



## Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: el equipo del ministerio de Economía (1987-2007)\*

Trajectories and Knowledge in the Province of Buenos Aires (Argentina): the Team of the Ministry of Economy (1987-2007)

Elsa B. Pereyra\*\*

Palabras clave

Resumen

Saber especializado

Saber político

Elencos ministeriales

Economistas

Nivel subnacional

Provincia de Buenos Aires

Los estudios sobre el saber especializado y su vinculación con el saber político –dentro de los cuales se destacan los relacionados con los economistas– han privilegiado la escala nacional del análisis. En este trabajo ponemos el foco en la escala subnacional y analizamos las trayectorias y la configuración del elenco de funcionarios que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007. Por un lado, consideramos las principales fuentes de su formación: los estudios universitarios en la Universidad Nacional de La Plata, y la actividad política en el marco del movimiento de la renovación peronista. Por el otro, reconstruimos los atributos y condiciones que, en

\* Este artículo recupera algunos aspectos desarrollados en mi trabajo de tesis: "Burocracias especializadas en el nivel subnacional: El equipo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007)". Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (tesis pendiente de defensa). Una primera versión fue presentada en las VII Jornadas de Estudios Políticos organizadas por el Área de Estudios Políticos del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en agosto de 2016. Agradezco los comentarios que Victoria Ortiz de Rozas realizó en esa oportunidad. Agradezco también los comentarios de la evaluación anónima para su publicación.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Administración Pública y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Profesora de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora docente del Área de Estado Gobierno y Administración Pública, Instituto del Conurbano de la UNGS; docente de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Contacto: epereyra@ungs.edu.ar

Keywords

Specialized  
Knowledge

Political Knowledge

Ministerial Casts

Economists

Subnational Level

Province of Buenos  
Aires

el ejercicio de la función pública, hicieron de este colectivo un equipo y, al mismo tiempo, marcaron sus alcances y sus límites. A la luz de todo ello, la caracterización de este colectivo trasciende los estereotipos habituales (políticos, técnicos y burócratas), y permite reponer la densidad del trabajo estatal expresada en la conjunción tanto de los saberes consagrados por medio de credenciales, como de aquellos logrados en el ejercicio de la función pública.

Abstract

In studies on specialized knowledge and its links to political knowledge, those related to economists stand out. This kind of studies have given priority to the national scale of analysis. In this paper we focus on the subnational scale and we analyze both the individual trajectories and the group configuration of the public officials leading the Ministry of Economy of the province of Buenos Aires between 1987 and 2007. On one hand, we consider their profiles: education at the National University of La Plata and political activity in the Peronist movement. On the other, we reconstruct the attributes and conditions that, in the exercise of the public function, made this group coalesce as a team and marked its scope and limits.

**L**a cuestión del saber especializado como condición de las capacidades y autonomía de la acción estatal ha adquirido creciente interés en los estudios sobre el estado y la administración pública, tanto los de carácter histórico como los que concentran su atención en procesos contemporáneos. Las principales preocupaciones que recorren a los numerosos trabajos realizados podrían sintetizarse en dos preguntas: ¿por medio de qué procesos y mecanismos el conocimiento especializado incide en el direccionamiento de las acciones públicas?; y ¿qué operaciones de traducción y legitimación ponen en juego los actores que monopolizan habilidades y destrezas sociales para tornar “legible” el mundo?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ejemplos de tales líneas de investigación y sus resultados pueden encontrarse en obras recientes como las compiladas por Plotkin; Zimmerman, 2012; y Vommaro; Morresi, 2011, entre otras.

El saber especializado, además, suele ser caracterizado en contraposición o tensión con el saber político, toda vez que ambos aparecieran encarnados en actores cuyos principios de organización y visión del mundo, premisas y supuestos para la orientación del comportamiento, resultan diferentes. El saber político tiene en los profesionales políticos a sus principales hacedores y se sustenta en la negociación y una perspectiva subjetiva de la resolución de los conflictos y los asuntos públicos. El saber especializado, por su parte, se expresa en las figuras de los expertos o de las burocracias especializadas según que la "intelligentsia técnica" se despliegue fuera o dentro del Estado, y postula la neutralidad de la razón científica por encima de los clivajes sociales, junto con la búsqueda de lo óptimo por medio del examen exhaustivo de las alternativas disponibles para el curso de acción a adoptar.

Aun cuando esta caracterización estilizada difícilmente tenga correlato en los actores individuales y colectivos que protagonizan el desarrollo de las políticas públicas, la literatura disponible –tanto en nuestro país como en relación con otras experiencias nacionales– no deja de volver una y otra vez sobre ella, y de remarcar la ambigüedad que el saber especializado sostiene en relación con el mundo de la política.

En lo que concierne a las burocracias especializadas, tanto su conceptualización como los trabajos empíricos desarrollados sobre la base de esas aproximaciones conceptuales tienden a pensarlas como distantes del poder político –cuando no militantes de esa distancia, que opera como garantía de distinción y eficacia–.<sup>2</sup> Por cierto la cuestión de la relación entre política y administración constituye un tópico recurrente en el campo del Estado y las políticas públicas, desde su primera formulación por Woodrow Wilson hasta épocas recientes en que la denominada "nueva gestión pública" y su pretensión de superación del paradigma burocrático reeditó, bajo nuevos ropajes, la prescripción de su separación. El Estado garantiza su autonomía, en fin, en la medida en que las burocracias especializadas y su visión de largo plazo trasciendan el horizonte cortoplacista del poder político que se coloca en su cima.

Prácticamente, todos los trabajos que abordan estas cuestiones –aquí y en otros países–, se concentran en la escala nacional y en todo caso extienden su mirada a las redes internacionales en las que los saberes especializados se nutren. Las tramas subnacionales en las que la articulación entre dichos saberes y las acciones públicas discurren no han sido objeto de consideración, de manera que su "territorialización" parecería no incidir en su desarrollo.

En efecto, en la producción destinada a iluminar diversos aspectos de la vida político-institucional en el nivel provincial –ya se trate de la dinámica de la construcción del poder político, el problema del federalismo fiscal o la reforma

<sup>2</sup> Skocpol, 2007; Carpenter, 2001.

de los estados en la década de 1990, que han sido los recortes analíticos más transitados—,<sup>3</sup> la cuestión de la relación entre saber político y saber especializado está prácticamente inexplorada y no avanza mucho más allá de caracterizaciones estereotipadas.

El análisis de la experiencia del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007 contribuye significativamente tanto a subsanar la vacancia que existe en torno al saber especializado en el nivel subnacional, como a complejizar la relación entre saber político y saber especializado.

Desde que el peronismo tomó las riendas de la Provincia de Buenos Aires en 1987, el Ministerio de Economía se destacó por el hecho de que los cuadros altos y medios que integraron y condujeron las diferentes áreas de trabajo fueron en su abrumadora mayoría economistas que, además de contar con solvencia técnica, tenían militancia o pertenencia político-partidaria y construyeron un sentido de pertenencia, perspectivas y formas compartidas de abordar las cuestiones. Entre 1987 y 2007, los elencos de este Ministerio, liderados por quienes sucesivamente ocuparon el máximo cargo de la cartera —Jorge Remes Lenicov (1989-1997), Jorge Sarghini (1997-2003) y Gerardo Otero (2003-hasta marzo de 2007)— mostraron una inusual estabilidad, lo que permitió sostener la unidad y coherencia de las acciones.

Se trató de un colectivo de entre treinta y cuarenta funcionarios, la gran mayoría de ellos hombres economistas egresados de la Universidad Nacional de La Plata. Aun cuando entre sus filas se contaban algunas mujeres, esta precisión no es menor, ya que revela el sesgo de género que caracteriza a la profesión de economista así como a la ocupación de las posiciones superiores en la gestión pública. Economistas, abogados y abogadas, contadores y contadoras, algún que otro informático y licenciado en administración y especialistas en comunicación, dieron vida a esta experiencia singular cuyo significativo locus fue la ciudad de La Plata,

<sup>3</sup> Dentro de la producción existente destaco tres grandes líneas de trabajo: a) el análisis político-institucional, que discute la formación y comportamiento de los aparatos burocrático-administrativos, en una perspectiva de cuño weberiano; b) los estudios sobre federalismo fiscal, con énfasis en la coparticipación federal de impuestos; y c) los estudios sobre el régimen federal de gobierno y los sistemas políticos provinciales, que procuran indagar en torno de los problemas de la construcción de regímenes democráticos en dichos espacios subnacionales. En todas estas líneas de trabajo se advierte el predominio del par conceptual “nación-provincias”, a partir del cual el primer término, la Nación, suele aparecer enfrentado con el segundo, las provincias, o bien como modelo implícito para ponderar eventuales déficits de carácter político-institucional. Otro rasgo destacable es la mayor propensión al estudio de las provincias pertenecientes a la denominada “periferia rezagada” (las del noroeste y noreste del país). Para mayores detalles, Pereyra, 2008; Serafino, 2014; y Chudnovski, 2014.

la capital de la Provincia de Buenos Aires, marcada por su carácter administrativo y universitario.

Sus figuras más prominentes se formaron en las escuelas de la militancia política en el seno del peronismo y de las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Este doble origen, reforzado por el sentido comunitario que la ciudad de La Plata contribuyó a desarrollar, constituyó un sello distintivo de este colectivo que lo diferencia de otros en los que la lealtad profesional se antepuso a la lealtad política.<sup>4</sup>

Las trayectorias de quienes integraron estos elencos se construyeron en un mismo campo de actuación por un período de tiempo prolongado –20 años–, cuando el contexto en el que se inscribieron se caracterizó por los rasgos exactamente contrarios: los quiebres y accidentes en las historias laborales y profesionales de los individuos, antes que las linealidades y continuidades.<sup>5</sup> Si esto hace de por sí interesante la experiencia, el interés aumenta aún más si se trata de economistas en un campo de actuación pública, si ese campo de actuación pública es subnacional y si el espacio en que esa historia tuvo lugar es la Provincia de Buenos Aires. Conviene recordar, una vez más, que los economistas como colectivo con recursos de poder en función del saber especializado que poseen, han sido estudiados únicamente en la escala nacional, y en el marco de o en relación con “usinas de ideas” –los thinktanks–, desde donde ejercen influencia y acceden a posiciones de gobierno relevantes.

El estudio de esta experiencia permite, en fin, calibrar los aportes vinculados con el saber especializado y su papel en la legitimación de un orden político, planteando un diálogo fructífero sobre la relación entre la política y la técnica en una escala, la subnacional, que ha permanecido prácticamente inexplorada desde esta perspectiva.

