble, del Partido Demócrata Progresista, presentó un proyecto proponiendo la investigación del comercio de carnes, iniciativa que fue rechazada y en setiembre de 1934 fue retomada por Lisandro de la Torre siendo finalmente aceptada. Asimismo, Noble presenta otro proyecto en el que se sostenía que el Senado vería con agrado que el Poder Ejecutivo indujera a la JNC a adjudicar a una cooperativa argentina la cuota de carnes reconocida en el convenio de Londres que la usufructuaban todavía los capitales extranjeros. Por el primer proyecto proponía la creación de una Comisión Investigadora, a fin de establecer cuál era la situación de carnes y verificar si los precios que pagaban los frigoríficos en la Argentina guardaban relación con los que se obtenían en las ventas al exterior. Se considera al senador santafesino vocero de los criadores y crítico de los invernadores a quienes creía beneficiarios de la situación.

Las conclusiones de la investigación ponen en coincidencia una serie de circunstancias que se pueden calificar de irregulares: 1) la existencia de un pool y que las empresas pagaban sobreprecios a sus proveedores habituales; 2) la ocultación por parte de las fábricas de sus costos industriales mediante doble juegos contables; 3) una cuantiosa defraudación al fisco eludiendo el pago de impuestos; 4) las empresas extranjeras acaparaban las bodegas de los barcos frigoríficos.

La imbrincación de los intereses era enorme. A raíz del episodio que culminara con la muerte del diputado Bordabehere en el recinto legislativo, la comisión investigadora dejó de funcionar, pero fue el inicio de una serie de medidas tendientes a legalizar parcialmente el comercio de carnes.

2.1. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

La JNC comienza a funcionar en 1933 y se pueden identificar sus diez primeros años de existencia, bajo la presidencia del Dr. Horacio H. Bruzzone, como la etapa de consolidación y expansión.

"Tres son las ideas fundamentales de la ley 11.747: 1) intervención de los productores en la dirección y manejo de la industria de la carne; 2) formación del fondo de defensa ganadera, 3) creación del frigorífico nacional.

Ya en noviembre de 1933 el Poder Ejecutivo firma el decreto 3.189, reglamentario de la ley de referencia, por el que se establecen los procedimientos por los cuales se harán llegar al Ministerio de Agricultura las ternas para la designación de los integrantes del directorio, quienes finalmente tomaron posesión de sus cargos en octubre de 1934.

Este hecho es resaltado como sumamente importante en el "Informe de la labor realizada desde el 1 de enero de 1934 hasta el 30 de setiembre de 1935 de la JNC" (Bs.As. 1935) y explícita claramente las orientaciones predominantes en el momento. La frase que inicia el informe así lo sintetiza: "Los productores ganaderos están organizados". La aplicación de las leyes 11.226 y 11.228, antes de la creación de la Junta estaban a cargo del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Agricultura y dentro de él de la División del Contralor del Comercio de Carnes.

Al incorporarse a los productores en la gestión cárnica

se transforma la organización institucional. En las declaraciones de aquella época se sustentan los argumentos que distinguen las funciones de la JNC y la Corporación Argentina de Productores. Los productores manifestaban con relación de la JNC:

"No se requirió ayuda financiera al estado, precisamente para tener derecho a la autonomía funcional. Pero como los intereses de la ganadería son los intereses del país mismo, por su enorme preponderancia en la economía toda, no podía quitársele, la parte relacionada con el contralor del comercio de carnes.

El razonamiento que se expone a continuación se refiere claramente a la CAP:

"Por el contrario se consideró que en la parte comercial nada tenía que hacer el Estado y que una vez creada y en funcionamiento las organizaciones comerciales, que se consideraran necesarias, debían ser totalmente independientes de la tutela, ya sea del Estado directamente, ya sea del órgano oficial de los productores llamado hoy, JNC".

Con fecha 30 de octubre de 1934 se aprueba de acuerdo a lo establecido en el art. 6 inciso f) de la ley 11.747, los estatutos del organismo comercial de productores, que la JNC resolvió crear de acuerdo con el art. 5 inciso g) de la citada ley.

En el art. 4 de la ley de creación dice:

"el objeto fundamental de la Corporación Argentina de Productores de Carnes consistirá en el comercio y elaboración de los productos y subproductos de la ganadería, con destino tanto al consumo interno como a la exportación, propendiendo a la mejor regulación del comercio de carnes para asegurar razonables beneficios a los ganaderos".

Respecto a la segunda idea fundamental de la ley o sea la creación de un fondo ganadero pueden señalarse dos indicadores significativos. Primero, el número de productores inscriptos en la JNC en sus dos primeros años de funcionamiento, cifra que ascendía a 72.611. Segundo, el monto de la recaudación entre el 6 de junio de 1933 y el 25 de julio de 1934 era de 508.616 pesos.

El tema de las contribuciones fue motivo de debate optándose finalmente por aplicar el 1% sobre el monto del importe bruto sobre las ventas.

Los efectos de la aplicación de la ley de carnes sobre la evolución de la economía ganadera comienzan a hacerse sentir a partir de 1935 cuando la CAP inicia sus operaciones de compra en el mercado de Liniers. Se establece la competencia en la compra de novillos y se devuelve al mercado el carácter de centro regulador en la comercialización, superándose en ese mercado, los precios respecto a las tropas recibidas directamente de las estancias.

Sin embargo, las condiciones internacionales originadas con la creación de un impuesto a la exportación de carnes vacunas de procedencia extranjera que aplicó el Reino Unido en 1936, provocó la preocupación de los productores. La situación fue so-

lucionada a través de una propuesta de la Junta consistente en medidas de distinta naturaleza que, en partes proporcionales contribuyeron a elevar el nivel de precios de venta de las carnes argentinas en el mercado de Smithfield, trasladando la incidencia del impuesto al consumidor inglés. Tales medidas consistieron por un lado en formas diferentes de subsidios a las empresas y por el otro, en la reducción de los precios que se abonaban a los productores. Esta situación continuó hasta 1939 pero sentó el precedente de recurrir al Estado para paliar las sucesivas crisis ganaderas, mecanismo que se utilizó intermitentemente según las circunstancias lo requirieran y marcó explícitamente el carácter regulador del estado tal como se desprende de las palabras que pronunciara el Ministro de Agricultura:

"Los precios que se abonen por el ganado, deberán ser razonables y equitativos y estarán vigilados por el gobierno. Y si la conducción comercial de los compradores industriales, no se ajusta a este principio y a las leyes y reglamentos vigentes, el Gobierno retiene en su poder la posibilidad de cancelarles sus permisos para otorgarlos a quienes cumplan con aquella conducta comercial" (Memoria JNC-1935).

A partir de esta situación se agudizan los conflictos entre grandes ganaderos e invernadores y los criadores o medianos y pequeños ganaderos, que se evidencian a través de las confrontaciones de sus respectivos nucleamientos. Los invernadores estaban representados por la Sociedad Rural Argentina mientras que los criadores por las confederaciones regionales.

Durante la presidencia de Justo y siendo Ministro de Agricultura el Dr. Cárcano, caben destacarse dos medidas tomadas por la Junta con relación al comercio interno de carnes: 1) la creación del mercado de Haciendas y Carnes, 2) la organización de la clasificación, tipificación y sellado oficial de carnes.

La primera medida puede ser interpretada como otra manifestación del juego de intereses entre los actores involucrados en la actividad cárnica. La JNC y la Corporación Argentina de Productores (CAP) reproducían a nivel institucional los conflictos entre los sectores económicos sociales.

El predominio de la Sociedad Rural Argentina en el directorio de la Junta, según señala Horacio Giberti, "se lograba pues unir a sus representantes legales, los del Poder Ejecutivo y hasta los delegados de las sociedades rurales del interior". Por el contrario, en el directorio de la CAP existía un equilibrio de fuerzas que dificultaba la marcha institucional.

La medida tomada por la JNC de crear el mercado de Hacienda y Carnes desviando fondos que originalmente debían haber sido destinados a la CAP, unida a la breve existencia de aquél, son un ejemplo concreto de las fuerzas en pugna.

La segunda medida, o sea la relativa a la tipificación sólo puede ser interpretada a la luz de la profunda crisis económica que sufría el sector ganadero, no a causa de restricciones en la demanda global de carnes, sino en las modificaciones sufridas en los destinos normales de la faena, que desplazan la preparación de carne vacuna congelada tipo "chilled" y "congelado superior", hacia otros destinos de industrialización de un menor valor económico, lo cual redundaba en perjuicio del promedio general de precios de los novillos.

Por lo tanto, era necesario pero no suficiente regular las relaciones comerciales entre productores e industrializadores, estableciéndose normas de clasificación. Además esa tarea debía completarse con la determinación del valor comercial de los destinos dados a las carnes.

A tal fin se designó una comisión especial compuesta por siete miembros integrada por representantes del Ministerio de Agricultura y de los frigoríficos. Estos últimos se escusaron de participar esgrimiendo argumentos que destacaban que la clasificación debía hacerse sobre ganado en pie, en su punto de origen.

Las iniciativas gubernamentales se cristalizaron en normas legales: el decreto NQ 82.080/41 y el 103.181/41.

Por el decreto 82.080 del 11 de enero de 1941 y la resolución de la JNC del 22 del mismo mes se inicia la implantación de un nuevo régimen de comercialización de los novillos ligado a la clasificación y tipificación oficial de las carnes, que al asegurar un tratamiento por igual equitativo para todos los productores de novillos sean grandes o pequeños, con volumen de producción, culminó con el logro de uno de los propósitos fundamentales de la ley de carnes.

Por su parte, el decreto 103.181/41 determinó los precios que debían ser abonados a los productores de acuerdo a la clasificación y tipificación oficial de las carnes, teniendo en cuenta los siguientes factores: 1) la producción esperada de novillos de calidad y escala de peso; 2) el destino comercial de cada grado de calidad que es doble esperar en función del volumen de producción y posibilidades de venta en el mercado local e internacional; 3) el valor comercial para cada uno de los destinos dados a la carne por las empresas industrializadoras.

Las medidas arriba descriptas, en alguna forma, significaron un avance en la exteriorización precisa de las normas que regulaban el régimen de comercialización vigente en aquello momento, lo cual implicó una regulación de las relaciones entre los distintos actores involucrados en el proceso. De tal manera, los frigoríficos perdieron su instrumento de presión sobre los ganaderos dado que ya no fijaban el precio de la hacienda. Por otra parte, el estado cobró importancia debido a las rentas por contrato de gobierno a gobierno, disminuyendo aún más el poder de los frigoríficos. Esto se debió a que se establecía el precio de venta por contrato con el Reino Unido y las autoridades argentinas determinaban los márgenes para industrialización y comercialización surgiendo así el precio del ganado. Todo ello produjo un sistema de frigoríficos subsidiados, como consecuencia de los precios mínimos oficiales para compra de ganado y venta de carne a precio oficial máximo o único en sus distintas etapas.

Un segundo período en la actividad del organismo regulador de carnes se puede identificar con el régimen democrático populista que se inicia en 1943 y que culmina doce años más tarde. En ese lapso la JNC desaparece del organigrama del aparato estatal, no así las competencias que inspiraron su creación y que son absorbidas por diversas unidades.

Considerando las transformaciones institucionales que se operan en este período desde una perspectiva organizacional, las que se operan en torno a la actividad cárnica se constituyen en un ejemplo de las repercusiones que, sobre las organizaciones, producen los cambios en las orientaciones generales del sistema.

La política intervencionista se delinea explícitamente cuando en 1946 se plantea con vigor el papel rector del estado en la economía a través del Primer Plan Quinquenal.

Durante el gobierno del Gral. Perón se crea el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y su primer titular, Miguel Miranda, anuncia el monopolio del comercio exterior de artículos de consumo agrícolas y ganaderos, de tal manera que los beneficios pudieran ser usados para acompañar la rápida industrialización del país y los objetivos sociales que se había planteado el gobierno.

Esto se lograría manteniendo bajos los costos para productos del gobierno. La producción ganadera no recibía valores compensatorios que le permitieran mantener el volumen que exigía una creciente demanda. El gobierno fue subsidiando el consumo de carne, elevando los salarios y los beneficios sociales para los trabajadores e incrementando la suma de moneda corriente en circulación, todo lo cual produjo un notorio aumento del consumo interno y del número de ganado para faena.

Simultáneamente, se inicio una sequía importante en intensidad y duración. Comenzó en el verano de 1948 y se extendió con oscilaciones entre 1950 y 1952. La primera reacción por parte de los productores fue la venta precipitada de ganado sin terminar, con el objeto de aliviar los campos y cortar mortandades. Esta crítica situación obligó a tomar distintas medidas: a) autorizar la faena de haciendas jóvenes con destino a la exportación; b) intensificar embarques de carne y la exportaciones de ganados en pie; c) requerir de las instituciones bancarias las máximas facilidades crediticias para los productores afectados. La consecuencia de esta situación fue la dificultad de abastecimiento de ganados que atravesó el país y el alza vertical de los precios que se produjo desde mediados de 1950, al alterarse la relación de precios entre el valor de la hacienda en el mercado de Liniers y el precio de venta al consumidor. Este hecho contribuyó aún más a reducir la oferta de ganado, que se limitó a cubrir los requerimientos del consumo interno y la exportación.

Pasado el primer momento, se debió recurrir a la limitación de la matanza de animales nuevos, lo que unido a los precios topes y al otorgamiento de créditos bancarios para la cría produjo la retención de vientres, con notables perjuicios para el sector invernador.

Las empresas frigoríficas también atravesaron una situación crítica debido a: 1) el ascenso de los costos industriales, 2) el sistema de comercialización no propicio motivado por la rigidez de los precios fijados para las haciendas, 3) la insuficiencia de los tipos de cambio para las exportaciones y 4) la fijación de precios máximos para la venta de carnes.

El estado buscó en un comienzo paliar esos déficits, abonando a las empresas por las exportaciones oficiales, precios superiores a los que obtenía de la negociación de divisas, lo cual motivó un complicado régimen de bonificaciones destinado a cubrir la diferencia entre costos del producto y el precio real obtenido, lo cual no siempre logró adecuarse a las condiciones del mercado.

El IAPI adelantó a partir de 1949 sumas de extraordinaria magnitud en compensación de quebranto por la industrialización y comercialización de la carne, originados en operaciones realizadas desde el 1 de octubre de 1949.

Los quebrantos se debieron a múltiples motivos: disminución de faenas, aumentos de sueldos y jornales (RES 46/50 del Ministerio de Trabajo y Previsión: Decreto 10.780/52: pagos de sobrepuestos por las haciendas (RES 376/50 del Ministerio de Economía)

Esta toma de posición intervencionista por parte del es-

tado obligó a reacomodamientos en el comportamiento de los actores involucrados en la actividad produciéndose algunos efectos no previstos y cambios organizacionales relativos a las actividades de comercio exterior y del control.

Entre los efectos no previstos de las acciones intervencionistas del estado cabe destacar: 1) el acercamiento entre las agrupaciones ganaderas representativas de los grandes ganaderos nucleados en la Sociedad Rural Argentina y los pequeños representados por la Confederación Rural Argentina (CRA); 2) un comportamiento paradójico por parte del gobierno ya que al pretender intervenir con la tradicional estructura administrativa de la JNC entregaba a los ganaderos el control de la situación dado que contaban con la mayoría en el directorio.

En lo relativo a los cambios organizacionales que afectaron el comercio externo basta recordar que hasta 1946 las negociaciones oficiales de venta de carnes estuvieron asesoradas por la JNC. Creado por Decreto - Ley 15.350 del 18 de mayo de 1946, el IAPI y dispuesto por Decreto 7.885 del 25 de agosto de 1946 su carácter de "exportador único de las carnes y subproducto ganaderos", las negociaciones fueron conducidas por ese organismo hasta la creación del Ministerio de Economía de la Nación.

Los cambios organizacionales en el plano del control se pueden identificar desde mediados de 1946 cuando el gobierno nacional adopta medidas relacionadas con el reordenamiento bancario, culminando con la nacionalización del Banco Central que produjo una limitación del accionar institucional de la JNC quedando bajo la intervención directa del Banco Central primero y del Ministerio de Economía hasta fines de 1950. Asimismo la CAP, entidad de productores ganaderos surgida de la aplicación del art. 5 inc. g) y del art. 6 de la ley 11.747, puso en evidencia que la aplicación estricta de los términos de dicha ley ofrecía serias dificultades en la práctica.

Fundamentándose en la Constitución de 1949, en noviembre de ese año se dicta el Decreto 23.418 por el cual se designa una Comisión Administradora de la CAP, que aparte de sus funciones específicas tuviera en cuenta el espíritu orientador del rol del estado actuando como contralor, ya que la acción que desarrolla dicho organismo "supera el simple interés del sector de la producción y se proyecta a toda la actividad económica del país". Los estudios culminaron con la sanción de la Ley 13.991 de creación del Instituto Ganadero Argentino (IGA).

El directorio del nuevo organismo estaba formado por el Ministro de Economía, en carácter de presidente, dos representantes del poder ejecutivo, cuatro ganaderos y dos industriales o comerciantes del ramo, todos ellos elegidos directamente por el Poder Ejecutivo.

Sus funciones se centraban en la defensa ganadera a través de: a) la compensación de quebrantos en casos especiales, b) constitución de organismos industriales o comerciales que dependerían del IGA. Paralelamente se incrementaba la contribución ganadera, que históricamente había sido del 1%, a un porcentaje que podía elevarse al 3% y que por último se efectivizó en el 2,25%. Asimismo, conserva funciones de asesoramiento, junto con el IAPI y el Ministerio de Economía en materia de venta de carnes y subproductos con destino a la exportación.

La Ley produjo consecuencias inmediatas para la JNC y la CAP. Para la JNC y en virtud de lo dispuesto en el art. 39 de la ley 13.991, por Decreto 27.167 del 22 de diciembre de 1950, se creó dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, la Dirección Nacional de Contralor del Comercio de Ganados y Carnes. Tenía a su cargo el ejercicio del contralor y policía en materia

de comercialización, industrialización y distribución de los ganados, carnes y subproductos derivados de la faena. Asimismo, vigilar el cumplimiento de las leyes N^o 11.226 y 11.228 que se refieren al contralor del comercio de ganado y a la obligación de efectuar transacciones de ganado vacuno para consumo y exportación sobre la base del peso vivo y la aplicación de las normas de clasificación y tipificación oficial de las carnes. Sin embargo, la ley al referirse a las empresas del IGA les encomienda la ejecución directa en el campo comercial o industrial de la política económica que en la materia trazara el estado.

Las consecuencias para la CAP resultaron más retóricas que prácticas, dado que si bien se estipulaba el plazo de 180 días posteriores a la sanción de la ley para que los bienes de la CAP pasasen al IGA y sus accionistas perdiesen el derecho de administrarla no se registra por parte de aquellos reclamos y de hecho no se hizo efectivo.

En virtud de la ineficiencia en el logro de los resultados se sancionó la ley 14.155 en octubre de 1952 por la que se creaba el Instituto Nacional de Carnes. Por dicha norma legal quedaban claramente diferenciadas las funciones gubernamentales de regulación, de las industriales y comerciales, reservadas al sector privado. Sin embargo se creaba un cuerpo consultivo integrado por seis ganaderos y un representante obrero. El antecedente del representante obrero, creado por el cuerpo consultivo se institucionalizó cuando en 1954 por medio de la ley 14.379 se modificó nuevamente la composición del directorio, integrado por cinco representantes oficiales y dos de la actividad privada, uno por parte de los empresarios y otro por la parte obrera.

En la ley de creación del Instituto Nacional de Carnes se estipula la contribución ganadera en un 2,35% y se modifica la distribución de fondos: 30% para gastos del instituto, 10% para el Ministerio de Agricultura destinado a apoyo a la investigación agropecuaria, y un 60% para capitalización de entidades comerciales e industriales de los productores.

El organismo se nutrió con el numeroso personal del IGA, pero su vida fue relativamente breve y signada por los cambios. En sus orígenes se estableció la relación jerárquica respecto del Ministerio de Agricultura, y en 1954 de la Secretaría de Comercio.

Los cambios políticos producidos a partir de la llamada Revolución Libertadora originan modificaciones en la estructura orgánica del aparato estatal que alcanzan también al Instituto Nacional de Carnes que desaparece en 1956.

Por Decreto Ley 8.509 del 18 de mayo de 1956 con la firma del presidente Pedro Eugenio Aramburu y, entre otros ministros, la del de Agricultura y Ganadería, Dr. Alberto Mercier, se crea nuevamente la Junta Nacional de Carnes.

Según una publicación interna de la Junta del año 1957 se autodefine como:

"...un organismo autárquico del gobierno nacional, con jurisdicción en todo el territorio de la República, por medio de la cual los propios productores ejercen el contralor del comercio y la industria de ganados y carnes, así como para constituir entidades que les permitan participar directamente en la industria y el comercio, para una mejor defensa de la economía ganadera en particular y de la economía de la nación en general, a través de la pronta

experiencia en todos los complejos aspectos técnicos y económicos vinculados a la elaboración, conservación y venta de los productos y subproductos de la ganadería, tanto en el orden interno como en el internacional".

El Directorio de la nueva Junta queda integrado por diez miembros con igual representación para el sector público que para el privado. La figura de la Comisión Asesora Honoraria constituye un mecanismo de representación supletorio, ya que su reunión debe ser convocada expresamente por la JNC o requerida por sus integrantes. Su composición heterogénea da una clara idea del incremento numérico y de capacidad de presión de nuevos actores involucrados en la actividad, tales como consignatarios de Haciendas, vendedores de ganado en remate público, martilleros, empresas frigoríficas, empresas industrializadoras regionales constituidas por ganaderos, abastecedores, transportistas, cooperativas y federaciones de consumo. La diversificación de los actores por un lado, y la manifiesta exclusión de los representantes obreros es un indicador de la virulencia de las posiciones, particularmente debido al poco tiempo transcurrido desde el derrocamiento de un régimen de orientación populista y su paso a lo que se denominó Revolución Libertadora sustentada en valores liberales.

Se observa que, cuando más bruscos o violentos son los cambios de orientaciones más agudas parecen ser las contradicciones que se plantean en el trayecto que media desde la fundamentación doctrinaria del nuevo régimen y su implementación organizacional, cuya resolución práctica consistirá en centralizar funciones e incrementar el control como mecanismo para cambiar la tendencia predominante del sistema.

En el caso de la Junta ello se evidencia en el artículo 5 por el que se le faculta para proponer al Poder Ejecutivo por el inc. f) "cuando las circunstancias lo aconsejen, el valor comercial de las carnes e investigar y controlar los resultados de explotación obtenidos por las personas o entidades comprendidas en la Ley"; inc. g) "el otorgamiento de licencias para la instalación de plantas industrializadoras y mercados mayoristas de ganados y carnes"; inc. h) "las cantidades y/o abastecimiento de carnes para el consumo interno".

La nueva Junta se reestructurará en base a las gerencias ya existentes de clasificación, tipificación y mercados, contaduría, asuntos legales y contralor. Además se creó una gerencia especializada en los estudios e investigaciones de ganados y carnes y la recopilación y sistematización de informaciones y estadísticas, su análisis e interpretación.

Se dispuso la creación de una oficina de propaganda y publicaciones destinada a proponer, organizar y ejecutar la publicidad y editar publicaciones brindando la más amplia y precisa información sobre: movimiento y cotizaciones en los mercados ganaderos, compras efectuadas por las empresas industrializadoras en estancias, solicitudes de exportación de carnes y subproductos hasta una síntesis diaria informativa de los remates feria. También en esta oportunidad nace la Escuela de Clasificadores y Tipificadores que, con el tiempo, cumplirá las funciones de normalizar las habilidades de los operadores de Junta.

También se dispone el desdoblamiento de la gerencia de Auditoría e Inspección de Inscriptos en dos gerencias: de Auditoría Externa y de Inscripciones e Inspecciones. La primera se ocupa de la auditoría comercial e industrial de las empresas industrializadoras de carne; la segunda de observar el cumplimiento del requisito de inscripción establecido por el art. 14 del

decreto de su creación y contralor de las actividades de las personas que actúan en el comercio e industrialización de carnes.

El Departamento de Representación en el Exterior se crea con doble finalidad: 1) promoción comercial, 2) asesoramiento al Poder Ejecutivo en lo relativo a la política de comercialización de ganados, carnes y subproductos. Con ello se complejizan las interrelaciones entre gobierno central y Junta, creándose una dependencia funcional de ésta con relación al entonces Ministerio de Comercio e Industria y sus respectivas Consejerías Económicas.

Las medidas tomadas durante el primer año del nuevo ciclo de la Junta estuvieron orientados a revertir la situación planteada durante el régimen democrático populista.

En el discurso que pronunciara al asumir el cargo de presidente de la Junta, el 28 de marzo de 1956, el Ing. Gabriel Ortega señalaba:

"La ganadería no puede ser desalentada ni por acción directa, ni por efecto de confrontación con otras actividades tratadas en forma más atrayente sin crear, para el futuro, un grave problema de desequilibrio y desarticulación en el país".
(Documento interno JNC)

Esta orientación coincidió con el reajuste, que desde 1955, se venía operando en la etapa de cría de vacunos, primero por la detención del proceso de ampliación de stocks y luego por la vuelta de los cultivos agrícolas por parte de un sector de los productores, que los habían abandonado desalentados por precios no compensatorios y, finalmente, la reconversión a la exclusiva explotación de invernada, por parte de otro núcleo de productores, orientados en años anteriores a 1955, a explotar la cría, por dificultades en el normal aprovisionamiento de hacienda de invernada.

Esta situación produjo un crecimiento exponencial de la forma de vaquillonas, equivalente en 1956 a un 50% más que el volumen registrado en 1955 y el 200% más que el de 1954. Así se trató de estimular la colocación de ganados en el mercado interno e internacional, descongestionar las cámaras frías de los frigoríficos y posibilitar a las empresas industrializadoras el mantenimiento de un alto nivel de absorción de hacienda con destino a carne enlatada.

En 1958 se introduce, debido a la presión ejercida por la demanda británica, una innovación tecnológica en la industria frigorífica que se ha denominado supercongelado, que aparte de evitar alteraciones en el gusto y aspecto de la carne unía una prolongación del período de conservación y facilidades de almacenamiento y transporte. Ello produjo un incremento de las exportaciones y un predominio de frigoríficos medianos y pequeños de capital nacional.

Asimismo, cabe destacar que el alza de los precios internacionales del ganado entre 1957 y 1959 estuvo relacionada con una disminución en la oferta interna tanto en Estados Unidos como en Europa, lo cual favoreció nuestras exportaciones.

Sin embargo, en la década del 60 se acentuó paralelamente el proceso sustitutivo de productos a raíz de la innovación tecnológica que significó el supercongelado, otro proceso de sustitución de mercados pasando sucesivamente del Reino Unido, a la Comunidad Económica Europea, luego al resto de países europeos y

finalmente a los países africanos, asiáticos y latinoamericanos.

En agosto de 1961 la JNC convocó a sectores interesados en el comercio exterior de carnes, surgiendo de esta reunión la Comisión Verificadora de Embarques de Carnes y Subproductos con amplias facultades para intervenir en el contralor de los embarques, revisar la documentación previa, examinar las mercaderías a exportar e inspeccionar su calidad, cantidad y peso.

Se resolvió redactar conjuntamente con la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, un digesto general de normas tecnológicas que reglamentasen la instalación y funcionamiento de los establecimientos dedicados a la faena de ganado y a la elaboración de productos y subproductos de la ganadería en especial los que preparan productos para la exportación.

Durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi y siendo titular de la Junta Alfredo Peralta Ramos, se pone de manifiesto una política de coordinación de la JNC con otros organismos del sector público como por ejemplo, la Secretaría de Estado de Comercio y de Agricultura y Ganadería a través de activa participación en distintas entidades: Comité del Tratado de Montevideo, Comisión Asesora Nacional para la erradicación de la Fiebre Aftosa, Comisión Interministerial de Comercio Exterior, Consejo Asesor de Comercio Exterior y Comisión Asesora de Valores de Exportación. También mantuvo contactos con la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Ganadero (C.A.F.A.D.E.) y el Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria (I.N.T.A.)

Durante la presidencia de Guido se estimuló la promoción agropecuaria con medidas de incentivación y afianzamiento de la producción, se observó la necesidad de adecuar la política impositiva nacional, a fin de convertirla en un factor de promoción de la producción, con especial énfasis en las líneas que favorecieran a un mejor consumo interno y un incremento de la exportación.

La intensa sequía de 1962 provocó que el Poder Ejecutivo facultara a la JNC a disponer de los recursos que otorgara la Ley 14.802, relativa a la promoción de la actividad bovina, con el objeto de destinarlos a préstamos a los productores para la adquisición de forrajes.

También en ese año, por resolución de la Junta de fecha 15 de febrero se dispuso crear un equipo de observadores agropecuarios con la misión de recoger, mediante giras a distintas zonas del país, toda clase de informaciones relacionadas con las actividades agropecuarias a fin de asesorar a las autoridades sobre posibles nuevas medidas.

Se afectaron fondos presupuestarios de la Junta para actividades no tradicionales para el organismo tales como la extensión y la prevención. Ejemplo de las actividades de extensión, lo constituye la realización de "Pruebas de Rendimiento" (block-test) y en forma simultánea cursos de "apreciación de calidades", como medio de divulgación de conocimientos relacionados con la tipificación oficial de carnes, de acuerdo con sus características de conformación y terminación, lo cual se constituyó en una ayuda al productor pues le permitió familiarizarse con los tipos de reses y grados de gordura y adaptar su producción a la realidad comercial. En cuanto a las actividades de prevención se aprobó un plan de lucha obligatorio, basado en la finalización oficial de los bañaderos de ganado, uso de garrapaticidas eficientes, vigilancia de las tropas en tránsito de zonas contaminadas y eliminación de animales abandonados.

El régimen de clasificación y tipificación sufrió modifi-

caciones para adecuarlo al requerimiento de carnes, especialmente de EE.UU. según normas del Decreto 6.243/62 y que constan en el "Digesto de Normas Relativas a la preparación de carnes para exportación y consumo".

Asimismo en 1962, la Junta envió representantes al Grupo de Acción sobre Carnes, creado con el auspicio de la Organización de Estados Americanos, con el objeto de gestionar la eliminación de las restricciones que los países miembros de la Comunidad Económica Europea ya comenzaban a imponer a la entrada y consumo de carnes provenientes de países de América Latina.

Con la asunción de la primera magistratura del Dr. Humberto Arturo Illia se acentuó la necesidad de impulsar al máximo el incremento de la productividad agropecuaria, como un paso orgánico en el proceso de recuperación y desarrollo de la economía nacional. La tecnificación con mejores rendimientos por unidad de superficie, se consideró como principal recurso de acuerdo al estado de evolución de la estructura agraria para lograr un efectivo aumento de la producción.

Se hacía imprescindible crear los medios auxiliares que estimularan la adopción en amplia escala, de las prácticas tecnológicas y los métodos modernos de explotación, que acelerarían la recuperación de mayores volúmenes de producción mediante el constante incremento de los índices de rendimiento por hectárea.

Se consideró al crédito especializado y adecuadamente orientado, como uno de los factores más efectivos de incentiva-ción para lograr la aplicación y extensión de los mejoramientos tecnológicos en el proceso productivo.

Así el 21 de febrero de 1963 el Poder Ejecutivo dispuso crear la Comisión Nacional de Promoción Agropecuaria (PROAGRO) dependiente de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, con la función de otorgar créditos a los productores a fin de promover la aplicación de las técnicas agropecuarias que condujeran a un real incremento de la producción.

La participación de la Junta se manifestó en la contribucion con fondos, en caso de emergencias o sequías, así como propuestas tales como la reducción en las tropas de novillos de los pesos promedios exigibles a los efectos de la reducción en el respectivo balance impositivo del 25% del precio de la primera venta de novillos de cualquier tipo de calidad o grado de gordura.

Representantes de la JNC integraron la Delegación argentina a la Reunión Ministerial del GATT; lográndose la inclusión de los productos agropecuarios en la que se denominó "Rueda Kennedy" de negociaciones tarifarias. También se participó en la reunión bilateral argentina CEE (Sector Agropecuario de la Comisión de Bruselas) al nivel de expertos, de carácter informativo y aclaratorio para tratar los aspectos básicos y eventual incidencia de las regulaciones comunitarias con respecto al acceso de los productos básicos de exportación argentina.

En junio de 1963 la JNC y el Consejo Nacional de Desarrollo suscribieron un convenio para realizar un estudio integral sobre la "Factibilidad y análisis de solidez económica y técnica" para la industria frigorífica. El plan de estudio tendía a mejorar el nivel del proceso técnico-industrial de las carnes; vitalizando la industria frigorífica, iniciando un programa de equipamiento y modernización. Así se introdujeron una serie de modificaciones en la normativa legal, de tal manera que el 60% de las contribuciones del inciso a) del art. 6 y del inciso b) del art. 5 del Decreto 8509/56, pudo ser utilizado por las entidades para los fines arriba expuestos.

En este año se registran acciones con otros organismos del sector público relacionados con las condiciones higiénicas de los remates de carnes estableciéndose gestiones con la Dirección General de Sanidad Animal, para la coordinación del control de la vacunación antiaftosa la JNC interactuó con el Servicio de Lucha Sanitaria (SELSA) obteniéndose en un solo operativo una doble finalidad: el control de la lucha antiaftosa y de las existencias de ganado.

Siendo titular del organismo, Adalberto Reynal O'Connor la Junta desarrolló un papel dinámico en el campo de su actividad. En 1964, completó los servicios de información que la Ley de su creación le impone brindar a los productores y a cuantos intervienen en la actividad primaria, agregando a los medios gráficos tradicionalmente utilizados, el de la emisión radiofónica a través del "Informativo Radial Ganadero" con informaciones y comentarios sobre comercialización de ganados y carnes en el país y en el extranjero.

Con miras a un mejor contralor de las operaciones de exportación se hacía necesario una depuración y actualización de los registros de inscriptos en la actividad de referencia, así por Resolución del 5 de agosto de 1965 se dispuso que las personas o entidades que ejercieran la actividad de "exportador", ya sea de ganados, carnes, productos o subproductos y que solicitaran en su registro en el Organismo, deberían ajustarse a normas que por la misma resolución se establecían. A pesar de los períodos de prórroga acordados, existían exportadores que no habían podido presentar la totalidad de los requisitos exigidos y no habían obtenido su reinscripción, lo que significaba la paralización de las actividades motivando que se prorrogara el plazo de las reinscripciones.

El 15 de noviembre de 1965 se formalizó un contrato entre la JNC y la empresa IBM World Trade Corporation, por el que se convino el alquiler de un equipo de máquinas computadoras electrónicas. Por Resolución del 12 de setiembre de 1966, se creó para definir la amplitud de las áreas de aplicación del sistema de computadoras electrónicas, el orden de prioridades y la marcha de las tareas de sistematización, un Comité de Ejecutivos integrados con representantes de cada una de las Gerencias cuyos trabajos se mecanizarán total o parcialmente. Esto trajo aparejado disponer una serie de cambios en los documentos básicos de las cuales se extraía información de carácter estadístico, por ejemplo la planilla de "romaneo" que constituye la fuente básica de información de faena de ganado vacuno en establecimientos sujetos al régimen de clasificación y tipificación.

Con el nuevo régimen militar que se instala en el gobierno conducido por el Tte. Gral. Juan Carlos Onganía, la JNC tuvo una activa participación en la coordinación y aplicación del Plan Económico de Desarrollo, Estabilización iniciado el 13 de mayo de 1967, en lo que respecta a comercialización interna y externa de ganados y carnes y su relación adecuada con los legítimos intereses de la producción ganadera.

Esta tarea se hizo particularmente difícil y compleja como consecuencia de los problemas climáticos que distorsionaron la comercialización de ganados durante el segundo semestre de 1967 y la coyuntura desfavorable presentada en los mercados externos, principalmente en el Reino Unido debido a la huelga portuaria en Londres, la devaluación de la libra y el cierre temporario por la epidemia de fiebre aftosa así como la incertidumbre ante las posibilidades de acceso al Mercado Común Europeo, luego del cierre de la Rueda Kennedy del GATT.

Respecto al comercio interno de carnes, cabe destacar que en noviembre de 1967 se promulgó con fuerza de Ley un nuevo ré-

gimen para la apertura de carnicerías de la Capital Federal a fin de promover la integración de la etapa distributiva del abastecimiento interno de carnes, ahorrando etapas y modificando el expendio minorista, de manera de reducir los márgenes de comercialización. La Ley considera carnicerías integradas a las que pertenezcan a empresas que realicen el proceso de producción o compra de hacienda, faenamiento de ganado vacuno por su cuenta -en instalaciones propias o de terceros- y venta directa al público de carne vacuna, ovina o porcina.

Atendiendo a las presentaciones de entidades que expresaron sus propósitos de crear mercados a término de haciendas, la JNC resolvió por Resolución 478 del 19/10/67 abrir un registro especial para las inscripciones correspondientes, de conformidad con lo establecido en el art. 14 del decreto -ley 8509/56. Los mercados a término ofrecen la posibilidad de una mayor estabilidad en las transacciones ganaderas, tanto para los productores cuanto para los adquirientes, a través de la cobertura suficientemente anticipada de los riesgos inherentes a las fluctuaciones de precios y la orientación sobre las tendencias previstas en la evolución futura de estos.

A partir de 1967, siendo Ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena se promulgaron una serie de normas vinculadas a los valores de exportación, delegándose en última instancia en la Junta, las facultades de autorizar la exportación de mercaderías con valores provisionales, dando cuenta a la Secretaría de Industria y Comercio -Comisión Asesora de Precios Indices de Exportación. La Ley 17.545 del 21 de noviembre de 1967 se refiere a las denominadas carnicerías integradas, reglamentándose las facultades de la Junta para su aplicación por decreto 1.498 del 13 de marzo de 1968 firmado por Onganía y con el refrendo, entre otros, del Secretario de Agricultura Rafael García Mata.

A partir de la implantación del Estatuto de la Revolución Argentina se observa una marcada tendencia a la centralización y cierto intento de coordinación de acciones. La centralización se evidencia en la elevación del nivel de normas, tanto fuesen decretos o leyes, para regular cuestiones que hasta el momento habían sido resueltas por resoluciones internas de la Junta. Ejemplos de ello lo constituyen la ya citada Ley 17.545 de las carnicerías integradas, el Decreto 9566 relativo a normas de apoyo a la producción, el Decreto 178 de ampliación del Capital de la Corporación Argentina de Productores, o medidas puntuales como el Decreto 6.132 sobre la reducción de fletes ferroviarios.

En lo relativo a la coordinación de acciones gubernamentales se pueden destacar dos aspectos: 1) la relación entre organismos del gobierno central, 2) la relación entre gobierno central y JNC.

En el primer caso se observa una corresponsabilidad sobre las decisiones que afectan al área, donde son numerosas las resoluciones conjuntas entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Agricultura y Ganadería; pudiéndose citar a título demostrativo las referidas a desgravaciones impositivas de ganado ovino y vacunos; Res. NQ 1158 del 29 de setiembre de 1967 y Res. NQ 1319 del 2 de noviembre de 1967 respectivamente.

En lo vinculado a la relación entre gobierno central y JNC se manifestó una doble subordinación de ésta por un lado al organismo rector de la política económica y por el otro a la secretaría sectorial. Resulta significativa la autodefinición de la situación según se lee en la Reseña de la JNC del año 1968:

"La JNC organismo especializado del PEN en materia de comercialización interna y externa de ganados y carnes, elaboró en

su carácter de entidad asesora y ejecutora en la aplicación de las políticas respectivas trazadas por el Ministerio de Economía y Trabajo de la Nación y por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería en las materias de su responsabilidad dentro del Plan Económico de Estabilización y Desarrollo iniciado el 13/3/1967 manteniéndose necesarios contactos y coordinación con las Secretarías de Comercio Exterior y de Industria y Comercio Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores".

Aparte de las fluctuaciones operadas en el plano político y el juego de intereses de los actores la actividad de la Junta estuvo asociada fuertemente a las variaciones del comercio internacional las que produjeron también un reacomodamiento de actividades a nivel nacional.

Basta recordar que a partir de la década del 60, cuando comenzó la promoción de exportaciones industriales en Argentina sobre la base de reintegros de impuestos, financiación de exportaciones y otros instrumentos, se establecieron diferencias entre los derechos de exportación de medias reses y de los demás productos, según su grado de incorporación industrial. A medida que se incorporaba más actividad manufacturera los frigoríficos recibían un tipo de cambio efectivo un poco mayor. Esta orientación tuvo muchos cambios, debido a la inestabilidad de la economía argentina y los conflictos generados entre los industriales frigoríficos, según el tipo de elaboración de sus respectivos establecimientos. A su vez los frigoríficos exportadores de carnes de menor elaboración, se quejaron de los mejores tipos de cambio efectivos que recibían los industriales dedicados a la exportación de productos con mayor elaboración industrial. Los productores agropecuarios discutieron todo el sistema, reclamando un solo tipo de cambio, tanto para las exportaciones agrícolas como para las industriales. Todo ello encuadrado en un marco de elevadísimos costos de exportación de carnes de industria y de servicios con relación a los internacionales, lo cual explicaría el hecho de que las manufacturas industriales no hayan crecido.

A fines de la década del sesenta comienza a replantearse el rol que debe desempeñar la Junta preanunciando el debate más amplio que se abriría en la sociedad a partir de 1970 con la discusión de una nueva Ley de carnes.

En la Reseña de la Junta del año 1969 queda reflejada la situación intraorganizacional.

"Durante todo el año 1969, esta Junta debió sobrellevar todavía los inconvenientes y trabas funcionales de todo orden que derivan de no haberse definido aún su situación institucional y no haberse resuelto tampoco su reestructuración orgánica interna, demorada desde hace años por razones ajenas a la voluntad de sus autoridades directas. La trascendencia del organismo y la importancia de las funciones previstas en la sabia ley de carnes, exige que este problema tenga una pronta solución".

En diciembre de 1969 por iniciativa oficial se creó una Comisión para que funcionara a nivel de la JNC encargada del estudio y consideración de la ley de carnes. Dicha comisión estaba integrada por distintas entidades de la producción: la Comisión

Coordinadora de Entidades Agropecuarias, Federación Agraria Argentina (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO). Por su parte la Cámara Argentina de Frigoríficos Industriales y Exportadores de Carnes y Afines pidió por nota al presidente su participación en la comisión.

Diversos anteproyectos de reformas de la ley de carnes fueron rechazados por el Consejo Nacional Asesor de Política Agropecuaria. Ante el debate cada vez más amplio sobre el tema los productores precisaron su posición afirmando: 1) que las reformas no habían sido solicitadas por ellos, 2) que no era su intención reformar el Decreto -ley 8509 sino el Decreto 3243/69 relativo a la nueva estructura de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, por el que se le quitaban atribuciones a la Junta, 3) reconsideración de la integración del directorio ya que no aceptaban el amplio poder de decisión que se le otorgaría al presidente, quien sería designado por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el texto del Decreto 3423 la JNC pasaba a depender en forma directa del titular de la Secretaría de Agricultura y Ganadería e indirectamente de la Dirección Nacional de Comercialización y Fiscalización Ganadera. Se le atribuían a la Junta funciones de fiscalización relativas a la clasificación y tipificación, comercio interno y externo y de las actividades de las entidades inscriptas en el organismo.

Las propuestas provenientes del gobierno central se centraban en las siguientes argumentaciones: 1) dentro de la estructura de la JNC se encararía un programa de racionalización administrativa para dar mayor agilidad a los trámites de la repartición, 2) limitar la representación de los ganaderos en el directorio de la Junta quitándoles el voto para que todo el poder de decisión quedase en el presidente quien sería designado por el Secretario de Agricultura y Ganadería, 3) determinación del gravamen sobre la venta del ganado en el 2,35%, pero que los ganaderos pretendían limitar al 1,5% por decreto reglamentario, 4) eliminar todas las competencias de la JNC que directa e indirectamente fueran materia propia de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior, o de no ser posible que el cuerpo directivo de la Junta se integrara con un funcionario de esa Secretaría con derecho a voto en cuestiones que fueran propias de su responsabilidad.

Las conclusiones finales de la Comisión recomendaron que el Directorio estuviera formado por cinco miembros representantes de entidades del agro y un presidente designado por el Poder Ejecutivo y que sus decisiones fueran tomadas por simple mayoría. Asimismo se aconsejó mantener el aporte para el fondo ganadero en el 2,5% que era el que fijaba la ley. En aquel momento se aplicaba una tasa del 2,35% sobre el valor de los animales faenados que se distribuían para financiar los servicios de la JNC, la CAP y los servicios sociales de los trabajadores de las empresas frigoríficas; sobre este punto no había unanimidad de criterios y podía estar sujeto a modificaciones antes de su aprobación definitiva por el Poder Ejecutivo. Se recomendaba establecer una tasa regular que se aplicaría al pago de los servicios que requieran la JNC relacionados con la fiscalización, normas de clasificación, tipificación y aportes técnicos que el organismo realiza con relación al comercio de carnes. Otro aporte significativo de la reforma propuesta se refería a las contribuciones del fondo ganadero destinado a los frigoríficos que podían pasar a compensar quebrantos de las empresas beneficiarias, situación que en el Decreto 8509 estaba expresamente prohibido.

Finalmente, después de dieciocho meses de estudio se aprobó el Decreto 454 del 31 de julio de 1970, aprobando la nueva organización de la Junta. Se suprimió la Gerencia General y o-

tras seis gerencias departamentales. Comenzaron a funcionar la Gerencia de Clasificación, Tipificación y Control de Calidad, Inspección General de Operaciones de Empresas, Administración y Finanzas y una Asesoría Letrada. Se crearon los cargos de consejeros, que en número de cuatro pasarían a actuar en funciones específicas y uno de ellos lo haría en carácter de adjunto, desempeñándose como asesor directo del interventor de la JNC.

El Decreto 454 materializó una concepción acerca del rol de la JNC contraria a la que se había adoptado en 1969, restándole funciones reales y efectivas y haciéndola depender funcionalmente de la Dirección de Fiscalización de Comercialización de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

El nuevo enfoque que se ponía en vigencia, afirmaba la independencia de la Junta y la representatividad de los miembros que integraban su conducción creaban condiciones propicias para un juego de intereses equilibrado entre el renglón ganadero, el grado de industrialización del producto y su colocación en el exterior.

Paralelamente a este proceso se levantan voces desde la FAA y la CAP para señalar que "el país se encuentra agredido por un operativo externo dirigido por corporaciones internacionales destinadas a controlar progresivamente la dirección de la economía ganadera y la industria frigorífica nacional". Concretamente se referían al Operativo Cono Sur lanzado por Debec International cuyo propósito era formar asociaciones por capitales argentinos. Asimismo se denunció públicamente que diversos funcionarios del gobierno, hasta poco tiempo atrás, hubieran pasado a formar parte de empresas internacionales, cuyas principales inversiones en Argentina estaban en los frigoríficos y que estando en funciones "favorecieron con sus decisiones, al eliminar retenciones, solo a determinados tipos de industrialización de la carne, que eran los que procesaban con mayor proporción las empresas que ahora dirigen".

Estas denuncias no se concretaron en otro tipo de medidas pero sirvieron para poder poner de manifiesto la imbrincación de intereses y las situaciones de captura burocrática que se registraron con particular énfasis en este período.

La estrecha relación que se origina entre el ciclo ganadero interno e internacional produjo repercusiones a nivel interno como consecuencia del aumento de precios de la carne vacuna debido al incremento de la demanda para exportar. Ello obliga a comienzos de la década del setenta a aplicar vedas al consumo, fijar precios máximos y reducir el tipo de cambio para la carne.

Poco tiempo antes del cambio de gobierno renuncia el titular de la JNC Luis Perazzo como consecuencia de otro episodio por las dificultades que había provocado el régimen legal de la CAP. La asamblea de CAP, en la que teóricamente podían participar todos los productores del país que exhibieran certificados de la retención del 2,35% sobre el precio de la primera venta de ganado, aprobó un aumento de capital por dicho monto. El análisis del aporte en el directorio arrojó un resultado de siete votos a favor de su efectivización inmediata y dos en contra, los correspondientes a los representantes de los Ministerios de Comercio y Hacienda. El ministerio de Agricultura se solidarizó, basándose en la necesidad de esperar la asunción de las nuevas autoridades nacionales antes de efectuar un aporte de la magnitud del que se había comprometido la asamblea de CAP.

Estos hechos son signo evidente de la puja de intereses entre las distintas unidades del aparato gubernamental entre sí y de estos en su conjunto con sus respectivas clientelas.

El cambio del régimen autoritario a otro democrático que se operó en 1973 fue brusco no sólo por los efectos propios del paso de un régimen a otro, sino por la dirección opuesta en las orientaciones generales del sistema pasando de una línea liberal a otra intervencionista y populista.

El tema carnes no estuvo ajeno a esta problemática y ello se manifestó con motivo del análisis de la nueva ley de carnes a mediados de 1973. El proyecto oficial otorgaba al Estado el monopolio de la exportación de carnes con carácter competitivo y exclusivo. El Estado podía actuar competitivamente en el mercado interno efectuando toda clase de operaciones comerciales referidas a la producción, almacenamiento, consumo, abaratamiento de todo tipo de carnes y la ampliación y diversificación de las exportaciones y mercados y a la defensa de los precios por intermedio de los servicios y mecanismos que establecía la ley.

En el debate parlamentario surgieron posiciones diferentes. El diputado Jorge Viale, demócrata prograssista, exaltó a Lisandro de la Torre y manifestó su contrariedad por el hecho de que fuera el Estado quien canalizara las exportaciones planteando la posibilidad de que se efectuara a través de cooperativas. Los diputados Ricardo Balestra del Pacto Autonomista Liberal y Francisco Falabella del Partido Conservador objetaron la eliminación de la participación de los productores en el Directorio.

Finalmente, el 2 de octubre de 1973 fue promulgada la Ley Nº 20.535, con modificaciones sobre el proyecto original, pero con importantes cambios en la composición del directorio y a la comercialización.

Los vocales de la JNC serían designados dos a propuesta del Ministerio de Economía, tres por el sector laboral y empresario, uno por la Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne y uno por la Asociación Gremial del Personal del Frigorífico y Mercado Nacional de Hacienda y uno por la Confederación General Económica.

El artículo 2º de la ley establecía "la comercialización con el exterior de los productos de la ganadería, avicultura, recursos vivos del agua, cunicultura y otros productos de la fauna y sus subproductos estará a cargo del Estado nacional, con carácter competitivo o exclusivo con el alcance y por intermedio de los servicios y mecanismos que establece la presente ley".

Esta ley tuvo su aplicación hasta que finalizó el gobierno populista. Con el Proceso de Reorganización Nacional que se inicia en 1976 se abre una nueva etapa de tipo liberal que culmina en el plano normativo con la ley 21.740 que simboliza una vuelta a la filosofía sustentada por la "sabia ley de carnes", la ley 11.747.

En 1977, la Comunidad Económica Europea adhirió a la medida británica de 1968 que había eliminado la importación de carnes con hueso. Afortunadamente ya se contaba en el país con la capacidad instalada para hacer frente a dicha demanda.

La introducción del despostado de las reses creó la necesidad de complementar actividades en la industria de la carne. De ahí en más, los frigoríficos comenzaron a ofrecer los cortes para diferentes destinos, unos para el consumo interno con su respectiva diferenciación de cortes según el poder adquisitivo de la población y el resto para el consumo externo.

En este período se produjo la declinación y cierre de las grandes empresas industriales y se desmembró la CAP. Los grandes establecimientos fabriles fueron reemplazados por otros de menor tamaño que fueron compitiendo con ventaja hasta desplazarlos,

dando origen al proceso que se denominó "argentinización de la industria".

En el proceso de comercialización se operaron pocos cambios significativos que consistieron en una disminución de los mercados terminales y una expansión de la actividad de los remates de feria y de los sistemas de ventas de ganado como la consignación de carnes.

En la década del ochenta se agudizó el proteccionismo agrícola que ya había comenzado debido al reacomodamiento del poderío agrícola y la política sanitaria vinculada a la fiebre aftosa. Ello produjo un cambio en los destinos de nuestras exportaciones que debieron buscar mercados no tradicionales para nuestras carnes, tales como la Unión Soviética en el período 1974/1984, y más recientemente Egipto, Argelia e Israel.

Sin embargo, en la década del ochenta la Junta atraviesa nuevas experiencias de transformación institucional, originadas en el gobierno central y que ponen de manifiesto ciertas contradicciones internas del Proceso de Reorganización Nacional, donde el discurso proclama orientaciones acerca de la subsidiariedad del Estado y tendencias privatistas y en la práctica se implementan medidas de corte centralista.

En 1980, la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) fue acompañada de la supresión de los recursos propios de varios organismos, INTA, JNG y JNC, para eliminar las denominadas "cajas particulares" y reemplazarlas por el sistema de presupuesto global, en un intento de someter a todos los organismos a las asignaciones de rentas generales. Sin embargo, en esa oportunidad no se avanzó sobre el concepto de autarquía con que revisten las leyes respectivas a esas reparticiones, la cual continuó manifestándose en la administración y en los mecanismos para adoptar decisiones.

Al año siguiente, en 1981, enmarcado en el redimensionamiento del sector público y reducción del gasto público) como pauta primordial del equipo de gobierno se efectúan anuncios relativamente difusos con relación a la intención de suprimir las Juntas de Carnes y Granos: 1) quitándoles su carácter autárquico y haciéndolas defender funcionalmente del Ministerio de Agricultura asignándoles nivel de direcciones nacionales, 2) estudiando los servicios o tareas que son susceptibles de ser privatizables, 3) manifestando el criterio que el Estado debe cesar en sus tareas de comercialización.

Esta toma de posición por parte del gobierno central convirtió un tema aparentemente menor como pudo ser el de la relación jerárquica, funcional y presupuestaria de un organismo de la administración pública, en una cuestión socialmente problematizada que ocupó un lugar en la agenda de cuestiones desde mediados de 1981 hasta mediados de 1982.

La toma de posición de los distintos actores fue pública y claramente identificable a través de manifestaciones de los dirigentes, documentos y declaraciones a la prensa, que con diferencias de intensidad y distintas argumentaciones, en general, coincidieron en repudiar la medida.

La Sociedad Rural Argentina (SRA) dejó fijada su posición a través de una nota dirigida al Ministro Aguado y firmada por el presidente de la SRA, Ing. Horacio Gutiérrez en la que se manifiesta la inconveniencia de cambiar la autarquía de la Junta por la centralización de las actividades en organismos administrativos. En cuanto a la "economicidad" de la medida se argumentó que un directorio con representantes directos de los contribuyentes puede velar eficientemente por aquel objetivo. En marzo

de 1982, la SRA reforzó su posición en declaraciones periodísticas:

"Una cosa es achicar el gasto público y otra es delegar funciones que son indelegables, como en el caso específico de carnes, el control de calidad, la supervisión del cumplimiento de los contratos y la promoción de las exportaciones del sector". (Clarín, 1982)

La Federación Agraria Argentina (FAA) efectuó numerosas tomas de posición en el transcurso del año en que la cuestión de las Juntas ocupó un lugar en la agenda. A través del presidente de la entidad, Humberto Volando se efectuaron distintos reclamos: 1) mayor representatividad del sector agropecuario en el directorio de la JNC, 2) respeto por la autarquía que preve la ley de su creación, 3) demostración de la autofinanciación de la Junta sin aportes del Tesoro, 4) "aplicación gradual" de la ley federal de carnes y las indemnizaciones que correspondan a los accionistas de la CAP, 5) la adopción de un sistema de clasificación y tipificación único para la comercialización de lanas.

