

Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007).

Elsa Pereyra.

Cita:

Elsa Pereyra (2012). *Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007)*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-097/248>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Jornadas de Sociología de la UNLP
"Argentina en el escenario latinoamericano actual:
Debates desde las ciencias sociales"
La Plata, 5 a 7 de diciembre de 2012

Mesa 21: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas

Coordinadores:

Antonio Camou (UNLP-UdeSA)
Leyla Inés Chain (IdIHCS, UNLP)
Silvina López (UNLP)

Título: Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007)

Elsa Pereyra
Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de
General Sarmiento, Argentina
E-mail: epereyra@ungs.edu.ar
Dirección: J. M. Gutiérrez 1150. Los Polvorines,
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen

En el marco de la investigación centrada en el estudio de la relación entre técnica y política desde la experiencia de formación del equipo de economía de la Provincia de Buenos Aires en el período 1987-2007, en esta comunicación me detengo en uno de los ejes del trabajo iniciado: la producción de conocimiento para las políticas públicas.

Me propongo explorar las estrategias que el equipo de economía de la Provincia de Buenos Aires desarrolló para fundar las decisiones de política adoptadas en el período considerado, teniendo en cuenta dos fuentes de conocimiento: el producido en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, y el generado dentro del mismo Ministerio de Economía. En este plano, interesa indagar en torno de las tensiones entre ambos tipos de producción de conocimiento, y la experiencia de gestión como "escuela de formación" propia y original.

El análisis se circunscribe a dos cuestiones: la política fiscal -particularmente el problema de la coparticipación federal de impuestos- y la reforma del estado provincial, sobre la base de las publicaciones del Ministerio de Economía (*Cuadernos de Economía y Noticias de Economía*), entrevistas a informantes calificados y otra documentación producida dentro del Ministerio.

Presentación

En los últimos tiempos el campo del análisis de las políticas públicas y la acción estatal se ha visto renovado como consecuencia de la introducción de enfoques que llamaron la atención sobre la importancia de la dimensión temporal y los marcos cognitivos para la adecuada comprensión y explicación de la actividad estatal. Dentro de ello, la cuestión del saber técnico como condición de las capacidades y autonomía de los estados para la definición y desarrollo de las políticas públicas ha adquirido creciente interés. Al respecto, la pregunta en torno a los procesos y mecanismos por los cuales el conocimiento especializado incide en el direccionamiento de las acciones públicas, y la manera en que tienen lugar operaciones de traducción y legitimación encarnadas en actores que monopolizan habilidades y destrezas sociales para tornar “legible” el mundo, ha orientado un gran número de trabajos. Si éstos en el plano internacional han tendido a explorar tales dinámicas en variados campos de las políticas públicas y la actuación de los estados, en América Latina se han concentrado en el de la política económica en general, y su relación con la transformación del estado en particular. Asimismo, la unidad de análisis privilegiada, en todos los casos, ha sido el nivel nacional.

No obstante, resulta cada vez más evidente que la escala de análisis nacional es insuficiente para obtener una adecuada comprensión de tales procesos, toda vez que viene siendo desafiada tanto “por arriba” –por la creciente importancia de los flujos transnacionales en los diversos planos de la actividad social, política y cultural y la configuración de instituciones supra-nacionales destinadas a gobernarlos- como “por abajo” –por la existencia de arreglos diferenciados de los que tienen lugar en el nivel nacional-. Romper con visiones y explicaciones homogeneizantes de los procesos “modernizadores” en términos de sus alcances e impactos, y valorar la persistencia de instituciones no tan modernas que se mixturán de manera singular con las modernas, demanda la construcción de herramientas de análisis que permitan aprehender estas expresiones de “lo diverso” y la configuración de escenarios que escapan, en definitiva, a la posibilidad de su caracterización bajo fórmulas simples.

Es en el marco de estas preocupaciones que se inscribe la investigación en curso, centrada en el análisis de la relación entre técnica y política en la construcción del poder político en la Provincia de Buenos Aires en el período 1987-2007. Para explorar y explicar esa relación, me propongo estudiar el proceso de formación del equipo que condujo la economía provincial durante el período considerado, las estrategias que desarrolló para construir su posición dentro

del espacio provincial y en relación con el nivel nacional, en un contexto atravesado por transformaciones críticas en el papel del estado y en las formas de hacer política en ambos niveles.

En el período 1987-2007 se constituyó en la Provincia de Buenos Aires un equipo de economía que mostró un alto grado de consistencia y consolidación. El mismo atravesó con éxito los recambios de liderazgo político que la Provincia experimentó, y su fortaleza aparece ligada con el “semillero” que la carrera de Economía y el Posgrado en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata significaban, con cuyo Departamento de Economía se mantuvieron relaciones fluidas y constantes. Ese equipo demostró, además, una importante preocupación por producir y difundir conocimiento y organizar espacios de discusión e intercambio, expresada en la publicación de la colección *Cuadernos de Economía* y las *Noticias de Economía*.

¿Qué propósitos específicos perseguían estas publicaciones? ¿Cuáles han sido sus principales contenidos? ¿Qué tipo de conocimiento se produce en cada caso? ¿Qué relaciones es posible identificar entre estos aportes y, lo que es más importante, entre ellos y la formulación de las políticas?

En el presente trabajo organizo una primera aproximación a estas preguntas. En el primer apartado presento las principales características de ambas publicaciones en lo que se refiere a propósitos, públicos, contenidos y autores, remarcando la importancia que tiene la secuencia temporal en su desarrollo. En el segundo apartado, avanzo en la exploración de las relaciones entre ambas publicaciones, sobre la base de ejemplos asociados con el problema de la coparticipación federal de impuestos. El tercer apartado está destinado a identificar el vínculo de los diversos conocimientos producidos con las políticas y estrategias desarrolladas por el equipo del Ministerio de Economía provincial. El cuarto apartado contiene algunas reflexiones finales y nuevas preguntas para continuar en la profundización de la cuestión planteada.

La producción de conocimiento para las políticas: las *Noticias de Economía* y los *Cuadernos de Economía*

Si la estructura funcional del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires ya contemplaba, al menos desde el advenimiento de la democracia en 1983, áreas destinadas a la

producción de estudios e información –como la Dirección Provincial de Estudios Económicos dentro de la Subsecretaría de Programación y Desarrollo- este rasgo se vio acentuado a partir de los gobiernos justicialistas sucedidos desde 1987. Los “estudios fiscales” y los “estudios económicos” estuvieron a cargo de sendas direcciones provinciales en el ámbito de la Subsecretaría de Finanzas y de Política y Coordinación Fiscal, respectivamente.¹ Además de ello, al inicio de la década de 1990 se crearon los Grupos de Investigación Económica (GIE) y de Investigación Social (GIS), integrados por “los mejores alumnos de las facultades” bajo el régimen de prácticas rentadas.²

Desde que asumió esa cartera Jorge Remes Lenicov, en julio de 1989, se inició la publicación bimestral de las *Noticias de Economía*, con el propósito de difundir la actividad del Ministerio, las principales medidas de política adoptadas tanto en su ámbito como en la escala provincial general e incluso en la nacional, y las posiciones relacionadas con temas y cuestiones directa e indirectamente relacionadas con su quehacer. La revista alcanzaba por lo general entre las 20 y las 40 páginas, y estaba dirigida fundamentalmente a las autoridades provinciales de los tres poderes y a las municipales, pero también era recibida por las diversas entidades representativas de la actividad económica provincial, y las asociaciones y colegios profesionales.