En este trabajo analizo los orígenes de la formación del colectivo de los economistas que se desempeñaron en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007, y la estructura que asumió en su desarrollo y consolidación. ¿Cuáles fueron los factores que contribuyeron a la constitución de este colectivo? ¿Qué atributos permiten caracterizarlo como un equipo? ¿Qué perfil de funcionarios públicos expresaron? Tales son las preguntas que orientan el desarrollo de las páginas que siguen.

---

<sup>4</sup> En su introducción a los trabajos recopilados, así lo sugieren Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (2011).

<sup>5</sup> Tales parecen ser los modos predominantes en las trayectorias de los sujetos desde la crisis de la década de 1970, como lo explican, entre otros, Richard Sennet, 2000; Luc Boltanski; Eve-Chiapello 2002.

Como se podrá apreciar en su recorrido, lejos de plantearse en términos separados o distantes, en la experiencia de los economistas platenses el saber especializado y el saber político se conjugaron de manera estrecha. A diferencia de aquellos pares que, en el nivel nacional, buscaron influir en las decisiones en materia de política económica desde poderosos thinktanks o construir su prestigio sobre la base de sus credenciales y en contraposición con la política, los economistas platenses concebían su actividad dentro de la fuerza política a la que pertenecían. Esta inscripción no iba en menoscabo del desarrollo de su actividad como funcionarios públicos, sino que, por el contrario, dotaba de sentido y dirección a sus actuaciones.

Comprender esa conjugación de saberes demanda, por tanto, poner en cuestión las aproximaciones que los proponen en competencia o contraposición. Implica avanzar en una conceptualización del trabajo estatal que coloque a esa conjugación en su centro: un concepto de formación/saber estatal ampliado que es algo más que la simple suma de los saberes involucrados.

#### Formación especializada y militancia<sup>6</sup>

Como ya señalé, los integrantes del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007, fueron, en su abrumadora mayoría, economistas formados en la UNLP. El núcleo “duro” de este equipo pisó las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas en el codo de las décadas de 1960 y 1970 –los nacidos a fines de la década de 1940 y principios de la de 1950–; un segundo grupo que integraría las segundas líneas, entre las décadas de 1970 y 1980; y la tercera camada, que se sumaría a los equipos de investigación organizados dentro del Ministerio de Economía, en la década de 1990.<sup>7</sup> Cuatro décadas que estuvieron marcadas por la intensa actividad política que involucró masivamente a los jóvenes, el repliegue y la represión de la dictadura militar de 1976-1983, las renovadas expectativas abiertas en todos los planos de la vida social a partir de la recuperación de la democracia, y las transformaciones radicales bajo el signo del “neoliberalismo”. Cuatro décadas que, en la ciudad de La Plata, su casi centenaria universidad y su joven carrera de economía, se vivirían con igual o mayor intensidad: la militancia universitaria a caballo de

<sup>6</sup> El análisis que se desarrolla tiene como una de sus principales fuentes las entrevistas a integrantes del equipo económico y a referentes relacionados con su actividad, tanto en el ámbito provincial como nacional y académico. Las mismas se realizaron entre 2012 y 2014. Por razones de confidencialidad, cuando realizo una cita textual consigno únicamente la posición institucional del/la entrevistado/a.

<sup>7</sup> Referentes de cada una de estas “camadas” son –entre otros– Carlos Mosse, Jorge Remes Lenicov, José Sbatella, Raúl Pérez Safontás, Jorge Sarghini, Sergio Bugallo, Mario Presa y Cecilia Ochoa para la primera; Dante Sica y Ricardo Angelucci para la segunda; y Agustín Lódola para la tercera.



las décadas de 1960 y 1970 y las demandas contradictorias de apertura de las aulas y horizontalización de los claustros, de pluralidad de enfoques y de trabajo sobre aspectos de la economía real, la derrota y la oscuridad de la dictadura con el cierre del comedor universitario (previamente objeto de un atentado), la “primavera alfonsinista” acompañada de la profesionalización de los campos de conocimiento, y la consolidación del sesgo neoclásico. Tales son algunos de los hechos salientes que marcaron el contrapunto entre el contexto histórico, político y cultural general, y de la ciudad de La Plata en particular, y la vida universitaria en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

En la década de 1960, en pleno auge de las perspectivas estructuralistas y desarrollistas, la economía se erigió como una herramienta para comprender y transformar la realidad. Las carreras de economía hacían sus primeras armas como programas de formación diferenciados dentro del campo de las ciencias económicas, y fuera de las contadas universidades que las ofrecían, existían unos pocos espacios que demandaban perfiles como los que ellas producían: el Consejo Federal de Inversiones, el Consejo Nacional de Desarrollo, los bancos oficiales y el Instituto Di Tella. El campo de la actuación pública aparecía como el adecuado para propiciar las posibilidades de transformación que imaginaban quienes iniciaban sus estudios en la carrera. Esta motivación se acentuó en la década siguiente, para resignificarse en la de 1980 en consonancia con el papel que los economistas comenzaron a jugar en la escena pública y el carácter tecnocrático de sus intervenciones.<sup>8</sup> De ahí en más, y sobre todo en la década de 1990, la economía ya no fue una herramienta para transformar la realidad, sino también para diseñar políticas y construir discursos de legitimación de la acumulación capitalista.

Los futuros miembros del equipo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires pensaron la economía como herramienta de transformación de la sociedad en clave progresista o revolucionaria; y por esa razón eligieron esa carrera. La primera camada, que se autopercebe como una generación “sesentista” antes que “setentista”, estuvo consustanciada con el clima de época imperante, caracterizado por el sentimiento “antiburgués” y la cultura “antagonista”, el descreimiento hacia las formas democráticas, la aproximación inmediata y “urgente” al cambio radical por la vía revolucionaria, y la convicción de que la universidad cumplía un papel relevante en ese proceso por medio

---

<sup>8</sup> En rigor, la influencia de los economistas comenzó a acrecentarse en nuestro país desde mediados del siglo XX, y sobre todo bajo regímenes autoritarios. Las figuras de Adalberto Krieger Vasena y José Alfredo Martínez de Hoz, ministros de economía durante los gobiernos dictatoriales de Juan Carlos Onganía (1966-1969) y Jorge Rafael Videla (1976-1981), respectivamente, son las más emblemáticas. Ya en contexto democrático, durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) se produjo el pasaje del gobierno de la política sobre la economía al gobierno de la economía sobre la política, tal como lo explica Heredia, 2006.

de la producción de cuadros militantes comprometidos.<sup>9</sup> El peronismo en su resignificación como “socialismo nacional” constituyó el contenedor para la construcción de la identidad política.<sup>10</sup>

La carrera de economía era aún más minoritaria que en la actualidad: las cohortes no superaban la veintena, y en los primeros años convivían con las más numerosas de las carreras de contador público y administración.<sup>11</sup> Los estudiantes rápidamente trababan relaciones, si es que estas no venían de la etapa de la escuela secundaria –sobre todo entre quienes llegaban del “interior”–. Era fácil entonces reconocerse y reunirse. Independientemente de las condiciones particulares de las familias de procedencia, la vida estudiantil de las décadas de 1960 y 1970, al menos hasta la implantación de la dictadura militar de 1976-1983, se producía en un clima de apertura y debate dentro del cual la cultura libresca constituía una pauta compartida y extendida.

No todos militaban, pero todos estaban cercanos a la experiencia militante: la tónica de la época era la del involucramiento, la participación en foros, asambleas y movilizaciones. Militar era desarrollar las prácticas que usualmente se realizaban en el “frente universitario” por esa época: discutir textos, sumar adhesiones, pegar carteles y “volantear”, participar en las movilizaciones e intervenir en la vida universitaria, en el curso de la carrera. Militar era luchar, dentro del ancho movimiento del peronismo, por algo difuso como el “socialismo nacional”.

Quienes hicieron del espacio universitario el eje de su actividad militante concentraron sus esfuerzos en la crítica a los planes de estudio y el papel de la universidad en relación con las necesidades sociales en general, y las particulares de la coyuntura política caracterizada por intentos de transformación radical. Sobre la carrera de Economía, se sostenía que la enseñanza se caracterizaba por

<sup>9</sup> Terán, 1993; Bartolucci, 2006; Bugnone, 2010; Robles, 2009.

<sup>10</sup> Por cierto no era el peronismo la única fuerza política que tuvo presencia en el ámbito universitario. Pero su gravitación en el proceso de politización de la juventud fue sin dudas determinante.

<sup>11</sup> De acuerdo con los registros de la Facultad de Ciencias Económicas sobre los egresos por carrera entre los años 1970 y 1985, y las Memorias producidas por el Departamento de Economía correspondientes al período 2000-2007, que incluyen las cifras de egreso desde el año 1986, es posible contar con una serie larga que abarca el período 1970-2007. En esos 37 años egresaron 738 economistas, lo que supone un promedio de 19 por año. Pueden distinguirse dos períodos: entre 1970 y 1995, los graduados por año nunca superaron la cantidad de 20, registrándose solo en dos años cifras iguales o superiores (20 en 1975 y 22 en 1979), y siendo el promedio de 11 por año. En cambio, en el período comprendido entre 1996 y 2007, el mínimo de graduados es de 22 en 2004, y el máximo de 60 en 2001, siendo el promedio de 37. Uno de los entrevistados, por su parte, recordó: “nosotros somos la tercera promoción, y éramos 20 alumnos en tercer año” (funcionario primera línea del Ministerio de Economía); mientras que otro que desarrolló su formación entre 1976 y 1983, relató que los cursos eran de 5 a 6 estudiantes.



su abstracción científicista, la parcialización del conocimiento, la falta de tratamiento de la realidad argentina y de sistemas alternativos.<sup>12</sup>

Algunos de los que constituyeron el “núcleo duro” del equipo del Ministerio de Economía provincial accedieron a posiciones relevantes dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP en la breve “primavera camporista”, lo que permitió llevar adelante algunas iniciativas, aunque con límites por las condiciones de enfrentamiento y conflicto entre las nuevas autoridades y los estamentos representativos de la universidad y la carrera objetos de tales impugnaciones.<sup>13</sup> Esta experiencia tuvo un trágico y abrupto final en octubre de 1974, en que la UNLP –al igual que el resto de las universidades nacionales– fue intervenida. Los economistas que tuvieron una participación directa serían marcados a fuego por ella.

