

# Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987 - 2007)

*Resources and knowledge in the construction of power at the subnational level: the experience of the team of the Ministry of Economy of the Province of Buenos Aires (1987-2007)*

## **Elsa Pereyra**

Doctora en Ciencias Sociales de la UBA;  
Magister en Administración y Políticas  
Públicas de la Universidad de San Andrés;  
Investigadora - Docente del Instituto  
del Conurbano, Universidad Nacional  
de General Sarmiento; Profesora de  
la Escuela de Política y Gobierno,  
Universidad Nacional de San Martín.  
epereyra@ungs.edu.ar

## **Resumen**

El artículo analiza la experiencia del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2007 desde el punto de vista de su producción y la construcción de capacidades analítica, política y técnica. Para ello, se desarrolla el proceso que condujo a la creación, en el marco de la crisis de 2001, de la cuasi-moneda conocida como “Patacón”, como ejemplo del tipo de producciones que caracterizaron la actuación de ese colectivo de funcionarios. El análisis de los modos en que se combinaron política y técnica en las intervenciones del equipo económico provincial, permite componer perfiles de actores estatales más complejos que los estilizados en la literatura predominante en el campo de las políticas públicas.

## **Fecha de recepción:**

20.4.18

## **Fecha de aceptación:**

18.6.18

**Palabras clave:** saber político – saber técnico – nivel subnacional – provincia de Buenos Aires – “Patacón”.

### **Abstract**

*This article focuses on the experience of the team that led the Ministry of Economy of the Province of Buenos Aires between 1987 and 2007 from the point of view of its production and the build-up of analytical, political and technical capacities. In order to achieve this, it discusses the process that, in the context of the 2001 crisis, led to the creation of the quasi-currency known as Patacón as an illustration of the type of productions that characterized the work of this group of public officers. The analysis of the ways in which politics and technique were combined together in the interventions of the provincial government's economic team, enable us to elaborate profiles of state actors of higher levels of complexity than those that can be found in the predominant literature in the field of public policies.*

**Key words:** *political knowledge - technical knowledge - subnational level- Province of Buenos Aires - Patacón.*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Nuestro conocimiento sobre la vida político - institucional de las provincias ha venido acrecentándose gracias al desarrollo de estudios e investigaciones que colocan al nivel subnacional en el centro de sus intereses y preocupaciones. Si inicialmente las reformas estructurales de la década de 1990 y la cuestión del federalismo fiscal constituyeron ejes organizadores de un gran número de trabajos, desde la primera década del siglo XXI la pregunta por los modos en que se construye el poder político en los espacios provinciales adquirió mayor consistencia.<sup>2</sup> Este trabajo se inscribe en ese marco, y avanza en la búsqueda de respuestas a esa pregunta por medio del estudio de la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires entre los años 1987 y 2007.

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 sus cuadros altos y medios eran en su abrumadora mayoría economistas que, además de contar con solvencia técnica, tuvieron militancia o pertenencia político-partidaria, y construyeron un sentido de pertenencia, perspectivas y formas compartidas de abordar las cuestiones. 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-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 (UNLP). 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. Esta experiencia singular tuvo como *locus* a la ciudad de La Plata, la capital de la provincia de Buenos Aires marcada por su carácter administrativo y universitario. Las figuras más destacadas de este colectivo 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 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, tal como lo sugieren Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (2011).<sup>3</sup>

Caracterizado como burocracia especializada,<sup>4</sup> este colectivo construyó su autoridad y prestigio dentro de la escena política provincial —e incluso nacional— a partir de sus intervenciones. Ver al equipo “en acción”<sup>5</sup> nos lleva a considerar su producción. Bajo este concepto pueden ser incluidas una gran cantidad de actividades, desde las más rutinarias y repetitivas hasta las más puntuales asociadas con situaciones extraordinarias. Se propone poner el foco en aquellas cuyos productos y resultados constituyen expresión de las capacidades políticas y administrativas<sup>6</sup> que confirieron al colectivo su especificidad. Esas actividades distintivas pueden inscribirse en tres tipos de producciones: *conocimiento para las políticas públicas*, un *discurso de legitimación de largo plazo* y *medidas de política en coyunturas críticas*. Por razones de espacio, en este artículo se lleva a cabo una síntesis de los principales aspectos relacionados con el último tipo de producción.