Las *Noticias de Economía* tuvieron continuidad a lo largo del período de gestión del ya referido Jorge Remes Lenicov (1989-1997). En los siguientes años la vida de la revista fue más accidentada, registrándose algunos en los que no pudo mantener la frecuencia bimestral, al punto de discontinuarse durante la gestión de Jorge Sarghini (1997-2003), para ser retomada en la de Gerardo Otero (2003-2007), aunque no lograría recuperar el ritmo bimestral de publicación. En total, entre 1989 y 2006 salieron a la luz 77 números, 48 de los cuales correspondieron a la gestión de Remes Lenicov, 17 a la de Sarghini, y 12 a la de Otero.³

¹ En los inicios y a mediados de la década de 1990, el Ministerio de Economía experimentó importantes redefiniciones que expresaron el cambio de época: las subsecretarías de Industria y Comercio y de Programación y Desarrollo, que junto con la de Hacienda componían la estructura básica alrededor de la cual se organizaron las actividades en la década de 1980, daban cuenta de una concepción desarrollista en franco retroceso que cedió lugar a otra sustentada en las funciones más clásicas ligadas con la cuestión fiscal, contenidas en las Subsecretarías de Finanzas, Ingresos Públicos y Política y Coordinación Fiscal. El análisis de estas modificaciones está desarrollado en un trabajo previo (Pereyra 2012).

² Según sostuvo Jorge Remes Lenicov en una primera conversación mantenida el 7 de junio y en la entrevista realizada en septiembre de este año. Por las temáticas y enfoques involucrados el grueso provino de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

³ El año 1997 se completó en la secuencia prevista, así como el siguiente. En 1999 se publicaron 5 de los 6 números, y en 2000 los tres primeros de la serie, interrumpiéndose hasta mediados de 2003, en que se propuso retomar la secuencia bimestral sin lograrlo. Luego de la renuncia de Gerardo Otero en marzo de 2007, se editó el n° 78 en julio de ese año, durante la gestión de Carlos Fernández.

La publicación conservó, a lo largo del período, una estructura bastante homogénea, aun cuando fueron introduciéndose modificaciones e innovaciones en el tipo de información producida o a difundir, particularmente en los números publicados durante la gestión de Otero. Cada número era abierto con una editorial firmada por el ministro, en la que se hacía referencia a los temas o cuestiones que, desde la perspectiva del Ministerio, eran de alta relevancia;⁴ luego las “noticias” propiamente dichas eran organizadas en secciones más o menos fijas que se consolidaron a partir del N° 15 (ene-feb 1992): “equidad contributiva y control de la evasión” concentraba las referidas a la política y administración tributaria, “transformación del estado”, las correspondientes a los avances en relación con la reforma del estado provincial; y “federalismo fiscal”, las vinculadas con el reparto de los recursos tanto entre Nación y provincias, como entre la Provincia y los municipios.⁵ A partir del N° 26 (nov-dic 1993) se incorporó una sección denominada “economía y sociedad”, que a veces reemplazaba a la de “federalismo fiscal”. En su “segunda época”, la revista continuó con secciones que, sin portar un nombre, daban cuenta de contenidos similares, incorporándose de manera más evidente los relacionados con la actividad económica provincial, que en la primera etapa recién asomaron hacia el final; además apareció una sección denominada “fichero”, en la que se difundían indicadores y apostillas de intervenciones o reflexiones de dirigentes nacionales, latinoamericanos e internacionales, y de exponentes del pensamiento económico, poniendo de manifiesto el “cambio de época” relacionado con el mejoramiento del desempeño general tanto del país como de América Latina, así como con el renovado escenario político latinoamericano y el reflujo del pensamiento neoliberal.

Durante la gestión de Remes, varios números de la revista estuvieron destinados a la realización de balances de gestión, no tanto al momento de recambio de los elencos dirigentes provinciales, sino a modo de celebración de la continuidad del equipo al frente del Ministerio: si el primer balance coincidió con el inminente cambio de liderazgo en el ejecutivo provincial (N° 13, oct-nov 1991), los siguientes se produjeron en los N° 24, 30, 36, 42 y 48, todos correspondientes al mes de julio de los años 1993 a 1997, en que el equipo “cumplía años”. En la mayoría de ellos, una minuciosa cronología de los principales eventos y medidas desarrolladas cerraba su contenido.

Otro rasgo destacable de esta publicación en la etapa de Remes reside en la inclusión de numerosas intervenciones de los funcionarios del Ministerio -y particularmente del Ministro-

⁴ Hasta el N° 18 contienen una “carta al lector” que anunciaba los principales temas tratados.

⁵ Como se señala en el siguiente apartado, estas secciones hacían referencia a los tres ejes alrededor de los cuales el Ministerio organizó sus “programas de acción”.

en foros, seminarios, jornadas y debates, de artículos publicados en la prensa o bien específicamente elaborados para la revista con el apoyo del Grupo de Investigación Económica. En la primera época, dos temas ocuparon la escena central de este tipo de intervenciones públicas: la cuestión de la coparticipación federal de impuestos, y la de la transformación del estado.

En fin, las *Noticias de Economía* constituyeron una verdadera tribuna desde la cual el equipo de economía provincial construyó su presencia y autoridad en el ámbito provincial y nacional, buscando comunicar el sentido de sus medidas y la perspectiva política que las orientaban, así como influir, desde un lenguaje relativamente sencillo y con una innegable intención pedagógica, en el reconocimiento y toma de conciencia por parte de la plana política en torno a los que eran considerados los ejes centrales de la intervención pública provincial.