La dictadura militar de 1976-1983 supuso un freno de la actividad militante; los cuadros que sobrevivieron a la represión y la desaparición forzada marcharon al exilio, se refugiaron en el interior del país o bien en la vida privada. El registro de los miembros del equipo económico provincial que se formaron durante esos oscuros años es opresivo, no obstante lo cual hubo margen para lecturas extracurriculares, el desarrollo de grupos de estudio y el mantenimiento de una mirada crítica sobre la formación que tendía un puente con las caracterizaciones esbozadas en la década anterior. La recuperación de la democracia instaló el escenario que permitió el resurgimiento de las prácticas militantes y con ellas la restitución de la historia de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. En ese contexto, la agrupación estudiantil “Movimiento de Unidad Estudiantil de Ciencias Económicas” –más conocida por sus siglas MUECE–, se constituyó en referente de la militancia universitaria, llegando a influir en la vida académica de la Facultad, el desarrollo de las carreras, la designación de profesores y la formación de los jurados de los concursos docentes. No obstante, la consolidación del “5º piso” –expresión del poder de los profesores más ortodoxos por la ubicación de las oficinas de dirección y gestión– puso freno a esas influencias, y los representantes “heterodoxos” de la economía ocuparon un lugar modesto y marginal dentro de la estructura académica del Departamento de Economía, colocando límites institucionales poderosos a los intentos de alteración del balance de poder así construido.

<sup>12</sup> Agrupación Peronista de Trabajadores Docentes, UNLP, Facultad de Ciencias Económicas (1973). Esos núcleos de cuestiones se sostendrían, con diversos matices, en las críticas de que recurrentemente fue objeto la carrera.

<sup>13</sup> Algunas de las medidas e iniciativas que buscaban conducir la vida de la carrera en la dirección que surgía de tales propuestas fueron la invitación de profesores de perfiles diversos para el dictado de seminarios y la incorporación de unidades sobre análisis de la realidad nacional en las materias.

En contraposición con las anteriores décadas, la militancia en la década de 1990 habría tenido, al menos en el registro de quienes se integraron al equipo económico provincial, una menor intensidad y, en todo caso, una función formativa más atenuada, como consecuencia del viraje pragmático y conservador del peronismo a partir de la presidencia de Carlos Saúl Menem y el florecimiento de agrupaciones "independientes". No dejaron de formularse críticas a la carrera en cuanto a los contenidos y enfoques brindados en la formación –muchas de las cuales guardaban semejanzas con las esgrimidas en décadas anteriores–, aun cuando conllevaban un reconocimiento de los consensos que el campo disciplinar había consolidado a la par de su profesionalización.

No obstante las recurrentes críticas realizadas, la aproximación general se caracteriza por el reconocimiento del alto nivel académico del cuerpo de profesores. La formación recibida proveyó un piso sólido y suficiente a partir del cual fue posible avanzar en la ampliación, profundización y/o diversificación del conocimiento y su aplicación, sin que el sesgo neoclásico constituyese un impedimento para ello.

En síntesis, los integrantes del equipo económico provincial compartieron la idealización de la formación en el campo de la economía, desde donde sería posible transformar la realidad y la mirada crítica sobre la formación. Esta idealización de la economía, inscripta en el clima cultural y las "lentes conceptuales" que caracterizaron a las décadas de 1960 y 1970, moldeó su percepción y construcción de sentido del mundo; la experiencia militante proveyó el prisma desde el cual connotarla.

Algunos de los ideales militantes quedarían atrás no solo como consecuencia del mero paso de los años y la decantación de los sueños de juventud que por lo general ocurre con ello, sino también por el cambio de época, la crisis de la perspectiva keynesiana y el ascenso de las premisas y recomendaciones provenientes de los núcleos duros del pensamiento neoclásico, que, en consonancia con la profesionalización de la economía y su constitución como "comunidad epistémica",<sup>14</sup> conduciría a reacomodamientos conceptuales y prácticos de significación, facilitados en gran medida por la propia consolidación que el campo disciplinar experimentó en ese proceso. Pero el ethos militante no desaparecería, sino que se renovarían bajo nuevos términos, tal es el tema del próximo apartado.

---

<sup>14</sup> Para un interesante análisis de los procesos y modos de constitución de las comunidades epistémicas ver Haas (1992).

La formación política en el marco de la renovación peronista: la experiencia del CEPARJ

La trágica experiencia del segundo peronismo dejó en los jóvenes economistas, que luego liderarían el equipo económico provincial, una lección determinante para el futuro del colectivo. El fracaso en el gobierno había obedecido, en su lectura, al arribismo y oportunismo asociado con la inmediatez del poder, la ausencia de adecuados criterios de selección de los funcionarios, la interferencia del contexto político y la falta de visión estratégica. Se debía avanzar en la formación de cuadros según el modelo que ofrecía el Instituto Di Tella: un grupo amplio de sólida formación y resguardado de la coyuntura política.

En esta línea, era necesario desarrollar un staff que, formado en el campo de la economía, reuniera especialización y visión política. Un colectivo reducido de cuadros dedicado a estudiar el escenario nacional en sus diversas dimensiones, y preparar las condiciones para el gobierno sobre la base de estudios y proyecciones que previeran estrategias y medidas en diversas escalas temporales de la intervención. Este colectivo debía sustraerse de las luchas políticas cotidianas y comprometerse, en cambio, en la construcción de la política de largo plazo, la dirección intelectual de los procesos políticos y económicos, y su interpretación. El compromiso en términos de "alta política" constituiría un adecuado reaseguro frente al eventual sesgo "tecnocrático" que pudiera producirse.

La oportunidad para poner en práctica esta redefinición de la actividad militante se abrió con la recuperación de la democracia en 1983. La derrota del peronismo en las elecciones de ese año tanto en el nivel nacional como en el provincial desató en el seno del partido un movimiento de renovación que tuvo a Antonio Cafiero como uno de sus principales referentes, y que apostó a la democratización de la vida partidaria. El gobierno de la Provincia de Buenos Aires constituyó, en el programa renovador, un objetivo estratégico a alcanzar, con vistas a lograr seguidamente el triunfo en el nivel nacional.

En ese contexto Cafiero creó el Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (CEPARJ), y designó al economista Rodolfo Frigeri en la coordinación de los equipos encargados de elaborar los programas de gobierno tanto para el nivel nacional como para el provincial. A esos equipos se integraron jóvenes cuadros que expresaban una forma nueva de concebir la actividad política: además de sus convicciones, eran sus saberes especializados los que se convertían en credenciales relevantes para formar parte de ellos. El predominio de estos perfiles constituyó una de las notas distintivas del movimiento renovador, que cifró su distanciamiento de ciertas prácticas del peronismo y el desarrollo de nuevas for-

mas de hacer política en la consolidación de conocimiento sustantivo sobre las cuestiones que integrarían la agenda de gobierno.<sup>15</sup>

El CEPARJ comenzó a funcionar en el año 1985 en la ciudad de Buenos Aires. A esa estructura se sumó Jorge Remes Lenicov, quien ya era Director Provincial de Estudios Económicos dentro de la Subsecretaría de Programación y Desarrollo Económico del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires,<sup>16</sup> y contribuiría a incorporar a otros compañeros de militancia como Carlos Mosse, Sergio Bugallo, José Sbatella y Jorge Sarghini. Diferencias de criterios en torno a la manera de encarar las tareas y las prioridades a establecer llevaron a los economistas bonaerenses a la organización, en 1986, de una estructura diferenciada, el CEPARJ La Plata, destinada a preparar una plataforma para asumir el gobierno de la Provincia.

Esta decisión brindó contornos propios a la construcción de una alternativa de poder para disputar el gobierno de la Provincia de Buenos Aires de cara a las elecciones de 1987. Armar equipos para el gobierno, dotarlos de capacidad de intervención sobre la base de información que sustentara diagnósticos y propuestas, y recuperar desde estas capacidades así construidas la “credibilidad del peronismo como movimiento responsable para la gestión pública”: tal era el sentido del trabajo político que se propuso el colectivo coordinado por Jorge Remes Lenicov.<sup>17</sup>

El CEPARJ La Plata reunió a un conjunto de cuadros políticos cuyas credenciales tenían al menos dos de las siguientes tres fuentes: la experiencia militante y, sumado a ello, la convicción acerca de la necesidad de replantear la situación del justicialismo bonaerense; el saber especializado vinculado con los diversos campos de intervención pública; y el conocimiento práctico asociado con el trabajo en las áreas de la gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires. En el Boletín N° 1 de julio de 1986, una “carta de presentación” en la que se definían los principios y acciones, los objetivos y la modalidad de trabajo, se convoca-

---

<sup>15</sup> El conocimiento sobre la renovación peronista se ha visto acrecentado como consecuencia de la publicación de un conjunto de trabajos compilados por Marcela Ferrari y Virginia Mellado que documentan dicha experiencia en varias provincias, incluida la de Buenos Aires (Ferrari; Mellado, 2016). Las memorias de Antonio Cafiero (2011) constituyen, por cierto, una aproximación imprescindible, así como el trabajo de Levitsky (2005).

<sup>16</sup> Remes Lenicov ingresó al Ministerio de Economía convocado por Alberto Barbeito, economista a quien conoció en la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo Económico –FIDE–, un centro de estudios y análisis de realidad argentina desde sus diversas dimensiones, con énfasis en la económica, creado en 1978. Barbeito fue Subsecretario de Programación y Desarrollo Económico del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires durante la gestión de Roberto Tomasini, en la gobernación radical de Alejandro Armendáriz.