Las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) a través de su presidente, Raúl Romero Feris sostuvo:

"Lo importante es mantener una función que no debe desvirtuarse fundamentalmente en un momento en que en el mundo de la comercialización se hace más difícil, y donde el sentido liberal del comercio se hace complicado por las distintas presiones que ejercen algunos países en el intercambio mundial". (Clarín, 9/1/82).

La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Asociación de Cooperativas Agrarias (ACA) fijaron su posición categóricamente al "no aceptar la supresión" de las Juntas.

CONINAGRO reafirmó la posición que ya sustentaran por unanimidad las entidades representativas de la producción en el despacho de la Comisión Asesora del año 1976 y argumentando:

"Dictada la ley 21.740, el nuevo ordenamiento legal se aparta del sentido y el espíritu que presidiera la Ley 11.747". "La conversión de organismo descentralizado en mera Dirección de la estructura ministerial, hará imposible cumplir su función imprescindible en la instrumentación de una política de precios sostén en defensa del valor de la producción". (El Cronista Comercial, 1/7/81).

ACA por su parte sostuvo que no debían disminuirse sino por el contrario aumentarse las funciones de las Juntas, señalando que se han creado y adquirido sus recursos patrimoniales en base a contribuciones directas de los productores, por lo tanto éstos tienen derechos patrimoniales sobre las Juntas.

La Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) precisó que sin la participación de los productores en las Juntas "se desnaturalizan sus objetivos, sin beneficios para la racionalización y privatización de servicios que se persigue" y que esa entidad ha reclamado en todos los gobiernos. Asimismo advirtió que se podrían ver afectados los "intereses nacionales" en caso de sustraerse del área de Agricultura.

ra y Ganadería las "funciones esencialmente comerciales" de la Junta para transferirlas a otros órganos del Poder Ejecutivo desvinculados de las responsabilidades de la producción.

La Cámara Argentina de Industrias Frigoríficas (CADIF) a través de su presidente Américo Bermejo) reconociendo las diferentes circunstancias pero no menos conflictivas en que en ese momento debía desenvolverse la JNC con relación al de su creación, puso de manifiesto las condiciones contextuales del mercado interno y externo, como hechos contundentes para preservar su existencia institucional.

La CADIF caracterizó la situación del mercado interno por el número elevado de plantas instaladas, la continua proliferación de operadores sin fábrica, en gran parte carentes de responsabilidad patrimonial, la tremenda presión tributaria que alimenta la evasión de los menos responsables, todo lo cual constituye un ámbito que requiere la presencia de una estructura normativa que trasciende las posibilidades operativas de los organismos meramente recaudadores.

En cuanto al mercado externo se lo definió como interferido por la presencia de naciones marcadamente proteccionistas unido a una activa participación de compradores únicos, con lo cual se justificaría la existencia de mecanismos concretos de defensa en la colocación de carnes argentinas.

La Asociación de Propietarios Carniceros de la Capital Federal a través de su presidente Santiago Muzzupappa, refutó la argumentación de que la Junta es un organismo deficitario.

"Hasta 1978, sus finanzas provenían de la denominada "Ley de Defensa Ganadera" y desde 1980 se mantuvo con fondos provenientes en un 67% del sector ganadero y en un 37% por frigoríficos y matarifes, aportes que quedaron derogados con la imposición posterior del impuesto al valor agregado".

Señalando que la JNC contaba en ese momento con reservas para seguir funcionando sin recurrir al Tesoro Nacional concluyó:

"Por lo tanto, si se busca suprimir organismos que son deficitarios se está por cometer un grave error con las Juntas, porque lo único que se logrará es alentar a los capitales foráneos a que se interesen por nuestra producción y comercialización de carnes, monopolizando una de las principales riquezas del país". (Clarín, 30/1/1982).

Por su parte, la Cámara de Exportadores de la República Argentina se ofreció a la intervención de la Junta apoyando su autonomía justificando su posición en el hecho de que su existencia permite la atención fluida, representativa y directa de los intereses vinculados a la producción agropecuaria y su participación en la fijación de políticas.

Los argumentos sustentados por la Bolsa de Cereales a través de su presidente, José Manny Lalor, se refieren a argumentaciones económico-eficientistas ya que la JNC puede manejarse con aproximadamente el medio por ciento del valor de la faena con la condición de que pueda operar como una empresa privada.

La Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado a través de su presidente Horacio Heguy en un comunicado de prensa soste-

nía que la JNC fue perdiendo a lo largo del tiempo "su jerarquía institucional al diluirse la mayoría de las motivaciones que dieron origen a su creación" y por lo tanto "debe adecuarse su estructura a las funciones estrictamente necesarias evitándose la inconveniente duplicación de actividades idénticas con las otras áreas de conducción agropecuaria oficial, relevándose de cumplir funciones que puedan ser realizadas por empresas privadas u otros organismos naturales de fiscalización" (La Nación, 15/1/82).

En febrero de 1982 una nueva toma de posición por parte del gobierno obliga a reacomodamientos generales de los actores; el Ministerio de Agricultura y Ganadería se transforma en Secretaría de Estado, cuya titularidad recae en Raúl Salaberrén. Inmediatamente nombra interventores en las Juntas siendo Jorge Tanoira el de la JNC. En el decreto de su designación se invocan "razones imperiosas del servicio" que aconsejan un exhaustivo estudio de la organización y funciones". En el discurso que pronuncia Salaberrén al poner en posesión de sus cargos a los nuevos interventores de las Juntas expresa:

"Las funciones sustantivas fundamentales de las Juntas de Granos y Carnes seguirán siendo ejercidas por el Estado, sea cual fuere la estructura definitiva que se adopte en ambos organismos".

En los meses de febrero y marzo se intensifican las acciones por parte del gobierno para una decisión final sobre el tema. Aparece en el diario La Prensa un artículo titulado "El futuro de la Juntas" firmado por Alcides Javier López Aufranc, que se desempeñaba como asesor del Secretario de Agricultura y Ganadería. Calificado por documentos internos de la JNC como un "aviso institucional" ponía de manifiesto las propuestas más extremas.

"a) Derogar las leyes que los regulan.

b) Poner en disponibilidad al personal y estudiar quiénes, en base a sus aptitudes y experiencia, deban pasar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería para cumplir con las funciones que se retengan

c) Indemnizar con generosidad al personal que se despida, incluso para tentar el retiro voluntario y su recolección en empresas privadas.

d) Inmediata enajenación de bienes del Estado por medio de la ley 22.423 o autorizar la venta en la forma que se considere más conveniente con las más amplias facultades legales.

e) Establecer un régimen de transición, contemplando operaciones anteriores a fin de no ocasionar mayores perjuicios.

f) Modificar la estructura orgánica de la SEAG creando una Dirección Nacional de Ganadería y otra de Agricultura que tendría como funciones actuar a pedido de los exportadores, supervisar la clasificación y tipificación realizados por particulares, llevar estadísticas, hacer estudios, asesorar en los convenios internacionales que concierne el Estado.

- g) Los fondos que se obtengan deberán ir a: 1) pagar indemnizaciones, 2) reacomodar al personal que se retenga, 3) rentas generales."(La Prensa, 15/3/82)

Las reacciones no se hicieron esperar. Delegaciones sindicales de personal de las Juntas se reunieron con la multipartidaria para recabar solidaridad para la defensa de la supervivencia de las Juntas. Ante la presentación del Ministro de Economía, Dr. Juan Alemann al presidente Galtieri relativa a la reestructuración de las Juntas, algunas asociaciones, entre ellas la CARBAP, resolvieron apelar a los niveles de decisión política saltando la instancia que representaba el Ministerio de Economía. El mecanismo resultó favorable puesto que se logró comprometer la palabra del presidente de consultar a los sectores interesados antes de adoptar una posición definitiva sobre las Juntas.

A fines de marzo de 1982 se iniciaron una serie de consultas con las autoridades del área agropecuaria y de las entidades del sector con la coordinación de la Secretaría General de la Presidencia a cargo del Gral. Héctor U. Iglesias.

Las posiciones coincidentes de los sectores y las circunstancias contextuales que debieron atravesar las autoridades del Proceso como consecuencia de la Guerra de Malvinas produjeron un debilitamiento generalizado de la autoridad, lo que obligó a un abandono de la postura original.

Se tomó la posición de "no innovar" quedando así resuelta la cuestión cuyo símbolo definitivo, en el caso de la JNC, fue el nombramiento en carácter de presidente de Luis Garat, quien habiéndose desempeñado en el mismo cargo, entre 1978 y principios de 1982, se había opuesto a las transformaciones de fondo.

Numerosos factores han influido en la vida de la JNC con diverso énfasis según situaciones específicas de cada momento determinando su evolución. A modo de conclusión baste su enunciación: la situación del contexto internacional, las orientaciones alternativas entre liberalismo e intervencionismo estatal, el juego de intereses de los distintos actores vinculados a la producción, industrialización y comercialización de carnes y las restricciones sobre la autonomía de la Junta originadas en áreas del gobierno central.

Cuadro 1: SINTESIS DE ANTECEDENTES LEGALES DE LA CREACION DE LA JUNTA NACIONAL DE CARNES

PARAMETROS		AUTORIDADES PRES. NACION MINISTRO AGRICULTURA	TEMA PRINCIPAL	ACTORES INVOLUCRADOS	PROPOSITO	DECRETOS REGLAMENTARIOS
JORNADAS LEGALES	FECHA					
11.205			creación del frigorífico Nacional	frigoríficos extranjeros	regulador del mercado de Abasto de la Capi- tal
11.210	28/8/1923	M. T. de Alvear T. A. Le Bretón	represión de los trusts	frigoríficos extranjeros	declarar delito a acti- vidades monopólicas	25/9/1923. artículos de primera necesidad
11.226	3/10/1923	M. T. de Alvear T. A. Le Bretón	contralor del comercio de carnes. inscripción	intermediarios del sistema de comercialización interna	control sanitario control comercial	15/10/1923. requisitos de inscripción. 16/4/1924. infracciones. 21/10/1932. art. 10. 29/11/1933. incluye remates de carnes.
11.228	3/10/1923	M. T. de Alvear T. A. Le Bretón	venta de ganado al peso vivo	productores inter- mediarios frigo- ríficos	defender al productor en el proceso de comer- cialización	15/10/1923. Zona Capital Federal y Pro- vincia de Buenos Aires. Otras zonas. Res. Minist. concepto de peso vivo.
11.563	24/9/1929	H. Yrigoyen Juan Fleitas	relevamiento cuanti-cualita- tivo de espacios ganaderos	productores autoridades gu- bernamentales	orientar la política en materia de carnes sobre datos de la rea- lidad	23/12/1929. designación de comisión. 22/6/1932. estadística ganadera perma- nente.
11.747	7/10/1933	Justo Iuis Duhau	creación de un organismo guber- namental encar- gado de regular la actividad	Sociedad Rural Argentina Sociedades Rura- les del Interior Frigoríficos	representación de sec- tores involucrados. regulación de la acti- vidad	22/11/1933. Elección miembros.

**NOMINA DE AUTORIDADES MAXIMAS
JUNTA NACIONAL DE CARNES**

Años 1933-1987

NOMBRE Y APELLIDO	CARGO	DESDE	HASTA
Dr. Horacio N. Bruzzone		1933	1943
Sr. Gabriel O. Ortega	Presidente	8/6/56	3/4/57
Sr. Alfredo J. Alonso	Presidente	4/4/57	30/7/58
Sr. Horacio J. Noboa	Presidente	31/7/58	8/58
Sr. Marcos M. A. Monsalve	Presidente	2/10/58	21/10/59
Sr. Alfredo Peralta Ramos	Presidente	22/10/59	14/61
Sr. Oscar H. Bordarampe	Presidente	23/5/61	16/63
Sr. Héctor M. Franchini	Presidente	19/6/63	26/5/64
Sr. Adalberto Reynal O'Connor	Presidente	27/5/64	/66
Sr. Ramón Lezica Alvear	Interventor	1/6/66	31/7/67
Sr. Oscar H. Bordarampe	Interventor	1/8/67	1/8/69
Sr. Abdon Lizaso Bilbao	Interventor	1/8/69	5/70
Sr. Carlos E. Grondona	Interventor	5/70	11/70
Sr. Héctor A. Fernández Mendy	Interventor	11/70	5/71
Sr. Juan F. Ramos Mejía	Presidente	1/6/71	30/7/71
Sr. Mariano C. Otamendi	Presidente	30/7/71	18/11/71
Sr. Esteban A. Takacs	Presidente	26/11/71	30/12/71
Sr. Luis Perazzo	Presidente	31/12/71	29/5/73
Sr. Enrique G. Valente	Interventor	30/5/73	7/9/73
Sr. Miguel A. Iñiguez	Interventor	10/9/73	23/9/73
Sr. Miguel Revestido	Int. Interino	/73	5/12/73
Sr. Jorge A. Pereda	Presidente	5/12/73	25/11/74
Sr. Edmond A. Fantoni	Presidente	25/11/74	10/6/75
Sr. Horacio P. Ballester	Interventor Presidente	29/10/75 5/3/76	
Sr. Luis Perazzo	Interventor	7/5/76	13/10/78
Sr. Luis Garat	Presidente	12/10/78	4/1/82
Sr. Jorge A. Tanoira	Interventor	8/1/82	29/6/82
Sr. Luis A. Garat	Presidente	3/8/83	
Sr. Nicolás N. Losano	Interventor	12/12/83	13/8/86
Sr. Alfredo O. Bigatti	Presidente	11/86	continua

3. DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION

En este capítulo se pretende hacer una descripción de las partes fundamentales de la organización tanto en cuanto a sus componentes como a diversos factores que inciden sobre su funcionamiento.

La descripción de las partes constitutivas tiene implícito un enfoque estático de la organización en el que se analizarán sucesivamente el ápice estratégico, el núcleo de operaciones, la línea media, la tecnoestructura y el staff de apoyo.

La parte más dinámica de la interpretación estará dada por la consideración del sistema de planificación y control, los mecanismos de enlace, el sistema decisor y los factores de contingencia.

3.1. ENFOQUE ESTATICO

La figura permite visualizar las unidades de la estructura formal de la JNC cuyos agentes integran las partes de la organización según el esquema conceptual que se sigue, diseñado por Henry Mintzberg.

Figura 1: Unidades de la JNC que componen las partes fundamentales de la organización

	APICE ESTRATEGICO Presidencia Vicepresidencia Consejeros Secretaría Gerencias	
TECNOESTRUCTURA Clasificación y tipificación Escuela Capacitación Técnica	LINEA MEDIA Departamento: Auditoría interna Contabilidad Finanzas Coordinación general de inscriptos y de costos Clasificación y tipificación Control calidad Análisis comercial Estudios e información	STAFF DE APOYO Asesoría letrada Biblioteca Servicio computación de datos Patrimonio personal Servicio médico Inspecciones Intendencia Choferes Maestranza
	NUCLEOS DE OPERACIONES Clasificación y tipificación Mercado de Liniers, Avellaneda, Rosario Fábricas Embarques Delegación Mendoza, Tucumán, Córdoba	

3.1.1. Apice estratégico

El ápice de la Junta está compuesto por todas aquellas personas encargadas de una responsabilidad general de la organización (presidente, vicepresidente y los integrantes del directorio), los directivos de nivel superior cuyas preocupaciones sean de carácter global (gerentes) y quienes les asisten directamente (personal administrativo).

La composición del ápice constituye un elemento de interés desde el punto de vista organizacional, dado que, en teoría sus integrantes son los que deberían encargarse tanto de las decisiones sobre objetivos de orientación general del sistema como de las decisiones sobre estrategias para el logro de los objetivos.

Por lo tanto, si se analiza la tasa de rotación de la máxima autoridad de la Junta, o sea el presidente, se tiene una idea de las fluctuaciones que ha vivido la institución. En un período de cincuenta años se registraron cambios con un promedio de duración menor a los dos años, cifra que se relativiza si se tiene en cuenta que su primer presidente, el Dr. Bruzzone permaneció en su cargo diez años.

Por su parte el directorio según lo define la letra de la Ley 21.740 es el máximo órgano de decisión y sus reuniones se constituyen en el ámbito de negociación de conflictos ya que sus integrantes representan los intereses de los sectores involucrados de la actividad cárnica. Los cuatro vocales por el sector público se designan a propuesta de un postulante por cada una de las siguientes secretarías de Estado: de Agricultura y Ganadería, de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales, de Desarrollo Industrial y de Intereses Marítimos. Los cuatro vocales del sector privado son propuestos por las entidades de la producción, la industria y el comercio de ganados.

Algunos vocales representantes del sector productor, por ejemplo de la Sociedad Rural Argentina tienen una mayor permanencia en sus cargos que el presidente de la Junta y otros, según el momento, se han desempeñado como presidentes o vicepresidentes coincidiendo su actuación en la Junta, indistintamente con regímenes autoritarios y democráticos. De lo expuesto se puede inferir que la pertinencia a determinados sectores vinculados a la actividad tienen mayor influencia que la conducción política en la orientación general del organismo.

De entrevistas con funcionarios de la Junta y de la lectura de las actas de las reuniones de directorio se desprende que generalmente allí no son debatidos los temas trascendentes para la institución sino que se hace mayor hincapié en cuestiones de rutina. La similar proporción de representantes gubernamentales y del sector privado en el Directorio refleja un esquema de paridad de fuerzas que muchas veces inmoviliza las decisiones y demuestra la escasa eficacia para funcionar como un mecanismo permanente de articulación de intereses.

El presidente y los vocales se ocupan básicamente de las relaciones con el entorno. Particularmente por su extracción desempeñan un doble rol: de portavoz y enlace. En carácter de portavoz, en la dirección inversa. También desempeñan obligaciones protocolares debiendo pedir colaboración a los gerentes en aquellas que requieren cierto grado de conocimiento experto, tal es el caso de exposiciones o comisiones al exterior.

Las funciones más importantes correspondientes al ápice estratégico las ejercen los gerentes. Ellos son los que de hecho realizan la supervisión directa del organismo. Asignan recursos ya que deciden qué agentes se desempeñan en las diversas tareas de la organización y destinan fondos para determinados fines. Emiten órdenes de trabajo y autorizan las principales decisiones adoptadas por los empleados particularmente las relacionadas con la clientela del organismo. Actúan como distribuidores visibles de algunos beneficios que se generan en la naturaleza de las actividades de la Junta o de las prácticas habituales tales como las comisiones, autorizaciones del cobro de viáticos y horas extras; en base a criterios personales y de otros que forman parte de su cultura organizacional.

Breves referencias sobre las personas que ocupan los cargos gerenciales arrojan luz sobre la interpretación de algunas situaciones que se plantean en la Junta.

Los dos gerentes de la JNC retienen dos cargos cada uno, situación que data de ocho años atrás. Tienen edad avanzada, alta antigüedad, nivel educacional universitario, características que responden a los valores positivos sustentados al interior de la organización. Conocen personalmente a la mayor parte de los agentes y su permanencia en la institución y el desempeño de tareas, cada vez más importantes ha generado, en torno a ellos, un halo de autoridad no cuestionada que no se puede desafiar si no es a costa de convertirse en un marginado dentro de la organización. Asimismo, esta situación podría inducir a pensar que están altamente expuestos a la posibilidad de ser captados por los sectores, particularmente de la industria a quien ellos deben fiscalizar.

La relación de los gerentes entre sí es de adaptación mutua, pero de ellos con respecto a los vocales y presidente es más distante y formal. Se genera por esta razón, entre otras que tal vez sean más importantes como, por ejemplo, la disputa por el poder mismo dentro de la organización, una cierta tensión entre gerentes y el Directorio, donde parecen predominar los primeros generándose una feudalización organizacional.

Ni los integrantes del directorio ni los gerentes, éstos expresamente, se ocupan del desarrollo de la estrategia de la organización, lo cual implica en cierta medida, no llevar a cabo la "misión" de la organización. Los gerentes aducen que ello no forma parte de su competencia, el directorio no elabora planes, lo cual representa un peligro para la supervivencia de la organización.

El personal administrativo que forma parte del ápice se caracteriza por su estabilidad en número y sus integrantes gozan de ciertos privilegios tales como la flexibilidad horaria y el rendimiento por resultado que generan ciertos celos dentro de la institución, denominándose a esos puestos de trabajo "las becas de la Junta".

3.1.2. Nucleo de operaciones

El núcleo de operaciones de la organización "abarca a aquellos miembros que realizan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios". En el caso de la Junta el núcleo está representado esencialmente por el personal de dos gerencias: la de clasificación, tipificación y control de calidad y la de Inspección General de Operaciones de Empresas.

La Gerencia de Clasificación y Tipificación realiza gran parte de las tareas sustantivas de la Junta dado que precisamente su personal es el encargado de fiscalizar el cumplimiento de las reglamentaciones en todos los mercados de hacienda vacuna, ovina y porcina, intervenir en la clasificación y tipificación de ganado, confeccionar las planillas de romaneo, que constituyen la base de la información estadística que ejecuta la Junta y fiscalizar en los lugares de embarque el cumplimiento de las normas de calidad.

Por su parte la Inspección General de Operaciones de Empresas se ocupa de la evaluación de las actividades y operaciones de las personas y entidades comprendidas en la Ley de Carnes. El personal que realiza esta función pertenece claramente al núcleo de operaciones de la empresa, pero dentro de la gerencia se desarrollan estudios que se identifican con actividades propias de la tecnoestructura.

Una de las características del núcleo de la Junta es el estrecho contacto en que se encuentra con el entorno aún más, se podría decir que se identifica con lo que James D. Thompson denomina "unidades fronterizas" es decir, aquellas que hacen frente al entorno directamente debiendo enfrentar el personal que se desempeña en estas áreas la incertidumbre que este contacto trae consigo.

Como es lógico pensar la organización trata de proteger su núcleo de operaciones por lo tanto la normalización de procedimientos es muy grande a través de un número significativo de formularios y normas que se deben observar. Sin embargo, en las dos actividades de las gerencias que componen el núcleo de operaciones resulta difícil normalizar estrictamente, tanto el trabajo como los resultados, por lo que la organización utiliza para coordinar sus actividades lo que se denomina normalización de las habilidades.

Esto resulta especialmente claro para las actividades de clasificación y tipificación. La clasificación es la tarea de catalogación de las reses en diferentes categorías según sexo y edad y dentro de ellas su identificación y ordenamiento teniendo en cuenta su tipificación. Dicha actividad consiste en la clasificación de los distintos tipos de reses mediante la evaluación de su conformación y terminación a grado de gordura. La dificultad para lograr un adecuado desempeño de estas actividades salvada mediante el desarrollo de cursos en la Escuela de Capacitación pero actualmente se realiza a través de lo que se puede denominar capacitación en servicio.

Por lo tanto, el conocimiento detallado de dicha actividad que es compleja y poco estandarizada, requiere un lapso de aprendizaje relativamente extenso y se logra después de un período laboral prolongado.

El personal de área de Clasificación y Tipificación se caracteriza porque en la playa de faena de los frigoríficos, escenario habitual de su actividad, la coordinación del trabajo se realiza mediante la adaptación mutua de sus miembros, o sea por la simple comunicación informal. Entre el personal que se desempeña en la playa de faena y el que se encuentra en la sede central de la Junta se registra la típica situación de supervisión directa por la cual un encargado se responsabiliza del trabajo de los demás dándole instrucciones en el caso de que se presenten situaciones no comunes o sea necesario levantar algún acta sobre la actuación del establecimiento.

Respecto a quienes deben desempeñar las actividades de evaluación de las entidades comprendidas en la Ley de Carnes se observan similitudes y diferencias con respecto a los que ejecutan la tipificación y clasificación. Las semejanzas se centran en el hecho de que la actividad sustantiva que se les encomienda debe ser desempeñada fuera de la sede central del organismo y en el local de la entidad a la que precisamente deben supervisar. Otra analogía reside en la naturaleza de la tarea a desarrollar, ya que el control y la fiscalización se fundamentan en el alto contenido de poder de sanción. La diferencia principal estriba en el nivel de capacitación de quienes desempeñan las funciones. En este caso particular son profesionales generalmente de orientación económico-contable que realizan la normalización de sus habilidades fuera de la Junta y en un ámbito académico como es la Universidad.

Otra característica de algunas tareas sustantivas de la Junta es que deben desarrollarse en horarios no habituales o por períodos más prolongados que la jornada normal de trabajo de ocho horas.

Las tareas de tipificación y clasificación requieren que los agentes se trasladen al interior del país y Gran Buenos Aires los días sábados y domingos, a fin de encontrarse en los lugares de trabajo, los días lunes, cuando se inician las comisiones que se prolongan en la mayoría de los casos por más de siete horas. El servicio de embarque se presta durante las veinticuatro horas del día e incluye el pasaje de las mercaderías en el Puerto de Buenos Aires. Otro servicio comprendido en esta modalidad de trabajo es la inspección de plantas elaboradoras de productos cárnicos del país, especialmente exportadores, son de la tarea llega a extenderse hasta completar un doble turno.

3.1.3. Línea media

Forman la línea media los funcionarios provistos de autoridad formal que vinculan a los gerentes, en su carácter de integrantes del ápice y el núcleo de operaciones. En el caso de la JNC se la identifica con los jefes de departamento.

Parafraseando a Joan Woodward cuando sostiene que las organizaciones que más se aproximan a los modelos teóricos son las más eficientes, se puede afirmar que las personas que se desempeñan al frente de jefaturas en la Junta desarrollan las actividades físicas de la línea media, actuando como motores generadores de acción.

El grado de desarrollo institucional de la JNC necesita de una eficaz línea media puesto que el "ámbito de control" es amplio y desconcentrado geográficamente.

Los límites de su gestión coinciden estrictamente con el de su unidad, marcando las relaciones horizontales entre los pares. Esta situación es importante ya que se evitan las superposiciones de funciones que se producen con frecuencia en el nivel gerencial como consecuencia de la concentración de cargos en dos personas quienes dirimen posibles problemas de competencia a raíz de un profundo conocimiento personal.

La línea media de la Junta comprende a agentes que revistan en las categorías 21 y 23; según declaraciones de diversos agentes su número se eleva a 16 personas. Se identifica a dichos agentes como los interlocutores válidos en los distintos temas de su competencia. Parecen estar más compartimentadas las tareas en las gerencias de Estudios Económicos, Información y Promoción y en la de Administración y Finanzas. Por el contrario, en las áreas sustantivas se concentra la línea media en dos personas tanto en la Gerencia de Clasificación, Tipificación y control de calidad como en la Inspección General de Operaciones de Empresas.

Los integrantes de la línea establecen una estrecha vinculación entre sí particularmente al interior de cada gerencia manteniéndose asimismo distantes en el trato tanto de los gerentes como del núcleo de operaciones.

En general, tienen una antigüedad media alta en el organismo, circunstancia que contribuye a que posean un profundo conocimiento técnico.

3.1.4. Tecnoestructura

Actualmente no existe en la Junta una dependencia diferenciada donde pueda encontrarse el personal que desarrolla las funciones características de la tecnoestructura, tales como la adaptación y el cambio de la organización acorde a la evolución del entorno, el estudio del control, la estabilización y la normalización de las pautas de actividad de la organización.