Por su parte, la creación de los *Cuadernos de Economía* en 1994 pone de relieve el interés por difundir la información producida por las áreas del Ministerio destinadas a la realización de estudios cuyo carácter y profundidad excedía la posibilidad de su publicación en las *Noticias de Economía*. A diferencia de ésta, los *Cuadernos* fueron concebidos como un espacio desde donde discutir orientaciones y tendencias vinculadas con los asuntos públicos no sólo de carácter económico y provincial, sino vinculados con una mayor diversidad de áreas de intervención, y con alcance nacional. Desde el primer número se hizo un reconocimiento expreso del problema de la información y sus consecuencias tanto para la toma de decisiones como para la comunicación de las acciones de gobierno, lo que motivó el impulso y desarrollo de las ya referidas áreas de trabajo dentro del Ministerio, así como la asociación con centros de investigación para la reconstrucción de series estadísticas y el desarrollo de “estudios de tipo estructural” que contribuyeran “a definir diversos aspectos de las finanzas públicas y de la economía global de la Provincia de Buenos Aires”. Así, los estudios podían ser producto del trabajo interno del Ministerio, de los acuerdos con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, o de la actividad financiada con aportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los contenidos y orientaciones de los estudios publicados, que no expresaban necesariamente las posiciones del Ministerio, contribuirían a promover la discusión sobre “las futuras políticas a implementar” (*Cuadernos de Economía* N°1, 4).⁶

⁶ Los contenidos de la presentación se mantienen sin alteración hasta el *Cuaderno* N° 18, de agosto de 1996. A partir del N° 19, cada presentación brinda un marco más específico sobre el tema objeto del *Cuaderno*. Las presentaciones son suscriptas por los diversos ministros de economía que se sucedieron a lo largo del período considerado, por lo que constituyen una fuente tan valiosa como los propios contenidos de los *Cuadernos*.

Desde que se inició y hasta el año 2007 se publicaron 74 números. Si bien en los primeros años se sostuvo una frecuencia mensual, desde 1999 tal periodicidad experimentó, al igual que en el caso de las *Noticias de Economía*, importantes altibajos, registrándose años –como el mismo 1999 y los comprendidos entre 2002 y 2007- en los que la actividad de publicación fue sumamente irregular o inexistente.⁷

A diferencia de otras publicaciones periódicas, los *Cuadernos* se caracterizan por el abordaje monográfico de los temas que son propuestos en cada uno de sus números, desde un estilo que, en la mayor parte de los casos, guarda las convenciones científicas y académicas de presentación de resultados de investigación. Una primera y rápida aproximación a los temas que han sido contemplados a lo largo de su “primera época”, permite apreciar la preponderancia otorgada a aspectos teóricos y aplicados del funcionamiento de la economía tanto nacional como provincial, y las alternativas de política económica. Dentro de ello, las finanzas públicas como recorte específico comparten su lugar con números dedicados al análisis del sector industrial (nacional y provincial), la actividad exportadora, la dinámica del empleo, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso, el comportamiento del ciclo económico, los problemas del desarrollo regional, el problema de la regulación de servicios públicos. Asimismo, las políticas sociales –particularmente salud y educación- recibieron un espacio relativamente importante, así como cuestiones vinculados con la reforma y organización del estado y, en menor medida, la problemática ambiental.

Los estudios contenidos en los *Cuadernos* expresaban, desde el punto de vista de la escala de análisis contemplada, la preocupación por el alcance nacional (con una más limitada extensión al ámbito internacional) de algunas de las cuestiones y temas abordados, que está prácticamente equiparada con la perspectiva puramente provincial, siendo la escala municipal la menos transitada.

En suma, puede decirse que los *Cuadernos* no dejaron aspecto de la realidad social sin abordar; en este sentido, se constituyen en una expresión relevante de las preocupaciones e intereses que el Ministerio de Economía buscó promover e instalar en el debate público –más allá de la aclaración sobre la posible no coincidencia entre sus posiciones y las sostenidas en

⁷ Iniciada en noviembre de 1994, la publicación tuvo una continuidad mensual a lo largo de 1995, 1996 (con excepción de los meses de enero y febrero), 1997 y 1998. En 1999 se interrumpió, retomándose en diciembre de ese año. En el año 2000 se publicaron 8 *Cuadernos* (enero a marzo, julio y agosto, y octubre a diciembre); en el 2001 otros 8 (enero a marzo, abril a junio, octubre y diciembre); en el 2002 sólo 4 (enero, junio y julio, y octubre); en el 2003 se interrumpió nuevamente la publicación, y se editaron sólo 2 números en 2004 (agosto y octubre), 4 en 2005 (abril a junio y agosto), y 2 en 2006 (mayo y junio). La publicación se interrumpió en el año 2007, para ser retomada en julio de 2010.

los diversos estudios publicados-. Asimismo, ponen de relieve la vocación del saber económico para abarcar tan diversos aspectos de esa realidad social desde la sola y particular perspectiva que se deriva de sus premisas y supuestos, aun cuando puedan ser materia de disputa dentro del propio campo de la economía en tanto disciplina. En este último sentido, los *Cuadernos* no se apartan de la impronta general que viene caracterizando al saber experto en economía desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, y particularmente desde la crisis de 1970: su poderoso influjo y capacidad para moldear la comprensión y visión del mundo desde un lenguaje y una perspectiva que demanda conocimientos específicos no intercambiables con otros, y no disponibles para “profanos”.

Los problemas de la coparticipación federal de impuestos y la reforma del estado como objeto de conocimiento y campo de intervención

En el marco de la renovación peronista, la preparación para el gobierno –tanto en la escala nacional como en la provincial- fue una actividad prioritaria que congregó a numerosos militantes que sumaban a su experiencia política el saber especializado en diversos campos. El Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (CEPARJ) constituyó el ámbito en el que se organizaron equipos de trabajo para formular diagnósticos y propuestas de gobierno. Esos equipos comenzaron a funcionar a mediados de la década de 1980, y en forma relativamente rápida se organizó una sede del CEPARJ en La Plata que congregó a militantes y técnicos bonaerenses en torno del propósito de preparar su arribo a la gestión provincial. El predominio de estos perfiles alumbraba una de las notas distintivas del movimiento renovador, que cifró su distanciamiento de ciertas prácticas del peronismo y el desarrollo de nuevas formas de hacer política en la consolidación de conocimiento sustantivo sobre las cuestiones que constituirían la agenda de gobierno. En ese contexto se fue forjando el equipo que lideraría, desde la designación de Jorge Remes Lenicov a mediados de 1989, el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires hasta el año 2007.