<sup>17</sup> CEPARJ 5. La documentación sobre el CEPARJ que cito forma parte del archivo personal de Jorge Remes Lenicov.

ba a los militantes peronistas que contaran con un perfil técnico y profesional. La reinención de la militancia estaba directamente relacionada con la manera en que fue procesada la derrota del proyecto de 1973, cuyo punto de inflexión estuvo tempranamente expresado en el viraje de 1974, y se formalizaría con el advenimiento de la dictadura de 1976. La diáspora de los militantes se tradujo en variados caminos y alternativas. Quienes eligieron continuar haciendo política, comprendieron la necesidad de renovar métodos y contenidos para lograr unas metas y propósitos que consideraban idénticos a los que abrazaron en las luchas de fines de la década de 1960 y principios de la de 1970. Reinventar la militancia direccionándola hacia la preparación para la función de gobierno, suponía amalgamar aprendizajes en un sentido que ponía en cuestión algunos estereotipos construidos en torno al trabajo político. Tal como lo expresa el siguiente testimonio:

“En la estructura tradicional el PJ se movía por cantidad de afiliados y representación política territorial ... Esa era una forma de llegar ... y de hecho había en La Plata ... Unidades básicas ... [una de ellas con un] un gran organigrama de la provincia de Buenos Aires, y todo el que iba a su unidad Básica se anotaba para aspirante a cargos ... Entonces se iban anotando, se anotaban tipos, qué sé yo, uno que laburaba en la Dirección de Rentas, se anotaba de Director de Rentas, entonces, y después se suponía que de eso iba a salir los dirigentes de cada área. Era como repartirse un botín ... Sigue existiendo esa visión, todavía, en un montón de ... de militantes políticos, que el acceso al cargo es un pago, no interesa si sabés o no sabés, si tenés capacidad, no tenés capacidad, si tenés un plan, un cargo ¿con qué te pagaron? soy Subsecretario, no importa. Y esa visión estaba en el PJ. Y nosotros lo que teníamos era una visión de planeamiento y no éramos caros, políticamente... teníamos representación territorial por el partido, pero en lo técnico político. No teníamos un enlace donde además de eso hubiera que pagarle a los punteros... lo que hizo que entráramos en el CEPARJ y tuviera más del 70% del Gabinete de Cafiero por el CEPARJ, contra la protesta de toda la estructura política, que lo denunciaba a eso como una captación de la ‘Cafieradora’ y la ‘Cafieradora’ que para ellos había desplazado a la estructura del PJ.”<sup>18</sup>

La función de gobierno fue predominante en la definición de los contenidos y prácticas del trabajo político, pero el frente universitario, aquel en el que los economistas habían hecho sus primeras armas políticas, también fue considerado. En estos movimientos se perfilaba una de las preocupaciones centrales del núcleo duro del equipo de economía provincial: la formación de los cuadros políticos desde una perspectiva integral que incluía la formación universitaria.

<sup>18</sup> Funcionario área política tributaria, tercera línea.

El trabajo del CEPARJ fue organizado a partir de la definición de ejes para el desarrollo de la plataforma de gobierno, un esquema y pautas para su elaboración, y comisiones que abordaban campos específicos, cada una de las cuales contaba con un responsable.<sup>19</sup> Los documentos consultados ponen de relieve el carácter fuertemente autocentrado de la proyección que el grupo de trabajo le otorgaba a la Provincia de Buenos Aires, toda vez que en la identificación y explicitación de los ejes las referencias al contexto general y especialmente al nivel nacional eran prácticamente inexistentes.<sup>20</sup> Al mismo tiempo, la tarea de gobierno en la Provincia tendría un papel “ejemplificador” y legitimador del peronismo renovador:

“No hay que olvidar que los dos años que median entre 1987 y 1989 serán cruciales para la elección presidencial. Lo que se haga –o deje de hacer– será tomado como ejemplo de la capacidad del peronismo renovador para dirigir los destinos del país. Esto exige prometer solo lo que efectivamente pueda realizarse y asumir con programas de acción bien definidos para evitar que transcurra el primer año estudiando la Provincia.”<sup>21</sup>

Otra nota distintiva del estilo de trabajo que se buscaba promover desde el CEPARJ La Plata era la rigurosidad en la elaboración de los insumos y las propuestas a cargo de cada comisión, con particular énfasis en la explicitación de los instrumentos y recursos.<sup>22</sup>

El CEPARJ La Plata trabajó intensamente desde su creación a principios de 1986 hasta las elecciones provinciales de septiembre 1987, en que Cafiero obtuvo el triunfo, para disminuir su ritmo de actividad hasta su disolución en 1989. En ese lapso multiplicó los intercambios con los referentes del peronismo en las diversas regiones de la Provincia, al tiempo que mantuvo una tensa relación con la sede central localizada en la ciudad de Buenos Aires. Su producción consistió en boletines informativos, documentos para la discusión de estrategias y políticas, insumos para fundar las propuestas de políticas, metodologías de trabajo y las bases para la elaboración de un plan trienal de gobierno.

Algunos de los ejes abordados en este período de intenso trabajo se convertirían en verdaderos tópicos de la agenda provincial y de la relación con Nación. Entre los más destacados, cabe mencionar la cuestión de los ingresos y la necesidad de su tratamiento en el frente interno vía mejoramiento de la recaudación y en

<sup>19</sup> CEPARJ 1, 4, 5 y 7. En el Capítulo 3 de mi tesis desarrollo estos temas con mayor detalle.

<sup>20</sup> Documentos posteriores plantean la relación con Nación en términos de hipótesis de conflicto que corrigen esta primera aproximación, por ejemplo, en relación con la prestación de servicios públicos y el reparto de responsabilidades al respecto (CEPARJ 9). Sin embargo, cabe destacar que la interacción con el nivel nacional se resuelve desde la construcción de una perspectiva netamente provincial.

<sup>21</sup> CEPARJ, 4.

<sup>22</sup> CEPARJ, 5.



el frente externo vía discusión del reparto de los recursos coparticipables; la desigualdad regional y su expresión concentrada en las problemáticas del conurbano bonaerense; la descentralización como estrategia para favorecer el desarrollo democrático en el nivel local; y la cuestión de las inundaciones en su doble expresión rural –la cuenca deprimida del Río Salado– y urbana –las cuencas del conurbano bonaerense–.

El CEPARJ adquiriría para los militantes que se formaron en esa época, e incluso para las siguientes generaciones, un carácter mítico y fundacional asociado con las condiciones de apertura y debate en que se formaron los cuadros y los modos de construcción colectiva del programa de gobierno.<sup>23</sup> La idealización de la experiencia de la renovación peronista y su corolario en la gobernación de la Provincia de Buenos Aires es más pronunciada aun en contraste con la vida política provincial posterior, que trasuntó un cierto aletargamiento en el plano de las ideas vis a vis de la dinámica territorial de la política, que constituyó la modalidad distintiva de construcción de poder político bajo el liderazgo de Eduardo Duhalde en la década de 1990.

En ese proceso se consolidó un equipo de trabajo para el gobierno de la Provincia de Buenos Aires que nutrió las primeras y segundas filas de la gestión. Dentro de ello, se destacó el equipo del Ministerio de Economía provincial, cuyo análisis realizo en el siguiente apartado.

El equipo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires se caracterizó, entre 1987 y 2007, por una importante estabilidad tanto en la organización de sus estructuras de gestión como en los elencos que las integraron.

---

<sup>23</sup> En ese marco, la figura de Cafiero es valorada prácticamente sin fisuras por la totalidad de los protagonistas: “[en relación con las inundaciones] yo... lo había estudiado durante tres años... conocía la génesis de las inundaciones... Entonces ahí nosotros hicimos, a pedido de Antonio Cafiero... fijate ... la generosidad política que había en esa época. Yo trabajaba en una empresa de consultoría que estaba haciendo ese trabajo. Y Cafiero pidió ‘che, por qué no me hacen una propuesta, amplíen, incluyan otra gente, hagan un equipo ilustre, bien ilustrado, digamos, con los mejores especialistas, para asesorarme’ ... Entonces desde el grupo en que yo participaba se convocaron a especialistas de primer nivel nacional para aportar ideas ... Entonces yo me siento orgulloso de esto, pero la verdad es que ... lo trascendente acá es el equipo ...por qué se pudo hacer esto, porque existía en la estructura política una permeabilidad extraordinaria, convocando a la gente que tenía conocimiento sobre la materia ... entonces en esa época, Antonio gran constructor... es decir ‘bueno, muchachos, todo lo que han pensado, adelante, ahora hay que hacerlo’, y eso es lo que nos dijo Antonio Cafiero” (funcionario área Ingresos Públicos, segunda línea).

Al inicio del período el Ministerio contaba con tres subsecretarías: Hacienda, Finanzas y Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal. En 1994 el Programa perdió ese rango para retomar su carácter original de unidad ejecutora, y en 1996 se creó la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal, que junto con la de Finanzas y la de Hacienda –que pasó a denominarse Secretaría de Ingresos Públicos–,<sup>24</sup> conformaron la estructura básica del Ministerio que se mantuvo hasta el final del mismo.<sup>25</sup>

La creación de la Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal supuso la jerarquización de las relaciones intergubernamentales (con Nación y con los municipios) que venían desarrollándose en el marco de la Subsecretaría de Finanzas, que de esta manera tuvieron un espacio propio de despliegue y se constituyeron en el marco para la definición de la política tributaria. Ello permitió a la Subsecretaría de Finanzas concentrarse en la actividad de análisis y asignación del gasto. Por su parte, la tradicional área de hacienda se puso a tono con los tiempos, renovando su denominación con la referencia más amplia a los ingresos públicos, pero conservando los tres pilares de su actividad: el registro de la propiedad, el catastro y la administración de la recaudación.<sup>26</sup>

Un rasgo distintivo del Ministerio de Economía es el lugar otorgado en sus estructuras a la producción y elaboración de información de base, actividad próxima a la de investigación. Los “estudios fiscales” y los “estudios económicos” estaban a cargo de sendas direcciones provinciales en el ámbito de las Subsecretarías de Finanzas y de Política y Coordinación Fiscal, respectivamente. Además de ello, durante la gestión de Jorge Remes Lenicov se creó el Grupo de Investigación Económica, integrado por jóvenes economistas, cuya producción alimentó gran parte de las publicaciones periódicas Cuadernos de Economía y Noticias de Eco-

<sup>24</sup> Esta Secretaría retorna hacia el fin de la misma década al rango original de Subsecretaría (Decreto 35/99).

<sup>25</sup> Esta estructura experimentaría importantes modificaciones a partir de 2011 (decreto 42/11): la Subsecretaría de Ingresos Públicos recupera su viejo nombre –Hacienda–, en tanto que las de Finanzas y Política y Coordinación Fiscal desaparecieron, refuncionalizándose bajo dos nuevas denominaciones: Coordinación Económica y Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales. Sin dudas la innovación más relevante fue la creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires –Arba– a fines de 2007, que supuso su separación funcional del Ministerio. Desde fines de 2015, con el cambio de gobierno tuvo lugar una nueva reestructuración, a partir de la cual son cuatro las subsecretarías: Coordinación Económica, Hacienda, Finanzas e Inversión Pública.