Sin embargo, existen personas que en distintas dependencias de la Junta desempeñan algunas funciones características de la tecnoestructura no con exclusividad sino compartiendo su jornada de trabajo con otras funciones. Las funciones de tecnoestructura están básicamente relacionadas con el control que sirve para afianzar la normalización de la organización.

Se pueden identificar en la JNC tres tipos de analistas de control que corresponden a tres tipos de normalización: 1) de los procesos de trabajo, 2) de habilidades, 3) de los outputs de la organización.

La normalización de los procesos de trabajo aunque en su mayor parte ya está realizada para las actividades que se desarrollan en los frigoríficos y en las playas de embarque en numerosas oportunidades los integrantes de la línea media de la Gerencia de Clasificación, Tipificación y Control de Calidad, realizan actividades que corresponden a este tipo de normalización, especialmente en las circunstancias que no están contempladas en la normativa.

La escuela de Capacitación Técnica realiza la normalización de las habilidades actuando sobre el núcleo de operaciones.

La normalización de los outputs de la organización no es ejecutada por el directorio de la JNC, lo cual no quiere decir que dicha función no se cumpla. Por el contrario parece existir, por parte del ápice estratégico, una conciencia de la necesidad de diseñar sistemas de planificación estratégica respecto al rol de la Junta recurriendo para ello a la ayuda de consultores extraorganizacionales dado que la elevada rotación de los integrantes del ápice y el grado de conocimiento especializado requerido se constituyen en limitantes de la actividad.

En una organización plenamente desarrollada la tecnoestructura puede funcionar en toda la escala jerárquica, en la JNC, lo hace de acuerdo a lo expuesto, en el núcleo de operaciones y desde fuera de la misma en el ápice estratégico. Sin embargo, en los niveles medios donde se debería intentar normalizar el trabajo intelectual de la organización y realizar estudios de investigación sobre operaciones y sobre las tareas informativas, ello no se efectúa porque no se cuenta con recursos humanos que puedan realizarlo y porque no surge como inquietud desde núcleo de operaciones ni como requerimiento desde el ápice estratégico.

3.1.5. Staff de apoyo

La JNC posee un staff de apoyo relativamente importante en comparación al total de unidades que la conforman; identificándose en la estructura orgánica cuatro Departamentos y nueve divisiones. Entre los primeros se pueden mencionar los "Pilotos Aviadores" que dependen jerárquica y funcionalmente de la presidencia, el Servicio de Computación de Datos, el Departamento de Despacho y el Departamento de Servicios Generales. Los segundos son desagregaciones de los departamentos antes mencionados a los que se le suman otros del Departamento Personal y del de Finanzas.

La importancia cuanti y cualitativa del staff es un indicador del esfuerzo de la organización por abarcar más actividades fronterizas (en el sentido que podrían ser desarrolladas fuera de ella) como un intento por reducir la incertidumbre dentro de la organización y como un medio para autocontrolar sus propios asuntos.

Algunas de las unidades de apoyo quedan autocontenidas dentro de la JNC constituyendo miniorganizaciones, las cuales disponen de su propio núcleo de operaciones como en el caso del Departamento de Servicios Generales y hasta la Asociación del Personal de la Junta.

No todas las unidades de apoyo tienen el mismo prestigio, dado que éste es una función de la naturaleza de la actividad que se desarrolla en la unidad y de quiénes reciben sus servicios. En la Junta, como en numerosas instituciones del sector público, la Asesoría Letrada ocupa una posición elevada dado que asesoran fundamentalmente al ápice estratégico y quienes allí se desempeñan deben reunir capacitación profesional y profundo conocimiento de la institución. La imprenta y publicaciones, siempre desarrollan actividades que contribuyen al producto extremo de la organización no cuentan con elevado prestigio.

3.2. ENFOQUE DINAMICO

Descripta la Junta desde un punto de vista estático se han identificado las cinco partes fundamentales de la organización. Se propone a continuación una serie de comentarios generales centrados sobre aspectos que arrojarán luz sobre el funcionamiento de la organización, tales como el sistema de planificación y control, los mecanismos de enlace, el sistema decisor y los factores de contingencia.

3.2.1. Sistema de planificación y control

El sistema de planificación de la Junta parece ser relativamente estable dado que el documento polifuncional que establece la misión del organismo, al mismo tiempo

parece fijar las actividades para su logro. Dicho documento o instrumento legal es la Ley de Carnes que fija el output deseado y el rol de la organización. La operacionalización del objetivo deseado resulta muy pobre ya que el único recurso formal del que se vale la Junta para fijar sus cursos de acción es el presupuesto. De neto corte tradicional es insuficiente para contribuir al diseño de estrategias de acción básicamente porque la organización no cuenta con una tecnoestructura conformada con planificadores y economistas agrarios ni tampoco con analistas de presupuesto entre su dotación estable y en el ápice no se han arbitrado los medios para incorporarlos.

El sistema de control al estar unido al de planificación también debería regular los outputs de la Junta. Sin embargo no existen mecanismos ni agentes destinados a controlar el rendimiento de la institución, aunque se puede decir que existen ciertos tipos de controles sobre decisiones concretas efectuadas en momentos determinados que son ejercidos por los responsables de la supervisión directa ubicados en la línea media, o bien por los niveles gerenciales.

El control de rendimiento debería ser una función relativamente importante para el organismo, particularmente al estar mancomunados e interdependientes las distintas unidades de la Junta para favorecer acciones de tipo comercial. Si bien la JNC actúa supletoriamente en los casos de exportación en los cuales las empresas exportadoras no cumplen con los compromisos contraídos, lo hace como "coordinadora de las empresas exportadoras para concretar convenios de cooperación" con lo cual es indispensable un eficaz control de la gestión.

Cabe destacar que para un adecuado funcionamiento de las actividades de planificación y control sería necesario contar con un eficaz sistema de información que abarcara las distintas unidades.

En este plano la Junta presenta falencias manifiestas originadas en demoras en la gestión o bien en los procedimientos utilizados. Los atrasos en la información pueden ser explicados parcialmente por la reducción de personal pero resultan particularmente significativas en lo relacionado con las registraciones contables, la desactualización del inventario de bienes en stock y de los actuales responsables de los bienes inventariables del organismo. En cuanto a los procedimientos que no suministran información adecuada para la Junta baste señalar dos ejemplos, uno es el relativo a la apertura de doble expediente para el caso de facturas de los proveedores que ingresan a la Junta y el más patético el relacionado con la ausencia en la reglamentación vigente acerca del mecanismo por el cual el contribuyente debe regularizar su situación por falta de pago o mora dado que se demora en exceso la acreditación del pago en las cuentas corrientes que posee la JNC en el Banco Nación, habiendo debido afrontar reclamos judiciales.

El Servicio de Computación de Datos debería ser un apoyo sustantivo para suministrar información en el momento oportuno pero por causas coyunturales y estructurales su contribución es nula. La reducción del personal a tres personas hace imposible mantener actualizados todos los sistemas que están operativos, la existencia de sistemas desarrollados en lenguaje de bajo nivel y la carencia de circuitos de información eficiente son factores que contribuyen a que se descarte la posibilidad de utilización, en lo inmediato, del Servicio como una unidad de apoyo al proceso de toma de decisión.

Sintetizando el sistema de planificación y control de la Junta resulta insatisfactorio tanto para el funcionamiento de la operatoria corriente de la Junta como para el proceso general de toma de decisiones.

3.2.2. Dispositivos de enlace

Los dispositivos de enlace de la Junta responden a las formas más tradicionales de organización administrativa. La adaptación mutua entre los gerentes realizada informalmente y, por supuesto, no contemplada en la estructura formal de la organización es el procedimiento que se utiliza para resolver cuestiones de superposición de funciones o coordinación de actividades entre diferentes unidades.

Esta situación se produce debido a que los diferentes sectores recogen información a través de sus propios agentes durante el proceso de comercialización, faena, industrialización, llegando en algunos casos a duplicarse al utilizar una codificación diferente sobre los mismos datos. Por otra parte, la existencia de manuales de procedimientos explican la superposición de tareas entre algunos departamentos y el manejo discrecional de los procedimientos a seguir, agravado por la existencia del departamento de organización y métodos.

De tal manera, el contacto directo entre los gerentes es el mecanismo que se utiliza para encauzar la comunicación sin tener que recurrir a otra instancia jerárquica.

Existe un grupo de trabajo sobre política salarial, el cual está institucionalizado, se han nombrado formalmente a sus participantes y se reúne con regularidad. El grupo funciona como un comité para cumplir una tarea determinada y desagruparse tras su cumplimiento, dado que el tema central del grupo es la política salarial del personal, puede ser bien interpretada como un mecanismo de defensa institucional ante una situación de incertidumbre.

Formalmente existen cinco comisiones internas de la Junta, ellas son la de: Administración y Presupuesto, Industria y Comercio, Interpretación de la Ley 21.740, Producción y Promoción, Estudios e Informaciones. Están formadas por distintos vocales en número que oscila entre tres y cinco. Su actividad consiste en funcionar como pequeño grupo de discusión en estrecho contacto con los gerentes, elevando sus presupuestos y conclusiones a la reunión plenaria del Directorio, sin embargo este mecanismo no funciona en la práctica.

3.2.3. Sistema decisor

El sistema decisor de la Junta parece relativamente concentrado en el nivel gerencial. A ellos compete la toma de decisiones sobre cuestiones vinculadas al funcionamiento y gestión cotidiana de la Junta y las excepciones que se plantean en la misma, con exclusión de aquellos casos en que la clientela apela a los otros integrantes del ápice, concretamente al Directorio, ejerciendo presión sobre ellos para incidir o modificar las decisiones que se pudieran tomar en el nivel gerencial. Las intervenciones del Directorio deben ser consideradas como ocasionales y para intervenir sobre temas puntuales pero no participan del sistema decisor en lo atinente a las orientaciones generales de la JNC.

En los gerentes existe una concentración de funciones, lo cual asociado a la falta de funcionalidad en la departamentalización y un deficiente sistema de información producen una "sobrecarga informativa". Esta situación produce la dispersión de poder formal a medida que se desciende por la escala de autoridad lineal hasta el nivel de jefe de departamento. Esta suerte de descentralización vertical está condicionada por la naturaleza de los temas sobre los cuales pueden decidir, que deben ser puntuales y estrictamente vinculados a su ámbito de competencia, estando sujetos a la aprobación final del nivel gerencial.

Desde otro punto de vista se puede decir que en la Junta se descentralizan temas puntuales, rutinarios, con numerosos antecedentes de gestión. Corresponde al nivel de jefatura de departamento la recopilación de información, su procesamiento, efectuar la elección, determinando qué se pretende hacer y ejecutar lo que finalmente se hace, quedando reservado al nivel gerencial la autorización de las actividades.

Asimismo debido a la dispersión geográfica del desempeño de las funciones de la Junta, existe una cierta descentralización selectiva que permite que se autoricen decisiones en cada constelación de trabajo, debiendo ser coordinadas frecuentemente por procesos de adaptación mutua. Estas situaciones se plantean cuando los inspectores de Junta deben levantar un Acta de Constatación en los frigoríficos, facultad que les compete pero que generalmente consultan con la sede central antes de proceder a su confección.

El sistema decisor de Junta tiene las características del modelo de descentralización vertical limitado, dado que en última instancia posee alto grado de concentración en el nivel departamental, para cuestiones rutinarias y en el nivel gerencial para las autorizaciones generales y las situaciones no previstas.

3.2.4. Factores de contingencia

Los especialistas en desarrollo organizacional han llegado a la conclusión de que los factores de contingencia influyen sobre la estructura de la organización. Dichos factores pueden ser múltiples entre los que se destacan: la edad, el tamaño, el sistema técnico y la estabilidad del entorno.

Como una organización relativamente antigua, la JNC, tiene formalizado su comportamiento, el trabajo es altamente predecible y está altamente normalizado.

Se utiliza en número elevado de formularios en las distintas unidades de la Junta (ver cuadro 1) especialmente en el área de administración y las actividades de clasificación y tipificación están normalizadas por un importante número de resoluciones, que a veces no son conocidas en profundidad por todos los agentes.

Dado el tamaño importante de la Junta sus tareas están especializadas y diferenciadas sus unidades y por la misma razón está más desarrollado su componente administrativo.

Su estructura refleja la época y las condiciones históricas en que se creó. Prueba de ello es la existencia de la Gerencia de Clasificación, Tipificación y Control de Calidad cuya actividad en su momento, representó una de las

banderas fundamentales de los productores para defenderse de los intereses de los frigoríficos y de los participantes en el proceso de comercialización.

El paso de una estructura en formación a otra de tipo burocrática en la Junta puede registrarse a partir de la década del 40, momento en que deja el cargo su primer presidente, crecen el número de dependencias y su clientela. A partir de allí se incrementa el personal y se multiplica el trabajo pero no se modifica sustantivamente la división departamental. Al haberse transformado la demanda proveniente del contexto respecto al rol de la Junta esta no ha demostrado capacidad de rápida reacción adecuando su estructura, incorporando nuevas funciones y transformando otras que por su naturaleza o complejidad procesal no brindan respuestas adecuadas.

El sistema técnico de la Junta es sofisticado y requiere conocimientos especializados. La característica del producto externo de la organización es fundamentalmente ejercer el "control" sobre su clientela.

El control sobre los frigoríficos que se ejerce a través de la tipificación y la inspección de inscriptos requiere la normalización de las habilidades de quienes se desempeñan en el núcleo de operaciones.

La breve descripción de la tarea de tipificación ya efectuada anteriormente puede dar una idea aproximada de la complejidad del sistema técnico, ya que a pesar de la normalización de las habilidades y la formalización de los procedimientos queda un amplio margen de discrecionalidad para quien desempeña la tarea, que es difícil de controlar por parte de funcionarios intermedios que trabajan en la sede central de la Junta.

Una característica adicional del sistema técnico de la Junta es la fuerte interrelación que se establece entre la persona que desempeña la tarea y aquella institución que debe controlar. Esta es una particularidad que afecta a los diversos niveles jerárquicos ya que tanto el núcleo de operaciones como la línea media y el ápice deben funcionar con distintos roles en los límites de la organización. Teniendo en cuenta que tanto la ponderación del grado de gordura del animal como la inspección de inscriptos tanto originadas por denuncias de incumplimiento de reglamentación o simplemente por rutina implican cifras monetarias relativamente importantes se crean situaciones de difícil resolución, tales como la captura burocrática y la exposición al soborno, que el propio desarrollo del sistema técnico no ha logrado subsanar.

El entorno de la Junta es complejo dado que requiere que la organización disponga de conocimientos relativamente sofisticados. Actualmente se percibe una tendencia del entorno a variar la naturaleza de sus demandas sobre la organización particularmente en lo relacionado a la intervención en el proceso de promoción y comercialización de carnes, lo que sin duda en breve tiempo obligará a una adaptación de la Junta a las nuevas demandas que cristalizarán en dependencias o departamentos basados en los nuevos requerimientos.

3.3. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto se pueden formular algunos comentarios generales que caracterizan a la JNC.

- 3.3.1. Existe una fractura entre los integrantes del Directorio y los gerentes, produciéndose, por causas intra y extra-organizacionales, una concentración de poder en la "persona" de los gerentes.
- 3.3.2. Los integrantes del ápice no se ocupan de la planificación estratégica de la organización.
- 3.3.3. El núcleo de operaciones presenta una composición dual por un lado, los tipificadores poseedores de conocimiento técnico, a través de la capacitación en servicio, por otro lado, los profesionales auditores que normalizan sus habilidades fuera del ámbito de la Junta.
- 3.3.4. El núcleo de operaciones concentra poder por dos causas:
 - 3.3.4.1. participa en diversas etapas del proceso de decisión recopilando y procesando información, determinando lo que se debe hacer y si bien no autorizan, ejecutan lo que finalmente se hace, en caso, por ejemplo, de aplicación de sanciones.
 - 3.3.4.2. las actividades de control se ejecutan fuera de la sede de la Junta y en edificios pertenecientes a quienes constituyen su clientela.
- 3.3.5. La línea media es reducida en número, posee una alta permanencia en el organismo y conocimiento experto de su función específica; se vinculan entre sí por mecanismos de adaptación mutua manteniéndose distantes del nivel gerencial y del núcleo de operaciones.
- 3.3.6. Los agentes que realizan actividades típicas de la tecnoestructura operan sobre el núcleo de operaciones y las que lo hacen sobre el ápice.

4. RECURSOS DE LA ORGANIZACION

4.1. RECURSOS MATERIALES

A partir del análisis de las series históricas de los ingresos y erogaciones de una institución se pueden obtener diferentes elementos que contribuyan a una explicación de su situación actual en función de la distinción de circunstancias excepcionales u ordinarias que han condicionado la asignación y obtención de recursos institucionales en distintos momentos de su devenir. Además ello puede contribuir, en alguna medida, a invertir la evolución del organismo si es que se observan fluctuaciones recurrentes.

4.1.1. Evolución de los recursos

En primer término es necesario efectuar una breve referencia acerca de la composición de los recursos de la Junta, los que se establecen por medio de la ley 21.740. En su artículo 16 se enumeran las distintas fuentes siendo la principal la "contribución del hasta uno por ciento (1%) del valor que se asigne a la primera venta de carne con destino al consumo interno". Dicha recaudación queda reflejada en la cuenta de inversión del organismo como recurso tributario. Existen, además los recursos no tributarios que, según la normativa vigente se componen principalmente de multas por infracciones a varias leyes y decretos, los intereses y rentas de sus fondos y los intereses punitivos o moratorios que se apliquen a los deudores.

Otra observación que es conveniente efectuar está relacionada con la presentación de las cifras. En tal sentido, los valores monetarios expresados en moneda corriente realmente no permiten inferir conclusiones, dado que en período analizado, 1976-1986, se han experimentado dos cambios del signo monetario. En 1983 la moneda nacional se convierte en peso argentino según la ley 18.188; en 1985 se establece el austral como moneda oficial. Por tal razón, ha sido indispensable volcar las cifras a valores constantes, eligiéndose para ello efectuar las conversiones a australes del año 1986, puesto que permite captar con mayor claridad el quantum que representan a la fecha.

Con relación a los recursos se efectuarán dos tipos de análisis que pueden ser calificados como cuantitativo y cualitativo. El primero se refiere a la evolución de los recursos en los últimos diez años, en términos de su crecimiento o decrecimiento, dando permanente explicación de las causas que los han producido. El cualitativo está orientado a la descripción de la composición de los recursos, su ponderación en términos relativos y su incidencia sobre el presupuesto general.

Se puede observar (cuadro 2) que los recursos corrientes de los años extremos del período analizado, o sea, 1976 y 1986, son cifras relativamente homogéneas aunque se note un leve decrecimiento en 1986. Sin embargo, se aprecian marcadas oscilaciones anuales en el nivel de los recursos.

Por ejemplo, entre 1976 y 1977 los recursos prácticamente se duplicaron manteniéndose relativamente estables hasta 1981. En 1982 los recursos de la JNC disminuyen un tercio respecto al año anterior y en 1983, llega a su nivel mínimo en el decenio y probablemente en la historia de la Junta.

La disminución de los recursos de la Junta en esos

años está asociado a variaciones en la política impositiva impuestas por el gobierno central. Por lo tanto, la situación entre los años 1981 y 1983 se interpreta a la luz de los cambios producidos a raíz de la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) lo que implicó la supresión de los recursos propios de la JNC. Por ello, el organismo debió recurrir a los aportes del Tesoro Nacional, lo cual produjo un desfase relativo en los niveles crediticios de ciertas partidas.

A partir de la vigencia de dicha medida impositiva y en cumplimiento de lo estipulado en la ley 21.740, artículo 16, hasta un 60% del total del presupuesto lo financia el Tesoro, debiéndose completar el 40% restante con remanentes de años anteriores.

La incidencia de las medidas de política fiscal tuvieron una repercusión negativa en la JNC, ya que recién en 1984 se recupera el nivel de los recursos del año 1976, produciéndose posteriormente una tendencia descendente, que hasta el presente no se ha logrado revertir.

Estas oscilaciones tan manifiestas en los recursos de la Junta pone en evidencia diversas circunstancias de carácter contextual e intraorganizacional. Entre las primeras, se puede señalar el hecho de que la Junta como organismo de la administración pública está sujeto a las directivas del gobierno central. Dentro de éste, parecen haber ejercido mayor influencia sobre la institución las políticas de carácter fiscal que las emanadas del organismo sectorial, o sea la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Esta circunstancia de carácter contextual tiene repercusión a nivel intraorganizacional. Por un lado, parece que la Junta ha logrado su "techo" de eficiencia, en cuanto a recaudación de recursos, dado que como se analizará más adelante, el nivel de recursos tributarios se ha mantenido constante durante todo el período. Por otra parte, se pone en evidencia, a partir de la lectura de documentos internos de la Junta, su incapacidad y a veces hasta la negativa expresa, por parte de los niveles gerenciales, de proponer mecanismos que reviertan la situación.

Con relación a la composición de los ingresos resulta difícil efectuar una generalización respecto a su evolución, porque se ha debido más a cuestiones puntuales que a una tendencia específica.

Si bien en la mayor parte de los años la constitución de los recursos corrientes de la JNC proviene de fuentes tributarias, no se ha mantenido una relación constante entre éstos y los no tributarios. Los casos extremos lo constituyen, por un lado, el año 1976, en el que el 91% de los recursos provenían de la recaudación tributaria y por otro los años 1987 y 1983 donde se produce una situación inversa al no registrarse ingresos tributarios.

En 1978 y 1980 la relación entre los recursos tributarios y no tributarios es 1 a 1, siendo para el período 84-85 de 5 a 1 en favor de los tributarios, disminuyendo de 3 a 1 en 1986.

El resto de los rubros que configuran la constitución de los ingresos no tienen significación para el presente análisis pues representan porcentajes muy bajos. La excepción la constituyen las contribuciones de la administración nacional, dentro del rubro financiamiento, que en el año 1981 representan un 29% y en 1983 un 79%. Esta situación es

la contracara de la medida impositiva adoptada durante esos años, que obligó al tesoro nacional a financiar el mantenimiento de la Junta.

Si se analiza especialmente la evolución de los ingresos de origen tributario (cuadro 3), se observa que su proporción ha ido disminuyendo, con excepción del año 1977 en que se experimentó un incremento del 26%, llegando a representar actualmente un 32,5% menos.

Respecto al comportamiento del presupuesto en términos globales puede afirmarse que, los porcentajes que representan el rubro "remanente de ejercicios anteriores" no han sido significativos. Esta situación tiene su explicación en el estricto cumplimiento de la ley, ya que en caso de resultar excedentes financieros los mismos deben ingresar a rentas generales.

El repunte experimentado en la recaudación de 1977 tiene dos explicaciones. La primera está vinculada con el nombramiento de alrededor de 300 agentes que refuerzan la planta de personal y que son destinados al área de tipificación, con lo cual se intensifican las tareas de control y se incrementan los montos de las recaudaciones. Asimismo, se debe destacar que en dicho período estaba en vigencia la ley de prescindibilidad y se aplicó en algunos casos, exclusivamente por faltas en el cumplimiento del servicio, lo cual operó como un control negativo por un lado, pero por otro incrementó la eficiencia. La segunda razón se debe atribuir a las características peculiares de la conducción al más alto nivel. En 1976 se nombró interventor a Luis Perazzo, quien dispuso la compra de un avión para la Junta e inauguró la modalidad de ejercer la fiscalización y control de los centros de faenamiento en forma personal, obligando de esa manera a una más estricta observancia de horarios y procedimientos de los agentes de tipificación. Después del alejamiento de este funcionario en octubre de 1978, se redistribuye internamente el personal que había sido recientemente nombrado para ocuparse de las tareas de control, a otras áreas de la Junta perdiéndose los cargos que hasta el momento no habían sido ocupados.

Las variaciones anuales del rubro ingresos tributarios (cuadro 3) surgen con claridad a partir del análisis de los relativos en cadena, lo que permite afirmar que se ha producido una variación promedio del 34% de un año con respecto al anterior. Las excepciones lo constituyen los años 1984 y 1986. En el primer caso, la explicación es obvia puesto que en dicho año la JNC pudo volver a ejercer su función, recaudadora y en el segundo en virtud del alza del precio de la hacienda y en el incremento de la faena.

Si se observa la participación relativa de los ingresos en la composición del presupuesto parece oportuno distinguir dos períodos, cuya línea divisoria la constituyen los años en los cuales la Junta no efectuó recaudaciones. Si bien en ambos períodos el rubro es significativo, es en el segundo, donde adquiere mayor importancia representando el 80% del presupuesto total con relación a un 62% del primer

1

La evolución de los ingresos no tributarios también experimentó oscilaciones de importancia. En 1976 se registra la menor participación con un 8%, porcentaje que se incrementó en los años siguientes en distintas proporciones. En los años 1981-1982 la participación de este rubro en el presupuesto alcanza el 70%, siendo la cifra en 1978 del 52% y en 1985 del 16%. En promedio la participación de los inqre-

Del análisis de las variaciones productivas entre distintos años surge un crecimiento del rubro del 600% entre 1976 y 1977, registrándose un decrecimiento de aproximadamente la misma proporción entre 1978 y 1977. En 1982 con respecto a 1981 se produce una caída del 70%, revirtiéndose la situación en el período 1984-1983 donde el incremento es del 100%. No obstante las oscilaciones señaladas puede observarse cierta regularidad bianual entre etapas de crecimiento y decrecimiento.

La composición del rubro brinda elementos de juicio acerca de su evolución al integrarse con el aporte de diversas fuentes tales como: el producto de rentas, el cobro de multas por infracciones y deferenencias de cambio originadas en las exportaciones de carne Kosher. Cabe destacar que la autorización para colocaciones a plazo se oficializa por Res. N° 156 del 4 de mayo de 1988 cuyo párrafo resolutivo expresa: autorizar a la Gerencia de Administración y Finanzas a mantener depositada a plazo fijo en el Banco de la Nación Argentina, mientras se aplique la operatoria de compra de novillos en pie".

La contribución de la administración nacional se da en forma significativa en el período 1981/1983, en especial en el último año a consecuencia de las medidas impositivas antes descriptas.

En lo que respecta al rubro remanente de ejercicios anteriores, su participación es insignificante lo cual pone de manifiesto a priori que las partidas presupuestarias son utilizadas en su totalidad en el ejercicio correspondiente.

4.1.2. Evolución de las erogaciones

La ejecución del presupuesto es un indicador elocuente, de la actividad efectivamente desarrollada por la organización y de las prioridades que en los hechos se han atribuido a los diferentes rubros que lo componen. A fin de efectuar una interpretación como la que se sugiere desde el punto de vista organizacional en términos cuantitativos y posteriormente se procederá a examinar detalladamente cada uno de los rubros que lo forman.

Con respecto a la evolución, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, se puede observar en el período analizado (Cuadro 7), una significativa reducción de las erogaciones representa el 52% con respecto a 1976.

Entre 1976 y 1978 se registran cifras relativamente homogéneas reduciéndose al 50% en 1979. En 1980 se incrementa el monto al doble de la cifra media del período 1976-78, para recuperar en 1981 el nivel promedio. A partir de 1982 y hasta 1986 se observa una tendencia decreciente con respecto al nivel del período citado, situándose los montos en la mitad de su promedio.