La preocupación por fundar las decisiones de política sobre bases informadas se desarrolló dentro del equipo del Ministerio tempranamente, incluso antes de que algunos de sus miembros ocuparan las posiciones máximas. Es el caso del ya referido Remes Lenicov, quien estuvo al frente de la Dirección Provincial de Estudios Económicos de la Subsecretaría de Programación y Desarrollo del Ministerio en los primeros años del gobierno de Armendáriz. Desde allí produjo, en el año 1985, dos estudios que se constituirían en la base de las

perspectivas y percepciones que el Ministerio de Economía desarrollaría a lo largo del período considerado: “Alcances y restricciones del Sector Público Provincial”, y “Modernización del Estado Provincial” (Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Documentos de Trabajo N° 1 y 7). En ellos, además de plantearse el problema de la información para el desarrollo de políticas, asomaban los que serían los ejes alrededor de los cuales el equipo de economía sustentaría su accionar y estrategias, organizados en un razonamiento que descansaba en los siguientes supuestos: la provincia contaba con escaso margen para incidir en la determinación de las principales variables y dimensiones de la política económica, dado que las mismas constituían un resorte exclusivo del nivel nacional y, en consecuencia, se convertían para el nivel provincial en un dato; con el propósito de mejorar la distribución del ingreso e inducir el desarrollo económico, el campo de intervención provincial se circunscribía al manejo de un menú restringido de tributos provinciales y el mejoramiento del gasto público en términos de su asignación. Sobre la base de este razonamiento, la política fiscal (recursos y gastos) y la reforma del estado serían de ahí en más, junto con la coparticipación federal de impuestos, los pilares de la actuación del Ministerio.

En consonancia con esa construcción, la política del Ministerio de Economía provincial, sobre la base de tres ejes,⁸ se estructuró en “diez programas de acción”⁹ que tenían en un primer plano a la cuestión tributaria y la relación con los municipios (*Noticias* 1, sep-oct 1989). Esta primera formulación fue refinándose a medida que el equipo ganó experiencia en la gestión, pero permaneció inalterada tanto en los propósitos como en los supuestos sobre los cuales descansaba.¹⁰

⁸ En *Noticias* 1 (sep-oct 1989), estos tres ejes eran presentados de la siguiente manera: “El primer eje plantea alcanzar una mayor equidad contributiva, como base de la solidaridad y justicia social. Ello significa que a mayor capacidad económica debe corresponder una más alta contribución impositiva. Los cambios necesarios a efectuarse en la política impositiva serán acompañados por transformaciones profundas en la administración tributaria. En esta área precisamente se realizarán los grandes esfuerzos para que, como ocurriera en otras oportunidades no se esterilicen los objetivos de la política propuestos. ... El segundo eje tiende a la descentralización de acciones desde la Provincia hacia el Municipio. Ello revalorizará el rol de las comunas posibilitando su autonomía financiera como así también permitirá mejorar la eficacia de los servicios prestados por el Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales. ... El tercer y último eje procura alcanzar una mayor eficacia en la asignación y en el control del gasto. Ello tiende a las transformación del Estado Provincial lo cual posibilitará mejorar la gestión de la Administración Pública como así también aumentar la calidad y cantidad de los servicios prestados a la comunidad”.

⁹ Esos programas eran los siguientes: 1. Control de la evasión impositiva; 2. Optimización de los sistemas de cobranzas de impuestos; 3. Redistribución Valuatoria de la Tierra; 4. Registro catastral de construcciones no declaradas; 5. Descentralización administrativa tributaria; 6. Reestructuración de la relación financiera con los municipios; 7. Reforma tributaria; 8. Reestructuración presupuestaria; 9. Planeamiento Económico-financiero; y 10. Financiamiento interno y externo.

¹⁰ Las *Noticias* 14 y 15 (nov-dic 1991 y ene-feb 1992) estuvieron dedicadas a la difusión de la política ministerial correspondiente al período 1992-1995, bajo el primer gobierno de Duhalde: I. Transformación del estado, asociado con cuatro programas: 1) Presupuesto; 2) La reconversión administrativa; 3) Eficiencia en la

El equilibrio fiscal se constituyó en el gran organizador tanto de las acciones como del discurso, planteado desde la rigurosidad en la asignación del gasto, el aumento en la recaudación de los tributos propios sin alterar la presión fiscal tributaria pero favoreciendo su distribución más equitativa, la reestructuración del financiamiento de los municipios sobre la base de la administración de premios y castigos, y el reclamo por la modificación del régimen de reparto de los recursos coparticipables.

Los fundamentos de esta política y las estrategias para su desarrollo requerían, desde la perspectiva del equipo de economía, contar con información sistemática que no se hallaba disponible. Si la preocupación giraba en torno a la asignación del gasto y el mejoramiento en la percepción de los recursos manteniendo la presión tributaria legal, la ausencia de datos e indicadores impedía determinar de manera más o menos precisa tanto el punto de partida como las alternativas reales para su mejoramiento, toda vez que existía en el interior del equipo un consenso explícito en relación a la “inflexibilidad a la baja” y al “techo” en la expansión de los recursos (Remes Lenicov 1985a y 1985b). La información estaba dispersa en las oficinas de la administración pública provincial, por lo que se trataba de reunirla, sistematizarla y someterla al tamiz del análisis económico ya no desde una perspectiva macro sino micro: unidades de producción que sobre la base de determinados insumos producían determinados bienes y servicios. Planteada esta perspectiva y reconocidas estas necesidades, la creación de los grupos de investigación dentro del Ministerio así como el desarrollo de programas con financiamiento del PNUD (particularmente el ARG 90/015 PNUD-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: “Programa de Seguimiento y Evaluación de la Política Social de la Provincia de Buenos Aires”) y el convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, venían a resolver el problema. En la reconstrucción que de este proceso hiciera el propio Remes Lenicov, se pone de manifiesto tanto la alta valoración que dentro del equipo del Ministerio se asignaba a la producción de conocimiento sobre bases

gestión; y 4) Relación con los municipios; II. Equidad contributiva y control de la evasión, que tuvo como premisa general el aumento de la recaudación sin alterar la presión tributaria legal, y se traducía en los siguientes programas: 1) Política tributaria; 2) Mejoras en la Base de datos impositiva; 3) Revisión de la Base imponible; 4) Emisión, distribución, recaudación, rendición e imputación a la base de datos; 5) Verificación y fiscalización y juicios de apremio; 6) Tratamiento de las deudas impositivas; 7) Incorporación y capacitación del personal y mejoras en la Infraestructura; y III. Federalismo Fiscal, respecto del cual se plantean tres programas: 1) Análisis de la legislación nacional con especial referencia a su incidencia en la Provincia; 2) Compensación de deudas y créditos entre Nación y Provincia; 2) Presentación de alternativas para una nueva Ley de Coparticipación Federal. Durante el segundo gobierno de Duhalde estos ejes pasaron a ser cuatro: Equilibrio Fiscal, Política Fiscal y Justicia Social, Descentralización y Fortalecimiento Municipal, Federalismo Fiscal. En lo referido a los programas, se mantuvieron con ligeras variantes (*Noticias* 38). Si bien no cuento aún con las fuentes que me permitan identificar con igual grado de detalle las políticas correspondientes a las gestiones del Ministerio de Economía posteriores, del análisis particular de la política tributaria surge el mantenimiento de una notable continuidad.

rigurosas y cercanas a los estándares típicos del ámbito científico-tecnológico, como el interés por fundar una suerte de “centro de investigación” al estilo de lo que en la década de 1960 había significado el Instituto Di Tella, que produjera y reuniera cuadros técnicos de sólida formación para la formulación de políticas públicas.¹¹

En todo caso, es posible advertir el desarrollo y confluencia de dos caminos que colaboraron en la construcción de la autoridad política y técnica del equipo del Ministerio de Economía provincial, que sobre la base del uso intenso y selectivo del conocimiento producido, lo erigieron en referente interno y externo en un puñado de cuestiones de política económica provincial, y especialmente en el campo del federalismo fiscal y el problema de la coparticipación federal de impuestos.