<sup>26</sup> Esta última actividad, a cargo de la decimonónica Dirección Provincial de Rentas, fue la que experimentó las mayores redefiniciones en su estructura interna: en 1994 y 2005 se produjeron modificaciones que la tuvieron como única protagonista, y que apuntaban a refinar y precisar algunas funciones como las de auditoría, cobro de deudas y descentralización de la administración tributaria en el primer caso, y a generar estructuras de conducción adicionales en el segundo.

nomía, y contribuyó al desarrollo de la capacidad analítica del Ministerio económico provincial.<sup>27</sup>

En cuanto a los elencos, la continuidad observable en algunas áreas de la gestión, como en el caso de la Subsecretaría de Finanzas, o en la rotación entre posiciones como en los casos de Jorge Sarghini y Gerardo Otero, contrasta con la situación en el área vinculada con los ingresos públicos, que no solo experimentó recambios sucesivos, sino que incorporó figuras externas. El "hervidero" de los ingresos públicos, tal como lo calificó uno de los entrevistados, con la Dirección Provincial de Rentas en su centro, constituyó a lo largo del período considerado un "talón de Aquiles" para la conducción del Ministerio, evidenciado en la dificultad para lograr un liderazgo continuado en manos de personal propio. No obstante, la turbulencia en la cima del área contrasta con la circulación de algunos cuadros medios cuyo sentido de pertenencia al Ministerio de Economía fue forjado a partir de la relación con sus principales referentes. Así lo pone de manifiesto el siguiente testimonio:

"(...) en un lado o en el otro éramos los mismos que íbamos cambiando las ubicaciones. Estábamos en la dirección técnica, después asesora del Subsecretario [de Finanzas], después volví a la Dirección de Recaudación. Después me fui, volví al [Programa de Fortalecimiento Fiscal financiado por el] PNUD. Y los que estábamos éramos los mismos."<sup>28</sup>

Así como es posible identificar estas dinámicas de rotación y circulación dentro y entre las áreas de la gestión del Ministerio, otro tanto ocurre en materia de intercambios de personal técnico-político entre los niveles nacional y provincial. Si en el área de los ingresos públicos los sucesivos gobiernos provinciales demandaron la "importación" de figuras, la Provincia también "exportó" parte de su elenco para ocupar puestos de relevancia en el Ministerio de Economía de la Nación, empezando por Jorge Remes Lenicov, quien estuvo al frente de la cartera en la crítica coyuntura de salida de la convertibilidad, por escasos cuatro meses a principios del año 2002, y siguiendo por Carlos Mosse, secretario de

---

<sup>27</sup> Estas dos publicaciones, desarrolladas a lo largo del período considerado, cumplieron propósitos diferenciados: las Noticias de Economía constituyeron la tribuna desde la cual el equipo económico provincial comunicaba las políticas y medidas, al tiempo que discutía cuestiones de escala nacional, siendo la del federalismo económico y la coparticipación federal de impuestos una de las más destacadas. Los Cuadernos de Economía, por su parte, tenían un carácter académico, y buscaban abrir un espacio de discusión e intercambio sobre temas y cuestiones desarrollados con arreglo a las pautas de producción del trabajo científico. Su análisis escapa al presente artículo, y es merecedor de un trabajo específico.

<sup>28</sup> Funcionaria cuarta línea áreas política y administración tributaria.

Hacienda durante la gestión de Roberto Lavagna (2003-2007), o Sergio Bugallo, en la presidencia del Mercado Central (2002-2004).<sup>29</sup>

La reconstrucción de las trayectorias de estas y otras figuras que ocuparon posiciones centrales e intermedias en las diversas áreas de gestión del Ministerio de Economía provincial permite advertir la consistencia y continuidad que adquirieron en el desarrollo de las actividades del Ministerio. Ello está en la base de su caracterización como equipo.

¿Es la metáfora del equipo la que expresa adecuadamente esta experiencia de trabajo estatal en la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles fueron los alcances y límites de este colectivo devenido en una organización cohesionada, considerada por “propios y ajenos” como un raro avis dentro de las estructuras generales de la gestión pública provincial? Dentro de ello, ¿cómo se explica la condición de “anti-equipo” del área de ingresos públicos?

La imagen del equipo para dar cuenta de modos de relacionamiento y prácticas de trabajo dentro de las organizaciones es de vieja data. La literatura sobre organizaciones recurrió a ella inspirada en las dinámicas de ciertos deportes en los que se destacan las virtudes del trabajo mancomunado en pos de unos objetivos compartidos. Su capacidad para estilizar los atributos que idealmente se asocian con el funcionamiento de una estructura en la que cada parte componente está destinada a contribuir con el resultado general, hacen del equipo la metáfora más popular que resume la cultura organizacional, facilita el autoentendimiento de los integrantes y construye su imagen externa.

Esta metáfora del equipo, es poderosa por su simpleza y su pregnancia social.<sup>30</sup> Connota una ética de la participación a partir de la cual los integrantes de la organización comparten procesos y resultados abstrayendo jerarquías y asimetrías, desdibujando aproximaciones individualistas e igualando y totalizando tanto lo bueno como lo malo: el equipo juega como un todo; el equipo pierde o gana.

Destilada de la compleja vida de cualquier organización y los procesos decisivos que en ella tienen lugar, la metáfora conlleva otros dos conjuntos de simplificaciones: autoridad y virtud. Los equipos tienen entrenadores, capitanes y defensores –una jerarquía implícita según la cual algunos dirigen y otros son

<sup>29</sup> El caso de Carlos Fernández –quien alternó funciones relevantes en la Provincia y en Nación, llegando a ocupar las posiciones máximas de las carteras de economía en ambas jurisdicciones– puede considerarse como uno de tipo “mixto”, ya que si bien inició su trayectoria en la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación a fines de la década de 1980, es egresado de la carrera de economía de la UNLP, y ha forjado vínculos con el “núcleo duro” del equipo de economía provincial.

<sup>30</sup> El análisis sobre los alcances del equipo como concepto pero también como metáfora de la organización tiene en cuenta las contribuciones de Carpenter (2001) y Go man (1997).

dirigidos—. Este ordenamiento goza de reconocimiento y aceptación por parte de los miembros y no alcanza a diluir en su auto-comprensión la idea-fuerza del conjunto que juega un mismo partido, de la totalidad que “tira del mismo carro”. Ser parte del equipo demanda virtudes tales como la persistencia y el sacrificio de las metas puramente individuales.

La relación de equipo se caracteriza por dos componentes centrales: por un lado, la dependencia recíproca por encima de diferencias sociales o estructurales; y por el otro, la familiaridad entendida como una suerte de cofradía sostenida no necesariamente por el afecto, sino por el hecho de ocupar un lugar y contribuir a preservar los discursos, fundamentos y prácticas que componen la cultura organizacional del colectivo. En la relación entre los miembros del equipo se construyen códigos elementales de actuación entre los cuales se destaca el “principio de unanimidad” frente a otros actores externos y los subordinados.

En el Ministerio de Economía provincial se formó una red relativamente compacta de vínculos, cuyo modo de constitución asemeja la de los círculos concéntricos que se producen cuando arrojamamos un objeto al agua. Un primer punto, un núcleo inicial, que en su avance fue amplificando la trama de relaciones, configurando una red flexible y resistente a la vez. Como señalé en el apartado anterior, ese núcleo inicial se originó en la actividad militante de las décadas de 1970 y 1980, en la etapa de la formación universitaria primero y en la renovación peronista en el marco del CEPARJ después. Desde el triunfo de Cafiero y el desembarco en el Ministerio de Economía provincial, su despliegue bajo la lógica de proximidades relativas tuvo cuatro fuentes principales: los lazos de amistad forjados en el barrio o el pueblo de origen, los vínculos construidos en la actividad militante y en la formación universitaria, y la confianza generada en situaciones de trabajo. En algunos casos estas diversas fuentes confluyen; si bien esa confluencia contribuye a explicar la solidez en algunas relaciones dentro del equipo, no resulta una condición para la constitución de los sucesivos círculos concéntricos que lo compusieron.<sup>31</sup> Fuera cual fuese la fuente inicial de la vinculación, la confianza y la amistad construida en la situación de trabajo dentro del propio Ministerio fue el hilvanador de los círculos concéntricos y los vasos comunicantes entre los subgrupos formados dentro del colectivo. Esos lazos de amistad y confianza tenían un sustento compartido en el conocimiento especializado vinculado con los asuntos a cargo del Ministerio: las finanzas públicas como campo aplicado de la economía.

<sup>31</sup> Así en el “núcleo duro” dos de las cuatro fuentes –actividad militante y formación universitaria– están en la base del vínculo forjado entre Remes Lenicov, Sarghini y Mosse; mientras que tres –el conocimiento en el pueblo de origen y las dos anteriormente mencionadas– cimentaron la relación entre Mosse y Sarghini; y la situación de trabajo fue la fuente que explica la relación que Otero construyó con Remes Lenicov, Mosse y Sarghini.

El reclutamiento de los integrantes del equipo económico provincial se verificó por la activación de lazos tanto fuertes como débiles,<sup>32</sup> construidos en los diversos ámbitos y espacios de socialización ya mencionados. También hubo un momento, a inicios de la década de 1990, en que el canal empleado fue más formal y basado en la valoración de capacidades de análisis, para la integración del Grupo de Investigación Económica. Como lo recordó un entrevistado:

"...fue [Jorge] Remes [Lenicov] el que armó el G[rupo de] I[nvestigaciones] E[conómicas], y él hizo un concurso, entonces tuvimos que venir un mes acá al Ministerio, a rendir exámenes ... cada uno preparaba temas y había un hombre que nos seleccionaba... Un economista que tenía Remes, que es un hombre muy académico... eran exposiciones de temas... él iba pidiendo un tema, y teníamos que venir a la semana... Exposición oral... y debate entre nosotros. Eran temas bien generales... por ejemplo de equidad, de eficiencia... no eran de la provincia, eran temas más que nada teóricos... lo que le interesaba era que discutiéramos entre nosotros. Y él evaluaba... la discusión, la postura que tomábamos... Y además... teníamos que presentar informes escritos, nos habrá evaluado cómo escribíamos... Fue riguroso."<sup>33</sup>

Las relaciones así iniciadas y consolidadas en la situación de trabajo dieron lugar a prácticas y construcciones de sentido sobre esas prácticas de una notable homogeneidad, imprimiéndole al colectivo un sello distintivo tanto hacia adentro como hacia afuera: la permanencia en los puestos y en las posiciones sobre los diversos asuntos permitió el desarrollo de relaciones de confianza con diversos actores provinciales –legisladores, intendentes, gremios, pares ministeriales, entre los más relevantes– que facilitaron el trabajo de las medidas ministeriales, su comunicación e instrumentación. Esta consistencia en términos de prácticas e ideas se convirtió en un activo valioso tanto para las primeras filas como para los cuadros medios y cimentó su reputación. Su condición de cuerpo de elite, una concepción del trabajo público que no dejaba de lado el compromiso político, estuvo en la base de la continuidad del equipo no obstante los cambios de gobierno que, si bien se inscribieron dentro del ancho mundo del peronismo provincial, no dejaron de contener y promover orientaciones de políticas públicas diferenciadas.<sup>34</sup>

El prestigio construido a partir del manejo de las cuentas provinciales en coyunturas críticas –la hiperinflación de 1989 y la crisis de 2001– y en períodos de re-

<sup>32</sup> Granovetter (1973 y 1983).