Sintetizando se puede afirmar que la evolución de las erogaciones de la Junta presenta dos etapas diferenciadas a pesar de las oscilaciones. La primera se extiende entre 1976 y 1981, caracterizada por el mantenimiento de un nivel similar de erogaciones, en el cual el decrecimiento del monto de un año es compensado con un incremento en otros años. La segunda etapa, comienza en 1982 y se prolonga hasta 1986 distinguiéndose por una reducción promedio del 50% con relación a la primera etapa.

observa una distribución porcentual uniforme, correspondiendo al rubro "Erogaciones 1979-1980 y 1986 desde la misma, se reduce a un 87% y en donde se incrementa la importancia del rubro erogaciones figurativas.

Dentro del rubro erogaciones corrientes el sector más significativo es el de operación con una participación del orden del 35% en el período 1978-1980 aumentando a casi un cien por ciento entre los años 1981-1985. En los años 1976 y 1977 el porcentaje fue similar al del sector transferencias siendo éste levemente mayor en el último de los años citados.

A su vez en el sector operaciones se observa una mayor incidencia del ítem personal con relación al de bienes y servicios no personales, salvo en los años 1980-1981 donde la situación se revierte. En términos generales la relación ha sido de 1.4 a 1 con un pico pronunciado en 1979 donde se llega a una proporción de casi 10 a 1. estas cifras cobran importancia cuando se las asocia con la disminución de personal acaecida en la JNC, en particular, a partir de 1984.

Los objetivos de la organización con relación al personal no deben ser interpretados exclusivamente a la luz de las erogaciones de personal puesto que el sector transferencias encubre en alguna medida los importantes subsidios destinados a la Obra Social del Personal de la JNC. Asimismo, los ítems servicios extraordinarios y alimentos y productos no agropecuarios que corresponden al pago de las horas extras y comidas (Cuadro 8) deben agregarse a los ya mencionados de personal y transferencias con lo cual el porcentaje de las erogaciones destinado a los recursos humanos de la Junta se eleva considerablemente.

Los altos porcentajes del ítem bienes y servicios no personales que se registran a lo largo del período denotan un cierto grado de ineficiencia en la administración de los recursos, puesto que no se reflejan en el estado general de las instalaciones y funcionamiento de la Junta.

El porcentaje insignificante de gastos destinados a inversión durante todo el período analizado es indicador elocuente por un lado, del deterioro general del organismo y de una expresa negativa a planificar en el mediano y largo plazo y por el otro, de las restricciones que impone el gobierno central a través de diversos decretos para la contención del gasto público.

Las erogaciones figurativas si bien son porcentualmente despreciables constituyen un indicador indirecto de las presiones y demandas que recibe la JNC de parte de otros organismos del aparato estatal, puesto que las sumas que configuran el rubro han sido destinadas en algunas oportunidades como contribuciones para financiar mayores costos de cuentas especiales o en otras circunstancias al Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) con asignación al Censo Nacional Agropecuario.

De la comparación de los ingresos y egresos totales se aprecia que el nivel de los primeros fue siempre mayor con excepción de 1983, cubriendo simplemente las necesidades del organismo. Las brechas mayores se producen en el período 1977-1979, dándole las mayores a partir de 1982.

4.1.3. Conclusiones

La Junta no tiene un poder real para regular sus

fuentes de recursos, lo cual explica las oscilaciones importantes de los distintos rubros en la composición del presupuesto, estando sujeta a políticas de orden fiscal principalmente y a las de carácter sectorial en forma secundaria.

Los cambios producidos en la composición de los recursos muestra la ausencia de una orientación estable respecto al rol de la Junta lo cual se debe asociar a:

- políticas disímiles implementadas por regímenes autoritarios y democráticos.
- políticas contradictorias o erráticas dentro del mismo tipo de régimen.

En el nivel gerencial se limita la actuación a la fijación de pautas relativas a la política de ingresos, ejerciéndose únicamente presiones sobre el directorio en cuestiones atinentes al rubro personal.

Se observa una marcada tendencia al incremento encubierto de los recursos destinados al rubro personal a través de la transferencia de partidas que figuran en el presupuesto con otras finalidades.

El gobierno central interviene indirectamente en la utilización de los recursos del organismo limitando cualitativamente la finalidad de su uso o reclamando su empleo para objetivos complementarios de carácter extraorganizacionales.

Cuadro 1 JNC: ORIGEN DE LOS RECURSOS
(conversión moneda corriente a australes)

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
Recursos corrientes	224	90	968	99	2377	100	4121	91	9966	91	13219	70	14255	73	15737	21	1382536	100	6686882	100	14912645	100
tributarios	205	91	639	65	1139	48	3300	73	5073	46	—	—	—	—	—	—	1145255	83	5629385	84	11158922	75
no tributarios	19	8	329	34	1238	52	821	18	4893	45	13219	70	14255	73	15735	21	237281	17	1057497	16	3753723	25
recursos de capital	—	—	—	—	—	—	2	—	41	—	—	97	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
financiamiento	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5790	30	5219	27	60103	79	3609	—	143	—	8816	—
remanente ejercicios anteriores	2	1	8	1	2	400	9	972	9	199	—	161	1	32	—	306	—	143	—	—	8816	—
contribución de administración nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5591	29	5058	26	60071	79	3303	—	—	—	—	—
TOTAL GENERAL	226	100	976	—	2379	100	4524	100	10979	100	19009	100	19571	100	75840	100	1386145	100	6687025	100	14921461	100

Fuente: JNC

Quadro 2 JNC: ORIGEN DE LOS RECURSOS
(australes de 1986)

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
Recursos corrientes	18064516	99	31633986	99	30280254	100	20708542	91	28152542	91	17550451	70	5591292	73	1345238	21	17162911	100	10557175	100	14912645	1
tributarios	16532258	91	20882352	65	14509554	48	16582914	73	14330508	46	—	—	—	—	—	—	14217286	83	8887610	84	11158922	
no tributarios	1532258	8	10751633	34	15790816	52	4125628	18	13822033	45	17550451	70	5591292	73	1345238	21	2945625	17	1669565	16	3753723	
recursos de capital	—	—	—	—	—	—	10050	—	115819	—	38047	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
financiamiento	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7687201	30	2047068	27	5137755	79	44802	—	226	—	8816	
remanente ejercicios anteriores	161290	1	261440	1	25478	—	2010050	9	2745762	9	264206	1	63150	1	2735	—	3799	—	226	—	8816	
contribución de administración nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7422995	29	1983918	26	5135020	79	41004	—	—	—	—	
TOTAL GENERAL	18225806		31895424	100	30305732	100	22733668	100	31014124	100	25237652	100	7676407	100	6482993	100	17207713	100	10557400	100	14921461	1

Fuente: JNC

Cuadro 3: JNC INGRESOS TRIBUTARIOS
(en miles de australes)

ANO	TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	INDICE EVOLUCION 1976=100	RELATIVO EN CADENA	PARTICIPACION RELATIVA EN EL PRESUPUESTO DE JNC %
1976	16532	100	—	91
1977	20882	126.3	126.3	65
1978	14510	87.8	69.4	48
1979				
1980	14331	86.7		46
1981*	—	—	—	—
1982*	—	—	—	—
1983*	—	—	—	—
1984	14217	85.9	99.2	83
1985	8888	53.8	62.5	84
1986	11159	67.5	125.6	75

*= no recaudados por derogación ley N°

Fuente: JNC

Cuadro 4: JNC INGRESOS NO TRIBUTARIOS
(en miles de australes)

AÑO	TOTAL DE INGRESOS NO TRIBUTARIOS	INDICE EVOLUCION 1976=100	RELATIVO EN CADENA	PARTICIPACION RELATIVA EN EL PRESUPUESTO DE JNC %
1976	1532	100	...	8
1977	10572	701.8	701.8	34
1978	15791	1030.7	146.9	52
1979				
1980	13822	902.2		45
1981	17550	1145.6	127	70
1982	5591	364.9	31.9	73
1983	1345	87.8	24	21
1984	2946	192.3	219	17
1985	1670	109	56.7	16
1986	3754	245	224.8	25

Fuente: JNC

Cuadro 5: JNC CONTRIBUCION DE LA ADMINISTRACION NACIONAL
(en miles de australes)

AÑO	CONTRIBUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	INDICE EVOLUCION 1976=100	RELATIVO EN CADENA	PARTICIPACION RELATIVA EN PRESUPUESTO DE LA JNC
1981	7423	100	—	29
1982	1984	26.7	26.7	26
1983	5135	69.2	258.8	79
1984	41	0.5	0	0

Cuadro 6: JNC EVOLUCION DE LAS EROGACIONES
(conversión moneda corriente a australes)

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
sector 4. inversión real	1.70		4.95		23.71																	
inciso 41. bienes de capital	0.81		4.29		4.29		75.81	4													17854	
inciso 42. construcciones	0.89		0.66		0.66																	
sección 5. erogaciones figurativas			0.02						1309.40	13			140							130000	1000000	13
sector 7. contribuciones			0.02				64.64															
inciso 71. contribuciones p/ financiar erogaciones corrientes			0.02				3.70		112.40												770000	
inciso 72. contribuciones p/ financiar erogaciones capital									1197												230000	
TOTAL	186.14	100	557.40	100	1079.24	100	1768.53	100	9732.26	100	11869.24	100	17407.49	100	85926.43	100	765389.91	100	4752941.58	100	7826074.57	100

Fuente: JNC

Cuadro 7: JNC EVOLUCION DE LAS EROGACIONES
(australes de 1986)

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
sector 4. inversión real	137097	1	169765		302038				98418		18787		58670		37373		2761		3186		22353	
inciso 41. bienes de capital	65327		140196		54650		380955		98418		18787		—		37373		2761		3186		17854	
inciso 42. construcciones	71774		21569		8408				98418													
sección 5. erogaciones figurativas	8065		654				343417	4	3698870	13	—		54913						2052		1000000	13
sector 7. contribuciones	8065		654						3698870												1000000	
inciso 71. contribuciones p/financiar erogaciones corrientes			654				324824	4	317514										2052		770000	
inciso 72. contribuciones p/financiar erogaciones capital							18593		3381356												230000	
TOTAL	15011290	100	18215686	100	13748230	100	8887085	100	27492259	100	15758417	100	6827805	100	7345207	100	9501611	100	7503891	100	7826074	100

NOTA: El total general no coincide con los totales parciales por no disponerse de la totalidad de los datos
Fuente: JNC

Cuadro 8: JNC EVOLUCION DE EROGACIONES INDIRECTAS EN PERSONAL
(en australes)

RUBRO	AÑO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
SERVICIOS EXTRAORDINARIOS		5,66	16,17	69,14	34,78	400,78	376,44	619,31	1732, 33	214594,15	217912	471579
ALIMENTOS Y PRODUCTOS AGRO- PECUARIOS		2,09	6,91	24,85	80,70	171,28	190,85	385,78	2900, 13	23785,22	134234	211987

- 59 -

Fuente: JNC

Cuadro 9: JNC EVOLUCION DE EROGACIONES INDIRECTAS EN PERSONAL
(australes de 1986)

RUBRO	AÑO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
SERVICIOS EXTRAORDINARIOS		457112	528431	880764	174773	1132146	499789	242914	148084	2663989	344037	471579
ALIMENTOS Y PRODUCTOS AGRO- PECUARIOS		168792	225817	316560	405528	483842	253385	151316	205169	295272	211927	211987

Fuente: JNC

Cuadro 10: JNC COMPARACION ENTRE EROGACIONES TOTALES E INGRESOS

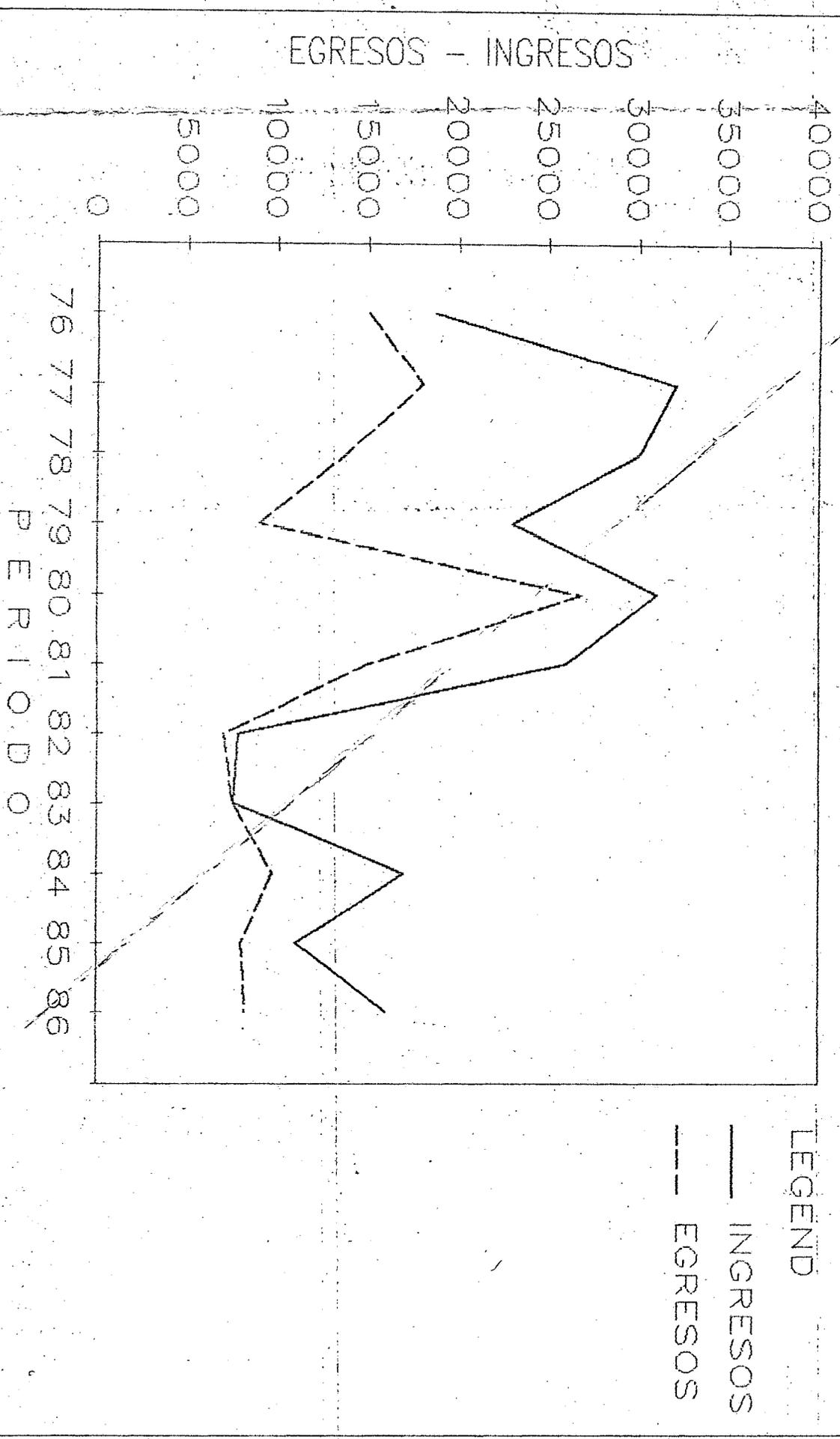
A N O	EROGACIONES E V O L U C I O N	I N G R E S O S						
		TRIBUTARIOS		NO TRIBUTARIOS		FINANCIAMIENTO		TOTAL
		EVOLUCION	%	EVOLUCION	%	EVOLUCION	%	EVOLUCION
1976	100	100	91	100	8	100	1	100
1977	121,3	126,3	65	701,8	34	162,1		175
1978	91,6	87,8	48	1030,7	52	15,6		166
1979	59,2							125
1980	183,1	86,7	46	902,2	45	1580,7		170
1981	104,9			1145,6	70	4774,5	30	138
1982	45,5			364,9	73	1271,4	27	42
1983	48,9			87,8	21	3190,7	79	36
1984	63,3	85,9	83	192,3	17	27,3		94
1985	49,9	53,8	84	109	16	0,1		58
1986	52,1	67,5	75	245	25	5,5		82

Fuente: JNC

GRAFICO 1: J N C

EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS

(Miles de Australes 1986)



LEGEND

— INGRESOS

- - - EGRESOS

Gráfico 1: JNC evolución de los ingresos y egresos (miles de australes 1986)

4.2. RECURSOS HUMANOS

Si se parte del supuesto de que son los hombres los que hacen las instituciones, el análisis de la composición de sus recursos humanos se convierte en elocuente elemento de su eficiencia. Al mismo tiempo, si bien el factor humano de una organización es dinámico, visualizado a través de una serie de indicadores permite inferir ciertas conductas futuras que en gran medida pueden ser inducidas a través de una política general de personal.

En este apartado y con una finalidad puramente de diagnóstico se examinará el comportamiento de variables seleccionadas para caracterizar la estructura de los recursos humanos de la Junta. A tal fin se procederá en dos planos: 1) específico, 2) integrador.

En el plano específico se abordará el estudio de cada variable aisladamente para caracterizar su incidencia concreta en el organismo. Las variables seleccionadas corresponden a una serie de relaciones de distribución de personal por categoría según antigüedad, edad, nivel educacional y fecha de la última promoción y por nivel educacional, según nivel de función que desempeña y por edad, según nivel educacional.

En el plano integrador se intentará el estudio de las distribuciones conjuntas de dos o más variables con el objeto de hallar posibles asociaciones entre las mismas a fin de enriquecer el análisis global.

Respecto a los cuadros que se analizan conviene efectuar una aclaración de orden metodológico, para aquellos cuya fuente es la Dirección General del Registro Automático de Datos (DIGRAD). En cada celdilla que representa el entrecruzamiento de dos variables la información presentada es la siguiente: 1) cantidad nominal, 2) porcentaje de la fila, 3) porcentaje de la columna, 4) porcentaje con relación al total.

4.2.1. Plano específico

4.2.1.1. Evolución del Personal

Este indicador puede dar una orientación acerca de la etapa de desarrollo en que se encuentra la organización o sea si es en expansión, apogeo o extinción. También indirectamente se podrían hacer conjeturas acerca de la motivación de los agentes para permanecer en la institución.

Si se analiza la evolución de la dotación del personal de la Junta en el período 1977-1987 (Cuadro 1) se pueden formular diversas observaciones:

- 4.2.1.1.1. El personal total de la Junta se redujo en un 37,5%
- 4.2.1.1.2. Los cargos ocupados de la planta permanente permanecieron relativamente estables entre 1977 y 1980, momento en que comienza su disminución a un promedio de variación anual que oscila entre el 5 y el 10%.
- 4.2.1.1.3. La variación más significativa en la planta permanente, 18% se registra entre 1986 y 1987, como consecuencia del retiro voluntario establecido por la administración central.
- 4.2.1.1.4. La evolución del personal por áreas demuestra una notable estabilidad en presidencia, asesoría letrada y organización y métodos. Esta situación de estabilidad

contrasta con el éxodo de personal en las áreas de: computación (51%), administración (23%) y clasificación y tipificación (11%).

Interpretando preliminarmente la evidencia que suministran los datos se puede afirmar que la tendencia a la disminución del personal acompaña al proceso de deterioro general del organismo, haciéndose más significativa ante la implementación de medidas globales para la administración pública, como por ejemplo, el retiro voluntario. Tal disposición ha tenido gran repercusión en sectores sustantivos de la Junta, tales como computación, encargada del procesamiento estadístico; la administración, a cargo de lo relacionado con la recaudación de los ingresos de la JNC y clasificación y tipificación que representa la actividad de control. Además del impacto que produce al interior de la Junta el éxodo de personal en áreas sustantivas cabe destacar que dicho personal es al mismo tiempo el más idóneo para ubicarse en el sector privado.

4.2.1.2. Distribución de personal por categoría según edad

A los fines de investigación organizacional este indicador puede señalar las posibilidades de desarrollo futuro de la institución a partir de los recursos humanos de que dispone y de aquellos con los que eventualmente podría disponer en períodos relativamente cortos.

De la lectura de los datos del Cuadro 2 se pueden formular las siguientes observaciones:

- 4.2.1.2.1. Del total del personal de la Junta, el 36,5% corresponde a la categoría 14, siguiendo en orden decreciente y relativamente estables el resto de las categorías, oscilando en alrededor de un 10%. Las categorías extremas presentan porcentajes poco significativos.
- 4.2.1.2.2. Paradójicamente en las categorías extremas se registra una similitud, en cuanto a su composición por edades. El 60% de quienes revistan en la categoría 24 tienen entre 51 y 60 años y el 40% restante tiene más de 60 años. El 100% de quienes pertenecen a las categorías 1 y 2 se encuentran comprendidos en el intervalo de edad entre 51 a 60 años.
- 4.2.1.2.3. El 50% del personal que revista en la categoría 14 tiene entre 31 y 40 años.
- 4.2.1.2.4. El total del personal de la categoría 10 tiene entre 41 y 50 años.
- 4.2.1.2.5. Existe una relación directa entre categoría alta y mayor edad que se verifica a través de los porcentajes de quienes tienen entre 51 y 60 años ya que se sitúa en ese intervalo de edad, el 53,3% de los de la categoría 21; el 40% de la 22, el 50% de la 23 y el 60% de la 24.
- 4.2.1.2.6. Aproximadamente el 50% del personal de la Junta tiene entre 31 y 50 años y el 32% entre 51 y 60 años.

La composición etaria de la Junta muestra una población envejecida en una proporción significativa. La mitad del personal se encuentra en "edad económicamente activa", con las connotaciones de desarrollo futuro que ello implica para la organización en su conjunto e individualmente para sus integrantes.

La edad avanzada de quienes ocupan las categorías más altas es un indicador de la vigencia de principios de la carrera universitaria.

4.2.1.3. Distribución del personal por categoría según nivel educacional

El análisis de los datos que se desprende del Cuadro 3 permite formular observaciones acerca de la calificación para desarrollar determinadas actividades y la ponderación que se da en el interior de la organización a la variable capacitación.

Se observa lo siguiente:

- 4.2.1.3.1. El 49% del personal de la Junta ha finalizado los estudios secundarios, el 25,3% posee título universitario y el 23% estudios terciarios.
- 4.2.1.3.2. Un gran porcentaje de quienes revistan en las categorías superiores han obtenido nivel universitario; 80% para categoría 24, 75% para la 23 y 64% para la 22.
- 4.2.1.3.3. Los altos porcentajes de universitarios en las categorías 10 y 3, o sea 50 y 100% respectivamente, resultan del bajo número de agentes que revistan en dichas categorías (10 personas).
- 4.2.1.3.4. Entre todos los agentes que cursaron estudios secundarios la mayor concentración se registra en la categoría 14, con un 43,9% i u miento para los que cursaron estudios primarios, donde el porcentaje llega al 41,9%. Estas cifras se deben en principio a la gran cantidad de personal que revista en dicha categoría.
- 4.2.1.3.5. Si se analiza exclusivamente los porcentajes dentro de la categoría 14, las proporciones se modifican parcial y favorablemente. El 59% finalizó estudios secundarios y el 26,3% completó el nivel primario.

Estos porcentajes ponen de manifiesto nuevos indicios acerca de la existencia de una carrera administrativa dentro de la Junta. Por un lado, se registran numerosos casos en los que se conjuga alta categoría con alto nivel educativo. Por otro lado, se observa que el alto nivel de instrucción no es condición suficiente para violar la norma de ingreso al organismo que se estipula debe efectuarse por las categorías más bajas del escalafón.

Además, el elevado porcentaje de agentes que han completado el ciclo secundario, 49,7% resulta notoriamente superior al promedio de los agentes de la administración pública con igual nivel de instrucción, que se sitúa en el 30%.

Si se tiene en cuenta que la categoría 14, la más densamente poblada de la Junta y que constituye el verdadero núcleo de operaciones de la organización, cuenta con un porcentaje del 59% que ha completado el nivel medio, puede aventurarse que existen condiciones favorables para que la organización funcione con aceptables niveles de eficiencia.

4.2.1.4. Distribución del personal por categoría según antigüedad.

El análisis de la dotación de personal según los indicadores propuestos en el presente apartado puede aportar evidencia sobre la existencia de una carrera administrativa, sobre los posibles beneficios de la permanencia en el organismo e indirectamente sobre la existencia de ventajas comparativas de pertinencia.

De la lectura de los datos del Cuadro 4 se pueden formular las siguientes observaciones:

- 4.2.1.4.1. Existe una distribución relativamente homogénea del personal en los distintos tramos de antigüedad, sin considerar los valores extremos mínimos y máximos que oscilan en alrededor del 11%.
- 4.2.1.4.2. La mayor frecuencia de la antigüedad del personal de la Junta se sitúa en el intervalo entre "6 y 10 años", con un porcentaje del 20,2%, siguiendo en orden decreciente el intervalo entre "11 a 15 años" con un porcentaje del 16,7.
- 4.2.1.4.3. La mayor parte del personal que está comprendido en el intervalo de antigüedad de "6 a 10 años" revista en la categoría 14 (56,3%) y en la categoría 13 (18,4%).
- 4.2.1.4.4. En orden decreciente, el 16,7% del personal de la JNC se sitúa en el intervalo de antigüedad entre "11 a 15 años", correspondiendo un 42,4% a personal que revista en la categoría 14.
- 4.2.1.4.5. Cabe destacar que en la categoría 24, se evidencia una alta antigüedad, donde el 60% de quienes revistan en la misma tienen más de 40 años en la institución y otro 20% tiene entre "36 y 40 años" en la Junta.
- 4.2.1.4.6. Con relación a la otra categoría de conducción, o sea la 23, se evidencia una elevada antigüedad, distribuyéndose un 25% entre quienes tienen entre "16 a 20 años" y en igual proporción entre quienes tienen "más de 40 años".
- 4.2.1.4.7. El intervalo de antigüedad "26 a 30" presenta concentraciones importantes en dos categorías: 22 y 10. En la primera el porcentaje es del 20% y en la segunda del 50%.
- 4.2.1.4.8. Un comportamiento similar se presenta entre las dos categorías pero con relación a otros intervalos de antigüedad; en el tramo de "6 a 10" se sitúa el 28% de los que revistan en la categoría 22, mientras que en el intervalo "11 a 15" se sitúa el 50% restante de los que revistan en la categoría 10.
- 4.2.1.4.9. Existe una correlación directa entre antigüedad y categoría en los extremos de los intervalos, observándose una alta frecuencia de casos en las categorías más altas con las antigüedades más altas y una alta frecuencia de casos en las categorías más bajas con la antigüedad más baja.
- 4.2.1.4.10. El porcentaje más alto entre quienes tienen una antigüedad entre "1 a 5 años" se sitúa en la categoría 13, con un 41,4%. Cabe destacar que esa antigüedad se registra únicamente hasta la categoría 15.

Se ponen de manifiesto la existencia de algunos principios de carrera administrativa implícitos y que siguen los lineamientos que oportunamente fijara el Estatuto para el personal de la JNC. Un ejemplo de ello lo constituyen las condiciones de ingreso a la Junta por "el nivel inferior del agrupamiento correspondiente al escalafón, salvo que no existieron en el organismo candidatos que reúnan las condiciones requeridas, una vez cumplidos los procesos de selección". En tal sentido, el 11,4% del personal de la Junta ingresó en los últimos cinco años, con categoría 15 como la máxima.

Dada la evidencia de que la política de ingresos fue similar durante el último gobierno militar, puesto que estaba en plena vigencia el estatuto, se observa que ha existido una política de incentivos al personal a través del régimen de promociones, ya que el 20% del personal de la Junta se sitúa en la antigüedad entre "6 y 10 años", con una concentración del 28% de quienes revistan en la grilla 22 en dicha antigüedad. Como máxima categoría alcanzada se observa que solamente el 1% ha llegado a la grilla 23.