Un camino estuvo abonado por el desarrollo de la perspectiva política sustentada en un menú restringido de supuestos –tal la que ya ha sido comentada más arriba– que, a su turno, descansaban en un conjunto de nociones básicas de economía política y política económica ampliamente compartidas y destiladas en términos de “sentido común” que, por otra parte, cobraron cada vez mayor espacio entre las diversas elites dirigentes nacionales y provinciales: la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis fiscal del estado y la necesidad de ajustar su funcionamiento sobre la base de reglas macro y microeconómicas que atendieran a la relación de equilibrio entre gastos y recursos, y de la redefinición de sus actividades. Lo que me interesa remarcar es que el herramental de conocimiento económico sobre el que fue construida esta perspectiva política era, no obstante su solidez y consistencia, relativamente sencillo, y que en la etapa temprana en que se desarrolló tal perspectiva, primó en mayor medida la visión propiamente política. Asimismo, importa mencionar que, como se desprende del análisis de las fuentes, esa perspectiva política no experimentó prácticamente modificaciones a lo largo del período considerado como consecuencia de la acumulación de mayor conocimiento, sino que las que tuvieron lugar obedecieron, en todo caso, a los cambios en el escenario económico y político internacional y nacional, y aun así el equilibrio fiscal continuó siendo el organizador principal. Este recorrido es apreciable desde el análisis de las *Noticias de Economía*.

El segundo camino estuvo abonado por la producción de conocimiento según estándares próximos a los científico-académicos, y comenzó a mostrar las evidencias de su desarrollo en un segundo momento, a partir de la publicación de los resultados de las investigaciones encaradas en los *Cuadernos de Economía*, en 1994. Dado que, como se verá en el siguiente

¹¹ Entrevista administrada en septiembre de 2012.

apartado, gran parte de estos estudios fueron realizados por el Grupo de Investigación Económica del Ministerio o equipos contratados por medio del financiamiento de programas, los temas y cuestiones a encarar eran definidos por el equipo económico de acuerdo con sus intereses y necesidades. La teoría económica neoclásica, asociada con el hecho de que el grueso de los economistas que participaron de estos estudios se formaron en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP,¹² convivió en este espacio con aproximaciones provenientes de otras matrices analíticas –clásicas y keynesianas-, no obstante lo cual, y particularmente en lo que concierne al desarrollo de temas y problemas sobre federalismo fiscal, la impronta de la primera resulta significativa.¹³

Este doble camino, con significativos puntos de encuentro, convertía a los problemas y cuestiones en objeto de intervención y de conocimiento. Dentro de ello se destaca, claro está, la cuestión de la coparticipación federal de impuestos, uno de los ejes centrales alrededor de los cuales el equipo económico construyó su posición y sus estrategias de intervención, y cuyo análisis permite advertir con bastante claridad el doble carácter –objeto de intervención y de conocimiento- que la misma asumió.

Prácticamente no hay número de las *Noticias de Economía* en el que no se realice alguna referencia a la cuestión, y una cantidad significativa de las mismas contienen notas, artículos, conferencias y debates al respecto. Por su parte, los *Cuadernos de Economía* 3 (1995), 15 (1996), 31 (1997) y 57 (2001) estuvieron dedicados a la coparticipación federal de impuestos, el primero de ellos ligado con la perspectiva de sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos como consecuencia de los compromisos asumidos en el Pacto Federal Fiscal de agosto de 1993, y los tres restantes vinculados con aspectos históricos y comparados del federalismo fiscal y la propuesta de lineamientos para la modificación del régimen vigente en la Argentina.¹⁴

Tal como fue informado puntillosamente de número en número de las *Noticias de Economía*, la aproximación del equipo de economía provincial hacia el Pacto Federal fue favorable, toda vez que se reconocían las coincidencias en cuanto a su sentido y propósito: mejorar la competitividad de la economía argentina por medio del esfuerzo coordinado de ordenamiento

¹² Para un interesante análisis del desarrollo de la carrera de economía de la UNLP, Martín Lorenzatti (2009 y 2010).

¹³ Cabe tener en cuenta, por otra parte, que la teoría del federalismo fiscal construida en el marco de la matriz neoclásica no cuenta con “teorías rivales”.

¹⁴ Los dos primeros estudios estuvieron a cargo del equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, coordinado por el Dr. Alberto Porto, un referente consagrado en el campo del federalismo fiscal. Dado que aún no he accedido al *Cuaderno* 31 de 1997, carezco de la información sobre los autores del estudio en él contenido. El *Cuaderno* del año 2001 estuvo a cargo del equipo de investigación del Ministerio de Economía.

de los tributos y la eliminación de aquéllos considerados distorsivos por su impacto en los precios relativos. La posición era, además, cautelosa: desde las primeras instancias de negociación del Pacto Federal, el equipo económico provincial planteó la necesidad de revisar y redefinir las reglas de la coparticipación federal de impuestos, por tratarse de una condición de base para avanzar en la reforma de impuestos particulares. En la medida en que este reclamo no tuvo eco, el Pacto Federal resultaba una solución de compromiso que dejaba de lado aspectos decisivos sobre el reparto de responsabilidades y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno.

El Pacto afectaba de manera directa al principal impuesto provincial, los ingresos brutos, y era hacia este tributo al que se dirigía el corazón de la reforma tributaria implicada en el acuerdo suscripto entre las provincias y la Nación.

A poco de andar y cumplir con los compromisos asumidos, el Ministerio de Economía provincial hizo oír su posición crítica tanto desde las páginas de las *Noticias* como en cada espacio público en el que sus integrantes, y fundamentalmente el Ministro, tuvieron oportunidad de participar. En paralelo, había encargado los estudios orientados al análisis de las alternativas de sustitución del cuestionado tributo provincial al equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Los principales resultados de esos estudios fueron publicados en el Cuaderno 3 “Propuesta para un Sistema Tributario Federal”, de enero de 1995.