<sup>33</sup> Funcionario tercera línea, área política tributaria.

<sup>34</sup> De acuerdo con las entrevistas realizadas, no había dentro y fuera del peronismo provincial un elenco semejante que pudiera disputar tales posiciones.



lativa calma e incluso de recuperación del ciclo económico,<sup>35</sup> pero también por la rigurosidad en el mantenimiento de las posiciones en la interacción con actores estatales y sociales tanto de la Provincia como de Nación, colaboró para que los diversos gobernadores que se sucedieron en el período considerado mantuvieran los elencos de este ministerio mientras renovaban las primeras y segundas líneas del resto.<sup>36</sup>

Invitados a identificar los atributos que los distinguieron como colectivo, quienes lo integraron destacaron, además de su auto-caracterización como “equipo”, las mismas cualidades y valores como si se hubieran puesto de acuerdo: una imagen ideal en la que se sintieron representados, el espejo en el que quisieron ser mirados y la justificación general del sentido de sus acciones. Honestidad, seriedad, lealtad, respeto, confianza entendida como delegación de la responsabilidad y autonomía conferida a los miembros, argumentos fundados en el conocimiento, prolijidad y rigurosidad técnica, sentido de lo público..., tales son los rasgos que los entrevistados coincidieron en destacar como “marcas” de la experiencia de este colectivo. Como lo señaló uno de ellos:

“(...) teníamos una formación común, teníamos una historia común, teníamos una militancia común pero yo creo que por sobre todo teníamos amistad... Hay cosas que no se hablan. Hay cosas que se dan por enten-

---

<sup>35</sup> No obstante, las crónicas penurias fiscales comprometieron invariablemente el logro de equilibrios duraderos. Bajo las condiciones de presión fiscal ascendente, capacidad extractiva fuerte pero descendente y recursos coparticipables también con comportamiento descendente, los números provinciales estuvieron en muy pocas oportunidades en situación de equilibrio. Esta fue sin dudas la situación crónica compartida por prácticamente todas las provincias, y en ese marco Buenos Aires fue una de las que mayor empeño puso en revertirla, lo que se pone de manifiesto en el comportamiento del déficit como proporción del Producto Bruto Geográfico. A partir de la información aportada por la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Dirección Provincial de Estadísticas, se advierte que los picos coinciden con las coyunturas críticas que tuvieron epicentro en los años 1989 y 2001; el déficit nunca superó el 3,5% del PBG, y tendió a colocarse alrededor del 1%, con una tendencia a su aumento. Se alcanzó superávit solo en cuatro años de la serie comprendida entre 1987 y 2007: 1992, 1993, 1997 y 2004.

<sup>36</sup> Esta afirmación se sustenta en los aportes de los diversos entrevistados y requiere mayor evidencia empírica para ser respaldada. Una reconstrucción de los planteles de las diversas áreas de la gestión pública provincial equivalente a la que realicé para el Ministerio de Economía desde 1983 y hasta 2007 resulta, con todo, una tarea ciclópea que solo tendría lugar en la medida en que surgieran proyectos de investigación que así lo justifiquen. El análisis de la “burocracia política” de la Dirección General de Cultura y Educación realizado por Sergio Ago, Julián Bertranou y Carolina Foglia (2016) permite comprobar que esta importante área de la gestión provincial se caracterizó por la permanencia de los elencos y la rotación de los funcionarios dentro de esa pauta general, aun cuando las primeras y segundas filas manifestaron modificaciones en función de la impronta particular que cada gobernación buscó imprimir a lo largo del período considerado.

didadas, más allá de que lógicamente siempre se corre el riesgo de que cuando las cosas se dan por sobreentendidas, a veces no son así ... No necesitamos mirarnos ... Nosotros hacíamos unas reuniones que las autoconvocábamos ... Nosotros éramos 'La Jabonería de Vieytes'<sup>37</sup>

Este notable sentido comunitario que parecía no presentar fisuras y se producía y reproducía en las rutinas y prácticas de los integrantes del equipo para alcanzar al conjunto del Ministerio de Economía, fue la base de una cultura plena de metáforas, valores y cualidades que construyeron una analogía entre la organización tal como era y la organización que quería ser. Si las formas de conceptualización y reconceptualización de las organizaciones contribuyen a reducir la complejidad, remitiendo a entidades simples como son el equipo, la escuela, la iglesia, una hermandad, una máquina, en la experiencia del Ministerio de Economía provincial durante los 20 años considerados, ninguna parecía encajar mejor que la "orga", expresión propia de la actividad militante a caballo de las décadas de 1960 y 1970, que aludía especialmente a las organizaciones armadas que caracterizaron a las luchas políticas de esas épocas. Una formación cerrada que se presenta monolítica hacia afuera y admite revisiones y críticas hacia adentro sobre la base de jerarquías estructurantes de su vida interna, reconocidas y validadas por sus miembros, y la lealtad por sobre todo otro principio organizador. La "orga" como mejor síntesis del equipo del Ministerio de Economía provincial apareció en la evocación de varios de los entrevistados, tanto de aquellos que formaron parte de él como de quienes se vincularon con dicha experiencia desde afuera.

En el análisis de las elites suele destacarse la simultaneidad de posiciones como expresión de su poder e influencia, por la circulación en y por diversos campos de la actividad social.<sup>38</sup> Los integrantes del equipo de economía provincial, aun cuando participaron y se movieron de manera más o menos consistente y sostenida en diversas redes, tuvieron como marca y referencia para construir su identidad al Ministerio de Economía, el espacio que los constituyó como colectivo, y del cual portaron su credencial de pertenencia con orgullo.

La imagen idealizada del equipo económico provincial pareció guardar, a la luz de las fuentes disponibles, cierta correspondencia con las prácticas que caracterizaron su trayectoria y desempeño. Sin embargo, la identificación de dos fisuras permite reponer una trama más compleja. La primera se relaciona con el afloramiento, en el seno del colectivo, de diferencias en torno a prioridades y modos de desarrollar las acciones, y disputas vinculadas con las posiciones dentro de las estructuras de la gestión ministerial, que amenazaron el "principio de unanimidad"; la segunda se expresó en términos del desarrollo de un flanco débil

<sup>37</sup> Funcionario del Ministerio de Economía, tercera línea área de coordinación con los municipios.

<sup>38</sup> Wright Mills, 1960; Boltanski, 1973; De Saint Martin, 2001.

dentro de la singular fortaleza que caracterizó al equipo, el área de los ingresos públicos. La primera fisura pudo ser reabsorbida; la segunda, en la medida en que tenía como base limitaciones en los saberes dominantes en los integrantes del equipo, se erigió en su contracara, esto es, un “anti-equipo”.

Como vimos anteriormente, los economistas platenses tuvieron su bautismo de fuego como colectivo en el proceso de la renovación peronista de mediados de la década de 1980, en el que redefinieron su trabajo militante a través de la experiencia del CEPARJ de La Plata. Esa redefinición se coronó exitosamente dando lugar al desarrollo de la experiencia bajo análisis, pero sus alcances y contenidos diferenciados se pondrían de manifiesto a lo largo de la década de 1990, sobre todo a partir del triunfo de Carlos Menem en el nivel nacional en 1989, y de Eduardo Duhalde en el nivel provincial en 1991. Perspectivas distintas en torno al ritmo e intensidad de las intervenciones –y también su dirección– aparecerían al calor de la hiperinflación de 1989, el perfil que Menem le imprimió al gobierno nacional, y las adaptaciones que experimentó el justicialismo provincial conducido por Duhalde. Esas perspectivas distintas hablaban del aggiornamiento del grueso de los integrantes del equipo –y especialmente de quienes ocuparon las posiciones máximas dentro del Ministerio– en consonancia con las transformaciones en las “lentes conceptuales” que caracterizaron a la década de 1990. También eran expresión del constreñimiento asociado con la toma de decisiones, versus el mantenimiento de las convicciones ligadas con la vertiente transformadora y revolucionaria del peronismo de fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, y el consiguiente desarrollo de posiciones críticas ante las transformaciones que se sucedieron en la sociedad y el estado nacional.

Un primer punto de quiebre se produjo cuando Menem le solicitó a Cafiero cuadros para organizar sus elencos en el gobierno nacional a partir de su triunfo en las elecciones de 1989: inaugurando –al menos en el período estudiado– los intercambios entre Provincia y Nación, quien era el Ministro de Economía de la Provincia, Rodolfo Frigeri, ocupó la posición de Secretario de Hacienda de la Nación, llevando consigo a José Sbatella y Sergio Bugallo, entre las figuras más destacadas dentro del equipo económico provincial en pleno proceso de formación.<sup>39</sup> La experiencia no duraría más de seis meses, pero sería suficiente para sacar a la luz las diferencias entre quienes se habían ido y regresado, y quienes se habían quedado.

Así como estos cortocircuitos quebraron la armonía desde el punto de vista de las ideas y el contenido de las políticas a desarrollar, también se verificaron situaciones de malestar asociadas con la ocupación de posiciones: la redefinición de las funciones del Ministerio de Economía que condujo a su especialización en

---

<sup>39</sup> En esa misma coyuntura se produjo la “mudanza” de Felipe Solá, quien abandonó el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia para ocupar la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

las finanzas y el abandono del campo vinculado con la promoción y regulación de las actividades productivas, supuso que algunos miembros se vieran obligados a redireccionar sus carreras, o bien a reinsertarse en otras áreas de la gestión provincial como el Ministerio de la Producción. En estos casos, la expansión de las áreas de gestión colocaba límites a las expectativas de carrera de quienes abrigan, más allá del reconocimiento de los liderazgos dentro del equipo, aspiraciones de avance hacia posiciones de relevancia.