Por otra parte, se nota una cerrada y pausada "regla de juego interna", que se manifiesta por medio de la vía de acceso a los cargos superiores de la Junta, la cual, se demuestra a través de dos indicadores, el escasísimo número de agentes que revistan en las categorías superiores y su altísima antigüedad en el organismo.

4.2.1.5. Distribución del personal por categoría según el año de la última promoción

Los datos que puedan aportar una información como la que presenta el Cuadro 5, están relacionados con un aspecto muy parcial de la política de personal como es el de las promociones, lo cual indirectamente contribuye a configurar el sistema de incentivos dentro de la organización.

De la lectura del cuadro de referencia que abarca un período un poco más amplio, que el considerado en otras partes del estudio, ya que comprende desde 1970 a 1987, se observa:

- 4.2.1.5.1. Un escasísimo nivel de promociones a lo largo del período analizado (1%), excepto en años puntuales en los que se incrementa el porcentaje, 1979: 18,3%, 1986: 33,8% y 1987: 11,2%.
- 4.2.1.5.2. Las promociones por categorías han mantenido un porcentaje homogéneo que oscila en un 10% con excepción de las categorías extremas: 24 y de la 10 para abajo.
- 4.2.1.5.3. El alto porcentaje de promociones que se registra en la categoría 14 (36,5%) está relacionado con la concentración de personal en dicha categoría.
- 4.2.1.5.4. Los porcentajes bajísimos de promociones en las categorías inferiores, se deben al escaso número de personal que allí se concentra y que a lo largo del tiempo van obteniendo mejoras escalafonarias cuyo techo parecen ser las categorías 13 y 14.
- 4.2.1.5.5. Cuando el porcentaje de promociones por año es muy bajo, por ejemplo alrededor del 0,4%, dicho comportamiento porcentual puede estar asociado a circunstan-

cias puntuales, relacionadas con el hecho de cubrir necesidades específicas del organismo pudiéndose agregar que responde al hecho de cubrir determinados cargos. Esto se demuestra por el alto porcentaje de promociones exclusivamente en determinadas categorías, por ejemplo en 1976 y 1977 las únicas promociones correspondieron a la categoría 22, y en 1978 correspondieron al 60% del total.

No existe una política de promociones que responda a pautas relativamente previsibles y aplicables a todas las categorías de manera similar.

Por el contrario, parece que las promociones están relacionadas, en muchos casos, con circunstancias eventuales surgidas de la necesidad de cubrir determinados puestos, particularmente aquellos que corresponden a tareas de supervisión encuadradas en la categoría 22.

Sin embargo, en las categorías más bajas parece respetarse un cierto nivel de promoción del personal hasta las categorías donde se forma lo que constituye el núcleo de operaciones de la Junta.

4.2.1.6. Distribución del personal por niveles educativos según nivel de la función.

La información que suministra un análisis como el que se propone puede dar ciertos indicios acerca de la ponderación que al interior del organismo se da a la instrucción formal o a la eventual capacitación específica y asistemática que se brinde al personal para el desempeño de distintas tareas.

Del Cuadro 6 se pueden formular las siguientes observaciones:

- 4.2.1.6.1. Existe una masiva distribución porcentual en las tareas de ejecución (81,1%). Las tareas de supervisión y de conducción presentan un 13 y un 4,3% respectivamente.
- 4.2.1.6.2. Es significativamente escaso el porcentaje de agentes que desempeñan tareas de asesoramiento (1,6%).
- 4.2.1.6.3. El 68% de quienes realizan tareas de conducción son universitarios, correspondiendo un 13,6% a los que tienen título superior técnico y un 18,2% a los que tienen título secundario.
- 4.2.1.6.4. El 100% de quienes realizan tareas de asesoramiento son profesionales.
- 4.2.1.6.5. El 96% de quienes finalizaron estudios primarios desarrollan tareas de ejecución.
- 4.2.1.6.6. El porcentaje de quienes completaron estudios secundarios está distribuido en proporciones importantes entre tareas de supervisión (42,4%) y de ejecución (53,3%).
- 4.2.1.6.7. La relación entre personal de conducción y el total del personal es de 1 sobre 33 y la correspondiente al personal de conducción sobre personal de supervisión es de 1 sobre 3.

Sobre la base de lo expuesto se puede afirmar que

parecen adecuados, al menos desde el punto de vista formal, los niveles educativos del personal de conducción, así como el de ejecución, dado que en una proporción importante completa sus estudios secundarios. Lo anterior induce a pensar que existe cierta valoración por parte de los integrantes de la Junta de la formación sistemática. A pesar de ello, no se deja de reconocer la importancia de la capacitación específica que se obtiene a través del entrenamiento laboral que se adquiere en el desempeño de determinadas actividades, lo cual es particularmente claro para aquellos que han alcanzado una formación primaria y desempeñan actividades de ejecución o supervisión dentro de la Junta.

4.2.1.7. Distribución del personal por edad según niveles educativos

La forma que se propone aquí de visualizar al personal permite obtener información acerca de las posibilidades de incrementar la eficiencia de la organización, potenciando o redistribuyendo los recursos humanos más calificados en función de su composición etaria, o bien desalentando a aquellos que por su bajo nivel de capacitación y alta edad no ofrezcan beneficios para la organización.

Se pueden formular las siguientes observaciones con relación al Cuadro 7:

- 4.2.1.7.1. El 31,8% del personal de la Junta, porcentaje que corresponde a la mayor concentración etaria, tiene entre 51 y 60 años.
- 4.2.1.7.2. Aproximadamente la mitad del personal de la Junta se distribuye en partes proporcionales entre quienes tienen entre "41 y 50 años" (23,6%).
- 4.2.1.7.3. Dentro del grupo comprendido entre "51 y 60 años" el 48,1% ha finalizado los estudios secundarios, y un porcentaje similar, 46,7%, se registra entre quienes tienen entre "41 y 50 años", aumentando al 53,1% entre los comprendidos entre "31 y 40 años".
- 4.2.1.7.4. El porcentaje de universitarios es homogéneo entre los comprendidos entre 31 y 50 años, oscilando en el 32%.
- 4.2.1.7.5. La distribución del personal comprendido entre las edades extremas, o sea por un lado los comprendidos entre "21 y 30 años" y por el otro los que tienen "más de 60 años" presenta similares cantidades de gente en los distintos niveles educativos, correspondiendo aproximadamente un 23% para nivel universitario, un 50,9% para el nivel secundario y 24,3% para el nivel primario.

Se puede concluir que existe una población en la Junta relativamente envejecida con un nivel aceptable de instrucción, ya que una proporción importante posee título secundario.

4.2.2. PLANO INTEGRADOR

Las interrelación de las distintas variables analizadas permitirá ofrecer conclusiones que contribuirán a configurar un diagnóstico de la actual situación de los recursos humanos de la Junta teniendo presente dos dimensiones: 1) la

naturaleza y composición de los mismos, 2) la política de personal de la JNC.

4.2.2.1. Naturaleza y composición de los recursos humanos

Respecto a la naturaleza y composición de los recursos humanos de la Junta, la evolución de la dotación global en el período 1976-1986 muestra una significativa y progresiva reducción del orden de un 26%. Esta situación acompaña un proceso de deterioro general del organismo que puede llegar a ser muy preocupante dado que dicha reducción de personal es muy importante en áreas sustantivas, como pueden ser clasificación y tipificación, administración y finanzas y computación. Por otra parte, ello contrasta con la relativa estabilidad en la cantidad de personal en áreas de apoyo, tales como presidencia, asesoría letrada y organización y métodos.

Este proceso natural de éxodo de personal se reiteró con motivo de la puesta en marcha en 1986 de una medida gubernamental comúnmente denominada "retiro voluntario", por la cual los agentes de la administración pública podían dejar vacantes sus cargos recibiendo una compensación en dinero variable según la antigüedad y percibiendo sus remuneraciones durante un año.

El hecho de que el mayor porcentaje de éxodo de personal se registra en áreas sustantivas tiene su explicación si se comprende el efecto de la conjunción de las fuerzas expulsoras que se ejercen desde dentro de la institución, tales como ausencia de incentivos laborales y salariales, y de las fuerzas de atracción que ejerce el sector privado, en su carácter de fuente alternativa de empleo. Este efecto, tiene una mayor incidencia en aquellas áreas donde revista personal que por el dominio de una tarea especializada puede desempeñarse indistintamente en el sector público y privado.

El proceso de éxodo de personal capacitado en actividades sustantivas hacia el sector privado, especialmente los frigoríficos, es un factor que actúa negativamente sobre la eficiencia de la institución, ya que la misma no alcanza a utilizar por un tiempo prolongado, los recursos que en gran medida han obtenido parte importante de su conocimiento laboral en la institución. Esto se hace particularmente crítico en el área de computación, ya que el mercado laboral es atractivo, quedando la Junta en una situación de indefensión para afrontar las tareas de suministro de información y procesamiento de datos.

La configuración del personal de la JNC demuestra que es una población relativamente envejecida, que tiene actualmente una distribución homogénea de antigüedad. Centrando la atención en el personal que ocupa cargos de conducción, se puede afirmar, que desde el punto de vista objetivo reuniría condiciones positivas, ya que cuenta con conocimientos integrales acerca de las actividades de la Junta, al haber desempeñado distintas funciones en diversas categorías escalafonarias. Si se agrega el hecho de que el 80% de quienes revistan en la categoría 24 y el 75% de quienes lo hacen en la categoría 23 poseen título universitario, el cuadro se presenta favorable para el desempeño de sus tareas.

Si se analiza la situación desde la perspectiva puramente organizacional, la excesiva antigüedad y la permanencia prolongada en los cargos de conducción que actual-

mente registra un promedio de 8 años en el desempeño de la función, producen efectos no deseados tales como la feuda- lización del poder y el aumento de la probabilidad de ser cooptados por el sector privado involucrado en la activi- dad cárnica.

En otro orden de cosas, parece interesante destacar la vinculación entre los estudios cursados por los agentes de la Junta y las áreas en las que desempeñan sus activi- dades. Sobre el particular se destaca la escasa proporción de profesionales egresados de disciplinas afines a las ciencias agrícolas, en general y en especial, a las cien- cias veterinarias. Una parte importante de ellos desempeña tareas en presidencia. La correlación más alta entre títu- lo y función parece encontrarse en la asesoría letrada donde se concentran los abogados de la Junta. En el área de clasificación y tipificación se registran profesiones diversas, como ingenieros químicos, médicos, licenciados en relaciones humanas y también, aunque no en cantidades significativas, ingenieros agrónomos y veterinarios.

También en los estudios de nivel secundario es ín- fimo el porcentaje de quienes tienen estudios específicos, predominando ampliamente los bachilleres, continuando en proporción decreciente los peritos mercantiles.

Sin embargo, si se considera aceptable el nivel educativo secundario para el desarrollo de actividades sustantivas de la Junta, tal como hoy están planteadas y además se tiene en cuenta que existe, entre el personal más joven idéntico nivel de instrucción, pudiéndose llega a incentivar su capacitación específica, parece, a priori que existen condiciones favorables para el desarrollo fu- turo de la Junta.

4.2.2.2. Política de personal

Cabe recordar que la Junta se regía hasta hace poco tiempo por el Estatuto para el Personal de la JNC vigente por medio de las resoluciones Nº IJ-219-77 y Nº IJ-738/ 78. El 28 de diciembre de 1984 por Decreto 4.106 el perso- nal se incorporó al régimen escalafonario instituido por el Decreto 1.428/73 vigente para la administración cen- tral.

Dicho estatuto establecía, en su art.26, el derecho a la carrera administrativa lo cual explica parcialmente algunas de las características puestas en evidencia ante- riormente, tales como la distribución del personal en las distintas categorías, las relaciones existentes entre can- tidad de personal de conducción, supervisión y ejecución entre otras.

Lo estipulado en el art.6º del estatuto respecto al ingreso del personal por el nivel inferior del agrupamien- to correspondiente del escalafón parece haberse respetado, tal cual lo demuestra la correlación entre antigüedad en la organización y categoría alcanzada.

Un aspecto que si bien es contemplado en el estatu- to tuvo una aplicación parcial es el régimen de promocio- nes. Según se establece en el art.26 el ascenso de cate- goría "se producirá en base a concursos de libre acceso". Existen algunos antecedentes de llamado a concurso para cubrir cargos de gerente de Administración y Finanzas en 1981, 1983 y, para el cargo de Coordinador General de Es- tudios e Informaciones en 1984 y 1985 para la cobertura de

cuatro cargos: Gabinete de Administración y Finanzas, Coordinador General de Estadística, Jefe del Servicio de Computación de Datos y Coordinador Principal de Inspección de Inscriptos, resolviéndose únicamente la cobertura del último cargo indicado.

En cuanto a las normas legales para la realización de concursos, las mismas, se encuentran contempladas en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto Nº 1.428 del 22-02-73 (artículos 51 y siguientes), suspendidas desde el 14-6-74 por el Decreto Nº 1.776 en su artículo primero.

Además, ese Decreto faculta a las autoridades para resolver designaciones o promociones de personas a disponer la cobertura de vacantes con las personas que además de reunir las condiciones de admisibilidad, posean, a su juicio la idoneidad requerida para esos cargos. En función de lo expuesto, cabe destacar que los llamados a concurso de referencia, han sido producto de decisiones adoptadas, por los titulares de la Junta.

A pesar de no haberse efectuado concursos para las categorías inferiores, en estas se destaca un sistema de promociones hasta la categoría 14 en un período que oscila aproximadamente en cinco años, como pudo deducirse de los datos emanados del Cuadro Nº 5. En casos puntuales se re-
u s fu s, que habiendo
ingresado por la categoría inferior, unido a un nivel educacional universitario y a una alta permanencia en el organismo lograron llegar a las categorías superiores.

También se evidencia alguna intencionalidad de la conducción respecto al personal que revista en el categoría 10, ya que la regularidad de ciertas características induce a pensar que existe una decisión relativamente racional más que un hecho aleatorio.

El total de los agentes de la categoría 10 se distribuyen en partes iguales, en función de dos variables: antigüedad y nivel educacional. En tal sentido, el 50% de los que tienen una antigüedad entre "11 y 15 años" posee título universitario y el 50% restante tiene una antigüedad que oscila entre 26 y 30 años habiendo completado estudios primarios. Al mismo tiempo, debe destacarse que el 100% de los agentes de la categoría 10 tiene una edad comprendida entre los 41 y 50 años.

Esta observación hace concluir que se han homogeneizado a las personas en base a su edad, diferenciándolas en función de la naturaleza de las tareas que desempeñan en la Junta y a las posibilidades de evolución futura. Ello implica que aquellos que tienen menos nivel cultural tendrán menores posibilidades de progreso que los que tienen nivel universitario, a pesar de su menor permanencia en el organismo, habiendo llegado los primeros casi al "techo" de sus posibilidades de desarrollo laboral dentro del organismo.

Parece interesante destacar que tradicionalmente en la Junta y, con menor intensidad en el pasado reciente, se realizaban tareas que pueden denominarse de "calificación profesional y técnica", especialmente para aquellos que se dedicarían a las actividades de tipificación.

Los agentes que se desempeñan en las tareas sustantivas del área de tipificación y que se concentran en la categoría 14 poseen una capacitación específica que está

asociada a la adquisición de un cierto entrenamiento laboral, producto de períodos relativamente prolongados, en los que los individuos adquieren especialización por medio de una permanente confrontación de casos particulares, (específicamente las reses en los frigoríficos), en un marco administrativo de procedimientos poco estandarizados.

Esta situación de entrenamiento en servicio que se registra en la Junta únicamente en el área de tipificación. Antes de que el personal se incorporara a las disposiciones del Decreto 1.428, podía asociarse a una cierta carrera administrativa, con base en la experiencia acumulada y con el mayor o menor tiempo laboral destinado a adquirirla. La experiencia que se acumulaba dentro de una misma área funcional se traducía en una jerarquización no escalafonaria sino salarial, a través del rubro antigüedad.

El estatuto que parece implícitamente seguir vigente en algunos aspectos contemplaba también un régimen de sanciones disciplinarias. Según datos suministrados por funcionarios de la Junta en los últimos cuatro años se han aplicado suspensiones, en un promedio de dos anuales y en 1986 se aplicó una cesantía. Si bien las cifras son muy bajas, pueden ser consideradas como un indicador del control interno que los propios integrantes de la Junta ejercen sobre sí mismos.

4.2.3. Conclusiones

- 4.2.3.1. La población relativamente envejecida de la Junta, demuestra que los esfuerzos institucionales se deben centrar, por un lado en sistematizar y conservar la experiencia que poseen los agentes con una alta permanencia en el organismo: Por otro lado, incentivar la formación de los agentes nuevos en la organización y/o capacitarlos en función de un análisis específico de sus características individuales y las necesidades de la Junta.
- 4.2.3.2. Existe una masa crítica en la JNC que posee estudios secundarios completos lo cual debe ser interpretado como un factor altamente positivo para el emprendimiento de transformaciones institucionales.
- 4.2.3.3. La vigencia implícita de ciertos principios de carrera administrativa demuestran a ponderación que al interior de la organización, se efectúa de ciertos valores como la antigüedad y la capacitación. Ello implica que actuando adecuadamente, a través de una política racional se pueden introducir nuevos valores que complementen y enriquezcan los ya existentes.

**Cuadro 1 JNC: Evolución de la dotación de personal por dependencia
(período 1977-1987)**

Diciembre de	total dotación s/ estructura	cargos ocupados planta permanente	presidencia	As.Let.	Adm. Fin.	Clas.Tip.CC	IGOE	EEIP	SCD	OyM
1977	1055	809								
1978	1348	740								
1979	1348	772								
1980	1348	806	25	18	202	343	80	87	50	1
1981	1348	770	25	17	177	333	78	90	48	2
1982	1348	700	22	17	161	314	67	77	40	2
1983	1348	689	21	17	157	333	66	75	38	2
1984	1348	692	21	16	152	324	67	70	39	2
1985	1348	687	25	16	152	322	64	67	39	2
1986	1358	623	27	13	140	278	61	66	37	1
enero/87	1348	614	25	13	132	284	61	63	35	1

retiro voluntario

(dec. 2193/86)

abril/87 1348(*) 505 (-4) 21 (-1)12 (-30)102 (-31)253 (-16)45 54 18 0

(*) diferencia entre dotación según estructura aprobada por el decreto n°454/70 y sus ampliatorios y los cargos ocupados a esa fecha son cargos no financiados presupuestariamente.

Fuente: JNC

Cuadro 2 JNC: Distribución del personal por categoría según edad (año 1987)

CAT	COUNT ROW COL TOT	EDAD						ROW TOTAL
		21 A 30	31 A 40	41 A 50	51 A 60	> A 60		
		PCT	PCT	PCT	PCT	PCT		
CAT.24	1	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	60.00 1.9	40.00 3.5	5 1.0	
CAT.23	2	0.00 0.0	12.00 0.2	12.00 0.2	50.00 0.8	25.00 0.4	8 4.9	
CAT.22	3	0.00 0.00	16.00 3.1	36.00 7.5	40.00 1.8	8.00 3.5	25 4.9	
CAT.21	4	0.00 0.0	11.70 1.4	16.70 2.0	10.00 2.0	53.00 6.3	60 11.8	
CAT.19	6	0.00 0.00	8.90 3.1	26.70 10.0	44.20 12.3	20.00 15.0	45 8.8	
CAT.16	9	5.50 0.6	16.90 1.8	14.80 1.6	55.00 18.9	7.40 0.8	54 10.6	
CAT.15	10	1.70 2.7	18.00 2.2	40.70 4.7	25.00 2.7	13.00 1.5	59 11.6	
CAT.14	11	12.00 4.7	35.00 13.0	21.00 7.9	19.00 7.7	10.00 3.7	186 36.5	
CAT.13	12	16.90 2.4	48.20 5.3	21.00 2.4	12.00 1.5	1.80 0.2	56 11.0	
CAT.10	15	0.00 0.0	0.00 0.0	100.00 4.7	0.00 0.0	0.00 0.0	0.4 0.0	
CAT.3	22	0.00 0.0	14.00 0.2	28.00 0.4	28.00 0.5	28.00 0.4	7 1.4	
CAT.2	23	0.00 0.0	0.00 0.0	0.00 0.0	100.00 0.6	0.00 0.0	0.2 0.0	
CAT.1	24	0.00 0.0	0.00 0.0	0.00 0.0	100.00 0.2	0.00 0.0	0.1 0.2	
COLUMN TOTAL		37 7.3	130 25.5	120 23.6	162 31.8	60 11.8	509 100.0	

Fuente: DIGRAD

Cuadro 3 JNC: Distribución del personal por categoría según edad nivel educacional (año 1987)

CAT	COUNT ROW PCT COL PCT TOT PCT	NIVINS				ROW TOTAL
		UNIVERSI	SUPERIOR	SECUNDO.	PRIMARIO	
		1	2	3	4	
CAT.24	1	80.0 3.1 0.8	0.0 0.0 0.0	20.0 0.4 0.2	0.0 0.0 0.0	1.0
CAT.23	2	75.0 4.7 1.2	12.5 10.0 0.2	12.5 0.2	0.0 0.0 0.0	1.6
CAT.22	3	64.0 12.4 3.1	8.0 20.0 0.4	20.0 2.0 1.0	8.0 1.7 0.4	4.9
CAT.21	4	32.2 17.1 4.3	8.5 50.0 1.0	5.0 11.5 5.7	4.4 6.7 0.8	11.8
CAT.19	6	24.4 8.5 2.2	2.2 10.0 0.2	6.6 11.5 5.9	3.3 6.2 0.6	8.8
CAT.16	9	22.2 9.3 2.4	1.1 10.9 0.2	5.1 11.5 5.5	1.3 24.1 11.6	10.6
CAT.15	10	25.1 11.6 2.9	0.0 0.0 0.0	4.9 11.5 5.7	1.5 12.4 2.9	11.6
CAT.14	11	14.0 20.2 5.1	0.0 0.0 0.0	59.7 43.9 21.8	26.3 41.9 9.6	186.5
CAT.13	12	16.1 7.0 1.8	0.0 0.0 0.0	30.4 6.7 3.3	3.0 5.3 5.9	11.0
CAT.10	15	50.0 0.8 0.2	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	50.0 0.9 0.2	0.4
CAT.3	22	100.7 2.0 1.4	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	1.4
CAT.2	23	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	100.0 0.4 0.2	0.0 0.0 0.0	0.2
CAT.1	24	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	100.0 0.4 0.2	0.0 0.0 0.0	0.2
COLUMN TOTAL		122.3 25.3	10.0 2.0	25.3 49.7	11.7 23.0	59.9 100.0

Fuente: DIGRAD

Cuadro 5 JNC: Distribución del personal por categoría según el año de la última promoción (año 1987)

CAT	APROM		1970	1971	1973	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	RCU TOTAL	
	COUNT	PCT																		
CAT. 24	1	2	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	1.00
CAT. 23	2	3	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	1.00
CAT. 22	3	4	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	4.00
CAT. 21	4	5	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	11.00
CAT. 19	5	6	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	6.00
CAT. 16	6	7	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	10.00
CAT. 15	7	8	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	11.00
CAT. 14	8	9	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	10.00
CAT. 13	9	10	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	11.00
CAT. 10	10	11	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	10.00
CAT. 3	11	12	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	11.00
CAT. 2	12	13	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	0.00
CAT. 1	13	14	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	000	0.00
COLUMN TOTAL			1.00	0.00	4.00	1.00	0.00	0.00	0.00	1.00	11.00	6.00	10.00	3.00	0.00	0.00	10.00	11.00	5.00	100.00

Fuente: DIGRAD

Cuadro 6 JNC: Distribución del personal por niveles educativos según nivel de la función (año 1987)

NIVINS	COUNT ROW PCT COL PCT TOT PCT	NIVFUN				ROW TOTAL
		CONDUCCION 1	ASESORA- MIENTO 2	SUPER- VISION 3	EJECU- CION 4	
UNIVERSITARIO	1	11.6 68.2 2.7 1.5	6.2 100.0 1.5	31 47.0 6.1	58 75 18.2 14.7	129 25.3
SUPERIOR TERC.	2	30.0 13.0 0.6	0.0 0.0 0.0	30.0 4.5 0.6	40.4 1.0 0.8	10 2.0
SECUND.	3	1.6 18.2 0.0	0.0 0.0 0.0	11 42.1 5.5	8 21.4 43.5 5.4	25 49.7
PRIMARIO	4	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	3.4 6.1 0.8	113 96.6 22.2	117 23.0
COLUMN TOTAL		22 4.5	8 1.6	66 13.6	413 81.1	509 100.0

Fuente: DIGRAD

Cuadro 7 JNC: Distribución del personal por edad según nivel educativo (año 1987)

EDAD	COUNT ROW PCT COL PCT TOT PCT	NIVINS				ROW TOTAL
		UNIVERSI	SUPERIOR	SECUND.	PRIMARIO	
		1 TARIO	2 TERC	3	4	
21 A 30	2	24.9 7.0 1.8	0.0 0.0 0.0	48.6 7.1 3.5	10.0 8.5 2.0	37 7.3
31 A 40	3	42.3 32.3 32.6 8.3	1.1 0.8 10.0 0.2	69.1 53.1 27.3 13.6	18.0 13.8 15.4 3.5	130 25.5
41 A 50	4	38.8 31.7 29.5 7.5	0.0 0.0 0.0 0.0	56.7 46.7 22.1 11.0	26.0 21.7 22.2 5.1	120 23.6
51 A 60	5	27.7 16.7 20.9 5.3	7.7 4.5 70.0 1.4	78.1 48.1 30.8 15.3	50.0 30.9 42.7 9.8	162 31.8
> A 60	6	13.3 21.7 10.1 2.6	2.2 3.3 20.0 0.4	32.3 53.3 12.6 6.3	13.0 21.7 11.1 2.6	60 11.8
COLUMN TOTAL		129 25.3	10 2.0	253 49.7	117 23.0	509 100.0

Fuente: DIGRAD

4.3. REMUNERACIONES

El análisis de las remuneraciones de una organización pública aporta elementos para la comprensión del funcionamiento de la institución y del aparato estatal en su conjunto.

Respecto al funcionamiento de una organización la satisfacción de los agentes con relación al nivel de las remuneraciones es un factor decisivo de su eficiencia. Además, el conocimiento por parte de las autoridades de la organización del peso relativo de los gastos en personal sobre el total de su presupuesto será un elemento positivo para una adecuada toma de decisiones acerca de la magnitud de los recursos materiales con que se deberá contar en el futuro.

Con relación al funcionamiento del aparato estatal se reproduce en mayor escala el proceso que se da al interior de un organismo. El conocimiento de la situación particular de una unidad administrativa, en un conjunto tan complejo como la administración de nuestro país, con aproximadamente 250 organismos y 150 escalafones, contribuye a incrementar la racionalidad del sistema, en la medida que, a través de las remuneraciones se pondera o desestimula la actividad de determinados organismos respecto a otros.

Teniendo presente las consideraciones anteriores, en esta sección se pretende abordar la especificidad del sistema de remuneraciones de la Junta a través del estudio de su evolución y composición.

En primer lugar, cabe destacar que, dado el cúmulo de información y la dificultad para procesar los datos se han seleccionado algunas categorías y un número variable de agentes de cada una para efectuar el análisis.

En el plano estrictamente metodológico cabe señalar que la selección de las categorías a analizar se efectuó de acuerdo a lo pautado por el Escalafón para el Personal Civil de la Nación comprendido en el Decreto 1.428; seleccionando una categoría de cada tramo: 24 correspondiente a Dirección, 22 Jefatura, 21 Supervisión y 14 Ejecución.

Asimismo, todas las cifras correspondientes a las remuneraciones han sido deflacionadas a precios de 1987.