Pero antes de ello, en las páginas de las *Noticias* se había anticipado información sobre las alternativas técnicas de sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos, así como sobre los lineamientos básicos de una propuesta de reformulación del régimen de coparticipación federal de impuestos. En el número 25 (sep-oct 1993) se reproducía la intervención de Remes en la Jornada “El orden económico constitucional – el Federalismo Fiscal”, realizada en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, en la que además de insistir sobre el problema de la discriminación de que era objeto la Provincia en el sistema de reparto vigente, postulaba los principios a partir de los cuales debía avanzarse en su reformulación: el desarrollo de reglas estables y permanentes; la profundización de la descentralización hacia los niveles inferiores de gobierno; la transformación del estado para el mejoramiento en la prestación de los servicios; la mayor correspondencia entre gastos y esfuerzo recaudatorio propio; y la redistribución regional explícita sobre la base de indicadores que contemplen la realidad económica y social de cada jurisdicción. Estos postulados serían reiterados en sucesivas intervenciones públicas del Ministro, y reproducidos sistemáticamente en la revista.

En el número 26 (nov-dic 1993), se reproducían los aspectos más salientes de un trabajo “elaborado por el Ministerio” acerca de la reforma del impuesto sobre los ingresos brutos presentado por Jorge Sarghini, en ese entonces Jefe de Asesores del Ministerio, en las Terceras Jornadas Tributarias Provinciales de septiembre de 1993. Si bien en la nota no se aclara nada al respecto, resulta evidente que este trabajo fue elaborado sobre la base de los intercambios con el equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, el resultado de cuyos trabajos vería la luz en el ya citado *Cuaderno* 3. De las diversas opciones de sustitución analizadas en términos de su factibilidad técnica, el Ministerio elegía en principio una de ellas teniendo en cuenta, fundamentalmente, su viabilidad política: el denominado “IVA provincial” parecía reunir, desde la perspectiva tanto del equipo económico provincial como del coordinado por el Dr. Porto, las mejores condiciones para reemplazar al impuesto sobre los ingresos brutos. Esa opción se distanciaba de la sostenida por Nación, que en el marco del Pacto Federal había propuesto un impuesto a las ventas minoristas.

Pero a poco de avanzar en la instrumentación del Pacto el quipo económico provincial comenzó a evidenciar sus críticas a la propuesta de Nación: en el número 27 (ene-feb 1994), al tiempo que se anunciaba el cronograma para el cumplimiento gradual de los compromisos asumidos –que inicialmente suponían la exención del impuesto sobre los ingresos brutos a las actividades productivas, para llegar a mediados de 1996 a su reemplazo por otro tributo-, en la editorial se advertía que

En el proceso abierto de sustitución de impuestos, y teniendo en cuenta el esfuerzo recaudatorio de Buenos Aires en comparación con otras provincias, se advirtió que conjuntamente se debía discutir la forma de distribución de los recursos coparticipados, porque de lo contrario Buenos Aires tendría grandes dificultades para poder sostener modificaciones inmediatas en materia tributaria ... Mientras continúe el actual régimen, la implementación del Pacto Fiscal no sólo será compleja sino que también dificultará contar con tasas y bases uniformes en el nuevo impuesto a los consumos [como propone Nación], ya que se parte de condiciones exageradamente desiguales”

En el siguiente número (*Noticias* 28, mar-abr 1994), se reproducía la intervención del Ministro en el 2do. Congreso Tributario, oportunidad en la que avanzaba aún más en sus objeciones y críticas, remarcando nuevamente la diferencia existente entre las provincias -lo que ponía en cuestión la pretensión de Nación de establecer criterios uniformes en la reformulación de los tributos-, y la necesidad de un cuidadoso análisis tanto de las alternativas técnicas como de la viabilidad administrativa y, sobre todo, política para la sustitución del impuesto. Para fines de 1994, en consonancia con el avance de los estudios dentro del propio Ministerio como de los encargados al equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP, la posición era francamente contraria a la propuesta de Nación, y preanunciaba lo que

en definitiva sería el comportamiento de todas las provincias: la denuncia de hecho del Pacto Federal, conservando el impuesto sobre los ingresos brutos, y el fracaso generalizado del grueso de sus prescripciones de política. En el número 32 de las *Noticias* (nov-dic 1994) se transcribían los principales tramos de la conferencia de apertura del Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas que hiciera Remes, en la que formulaba una crítica completa a la propuesta de Nación (impuesto a las ventas minoristas con una alícuota uniforme de 3,5 %): la misma implicaría destruir “todo lo realizado en estos últimos años en materia de finanzas públicas”, desfinanciar a la Provincia y poner en riesgo “la prestación de servicios básicos”; y afirmaba que el eventual nuevo tributo que reemplazaría al de ingresos brutos mantendría la alícuota para minoristas y no eliminaría aunque reduciría la correspondiente a mayoristas.

La coyuntura disparada por la crisis del peso mexicano a fines de 1994, a partir de la cual la Nación aumentó el IVA y amplió las bases imponibles de los impuestos a las ganancias y a los bienes personales, trastrocó las condiciones para continuar con los acuerdos previstos. En septiembre de 1996 el Pacto sería pospuesto hasta 1999. Lo cierto es que, más allá de las declaraciones formales del equipo económico provincial a favor de la prosecución del proceso una vez que se recuperaran las condiciones para ello, la suerte del Pacto estaba sellada no sólo por el empeoramiento de la situación macroeconómica, sino por la creciente crítica de que fue objeto, y el permanente reclamo de consideración conjunta con el régimen de coparticipación federal de impuestos, posición que se manifestó de manera insistente y sistemática. Finalmente, el Pacto languidecería hasta la decisión de las provincias, en el año 2000, de mantener el controvertido impuesto sobre los ingresos brutos.

En todo caso, la estrategia del equipo económico, sustentada en una combinación de capacidad política y técnica, resultó relativamente eficaz para construir posiciones coherentes que mantuvo a lo largo de todo el proceso, y liderar en cierta forma a las provincias en el enfrentamiento con Nación; pero no fue suficiente para frenar el avance del centro en materia tributaria, ni para generar las condiciones para la discusión en torno de la coparticipación, que a pesar de sus constantes esfuerzos fue invariablemente eludida. Tal como lo señalaba el propio Remes en la mesa redonda organizada por la Universidad de Belgrano donde se abordó el tema Sistema Fiscal Federal en abril de 1996,

De un lado, los criterios técnicos no suelen brindar respuestas libres de controversia respecto de la conveniencia de atribuir la responsabilidad por ciertos tributos a uno u otro nivel de gobierno. Por el otro, el derecho a la “imposición” está asociado desde tiempos inmemoriales al ejercicio

efectivo del poder político y, por lo tanto, no suele cederse mansamente (*Noticias* 40, mar-abr 1996).