Los conflictos dentro de los integrantes del equipo fueron expresión del propio desarrollo y expansión del colectivo. Ese proceso no solo contribuyó a delinear su perfil y sus contornos, sino que además alumbró el surgimiento de dos espacios en los que los economistas platenses desplegaron la capacidad analítica por fuera del Ministerio de Economía, pero en estrecha asociación con el mismo: el Instituto de Estudios Económicos y Fiscales (IEFE), y el Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), liderados por José Sbatella y Dante Sica, respectivamente. En estos espacios se produjeron perspectivas críticas y alternativas que muchos integrantes del equipo económico provincial compartían, pero que no estaban en condiciones de suscribir y sostener abiertamente por su posición institucional. Ello ponía de relieve la vitalidad de los economistas platenses que buscaban diferenciarse de sus pares nucleados en torno a los thinktanks de cuño liberal, y a quienes el Ministerio de Economía provincial no podía brindarles un marco adecuado y suficiente para ello. Ellos, en fin, completaban a modo de "alter ego" al equipo económico provincial; su exterioridad puede ser vista como una condición de su pertenencia de origen al equipo económico provincial y el modo en que la fisura fue reabsorbida.

Otras fueron la naturaleza y condiciones de la segunda de las fisuras identificadas, que más bien expresa las dificultades que experimentó el equipo económico para penetrar y controlar una trama anidada dentro del Ministerio de Economía provincial, la de la Dirección Provincial de Rentas, que se constituyó en su flanco débil.

Como ya dije, la notable continuidad de los elencos en algunas áreas de la gestión del Ministerio de Economía provincial contrasta con la situación del área vinculada con los ingresos públicos, que no solo experimentó recambios sucesivos, sino que incorporó también figuras externas: tanto Ricardo Cossio como Saúl Bouer y Santiago Montoya, quienes estuvieron al frente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos en 1995-1998, 2001 y 1999-2007, respectivamente, constituían figuras cuya trayectoria pública estaba ligada directa e indirectamente al menemismo en el nivel nacional. ¿Cómo puede explicarse esta accidentada trayectoria del área de los ingresos públicos?

El corazón de la administración tributaria provincial es la oficina de rentas, secundada por el registro de la propiedad y el catastro. Este triángulo ha generado históricamente una trama considerablemente estable de actores estatales y no estatales que comparten un "saber hacer" sobre la tributación que incluye tanto

los aspectos formales y legales como los informales y los que bordean o caen por fuera de lo legal, los cuales configuran una suerte de coto cerrado al que los “profanos” difícilmente tienen acceso.<sup>40</sup> Si hay un campo en el que estas dos caras de la moneda coexisten, incluso con un grado de aceptación y/o tolerancia social bastante elevado, es el tributario: el doble estándar constituye una nota distintiva que involucra por igual a actores estatales y no estatales, pudiéndose encontrar defensores de una y otra postura, e incluso de ambas a la vez.

En la Provincia de Buenos Aires esta cultura tributaria permisiva anida en organizaciones técnico-administrativas más que centenarias que tienen inscriptas de manera indeleble las marcas de la historia; estas que son notas compartidas por el grueso de las instituciones estatales provinciales, cobran una inusitada intensidad en el caso de las rentas bonaerenses. Los rasgos de esta cultura organizacional, y los actores que integran la trama institucional que le da vida, son bastante conocidos y están instalados en el sentido común: el de la administración tributaria y sus aledaños –el registro de la propiedad y el catastro– es un mundo de contadores, abogados, escribanos, ingenieros y agrimensores –tales los perfiles profesionales involucrados– sobre una base de empleados administrativos que son los pilares del movimiento de las oficinas. Unas burocracias sumamente estratificadas que, en virtud del saber especializado que controlan, cultivan vínculos estrechos con sus “pares” externos, nucleados en asociaciones de peso significativo (colegio de escribanos, consejo profesional y colegio de agrimensura, consejo profesional de ciencias económicas, etc.), y a la vez se configuran como un “medio aparte” respecto del resto de las oficinas del Ministerio de Economía, y de la administración pública provincial en general.

Esta trama formaba un “mundo ancho y ajeno” para el equipo económico. Nada podía ser más extraño a estos economistas que habían llegado al Ministerio para “hacer lo que habían soñado siempre hacer”, que el mundo de la administración tributaria, cuyos códigos y lenguaje estaban en las antípodas de la formación macro para el desarrollo y el lugar de las finanzas en esa ecuación que habían construido desde las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Como lo señaló un integrante del equipo cuya profesión era contador, cobrar constituye la tarea más desagradable y los economistas parecían no contar con

---

<sup>40</sup> Por trama institucional entiendo el conjunto de relaciones entre actores estatales y no estatales que intervienen de manera directa e indirecta en la administración tributaria, así como los códigos compartidos que las explican y dotan de sentido para esos mismos actores, muchos de ellos de carácter tácito. Belmartino (s/f) utiliza el concepto para aludir a contextos político-institucionales amplios, de carácter epocal; aquí me tomo la licencia de emplearlo para un campo mucho más acotado, porque creo que es preferible a otros como “red de asuntos” (Hecló, 1993) o “corriente de política” (Fox, 1992) para ilustrar el carácter más cerrado de las relaciones existentes y el sentido que los actores les otorgan. Asimismo, en la conceptualización tengo en cuenta los aportes tanto del institucionalismo histórico del que Belmartino abreva, como del organizativo (Di Maggio; Powell, 1999).



capacidades para ello. Al contrario, y según otro integrante del equipo, “creíamos que teniendo la Subsecretaría de Finanzas manejábamos el Ministerio y... no, no se puede...”.<sup>41</sup> Recaudar era un “arte” del que los economistas carecían.

Hubo dos oportunidades en que el equipo de economía provincial intentó abordar la administración tributaria colocando a referentes propios,<sup>42</sup> y quienes protagonizaron esas dos experiencias tienen un recuerdo amargo y negativo de las mismas, que expresa frustración e impotencia como consecuencia de las dificultades para llevar adelante los objetivos de mejoramiento del trabajo en estas oficinas.

No obstante ello, se ensayaron todas las iniciativas y medidas posibles: como expresarían los propios protagonistas, “no dejamos nada por hacer”.<sup>43</sup> Pero todo eso que no “dejamos de hacer” parecía recordar una y otra vez la distancia entre economistas que diseñaban la política tributaria y contadores y abogados encargados de su ejecución. Aquí se ponía en juego una frontera no solo conceptual, sino fundamentalmente práctica. La vieja dicotomía entre política y administración cobraba en la cuestión tributaria provincial una fuerza y actualidad significativa y perdurable.

Cierto que esta ajenidad no impidió el tejido de vínculos significativos con referentes de este “cuerpo extraño”, al punto que algunos de los que fueron “importados” terminaron sintiéndose parte del equipo:

“Yo del [19]95 al [19]98 puedo decirlo pero con total convicción, yo me sentí parte de ese equipo económico. Me hicieron sentir parte, no lo era y me hicieron sentir parte de ese equipo económico. Por eso será que ... conservo tanto afecto por estas personas, ¿no? Porque realmente... como ellos conocían que traíamos toda la experiencia de Capital, la respetaban mucho. Es decir ... que las medidas que tomábamos eran las medidas que considerábamos las mejores para la Provincia y que dieron resultado.”<sup>44</sup>

Pero así como la administración tributaria de la Provincia de Buenos Aires reúne rasgos que dan cuenta de máquinas burocráticas gobernadas por el carácter repetitivo de las actividades, el conservadurismo y la fragmentación, también anida en ella condiciones para el trabajo creativo e innovador, y patrones de actuación fundados en un saber especializado condensado en cuerpos normativos y de organización y almacenamiento de la información como el código fiscal

<sup>41</sup> Funcionaria del Ministerio de Economía, cuarta línea área finanzas públicas.

<sup>42</sup> Cuando Juan Picasso, Eduardo Cerimedo y Sergio Bugallo ocuparon la Subsecretaría de Hacienda/Ingresos Públicos, en 1995 los dos primeros y 1998-2001 el tercero.

<sup>43</sup> Un mayor detalle al respecto podrá encontrarse en Pereyra (2016).

<sup>44</sup> Funcionaria tercera línea, área de Rentas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.



y el catastro que constituyeron –y constituyen– fuentes de inspiración para la administración tributaria subnacional.<sup>45</sup> La administración tributaria provincial contenía, en suma, lo mejor y lo peor de las tradiciones burocráticas; reunía saberes sumamente especializados cuyos nichos principales residían en las áreas de catastro y de técnica y legislación tributaria, y el saber administrativo construido sobre la base de culturas de trabajo arraigadas cuya lógica y principios de organización convertían a Rentas en un “mundo aparte”.

Rentas constituía, además, la “vidriera” del Ministerio, y ciertamente una de las principales instancias de legitimación del gobierno provincial, toda vez que se ponía en juego su capacidad extractiva.<sup>46</sup> Desde este plano, lo que puede significarse en términos de saberes en disputa o que discurren por andariveles separados, deja de ser un pintoresco anecdotario de las diversas expresiones de las burocracias estatales para convertirse en las formas que asumen las luchas por la acumulación y conservación de poder en el seno del Estado.

En suma, el equipo económico provincial logró conjurar quiebres que amenazaron su consistencia y coherencia interna por vía de la expansión “externa”, absorbiendo y acolchonando tensiones. Frente a una cultura organizacional ajena pero poderosa, y que constituía su contracara, toleró la incorporación de figuras externas con las que convivió en períodos importantes de su existencia. Estas dos fisuras que expresan los alcances y limitaciones de la experiencia, contribuyen a contrarrestar la imagen idealizada que surge de la presentación y representación que “propios y ajenos” han producido sobre ella. Muestran, en fin, los claroscuros que le restituyen su historicidad.

## Conclusiones

Las experiencias de formación especializada brindada por la carrera de economía de la UNLP, y de militancia primero en las agrupaciones de la juventud peronista en sus ramas universitarias y luego en el marco de la renovación liderada por Cafiero, contribuyeron a modelar, en los economistas que integrarían y liderarían el equipo del Ministerio de la Provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007, un perfil cuyos atributos escapan a los “tipos” convencionales que separan de manera relativamente rígida las figuras del político y del técnico.

Estas hibridaciones vienen produciéndose en consonancia con la creciente complejidad de los asuntos públicos y los requerimientos de legitimación de las intervenciones en y sobre ellos, y se caracterizan por “una capacidad para abordar

<sup>45</sup> Un desarrollo más amplio se encuentra en Pereyra (2016).

<sup>46</sup> Este es un eje común a los diversos niveles de gobierno, y condensa un tópico central y estratégico del análisis del estado desde la perspectiva que propone entenderlo por lo que “hace” (Oszlak; O’Donnell, 1995).

de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos".<sup>47</sup> En este sentido, los saberes político y especializado pueden considerarse como parte de un repertorio de recursos al que algunos actores estatales recurren para la construcción de poder y autoridad.