También parece oportuno formular algunas observaciones respecto a la forma cómo se han agrupado los diferentes rubros que componen las remuneraciones de la Junta, ya que de hecho no existe un criterio único que sea aceptado por todos los especialistas en el tema, y por otra parte, el organismo tiene adicionales especiales, lo cual hace más engorrosa su comprensión para quien pretende analizar el tema desde una perspectiva global.

En tal sentido, se han seguido algunos lineamientos implícitos para el análisis de las remuneraciones adaptando la clasificación del Sistema de Información Salarial (SIS) de la Secretaría de la Función Pública.

La composición de las remuneraciones se puede dividir en cuatro grandes grupos: remuneración básica, adicionales individuales, adicionales permanentes y adicionales ocasionales.

La remuneración básica comprende todos aquellos conceptos que retribuyen el cargo categoría, clase o nivel sin distinguir el tipo de función que realiza ni las cualidades del individuo. El sueldo básico es el importe asignado mediante norma legal al cargo, categoría o nivel correspondiente al escalafón.

Por adicionales se entiende aquellos conceptos remunerativos que discriminan el tipo de función y/o características del individuo. De tal manera, los adicionales retribuyen las características propias del agente tales como antigüedad, título, permanencia en la categoría. Los adicionales permanentes se definen como los conceptos cuya percepción es de carácter impersonal y habitual. Los adicionales ocasionales comprenden todos aquellos cuya percepción es de carácter variable dado que no se pagan automáticamente todos los meses.

Formuladas estas aclaraciones se procederá al análisis de la información orientado a visualizar fundamentalmente las características de la evolución de las remuneraciones y su composición desde 1976 hasta la actualidad.

4.3.1. Evolución y composición de las remuneraciones

Resulta difícil sintetizar el comportamiento general del salario real en los doce años que se consideran en este apartado, o sea 1976-1988 ya que se presentan variaciones importantes según cuáles sean los momentos que se comparen y también según la categoría escalafonaria que se considere.

Comenzando el análisis por la categoría 24 (Cuadro 1) se observa que su remuneración ha variado un 86% entre 1976 y 1988 sin relacionarlo con la variación del índice de costo de vida. Sin embargo, esa cifra enunciada aisladamente puede inducir a conclusiones erróneas. Ese incremento no es el resultado de un proceso de desarrollo de la Junta ni se ha producido gradualmente, sino que, por el contrario se pueden diferenciar diversas fases en su desarrollo.

La primera fase se puede identificar con el período 1976-1977 en el cual el salario era relativamente similar a los percibidos entre 1985 a 1987. Una segunda fase se extiende desde 1978 hasta 1983 registrándose un incremento progresivo del salario en el orden del 20% considerando los años extremos de ese período. La tercera fase comienza en 1984 cuando se produce una reducción del salario del 56% siguiendo la tendencia decreciente hasta 1987 y 1988.

Sin embargo, si se analiza la composición de las remuneraciones resulta significativa la disminución porcentual del componente remuneración básica sobre la remuneración total, lo cual al comenzar el período representaba un 62% y en 1988 sólo el 8%. Si se considera la evolución de los componentes de la remuneración básica se observan importantes oscilaciones (ver Cuadros 1 a 12 del Anexo I). Entre 1977 y 1984 se mantuvo un relativo equilibrio entre los componentes de la remuneración básica, donde el sueldo básico y la dedicación funcional representaba en el 25% cada una, en tanto el rubro gastos de representación reflejaba valores en el orden del 10%.

Esto se debe a que la remuneración básica no se fue incrementando a la par de los adicionales permanentes particularmente en 1987/88, momento en que se comenzó a aplicar el adicional por reestructuración. Este cobra mayor importancia particularmente para la categoría 14 donde su participación representa el 16%. La diferencia porcentual entre las categorías superiores y la 14 se suple y hasta se supera considerando el peso relativo de las horas extraordinarias y las comidas que porcentualmente casi representan el 50% de la remuneración (Cuadro 5).

El paulatino aumento de los adicionales individuales en el caso de la categoría 24, obedece a los incrementos en

los porcentajes de antigüedad y permanencia en la categoría más que en sus montos.

Si se analiza la evolución de las remuneraciones de la categoría 22, 21 y 14 (Cuadros 2, 3 y 4 respectivamente) se observa un comportamiento similar al de la categoría 24.

Un incremento del 86% entre 1976 y 1988, pero que resulta particularmente significativo entre 1987 y 1988 con un aumento del 110%.

Por otra parte, las remuneraciones de 1988 representan valores similares a los del período 1978-1982. También, al igual que lo que sucede con la categoría 24 entre 1983 y 1984 se produce una reducción del salario que oscila en el 52,6%.

El comportamiento de la composición salarial de las categorías 21 y 22 con relación a la 24 resulta muy similar y el de la categoría 14 resulta inverso al del resto. Se disminuye la importancia relativa de la remuneración básica y se incrementa notoriamente el de los adicionales individuales. Históricamente este rubro ha representado alrededor del 58% de la remuneración total, llegando en la actualidad al 78%. El mayor peso relativo dentro del rubro adicionales individuales debe atribuirse al concepto horas extraordinarias, que el resto de las categorías analizadas no percibe y que, su importancia ha oscilado entre el 17 y el 42% según el año analizado. Además en esta categoría y en los últimos años donde la disminución del salario se hace más notoria se incrementa la importancia de los adicionales permanentes y ocasionales.

Parece importante señalar el acercamiento en el nivel salarial de las distintas categorías escalafonarias particularmente entre la 14 con relación a la 21 y 22.

La relación entre el salario máximo y mínimo analizado se ha mantenido relativamente constante en todo el período oscilando en alrededor de 2 veces a 1.

La evolución de las remuneraciones de la JNC ha estado sujeta a los vaivenes que han sido impuestos por diferentes niveles del gobierno central, básicamente el Ministerio de Economía y la Secretaría General de la Presidencia a través de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público.

En 1977 se introducen algunas modificaciones en el régimen salarial de la Junta, dado que no era un organismo que estuviese comprendido en convenciones colectivas de trabajo. En febrero de ese año por Resolución conjunta N°40 de las autoridades antes mencionadas y en virtud del Decreto N° 3575/76 se estipulan algunas precisiones con relación al rubro de determinadas adicionales.

Con relación al adicional por título se estipulan los mismos porcentajes que los actualmente vigentes para el personal comprendido en las normas del Decreto 1.428. Se fijó además, un adicional por asistencia que sería percibido por las actualmente denominadas categorías 1 a 16. Esta bonificación fue percibida entre 1977 y 1984, representando aproximadamente el 5% dentro de los adicionales permanentes.

La misma norma legal estableció otro adicional permanente denominado Función de Carácter Técnico consistente en una suma mensual equivalente al 50% de la categoría NC-3 que corresponde a la actual categoría 16. Dicho adicional sólo

puede ser percibido por el personal que realiza tareas atinentes a los servicios de Clasificación y Tipificación, de Control de Calidad en Fábricas, de Embarques y de Inspección de las personas o entidades comprendidas en la Ley de Carnes. Actualmente se cobra, pero ha disminuído su peso relativo dentro de los adicionales permanentes, ya que en 1977 representaba el 16% y en 1988 sólo el 2%.

Otro concepto que incide sobre las remuneraciones del personal de la Junta son los viáticos. Por Decreto Nº 1.927 del 11 de setiembre de 1980 se exceptúa al personal de la JNC del "régimen de compensaciones" aprobado por el Decreto Nº 1.343/7 y sus modificatorios Nº 3.427/75 y 858/78, en lo que concierne al monto de las asignaciones por viático, estableciéndose montos diferenciales, según categoría de revista.

Esta norma legal tuvo su origen en el hecho de que quienes desarrollaban las funciones relativas a la prestación del servicio oficial de tipificación de las carnes, la auditoría de empresas, la inspección de personas y entidades comprendidas en la Ley de Carnes y el control de calidad de fábricas y lugares de embarque, y por su situación escalafonaria, la asignación que recibían en concepto de viáticos no resultaba compensatoria.

Con el correr del tiempo, lo establecido en el Decreto de 1980 quedó desactualizado y el 1º de mayo de 1988 por Decreto Nº 228 se adecuan los coeficientes establecidos como base para el cálculo de viático y la compensación por movilidad a la que tiene derecho el personal de la administración pública, cambiándose la proporción del viático de la "vigésima parte de la remuneración" por la "décima parte".

En 1984 la Junta sufre una importante transformación al incorporarse su personal al régimen escalafonario instituído por el Decreto Nº 1.428/73.

En el aspecto estrictamente salarial se crea un "adicional individual por cambio de escalafón" que resulta de la diferencia existente para cada agente entre las liquidaciones efectuadas por todos los conceptos de carácter particular, con exclusión del "adicional por función de carácter técnica", conforme con el régimen remunerativo vigente en el organismo al 1º de julio de 1984 y las que le correspondieran por aplicación del escalafón general aprobado por el Decreto 1.428/73. Quedaban excluídos de este adicional las personas que ingresaron con posterioridad a la Junta.

Este adicional representa porcentajes importantes dentro del salario del personal de la Junta especialmente para los de mayores categorías ya que oscilan en el 36% disminuyendo su proporción en la categoría 14 donde representa aproximadamente un 18%.

Por Decreto 1.572 del 25 de setiembre de 1987 se establece que las condiciones laborales del personal de la Junta se regularán mediante el régimen de convenciones colectivas de trabajo. Esta norma ha sido fundamentada en la naturaleza esencialmente técnica de las funciones que se realizan en el organismo y como una medida para que el personal más capacitado permanezca en la institución.

Este decreto abre una nueva etapa en el desarrollo de la Junta ya que permitirá un sustantivo incremento en las remuneraciones, lo cual producirá no sólo efectos positivos en cuanto a la retención de su personal sino que atraerá nuevos postulantes para ingresar.

4.3.2. Conclusiones

- 4.3.2.1. En el período analizado se observa un progresivo deterioro de las remuneraciones con una recuperación, a partir de 1988, alcanzando los niveles del mejor salario promedio correspondiente al período 1978/83.
- 4.3.2.2. La distancia entre las remuneraciones de las categorías superiores e inferiores no es significativa, lo que trae como consecuencia un desinterés manifiesto por las promociones.
- 4.3.2.3. A pesar de haberse incorporado el personal de la Junta al régimen de la administración central, se lograron mantener las diferencias salariales mediante la incorporación de distintos adicionales. Ello implica la conservación por parte de los agentes más antiguos de la JNC de los beneficios anteriores.
- 4.3.2.4. El salario se constituye en un incentivo para aquellos que se desempeñan en áreas sustantivas de la Junta ya que en concepto de adicionales cobran diferencias que oscilan en el 30% con respecto a otros agentes del organismo que revistan en la misma categoría.
- 4.3.2.5. Las diferencias salariales dentro del organismo generan cierto grado de insatisfacción entre aquellos que no son alcanzados por los beneficios.
- 4.3.2.6. La disposición que prevé la incorporación de la Junta al régimen de convenciones colectivas de trabajo abre posibilidades de un notorio incremento de sus remuneraciones.

Cuadro 1: Evolución y composición de las remuneraciones de la J.N.C.
(australes 1987)
Categoría 24

AÑO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RUBRO	Monto %	Monto %	Monto %										
REMUNERACION BASICA	1740 62	1405 63	2672 55	2890 58	3302 58	3217 61	2823 60	3476 42	1942 57	1300 45	822 38	605 24	423 9
ADICIONALES INDIVIDUALES	1067 38	840 37	1739 35	1832 37	2063 36	2026 39	1913 40	2543 42	1437 43	1319 45	839 39	459 18	2747 53
ADICIONALES PERMANENTES			439 10	282 5	324 6							1493 58	2045 39
ADICIONALES OCASIONALES										299 10	504 23		
TOTAL	2807 100	2245 100	4993 100	4994 100	5689 100	5243 100	4736 100	6019 100	3379 100	2918 100	2165 100	2556	5215 100

1 Mes de Mayo
FUENTE: JNC

CUADRO 2: Evolución y composición de las remuneraciones de la J.N.C.
(Australas 1987)
Categoría 22

ARO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
RUBRO	MONTO %	MONTO %	MONTO %										
REMUNERACION BASICA	838 44	907 59	1778 52	1855 54	2112 54	2057 56	1805 56	2619 58	1245 52	852 40	540 33	397 23	275 8
ADICIONALES INDIVIDUALES	784 42	621 41	1283 38	1358 40	1538 40	1517 41	1390 44	1899 42	1076 45	989 47	630 38	259 3	1885 52
ADICIONALES PERMANENTES	366 18		285 8	138 4	158 4							933 55	1321 37
ADICIONALES OCASIONALES			76 2	83 2	76 2	92 3		12 -	65 3	284 13	489 29	123 7	120 3
T O T A L	1928 100	1528 100	3421 100	3434 100	3884 100	3666 100	3195 100	4530 100	2386 100	2125 100	1639 100	1712	3605 100

- 96 -

CUADRO 3: Evolución y composición de las remuneraciones de la JMC
(AUSTRALES 1987)
Categoría 21

ARO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
	MONTO %	MONTO %	MONTO %										
RUSRO													
REMUNERACION BASICA	752 37	700 49	1365 43	1425 44	1617 44	1575 46	1382 46	1703 46	952 37	700 34	442 29	325 21	228 7
ADICIONALES INDIVIDUALES	955 48	737 51	1551 49	1605 50	1832 50	1793 52	1626 52	2015 54	1454 57	1103 53	701 45	245 16	2040 58
ADICIONALES PERMANENTES	306 15		178 6	103 3	117 3					17 1	11 1	871 55	1105 32
ADICIONALES OCASIONALES			89 2	82 3	99 3	92 2		12 -	144 6	249 12	415 26	123 8	120 3
T O T A L	2013 100	1437 100	3183 100	3216 100	3665 100	3460 100	3008 100	3730 100	2550 100	2069 100	1570 100	1564	3493 100

- 87 -

CUADRO 4: Evolución y composición de las remuneraciones de la J.M.C.
(Austres 1987)
Categoría 14

ANO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988													
RUBRO	MONTO	%	MONTO	%																						
REMUNERACION BASICA	471	35	202	22	380	22	396	18	436	26	658	28	368	1	348	19	220	12	348	18	220	12	162	10	114	4
ADICIONALES INDIVIDUALES	746	55	577	59	959	54	1253	60	1463	62	1665	66	836	53	1273	54	2023	78	1345	70	1276	70	981	60	2012	78
ADICIONALES PERMANENTES	137	10	204	21	430	24	456	22	467	20	403	16	319	21	438	18	219	8	168	9	121	7	317	19	446	18
ADICIONALES OCASIONALES																			80	3	194	11	183	11		
T O T A L	1354	100	983	100	1769	100	2105	100	2366	100	2494	100	1591	100	2369	100	2610	100	1941	100	1811	100	1652	100	2572	100

- 88 -

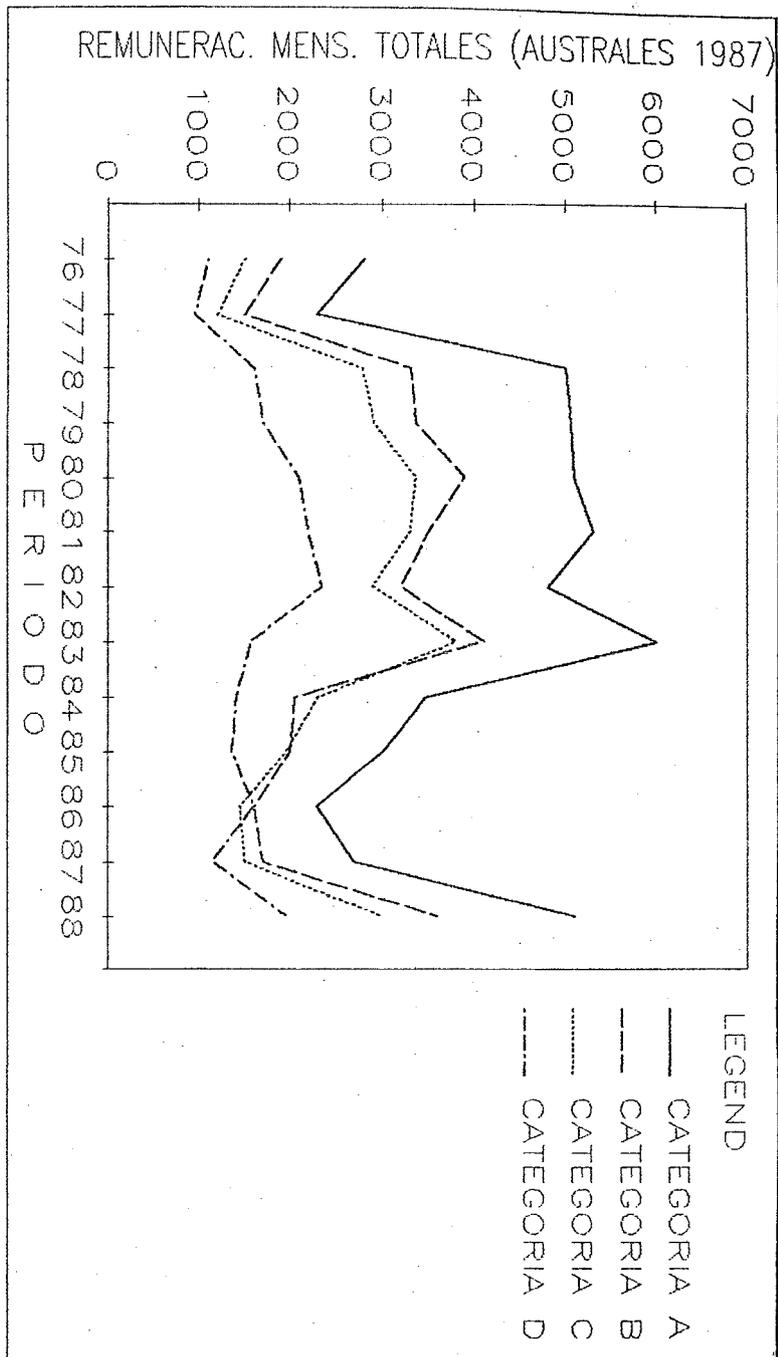
CUADRO 54. Evolución de la Inversión del Edificio Individual sobre el total de la Inversión de la vivienda II (MILLONES 1997)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INDIVIDUAL													
MONTOS	200 22	331 21	451 21	990 37	910 33			303 17	1097 42	625 32	756 42	554 34	976 38
EXTRAORDINARIAS													
MONTOS	19 7		108 61		159 6			121 5	385 13	154 8	190 11	361 21	293 11
TOTAL	200 22	331 21	559 27	990 37	969 39			424 22	1482 55	779 40	946 53	915 55	1269 49

Nota: en los casos que se ha percibido algún monto en concepto de horas extraordinarias pero no de comidas debe interpretarse que en su lugar se han cobrado vícticos.

1997/1000

GRAFICO 1: J N C - COMPARACION DE LA EVOLUCION DE LAS NUMERACIONES
SEGUN CATEGORIAS SELECCIONADAS (PERIODO 1976 - 1988)



5. COMPORTAMIENTO ADMINISTRATIVO

5.1. FACTORES DE INCIDENCIA Y REPERCUSIONES INTRAORGANIZACIONALES

En un estudio de esta naturaleza la descripción de la conducta de los funcionarios solo resulta posible a través de las manifestaciones que los propios agentes efectúan y de la interpretación que eventualmente se pueda formular sobre la interrelación que se presenta entre condicionamiento contextual y su repercusión al interior de la organización.

En el caso de la JNC los factores contextuales que inciden sobre el comportamiento son: 1) la importancia que en cada momento ha tenido la producción ganadera y la actividad frigorífica en la economía argentina según orientaciones fijadas, en proporción importante, por la comunidad internacional, 2) el tipo de vinculación entre funcionarios de la JNC y parte de su clientela, 3) relación entre gobierno central y JNC, lo cual depende del tipo de régimen y de la naturaleza de la orientación general del sistema político.

El prestigio de pertenecer a una institución está altamente vinculado con la capacidad de fijar orientaciones en la actividad que constituye su misión específica y su razón de existir, así como de los resultados y productos externos que logre concretar. Actualmente la JNC está atravesando una "crisis de prestigio", por llamarlo de alguna manera que se origina en restricciones que provienen del contexto internacional, como por ejemplo las que impiden que la JNC pueda incidir sobre las decisiones comerciales de la CEE, para que reduzca sus medidas proteccionistas.

Por otra parte, surgen limitaciones que impone la propia conducción política en un lento proceso que ya lleva aproximadamente quince años, y que se manifiesta en restricciones en la disposición de los recursos que recauda y en la selección de su propio personal. Además las fluctuaciones en la orientación general del sistema entre liberal e intervencionista se han reflejado en las variaciones producidas en la naturaleza de las funciones que ha debido desarrollar la JNC.

En la relación con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, se observa un progresivo debilitamiento de la JNC al abrirse diversos canales de negociación diversificándose sus interlocutores, contando como único instrumento de poder con la Ley de Carnes, que incluso en muchos casos sólo tiene un valor formal.

El efecto que se produce al interior de la Junta es de aceptación, puesto que no cuenta con muchos recursos de poder para incidir sobre las decisiones del gobierno central. Otra reacción es el aislamiento respecto a las autoridades políticas, con la finalidad de conservar beneficios materiales para el personal ya sea en forma directa, a través de aumentos encubiertos de remuneraciones, o indirectamente a través de la Obra Social.

La evolución de la actividad cárnica ha producido una fragmentación en la clientela de la JNC. En sus orígenes era un organismo de los productores y su actuación era directa: hoy, se puede afirmar que su vinculación con los funcionarios de la Junta, es formal, ya que se recauda el aporte, y existe una representación en el directorio, pero no existen vínculos directos. En cambio, con las empresas frigoríficas se establecen numerosos contactos personales con agentes de la Junta, ya sea en la playa de faena al realizar las tareas o clasificación y tipificación o bien en el momento de ejercer la fisca-

lización contable de las empresas y en el control de los embarques de las entidades que comercian con el exterior.

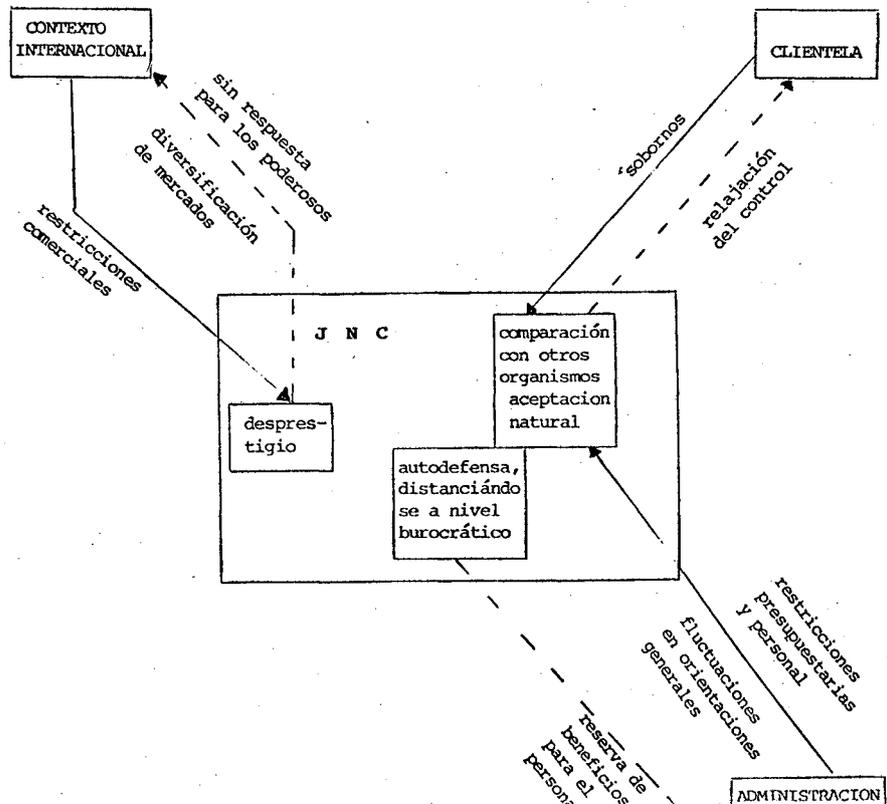
El contacto directo entre clientela y agentes de la Junta, en el nivel operativo producen corrupción, generando un sistema de relación que es perverso en sí mismo.

La clientela acusa a la burocracia de tener que "pagar" por la aglización de trámites pero a su vez incluye en sus propios costos empresarios, bonificaciones que se distribuyen con regularidad entre los operarios de determinados sectores.

A nivel de la burocracia interna se censura formalmente esas relaciones, se establece un parámetro de comparación con otros organismos del sector agropecuario en términos que podrían ser definidos como "apropiación de beneficios inherentes a la actividad" y se justifica argumentando que los casos de comportamientos desviados no son tan numerosos como en otras organizaciones y los montos de apropiación no son muy significativos. Asimismo, los beneficios pecunarios que se obtienen de la clientela son aceptados internalizándolos como un "sobresueldo".

Sintetizando, se advierte que los factores contextuales adversos y perversos generan un proceso de debilitamiento y deterioro que la organización asimila pero que, al mismo tiempo genera mecanismos de autodefensa, autoconcentrándose en relaciones a nivel de la burocracia interna.

FIGURA 1: SISTEMA DE INTERRELACION ENTRE LOS FACTORES CONTEXTUALES QUE INCIDEN SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA JNC Y SUS REPERCUSIONES INTRA-ORGANIZACIONALES.



5.2. CULTURA ORGANIZACIONAL

Caracterizando sintéticamente la cultura organizacional de la Junta se puede afirmar que no es muy rigurosa, ya que en la actual etapa de su desarrollo organizacional, se han perdido los elementos de pujanza que le dieron impulso en el momento de su creación, tales como el convencimiento de que su actividad contribuía al engrandecimiento de la nación. Además se ha dejado de tener el estímulo, que para la JNC en la década del 30, representaba el hecho de enfrentar a los intereses de los frigoríficos de capital extranjero.

La situación de la Junta tiene su parangón con la que a nivel personal han vivido los astronautas, quienes en un momento de su vida han desarrollado alguna actividad de tal trascendencia, que al no poder ser repetida, ninguna otra le ofrece satisfacción generando alto grado de frustración. Algo similar sucede a nivel institucional con la Junta: frente a propósitos que en el momento de su creación trascienden lo meramente organizacional, los que hoy se plantean parecen muy reducidos.

Sin embargo, los valores vigentes están basados en el convencimiento de que la actividad básica de control que ejercen es fundamental para la actividad cárnica y que la de información es indispensable, ya que si no la realiza la JNC, no la realiza ningún otro organismo. Asimismo y cambiando el nivel de análisis, es creencia generalizada de que sus funciones específicas deben ser ejecutadas por el estado con lo cual se genera un efecto de trascendencia que, por un lado, refuerza el sentido de pertenencia de sus integrantes y por el otro la diferencian, a su vez claramente de otras instituciones.

Los integrantes de la Junta han desarrollado un diagnóstico de su situación actual que se sintetiza en el lema: "la Junta es un organismo vaciado, castrado y violado". Vaciado a raíz de la pérdida progresiva de personal; castrado en clara alusión a las restricciones que a su funcionamiento impone el gobierno central; violado por la ocupación del espacio físico por otros organismos de reciente origen creados por el poder político y que no tienen ningún tipo de conexión con las funciones de la JNC.