Si la posición del Ministerio de Economía reconocía el componente eminentemente político del problema, sus fundamentos técnicos no eran menores. Los ya referidos trabajos realizados por el equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP coordinado por uno de los principales referentes en el tema, el Dr. Alberto Porto, constituyeron un insumo crucial. De rigurosa factura, confrontando la teoría “normativa” y la “positiva”, y guardando una razonable distancia de los aspectos puramente políticos del problema del reparto de recursos entre los niveles de gobierno, los *Cuadernos de Economía* 3 y 15 proveyeron las herramientas para el análisis de las opciones de sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos y para la inminente discusión de un nuevo régimen de coparticipación, respectivamente. Por su parte, el Cuaderno 57, “Instituciones y Reforma Federal Fiscal en Argentina” (2001), introducía la dimensión político-institucional del problema sobre la base de los aportes de la “nueva economía institucional”. Además de revisar la experiencia internacional (regímenes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea), en el estudio se realiza un análisis de la experiencia histórica argentina, y particularmente de los frustrados arreglos asociados con los Pactos Fiscales de la década de 1990 y la prescripción de la Constitución Nacional de 1994, desde una perspectiva fuertemente crítica que, más allá del refinamiento conceptual involucrado, presenta una alta coincidencia con las intervenciones públicas que el equipo económico provincial fue desarrollando a lo largo de todo el período bajo estudio.

De esta manera, el uso intenso y selectivo de conocimiento para dotar de racionalidad a las intervenciones, constituyó una estrategia central del equipo económico provincial. Ese uso se caracterizó por una orientación política que se mantuvo prácticamente inalterada, fue construida tempranamente y, en todo caso, se vio fortalecida por los aportes realizados.

El vínculo entre conocimiento y política

Tal como se desprende de los apartados anteriores, la alta valoración que el equipo económico provincial tenía del conocimiento como soporte de sus intervenciones resulta indudable. Pero ciertamente no se trataba de cualquier conocimiento, ni siquiera del construido a partir de la experiencia de gestión, sino del producido sobre la base de estándares rigurosos propios del quehacer científico-técnico. Las mediaciones entre las esferas del mundo científico-técnico y la de política pública podían tener “zonas grises” así como un carácter no lineal ni inmediato, y en ellas el equipo económico provincial se posicionaba como un “traductor” dotado de

destrezas específicas. Haciendo referencia a la coyuntura abierta por las transformaciones estructurales operadas en el escenario nacional durante la década de 1990, Remes Lenicov en la editorial de las Noticias 39 (ene-feb 10996) sostenía:

Pero esta apertura por caminos que antes no fueron transitados, para que conduzca a buen puerto, requiere de dos elementos vitales: conocimiento de la realidad que se quiere transformar y de los elementos que se cuentan para concretar el objetivo y racionalidad en la aplicación de esos recursos. El conocimiento es la herramienta fundamental para gestionar y resolver los problemas en un contexto caracterizado por los fuertes cambios de la economía y de la sociedad. La racionalidad es imprescindible para proponer y desarrollar con éxito los programas y resolver el conflicto de objetivos que muchas veces se plantea en un marco restrictivo que exige darle prioridad a determinados puntos y postergar el tratamiento de otros. La racionalidad sintetiza la mejor posibilidad de acercamiento a la eficiencia, aún cuando muchas veces la falta de información hace que se deban asumir decisiones cuyos resultados no puedan ser estimados con certeza. Si bien la toma de decisiones muchas veces se realiza en un contexto difícil de prever, es indudable que el riesgo se minimiza donde existen métodos que reducen la zona de ignorancia y conducen a achicar las consecuencias de soluciones inadecuadas. ... La estabilidad garantiza la posibilidad de elaborar programas de largo plazo pero también exige en los resultados de la gestión un grado de eficiencia acorde con el nivel de las demandas. Esta responsabilidad comprende a quienes tienen acción directa en la gestión pública y a quienes aspiran a ejercerla. El conocimiento y la racionalidad de las propuestas son los aditamentos que hoy deben acompañar la acción política, cualquiera sea la postura emprendida y la distancia que exista con el poder efectivo de llevarla a la práctica.

Conocimiento y racionalidad se erigían así en los organizadores por excelencia de la perspectiva del equipo económico provincial, y eran movilizados en sus relaciones e intervenciones dentro del gobierno provincial y con el gobierno nacional. Tal como ya fuera señalado, podría decirse que los instrumentos de comunicación contruidos, las *Noticias* y los *Cuadernos de Economía*, albergaban de manera armónica esta combinación: si en las primeras la cuidadosa y sistemática exposición de las actuaciones colocaba en el centro de la escena a la racionalidad como herramienta política, los segundos fueron el espacio privilegiado de construcción del conocimiento requerido para dotar a esa racionalidad (política) de sustancia y fundamentos.

El equipo económico provincial talló decisivamente el vínculo entre política y conocimiento desde las áreas creadas con el propósito de elaborar y construir información y a partir de sus fuertes vinculaciones con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Las *Noticias* constituyeron la tribuna política en la que tuvo el control completo de sus contenidos y orientación, pero los *Cuadernos* también expresaron sus principales intereses y necesidades, y si bien el planteo de base en su concepción se asociaba con la construcción de un espacio abierto a los diversos temas y orientaciones, la definición de esos temas fue un resorte propio. Y a medida que las áreas de trabajo dentro del Ministerio estuvieron en condiciones de

mostrar los resultados de sus estudios y análisis, las páginas de los *Cuadernos* fueron el canal natural para ello.

En los primeros años los estudios realizados por referentes académicos del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP representaron una proporción más o menos equivalente a los producidos por equipos del propio Ministerio u organizados en el marco de programas con financiamiento internacional (particularmente PNUD). Con el paso del tiempo, tienden a predominar los estudios realizados desde el mismo Ministerio. Esta suerte de “división del trabajo” y su distribución en el tiempo puede relacionarse tanto con la especialización relativa de ambos grupos, como con los intereses y preocupaciones que el Ministerio de Economía pareció ir desplegando en relación con el desarrollo económico entendido en sentido amplio y, me atrevería a decir, estructural: los equipos del Departamento de Economía de la UNLP eran sólidos en el campo de las finanzas públicas y la economía del sector público en general, pero los problemas y cuestiones de la producción de bienes y servicios –tanto en el nivel provincial, como en lo referido a su proyección nacional e internacional- parecían caer por fuera de su especialización. Y es en estos problemas y cuestiones en los que los equipos del propio Ministerio de Economía, nucleados en el Grupo de Investigación Económica, tendieron a incidir. En efecto, a poco que se repara en los nombres de los autores responsables de cada uno de los estudios producidos, la mencionada distribución se torna visible: los trabajos específicos sobre finanzas públicas, que incluyen propuestas de reformulación del sistema tributario federal, análisis de las finanzas públicas provinciales y el sistema de coparticipación y del impacto del gasto público, entre los más relevantes, tienen su origen fundamentalmente en el equipo de investigación del Departamento de Economía liderado por el Dr. Alberto Porto; en contrapartida, el análisis del funcionamiento de sectores productivos provinciales, de las condiciones para su desarrollo y del funcionamiento global de la “economía real” provincial, encuentra en los equipos organizados desde el Ministerio de Economía a sus principales artífices. A modo de ejemplo: los *Cuadernos* 3 “Propuesta para un sistema tributario federal”, 6 “Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires”, 8 “Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires”, 14 “Dos problemas de finanzas públicas: El crecimiento del gasto público y las potestades del endeudamiento provincial” y 15 “Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos”, recogieron resultados de investigación del equipo coordinado por Porto. La cuestión fiscal y tributaria ocupa un lugar central en la primera etapa de la colección,