Inscritos en el peronismo bonaerense, y dispuestos a redefinir los modos de la vida política provincial y su proyección en la escala nacional, los economistas platenses reclasificaron el trabajo político en términos de preparación para la tarea de gobernar, y su saber especializado constituyó un recurso para la construcción de poder político: hacer política involucraría de ahí en más no solo el trabajo territorial, sino también el de análisis y previsión, sobre bases fundadas, de propósitos de gobierno e instrumentos de política para el ejercicio del gobierno. Los economistas platenses y sus "compañeros de ruta" se pensaron y recortaron dentro del partido justicialista desde ese lugar. A partir del trabajo en el CEPARJ, la militancia adquirió nuevos contenidos y propósitos que conjugaron el sentido político y el saber especializado.

Al concentrar su actividad en la preparación para la tarea de gobierno, los economistas platenses fueron perfilándose en esta etapa inicial como "hombres de estado", lo que supone un perfil más amplio que el que podría desprenderse de una u otra fuente de formación –la académica, la militante– y que, a la vez, no resulta intercambiable con ningún otro perfil sustentado en alguna de ellas. Un perfil cuya comprensión demanda un concepto ampliado de "formación/saber estatal".<sup>48</sup>

El colectivo que se constituyó en el Ministerio de Economía en el período estudiado reunió los rasgos que se asocian con un equipo. Se configuró como una burocracia especializada con un margen considerable de autonomía en virtud de su diferenciación política de las máximas autoridades del partido al que pertenecía orgánicamente –tanto del nivel provincial como nacional–, el desarrollo de capacidades analíticas y organizativas, y la confianza que el resto de los actores tenía sobre esas capacidades, lo que le confería legitimidad política.

La imagen idealizada de esta experiencia adquiere carnadura histórica cuando integramos a su análisis las tensiones o fisuras que contuvo, y que contribuyen a una primera composición sobre sus alcances y limitaciones. Los disensos internos asociados con cuestiones ideológicas o el interés por el desarrollo de carreras pudieron ser absorbidos y mostraron la vitalidad de los economistas platenses para la producción de conocimiento y desarrollo de capacidades analíticas en espacios específicos –el IEFE y el CEB–, que funcionaron como una suerte de "alter ego" del equipo. De otra parte, en el área de ingresos públicos la trama institucional corporizada en la centenaria Dirección Provincial de Rentas, fungió

---

<sup>47</sup> Muller, 2002: 115.

<sup>48</sup> Heredia; Gené; Perelmiter, 2012.

como una valla impenetrable estructurada alrededor de saberes específicos y prácticas que, aceitadas en la interacción de actores estatales y no estatales, cementaban un modo corporativo ajeno a los saberes y prácticas de los economistas que tomaron el control del Ministerio.

El equipo económico provincial, en fin, fue una “marca registrada” de la Provincia de Buenos Aires, del peronismo bonaerense, que si bien cerró como experiencia en 2007, perduró como tradición en funcionarios del Ministerio que hicieron sus primeros pasos en la década de 1990 y luego ocuparon posiciones relevantes.<sup>49</sup>

Si bien son varias las cuestiones que se abren o pueden ser estimuladas a partir de este trabajo, y más allá de la singularidad de la experiencia analizada, me interesa destacar al menos tres de ellas. En primer lugar, el interés de esta experiencia reside en su carácter de contraejemplo del papel que el saber especializado en economía –y su epitomización en la figura de los expertos– jugó en la escala nacional. El perfil de los integrantes del equipo económico provincial amalgama de manera versátil y compleja los saberes político y técnico, capacidades inscriptas en el trabajo estatal, y no por fuera de él.

En segundo lugar, a partir de este trabajo es posible problematizar las figuras simplificadas de “políticos”, “técnicos” y “burócratas” que pueblan la literatura especializada en el campo de los estudios sobre el estado, la administración y las políticas públicas. La historización del desarrollo de perfiles de funcionarios públicos más complejos ayuda a reponer la diversidad de herramientas y recursos que se activan y movilizan en la acción y las interacciones con actores estatales y sociales, y a descartar las aproximaciones que tanto en el sentido común como en ciertos ámbitos académicos persisten en relación con la separación entre política y administración, entre concepción y ejecución o, dicho en términos weberianos, política y burocracia.

En tercer y último lugar, el estudio de la génesis y estructuración de equipos de trabajo en los estados provinciales, sus producciones e interacciones con actores estatales y sociales tanto dentro de los propios espacios provinciales como en su proyección en la escala nacional, contribuiría a enriquecer nuestro conocimiento sobre los modos en que el poder político encuentra en la escala subnacional modos de legitimación y sustento para su reproducción, desde una perspectiva distinta a la habitualmente ensayada, ligada con el sistema de partidos políticos y las luchas expresadas en las urnas. En este sentido, la construcción de una perspectiva provincial ayuda a evitar traslaciones mecánicas de una escala a otra, al privilegiar una dimensión, la subnacional, que muchas veces resulta soslayada

---

<sup>49</sup> El recambio político expresado en la inesperada derrota del peronismo en la Provincia en octubre de 2015, y el acceso a la gobernación de la alianza política “Cambiamos” liderada por el partido Propuesta Republicana (PRO), abre un interés adicional a la pregunta sobre el mantenimiento de esa tradición de trabajo. Pero ello sería objeto de otra investigación.

o, en el mejor de los casos, objeto de abordajes superficiales y estereotipados, a la hora de explicar los modos de construcción y ejercicio del poder político. Desde esta perspectiva provincial sería posible apreciar los juegos de escalas que se despliegan, y comprender las geografías y tiempos en la producción y reproducción del poder político. Al mismo tiempo, la diversificación de estudios de este tipo permitiría desarrollar una estrategia de análisis comparado que fortalecería, sin dudas, nuestra capacidad de comprensión de estos fenómenos y procesos.

Fecha de recepción: 6 de marzo de 2017

Fecha de aprobación: 9 de octubre de 2017

## Fuentes Documentales

Documentación del Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (CEPARJ), sede La Plata (archivo personal de Jorge Remes Lenicov):

1. Ejes de la Plataforma en la Provincia de Buenos Aires, 10-09-1985
4. Remes, Jorge (1986), "Esquema para elaborar la plataforma, Provincia de Buenos Aires", Informe N° 3.
5. "Pautas Generales para la elaboración de los Informes Sectoriales del Plan Trienal" (s/f)
7. C.E.P.A.R.J. La Plata, Listado de Comisiones de trabajo con sus respectivos referentes (s/f)
8. Boletín Informativo N° 1, julio 1986

Entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2012 y 2014 a integrantes del equipo económico provincial y referentes del campo político y académico provincial.

## Bibliografía

- Ago, Sergio; Bertranou, Julián; Foglia, Carolina (2016), "Instituciones, política y burocracia en la formulación e implementación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires", en Bertranou, Julián; Isuani, Julián; Pereyra, Elsa (eds.), ¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 164-186.
- Agrupación Peronista de Trabajadores Docentes, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas (1973), "La Universidad y la carrera de Economía". La Plata, 23 de marzo.
- Bartolucci, Mónica (2006), "Juventud rebelde y peronistas con camisa. El clima cultural de una nueva generación durante el gobierno de Onganía", en Estudios Sociales, Año XVI, primer semestre, pp. 127-144.
- Belmartino, Susana (s/f), "Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría", *Historiapolitica.com* (en línea). <http://historiapolitica.com> (último acceso mayo 2017)..

- Boltanski, Luc (1973), "L'espace positionnel: multiplicité des dispositions institutionnelles et habitus de classe", dans *Revue de sociologie française*, Vol. 14, N°1, pp. 3-26.
- Boltanski, Luc; Chiapello, Eve (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Bugnone, Ana Liza (2010), "La política aparecida: los sesenta", en *Question*, Vol.1, N° 27 (en línea). <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/1015/922> (acceso febrero 2017).
- Cafiero, Antonio (2011), *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*, Buenos Aires, Planeta.
- Carpenter, Daniel P. (2001), *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press.
- Chudnovsky, Mariana (2014), "Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa", en Walter, Jorge; Pando, Diego (comps.), *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés, pp. 367-393.
- Departamento de Economía Memorias 1992-2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- De Saint Martin, Monique (2001), "¿Reproducción o recomposición de las élites? Las élites administrativas, económicas y políticas en Francia". *Anuario del IEHS*, N° 16, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 59-72.
- Di Maggio, Paul; Powell, Walter (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrari Marcela; Mellado, Virginia (comps.) (2016), *La Renovación Peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes 1983-1991*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fox, Jonathan (1992), *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- Go man, Erving (1997), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.



- Granovetter, Mark (1973), "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, Vol. 78, N° 6, pp. 1360-1380.
- Granovetter, Mark (1983), "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited", in *Sociological Theory*, Vol. 1, pp. 201-233.
- Haas, Peter (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", in *International Organization*, Vol. 46, N° 1, pp. 1-35.
- Heclo, Hugh (1993), "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Aguilar Villanueva, Luis (Estudio introductorio y edición) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, pp. 257-284.
- Heredia, Mariana (2006), "La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín", en Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 153-198.
- Heredia, Mariana; Gené Mariana; Perelmiter, Luisina (2012), "Hacia una sociohistoria del Gabinete Nacional", en *PolHis*, Vol. 5, N° 9, pp. 284-290.
- Levitsky, Steven (2005), *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Morresi, Sergio; Vommaro, Gabriel (comps.) (2011), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Muller, Pierre (2002), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128.
- Pereyra, Elsa (2008), "Política y burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales en la década de 1990. Un análisis desde los Programas Provincias I y II" (Tesis de Maestría, Programa de Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés).
- Pereyra, Elsa (2016), "Política y Administración tributaria en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)", en Bertranou, Julián; Isuani, Fernando; Pereyra, Elsa (eds) *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 123-178.

- Plotkin, Mariano B.; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012a), *Los saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- Plotkin, Mariano B.; Zimmermann, Eduardo (comps.) (2012b), *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Robles, Horacio B. (2009), "La Plata en vísperas montoneras: Una reconstrucción de las condiciones sociales y políticas de la masificación y radicalización política de la JP platense y su articulación con Montoneros (1970-1972)", en *Cuestiones de Sociología*, N° 5-6, pp. 339-368.
- Sennet, Richard (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Serafino, Valeria (2014), "Patrones de relación intergubernamental en la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina" (Mimeo).
- Skocpol, Theda (2007) [1989], "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual", en Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado. [versión publicada en Zona Abierta 50. Madrid: Fundación Pablo Iglesias].
- Terán, Oscar (1993), *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina 1956-1966*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto-Imago Mundi.
- Wright Mills, Charles (1960), *La elite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.