Esta creencia elaborada por los "héroes" de la organización son transmitidos por la "red cultural" de la organización. La primera comunicación se efectúa a través de los rituales de la organización: los almuerzos compartidos, las frecuentes reuniones en el despacho de los héroes. Posterior e informalmente se va transmitiendo a aquellos que están en puestos de nivel medio y hasta los ordenanzas, pero que tienen en común el hecho de "ser los más antiguos" en la JNC lo cual resulta significativo, ya que la "Red" trasciende el nivel jerárquico y la naturaleza de la función que se desempeña.

Actualmente no hay muchos "héroes" de la Junta. Alguno se identifica claramente, y es quien desempeña las funciones de consejero, ya que reúne todas las características que valoran los integrantes del organismo: conocimiento experto, prestigio derivado de las funciones tradicionalmente desempeñadas y permanencia prolongada en el organismo. En un mismo plano se ubican los gerentes, porque representan el éxito dentro de la organización, puesto que habiendo ingresado por las categorías más bajas de la Junta lograron acceder a las posiciones más altas y se convirtieron en los interlocutores entre la burocracia estable y los funcionarios políticos.

Se puede observar que han desaparecido las condiciones para que se reproduzca la cultura de la Junta ya que se ha

quitado a los integrantes de la organización las facultades para seleccionar el personal. y para los ingresantes la oportunidad, que se daba en el pasado, de actuar como aprendices y realizando capacitación en servicio.

En síntesis se ha eliminado la posibilidad de efectuar un adecuado proceso de socialización. Además, se puede entrever una pérdida de la cultura organizacional en un tiempo relativamente breve, puesto que se han cerrado los canales de acceso al organismo y han desaparecido los mecanismos de culturación produciéndose solamente la salida del personal más antiguo, perdiéndose así la "memoria institucional" y la capacidad de reproducción de la cultura.

5.3. MOTIVACION

Resulta difícil identificar una única motivación para la acción de todos los agentes de la JNC, sin caer en generalizaciones que carezcan de rigurosidad. Sin embargo, se pueden efectuar algunos comentarios fundados en opiniones vertidas por diversos interlocutores y en observaciones asistemáticas.

Es posible destacar dos temas sobre los cuales centrar la atención: a) contrato psicológico, b) condiciones que producen la variación del comportamiento de los agentes.

La forma como se establece el contrato psicológico en la JNC no varía sustancialmente de la que se efectúa en la mayor parte de la administración pública. La vía de acceso a la institución se registra por el mecanismo del "amiguismo" y en este caso particular, a través de lazos parentales, frente a la impersonalidad e intangibilidad de identificar claramente quien contrata o emplea a la gente. Le da al contrato peculiaridades características de unilateralidad. El postulante al ingresar al organismo acepta o rechaza las condiciones que implican la ubicación en una determinada situación escalafonaria, que para quien no proviene de la administración central, se puede identificar claramente con lo que en la literatura especializada se denomina "contrato utilitario", o sea, el que se basa en la remuneración. Para quienes ya tienen experiencia en la administración, además de las cuestiones monetarias el contrato tiene otros aspectos, como la intervención en la gestión o distribución de recursos de poder y la ingerencia en decisiones relativamente trascendentes para la acción de la organización.

La peculiaridad de la Junta aparece, por decirlo de alguna manera, a nivel de subcontratos que se establecen por áreas o gerencias, como por ejemplo la de Tipificación y Clasificación.

En dicha área los agentes establecen una relación que se fundamenta en pilares económicos y de prestigio. Los económicos debido a que quienes allí se desempeñan perciben remuneraciones más altas que otros agentes de la misma categoría que desarrollan tareas en otras áreas. El prestigio, más simbólico que real, deriva de la ejecución de tareas sustantivas en los frigoríficos, las remuneraciones diferenciales y la mayor libertad en la ejecución de las tareas dado que es difícil ejercer un control puntual sobre los agentes por parte de las autoridades.

En algunas áreas se puede observar situaciones que inducirían a pensar que se produce una ruptura del contrato, por ejemplo en el área de computación de datos, donde el volumen de la tarea supera lo establecido al momento del ingreso y el personal adopta con relación a la organización actitudes de alejamiento y apatía.

Con relación a las condiciones que producen la variación en el comportamiento de los agentes vale hacer algunas reflexiones sobre los incentivos que utiliza la organización.

El salario cumple funciones como renta financiera y psicológica en la medida que brinda seguridad. En la Junta, al igual que en el resto de la administración pública, la recompensa financiera no se basa en el índice de producción del trabajador. Sin embargo, en la Junta entre 1979 y 1980 se estableció el cobro de un adicional selectivo, el cual sería diferencial, según la evaluación de la calidad de la tarea. Desde el punto de vista objetivo, dicho adicional se convertiría en un estímulo para el mejor desempeño de las tareas y al reconocimiento de los esfuerzos individuales de los agentes, ya que el dinero al ser fácil y exactamente mensurable se constituiría en un patrón para medir la eficiencia. Sin embargo, en el momento de implementación del adicional se establecieron tres montos posibles que se aplicaron guardando relación directa con los niveles escalafonarios, con lo que se desvirtuó la naturaleza del incentivo al reproducirse el esquema jerárquico concediendo el adicional a todos los agentes de la JNC.

5.4. ORIENTACION HACIA LA AUTORIDAD

A fin de describir las relaciones que se producen como consecuencia de la existencia de la línea de autoridad se pueden identificar dos planos analíticos: 1) relación directorio-gerencias, 2) gerencias-núcleo de operaciones.

Los integrantes del directorio no reúne en la mayor parte de los casos, los requisitos que estipula la ley de "notoria versación en materia de producción, industria y/o comercio de ganados y carnes". Además, conscientes de la transitoriedad de su cargo, lo visualizan más como un trampolín para otros de mayor jerarquía o como medio de cobro de favores políticos, particularmente en aquellos casos en que son designados a propuesta de las diferentes áreas gubernamentales. En cuanto a los representantes de las entidades del sector privado no parece que dispongan del poder suficiente para utilizar las reuniones de directorio como ámbito de negociación de conflictos.

Estas circunstancias se reflejan en distintas actitudes por parte de los integrantes del Directorio: 1) no se producen orientaciones generales, fijación de objetivos o políticas, 2) no se identifican con la misión de organismo por lo cual no cumplen un rol de articulación de intereses entre el poder político, representado por el gobierno central y la burocracia estable de la Junta, 3) no generan propuestas operativas por desconocimiento técnico y por lo tanto, por un lado, quedan a merced de la burocracia estable y por el otro, se desinteresan totalmente de su función específica lo que se traduce en no tener "presencia física" en el organismo.

Los dos gerentes, que como ya se ha señalado anteriormente, desarrollan las funciones correspondientes a dos cargos, desde hace ocho años y al mismo tiempo reúnen en su persona los requisitos que son valorados dentro de la organización, concentran autoridad formal e informal. Dadas estas características se puede señalar que no existe autoridad en sentido descendente entre el directorio y los gerentes y que las "zonas de aceptación" de los gerentes es relativamente limitada. Sin embargo, llama la atención el hecho de que los gerentes no traten de ocupar espacios de poder real que dejan los integrantes del directorio, especialmente en lo que podría ser la fijación de políticas, habiendo adoptado al respecto una actitud de asesoramiento y centrando su actividad en la defen-

sa de los intereses del personal.

En cuanto a la relación gerencias-núcleo de operaciones, las relaciones de autoridad están claramente establecidas existiendo una correlación directa entre el nivel formal, o sea el poder que cada funcionario puede ejercer legítimamente en la realización de sus trabajos y el nivel informal, que no deviene de lo establecido normativamente. El acatamiento y el consentimiento son claves de esta relación y la amplitud de la zona de aceptación se debe básicamente a dos razones: 1) la fuerte identificación del núcleo de operaciones con la misión del organismo, 2) el sistema de distribución de recursos.

El primer punto está asociado con la cultura predominante en el organismo relativo a la importancia de las funciones que realiza la Junta y en la aceptación de las personas que desempeñan los cargos de mayor autoridad formal, porque se identifican con los valores legitimizados por las normas sociales de la organización.

El sistema de distribución de recursos merece un tratamiento especial ya que involucra a las distintas partes de la organización y se fundamenta en situaciones intangibles. Su exposición podría corresponder a un "tipo ideal" de análisis de las relaciones intraorganizacionales pero difícil de cuantificar en el caso concreto que aquí se describe.

El directorio se desentiende de cumplir sus funciones políticas, encubriendo su falta de conocimiento profundo sobre los temas que han sido convocados a conducir. Por lo tanto hacen una "cesión de recursos de poder" hacia el nivel gerencial. Este toma para sí los recursos de poder que se materializan en control de información y algunos beneficios institucionales como por ejemplo, viajes. A su vez, existe un convencimiento generalizado de que en algunos casos al ser sujetos de captura burocrática, reciben beneficios extrainstitucionales por parte de la clientela.

El nivel gerencial para mantener su autoridad formal no puede distribuir "recursos de poder" hacia el núcleo de operaciones pero debe distribuir algún tipo de recursos para mantener "la situación bajo control", o sea que la zona de aceptación de su autoridad sea amplia. La situación se resuelve realizando una distribución de "recursos materiales" por la vía legal, que se materializa en el otorgamiento de las autorizaciones para realizar horas extras, comisiones de servicio y cobro de viáticos que, distribuidos en este contexto se los podría calificar de "sobornos institucionalizados".

Si a esto se suma el hecho de que el núcleo de operaciones también se ve sujeto a "beneficios" provenientes de la clientela, resulta un sistema implícito de "concesiones" por no cumplimiento del correcto desempeño de los deberes de funcionario y de "distribución" de "recursos de poder", de arriba hacia abajo hasta el nivel gerencial y de "recursos materiales" de las gerencias al núcleo de operaciones, generando un clima de falta de moralidad y decadencia.

5.5. CONCLUSIONES

5.5.1. El comportamiento administrativo de los agentes de la JNC está condicionado por las transformaciones contextuales que ha sufrido la institución.

- 5.5.2. La cultura organizacional ha sufrido un paulatino deterioro de la pérdida de la "memoria institucional" y de la desactivación de los mecanismos de ingreso y socialización de agentes.
- 5.5.3. La motivación principal para los agentes de la JNC parece ser el incentivo salarial.
- 5.5.4. Las relaciones de autoridad están enmarcadas en un sistema de concesiones y distribución de recursos de poder, hasta el nivel gerencial y de recursos materiales hacia el núcleo de operaciones.

COADRO 1: NORMALIZACION DEL COMPORTAMIENTO DE LA JNC

FORMULARIO DEPENDENCIA	C O N T E N I D O	NUMERO CANTIDAD
gerencia de administración y finanzas		8
. contrataciones	registraçiones de tipo presupuestario y al proceso de licitación y adjudicación	21
. suministros	ordenes de compra, solicitudes de impresión, vales patrimoniales	7
. patrimonio	inventarios transitorios y registros definitivos	8
. contabilidad	minutas contables diarias balances de rendiciones de cuentas	10
. presupuesto	registro de proveedores ejecución presupuestaria	4
. bancos	extractos de cuentas bancarias	5
. liquidaciones	reflejan situación salarial	7
. finanzas	montos de indexación y recargos	5
. tesorería	movimiento de caja	10
personal y servicios generales	movimiento del personal	14
impresiones	impresiones	1
maestranza	vales relacionados con la tarea constancia de servicios prestados	5

6. COMENTARIOS FINALES

El diagnóstico de la JNC desarrollado en las páginas anteriores ha tenido un corte netamente intraorganizacional. Ese recorte conceptual mirando "al interior de la Junta" ha abarcado la evolución histórica, la descripción de las partes actualmente integrantes de la organización, con especial énfasis en el análisis de sus recursos humanos y materiales y una explicitación de su comportamiento administrativo.

Con la intención de interrelacionar los diversos aspectos tratados se presentan las siguientes reflexiones:

- 6.1. Desde el momento de la creación de la JNC hasta la actualidad, se ha mantenido relativamente constante su dependencia jerárquico-funcional y su misión. Se destaca el carácter autárquico y su vinculación funcional con la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, siendo su responsabilidad primaria la de promover la producción, controlar el comercio y la industria de ganados y carnes para lograr la satisfacción de la demanda interna y el desarrollo de las exportaciones.
- 6.2. Las funciones son visualizadas por los agentes de la JNC como un conjunto integrado, orientadas al cumplimiento de la misión. Básicamente son las de contralor, clasificación y tipificación, información, promoción, asesoramiento al poder ejecutivo y coordinación de exportaciones de carnes a mercados con compradores oficiales.
- 6.3. La labor realizada por la Junta ha estado sujeta a serias restricciones contextuales e intraorganizacionales que han limitado su accionar y han sido a su vez, causantes del deterioro actual.
- 6.4. Entre las variables contextuales cabe destacar la marcada influencia de las variaciones internacionales en el comercio de carnes en cuanto a volumen y composición de la demanda, que no siempre se vieron acompañadas con una rápida capacidad de respuesta institucional para adaptarse a las nuevas circunstancias. Las variables contextuales de carácter nacional radican en la relación que la Junta establece con el gobierno central y con su clientela.
- 6.5. El gobierno central ha variado las orientaciones generales del sistema, alternando posiciones liberales e intervencionistas, que han correspondido a períodos de centralización y reducción de funciones y otros de descentralización y ampliación de funciones.
- 6.6. La presión que ejerce "la clientela" económicamente poderosa y cada vez más diversificada no se manifiesta siempre a través del canal institucionalizado de representación que constituye el directorio, sino que actúa sobre la burocracia estable, a través de acciones de captura y, sobre el poder político, apelando a las autoridades del gobierno central utilizando las entidades representativas de sus intereses como mecanismo de expresión.
- 6.7. En el análisis de las variables intraorganizacionales cabe destacar que la reducción de los ingresos presupuestarios, del personal y de los niveles de remuneración han operado negativamente sobre la moral del personal y han resentido notoriamente la capacidad de funcionamiento de la JNC.
- 6.8. En la última década se ha producido un paulatino proceso de "mimetización" de la Junta asemejándose cada más a los

organismos de la administración central. Ello se manifiesta entre otros aspectos en la incorporación del personal al régimen escalafonario del decreto 1428, en las crecientes restricciones presupuestarias de la Secretaría de Hacienda y en las orientaciones sectoriales emanadas de la Secretaría de Agricultura.

- 6.9. La JNC se ha caracterizado por la carencia de la explicitación de políticas que regulen su funcionamiento y de programas concretos emanados desde la burocracia estable.
- 6.10. La conjunción de factores intraorganizacionales y contextuales ha determinado un vaciamiento del rol de la Junta que convierte en insuficiente el marco legal que regula su actividad.
- 6.11. Existe una concentración de poder en los niveles gerenciales y una fractura en la interrelación entre directorio y gerencias, manteniéndose las vinculaciones jerárquicas hacia las otras partes de la organización.
- 6.12. Los valores dominantes de la cultura organizacional son la adquisición de conocimiento experto, la permanencia en la organización y el mantenimiento de los intereses del personal a pesar de los vaivenes institucionales.

Los indicadores de cierta decadencia institucional no están reñidos con una posibilidad de implementar reformas que coloquen a la JNC en condiciones de desarrollar un papel de importancia dentro del marco de las organizaciones agropecuarias del sector público. Sin embargo, para que ello se produzca será necesario:

- a) redefinir el rol de la Junta en función de las condiciones del mercado internacional para la próxima década.
- b) introducir modernos mecanismos de gestión tales como planificación estratégica, presupuesto por programas, control de gestión y revisión del sistema de información.
- c) diseñar una adecuada política de personal que contribuya a la promoción de sus recursos humanos.

ANEXO I

CUADRO 1: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1976 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	1740	62	838	44	752	37	471	35
sueldo básico	47	2	35	2	26	1	13	1
dedicación funcional	972	34	803	22				
bonificación especial					726	36	458	34
gastos de representación	721	26						
ADICIONALES INDIVIDUALES	1067	38	784	42	955	48	746	55
antigüedad	623	22	397	21	571	27	571	42
título	306	11	305	16	306	15		
permanencia categoría	138	5	82	5	78	6	29	3
horas extraordinarias							100	7
comidas							46	3
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES			306	16	306	15	137	10
adicional por reestructuración								
personal a cargo			306	16	306	15		
bonificación asistencia							137	10
función técnica								
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES								
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija								
otro								
TOTAL	2807	100	1928	100	2013	100	1354	100

NOTA: se toma el promedio de las remuneraciones de las siguientes cantidades
agentes: cat.22:2; cat. 21:4; cat. 14: 4.

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 2: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1977 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA									
	24	%	22	%	21	%	14	%		
REMUNERACION BASICA	1405	63	907	59	700	49	202	20		
suelo básico	562	25	362	24	280	19	101	10		
dedicación funcional	562	25	362	24						
bonificación especial					280	19	101	10		
gastos de representación	282	13	183	11	140	11				
ADICIONALES INDIVIDUALES	840	37	621	41	737	51	577	59		
antigüedad	299	13	194	13	275	19	275	28		
título	351	16	227	15	175	12				
permanencia categoría	190	8	200	13	188	13	14	2		
horas extraordinarias							220	22		
comidas					99	7	68	7		
adicional individual escalafonario										
ADICIONALES PERMANENTES							204	21		
adicional por reestructuración										
personal a cargo										
bonificación asistencia							51	5		
función técnica							153	16		
adicional selectivo										
ADICIONALES OCASIONALES										
recomposición salarial										
refrigerio										
movilidad fija										
otro										
TOTAL	2246	100	1528	100	1437	100	983	100		

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 3: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1978 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA		24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA			2762	55	1778	52	1365	43	380	22
sueldo básico			1105	22	711	21	546	17	190	11
dedicación funcional			1105	22	711	21				
bonificación especial							546	17	190	11
gastos de representación			552	11	356	10	273	9		
ADICIONALES INDIVIDUALES			1739	35	1283	38	1551	49	959	54
antigüedad			676	14	444	13	622	20	533	30
título			690	14	444	13	341	11	29	2
permanencia categoría			373	7	395	12	370	12	16	1
horas extraordinarias									381	21
comidas							218	6		
adicional individual escalafonario										
ADICIONALES PERMANENTES			493	10	285	8	178	6	430	24
adicional por reestructuración										
personal a cargo										
bonificación asistencia									87	5
función técnica									276	16
adicional selectivo			493	10	285	8	178	6	67	3
ADICIONALES OCASIONALES					76	2	89	2		
recomposición salarial										
refrigerio										
movilidad fija					76	2	89	2		
otro										
TOTAL			4993	100	3421	100	3183	100	1769	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 4: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1979 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA									
	24	%	22	%	21	%	14	%		
REMUNERACION BASICA	2880	58	1855	54	1425	44	396	18		
sueldo básico	1152	23	742	22	570	18	198	9		
dedicación funcional	1152	23	742	22	570	18				
bonificación especial							198	9		
gastos de representación	576	12	371	10	285	8				
ADICIONALES INDIVIDUALES	1832	37	1358	40	1605	50	1253	60		
antigüedad	723	14	482	14	668	21	668	32		
título	720	14	462	14	356	11				
permanencia categoría	389	9	412	12	386	12	26	1		
horas extraordinarias							451	21		
comidas					195	6	108	6		
adicional individual escalafonario										
ADICIONALES PERMANENTES	282	5	138	4	103	3	456	22		
adicional por reestructuración										
personal a cargo										
bonificación asistencia							91	5		
función técnica							317	15		
adicional selectivo	282	5	138	4	103	3	48	2		
ADICIONALES OCASIONALES			83	2	83	3				
recomposición salarial										
refrigerio										
movilidad fija			83	2	83	3				
otro										
TOTAL	4994	100	3434	100	3216	100	2105	100		

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 5: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1980 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	3302	58	2112	54	1617	44	436	18
sueldo básico	1321	23	845	22	647	18	218	9
dedicación funcional	1321	23	845	22				
bonificación especial					647	18	218	9
gastos de representación	660	12	422	10	323	8		
ADICIONALES INDIVIDUALES	2063	36	1538	40	1832	50	1463	62
antigüedad	789	14	533	14	730	20	552	23
título	828	15	528	14	404	11		
permanencia categoría	446	7	477	12	445	12	31	2
horas extraordinarias							880	37
comidas					253	7		
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES	324	6	158	4	117	3	467	20
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia							88	4
función técnica							358	15
adicional selectivo	324	6	158	4	117	3	21	1
ADICIONALES OCASIONALES			76	2	99	3		
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija			76	2	99			
otro						3		
TOTAL	5689	100	3884	100	3665	100	2366	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 6: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1981 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	3217	61	2057	56	1575	46	426	18
sueldo básico	1287	25	823	22	630	18	213	9
dedicación funcional	1287	25	823	22				
bonificación especial					630	18	213	9
gastos de representación	643	11	411	12	315	10		
ADICIONALES INDIVIDUALES	2026	39	1517	41	1793	52	1665	66
antigüedad	788	15	538	15	730	21	634	25
título	804	15	514	14	394	11	32	1
permanencia categoría	434	9	465	12	434	13	30	1
horas extraordinarias							810	33
comidas					235	7	159	6
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES							403	16
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia							86	3
función técnica							317	13
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES			92	3	92	2		
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija			92	3	92	2		
otro								
TOTAL	5243	100	3666	100	3460	100	2494	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 7: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1982 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	2823	60	1805	56	1382	46	436	26
sueldo básico	1129	24	722	23	553	18	218	13
dedicación funcional	1129	24	722	23				
bonificación especial					553	18	218	13
gastos de representación	565	12	361	10	276	10		
ADICIONALES INDIVIDUALES	1913	40	1390	44	1626	52	836	53
antigüedad	969	20	531	17	900	30	784	50
título	906	15	451	14	346	12	37	2
permanencia categoría	238	5	408	13	380	10	15	1
horas extraordinarias								
comidas								
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES							319	21
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia							50	4
función técnica							269	17
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES								
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija								
otro								
TOTAL	4736	100	3195	100	3008	100	1591	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 8: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1983 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	3476	58	2619	58	1703	46	658	28
sueldo básico	1391	23	1087	24	681	18	329	14
dedicación funcional	1391	23	1087	24				
bonificación especial					681	18	329	14
gastos de representación	694	12	445	10	341	10		
ADICIONALES INDIVIDUALES	2543	42	1899	42	2015	54	1273	54
antigüedad	1205	20	841	19	1121	30	757	32
título	869	14	556	12	425	11		
permanencia categoría	469	8	502	11	469	13	2	—
horas extraordinarias							393	17
comidas							121	5
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES							438	18
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia							48	2
función técnica							390	16
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES			12		12			
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija			12		12			
otro								
TOTAL	6019	100	4530	100	3730	100	2369	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 9: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1984 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	8	22	8	21	8	14	8
REMUNERACION BASICA	1942	57	1245	52	952	37	368	14
sueldo básico	777	23	498	21	331	15	184	7
dedicación funcional	777	23	498	21				
bonificación especial					381	15	184	7
gastos de representación	388	11	249	10	190	7		
ADICIONALES INDIVIDUALES	1437	43	1076	45	1454	57	2023	78
antigüedad	689	20	485	20	642	25	564	22
título	486	14	311	13	238	9	26	1
permanencia categoría	262	9	280	12	262	11	1	—
horas extraordinarias							1097	42
comidas					312	12	335	13
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES							219	8
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia							27	1
función técnica							192	7
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES			65	3	144	6		
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija			65	3	144	6		
otro								
TOTAL	3379	100	2386	100	2550	100	2610	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 10: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1985 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	1300	45	852	40	700	34	348	18
sueldo básico	520	18	341	16	280	14	174	9
dedicación funcional	520	18	341	16				
bonificación especial					280	14	174	9
gastos de representación	260	9	170	8	140	7		
ADICIONALES INDIVIDUALES	1319	45	989	47	1103	53	1365	70
antigüedad	396	14	199	9	234	11	136	7
título	325	11	213	10	175	8	24	1
permanencia categoría	136	4	131	7	107	6		—
horas extraordinarias							625	32
comidas							154	8
adicional individual escalafonario	462	16	446	21	587	28	426	22
ADICIONALES PERMANENTES					17	1	168	9
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia								
función técnica					17	1	168	9
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES	299	10	284	13	249	12	80	3
recomposición salarial	299	10	196	9	161	8	80	3
refrigerio								
movilidad fija			88	4	88	4		
otro								
TOTAL	2918	100	2125	100	2069	100	1961	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 11: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1986 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	822	38	540	33	442	28	220	12
sueldo básico	329	15	216	13	177	11	110	6
dedicación funcional	329	15	216	13				
bonificación especial					177	11	110	6
gastos de representación	164	8	108	8	88	6		
ADICIONALES INDIVIDUALES	839	39	630	38	701	45	1276	70
antigüedad	256	12	130	8	152	10	79	4
título	205	9	135	8	110	7		
permanencia categoría	86	5	83	5	68	4		—
horas extraordinarias							766	42
comidas							190	11
adicional individual, escalafonario	292	13	282	17	371	24	241	13
ADICIONALES PERMANENTES					11	1	121	7
adicional por reestructuración								
personal a cargo								
bonificación asistencia								
función técnica					11	1	121	7
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES	504	23	469	29	416	26	194	11
recomposición salarial	222	10	131	8	100	6	50	3
refrigerio	93	4	93	5	93	6	93	5
movilidad fija			121	8	121	8	51	3
otro	189	9	124	8	102	6		
TOTAL	2165	100	1639	100	1570	100	1811	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 12: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1987 (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	605	24	397	23	325	21	162	10
sueldo básico	242	9	159	9	130	8	81	5
dedicación funcional	242	9	159	9				
bonificación especial					130	4	81	5
gastos de representación	121	5	79	5	65	4		
ADICIONALES INDIVIDUALES	458	18	259	15	245	16	981	60
antigüedad	193	8	99	6	114	7	76	5
título	151	6	99	6	81	5		
permanencia categoría	114	4	61	3	50	4		—
horas extraordinarias							554	34
comidas							351	21
adicional individual escalafonario								
ADICIONALES PERMANENTES	1493	58	933	55	871	55	317	19
adicional por reestructuración	1493	58	933	55	871	55	228	14
personal a cargo								
bonificación asistencia								
función técnica							89	5
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES			123	7	123	8	183	11
recomposición salarial							37	2
refrigerio							68	4
movilidad fija								
otro			123		123	8	77	5
TOTAL	2556	100	1712	100	1564	100	1642	100

FUENTE: JNC

ANEXO I

CUADRO 13: JNC COMPOSICION DE LA REMUNERACION POR CATEGORIA SELECCIONADA
AÑO 1988* (australes 1987)

RUBRO	CATEGORIA							
	24	%	22	%	21	%	14	%
REMUNERACION BASICA	423	8	275	8	228	7	114	4
sueldo básico	169	3	110	3	91	3	57	2
dedicación funcional	169	3	110	3	91	3		
bonificación especial							57	2
gastos de representación	85	2	55	2	46	1		
ADICIONALES INDIVIDUALES	2747	53	1885	52	2040	58	2012	78
antigüedad	786	15	399	11	460	13	260	10
título	617	12	399	11	333	10		
permanencia categoría	466	9	226	6	186	5	4	—
horas extraordinarias							976	38
comidas	293	6	293	8	293	8	293	11
adicional individual escalafonario	585	11	568	16	768	22	479	19
ADICIONALES PERMANENTES	2045	39	1321	37	1105	32	446	18
adicional por reestructuración	2045	39	1321	37	1105	32	384	16
personal a cargo								
bonificación asistencia							62	2
función técnica								
adicional selectivo								
ADICIONALES OCASIONALES			120	3	120	3		
recomposición salarial								
refrigerio								
movilidad fija			120	3	120	3		
otro								
TOTAL	5215	100	3605	100	3493	100	2572	100

*: mes de mayo

FUENTE: JNC