alternando con otros temas vinculados con el desarrollo económico provincial y nacional, que van adquiriendo preeminencia progresiva. Desde el N° 42 en adelante, cuando los trabajos son producidos por los equipos del Ministerio, los diversos ministros aparecen coordinándolos, y el grueso de los mismos están dedicados al análisis de la economía provincial y dimensiones relevantes de la organización y funcionamiento de la economía; ejemplos de ello son los *Cuadernos* 47 “La Provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real”, 52 “Crecimiento sostenido y con equidad: el rol del financiamiento”, 59 “El dilema de la economía informal: evidencias y políticas”, 61, 64, 66, 69 y 70, dedicados a *clusters* productivos en la Provincia de Buenos Aires, 67 “Determinantes y obstáculos de la inserción externa de los complejos productivos bonaerenses”, 71 “Exportaciones y tipo de cambio real en la Argentina”.

No obstante estas observaciones, también es posible advertir una cierta fluidez en la circulación de los integrantes de los diversos equipos, los temas y los intereses, lo que revela una trama de relaciones bastante densa pero a la vez suficientemente abierta como para admitir innovaciones en enfoques y cuestiones desarrollados. El análisis más pormenorizado tanto de las trayectorias de los economistas que nutrieron estos equipos como de las propias producciones que realizaron, permitirá profundizar en estas primeras observaciones así como en la identificación de las modalidades –y mediaciones- que asumió la contribución del conocimiento producido en este ámbito para el desarrollo de las políticas emprendidas desde el Ministerio.

Reflexiones finales

El análisis realizado –que requiere una mayor y necesaria profundización- permite concluir que el equipo de economía provincial basó su legitimidad y autoridad tanto en la visión política que construyó como en la ancha base de conocimiento especializado que dispuso para esa construcción. El uso intenso y selectivo de conocimiento estuvo fuertemente orientado por una posición sobre los problemas y cuestiones del escenario provincial y nacional que tuvo una temprana formulación a mediados de la década de 1980, en el marco del CEPARJ, y que permaneció prácticamente inalterada a lo largo del período considerado, no obstante las transformaciones estructurales acontecidas en la década de 1990 –que en rigor no hicieron más que reforzar esa temprana posición política- y la acumulación de conocimiento

desarrollado en el transcurso como consecuencia de las estrategias canalizadas a través de las publicaciones creadas a esos efectos, las *Noticias* y los *Cuadernos de Economía*.

Frente a ello, cabe preguntarse sobre los efectivos aportes que el conocimiento especializado realizó, lo que lleva a profundizar en torno a sus vínculos con la política y las políticas públicas.

En principio, la experiencia del equipo económico en la gestión provincial, firmemente organizada alrededor de los supuestos de conocimiento y racionalidad, pero también nutrida por la militancia política en el seno del justicialismo provincial y el sesgo social que la ha caracterizado, constituye una clave relevante para avanzar en la indagación sobre ese vínculo, sus dinámicas y mediaciones. En esa mixtura es posible advertir que fue privilegiado un tipo específico de conocimiento –el desarrollado con arreglo a los parámetros científico-técnicos predominantes-, y que la racionalidad política que gobernaba al equipo económico provincial era cercana a lo que en la literatura se caracteriza como “racionalidad instrumental”. El perfil político resultante es uno que se distancia en parte del que típicamente se desprende de la caracterización del “trabajo político” (Offerlé 2012), pero también, desde mi perspectiva, del que ha sido propuesto bajo la figura del “tecnopolítico” (Domínguez 1997), toda vez que la militancia política y el carácter colectivo de la actuación encuadrada dentro de un partido político le imprime rasgos diferenciales.

Por último, el ejemplo que en este trabajo ha servido para ilustrar la relación entre saber y poder en el espacio provincial –la actuación del equipo económico en el frente abierto por el Pacto Federal Fiscal y la cuestión de la coparticipación federal de impuestos-, pone de relieve que el conocimiento se mostró como un recurso necesario pero no suficiente para alcanzar los propósitos que se planteó: en el espinoso tema de la coparticipación, la preservación del *statu quo*, sustentado en poderosas tramas político-institucionales arraigadas al menos desde la década de 1970 en adelante, pudo más que la racionalidad política y técnica que estaba en la base de la actuación del Ministerio. Su cuidada posición de liderazgo en el tema lo convertía en un referente ineludible en las discusiones, y al mismo tiempo, un aliado peligroso para el resto de los actores –la Nación y, fundamentalmente, las provincias-.

Bibliografía y fuentes

Domínguez, Jorge (ed.) (1997) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park, PA, The Pennsylvania State University Press.

Martín Lorenzatti, Mirian (2009) “La formación académica y profesional de los economistas. Un estudio sobre la definición del perfil de los Licenciados en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, desde 1992 hasta el presente”. Tesina Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Martín Lorenzatti, Mirian (2010) “La formación de los economistas en la Universidad Nacional de La Plata y su inserción académica y profesional”. En Frederic, Sabina, Osvaldo Graciano y Germán Soprano (coord.) *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Cuadernos de Economía* Nros. 1 a 74.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: *Noticias de Economía* Nros. 1 a 77.

Offerlé, Michel (2011) “Los oficios, la profesión y la vocación de la política”. En *PolHis* N° 7.

Pereyra, Elsa (2012) “Hacia la historización de la relación entre política y técnica: la experiencia de construcción y consolidación del equipo de economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1987-2007)”. 54 Congreso Internacional de Americanistas “Construyendo Diálogos en las Américas”. Viena, Austria, 15–20 de julio.

Remes Lenicov, Jorge (1985a) “Alcances y restricciones del Sector Público Provincial”. Documento de Trabajo N° 1. Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, enero.

Remes Lenicov, Jorge (1985b) “Modernización del Estado Provincial”. En Documento de Trabajo N° 7. Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, agosto.