En la primera sección se plantea la estrategia de conceptualización adoptada para dar cuenta del universo de actividades desplegadas por el equipo económico provincial, y se expone el argumento central que organiza el análisis sobre el despliegue de saberes y recursos en la construcción del poder político. En la segunda sección se reconstruye el proceso de la creación de la cuasi-moneda denominada “Patacón”, como ejemplo significativo de la implementación de *medidas de política en coyunturas críticas*, un tipo de intervención que recorrió el período con singular intensidad por la presencia de dos hitos relevantes al inicio y al final del mismo: el proceso hiperinflacionario de 1989-1991 y la crisis de fines de 2001. El ejemplo corresponde al segundo de ellos, y grafica el entrelazamiento de los momentos de la decisión, la formulación y la implementación de las políticas públicas, al tiempo que permite apreciar que el equipo económico provincial puso en el primer plano su aporte técnico antes que político para que dicha medida de política arribara a buen puerto.

El análisis de este tipo de producción permite valorar los aportes del equipo económico provincial a la construcción de la legitimidad política provincial, y el despliegue de saberes puestos al servicio de esa construcción que revela tanto la plasticidad como las tensiones involucradas en su combinación. Sobre ello giran las reflexiones finales del trabajo.

### **Entre la política y la técnica: saberes como recursos**

En el mundo de las políticas públicas es cada vez más pronunciada la tendencia a “abordar de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos” (Muller 2002). Sin embargo, esta tendencia no discurre exenta de tensiones y conflictos, toda vez que los saberes involucrados suelen encarnarse en actores gobernados por principios de organización y visiones del mundo diferentes.

En un artículo destinado a analizar el papel de los intelectuales en la burocracia pública, Robert Merton (1945) delineaba el proceso de conversión de los intelectuales en técnicos al acceder a posiciones burocráticas:

Tienden a volverse... ‘menos teóricos y más prácticos’... Cuanto más cerca está el intelectual del lugar de la decisión, experimentará mayor presión para ... acomodar sus formulaciones abstractas originales a las exigencias de la situación. Esta presión... moldea las perspectivas generales del intelectual burocrático; comienza a pensar cada vez más en términos técnicos e instrumentales los modos de implementar las políticas *en situaciones dadas*” (Merton 1945:412).<sup>7</sup>

Merton identifica, además, las fuentes de conflicto entre esos intelectuales devenidos técnicos -esto es, una burocracia especializada- y los decisores -los trabajadores políticos tal como los caracteriza Michel Offerlé (2004 y 2011)-. Políticos y técnicos se diferencian en sus universos discursivos y sus valores. Los políticos pueden utilizar los resultados de los análisis con fines distintos a los que los originaron, al tiempo que asignan menos relevancia a las evidencias. Para tomar decisiones, los políticos demandan menos fundamentos de los que los técnicos consideran necesarios o suficientes. Los políticos, por último, subestiman la especialización de los técnicos y, en consecuencia, les demandan intervenciones en campos que no son de su competencia.

Las reflexiones de Merton conservan en gran medida su fuerza heurística. Ellas alumbran dos mundos contrapuestos: el de la política gobernado por juicios de valor, el carácter subjetivo de las decisiones y la negociación, por un lado, y el de la técnica,

organizado en función de la objetividad y la eficiencia, por el otro, que tenían “lunas de miel” a menudo “desagradables, brutales y cortas”. Pero lo cierto es que los perfiles ilustrados por estos atributos rara vez se presentan de manera unívoca en el mundo de las políticas públicas. Dicho de otro modo, resulta difícil que las lógicas expresadas en uno y otro modo gobiernen de manera exclusiva el comportamiento y la visión del mundo de los actores estatales.

Esto es especialmente importante en el caso del equipo económico provincial, una burocracia especializada que reunía dos fuentes de formación –la especializada y la política– que le imprimían rasgos distintivos. Por un lado, muchos de sus integrantes –y especialmente quienes lideraron el colectivo– habían hecho sus primeras armas en la militancia universitaria de fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, retomando la actividad política luego del trágico quiebre supuesto por la dictadura militar de 1976–1983. Ese regreso a la actividad política estuvo marcado decisivamente por la experiencia de la renovación peronista liderada por Antonio Cafiero, que en la ciudad de La Plata congregó a los que luego integrarían los equipos del gobierno provincial, a partir del triunfo del mencionado líder en 1987. Por el otro, la formación en la joven carrera de economía de la UNLP constituyó el activo no intercambiable del que se valieron los economistas para construir su lugar dentro de la trama del poder político provincial. El paso por las aulas de esa universidad proveyó no sólo el saber especializado que se volvería un recurso relevante en esa construcción política, sino también un espacio de sociabilidad que explicaría los modos y prácticas en la configuración del elenco ministerial.<sup>8</sup>

Ahora bien, ¿es posible establecer las “dosis” de técnica y política de que echan mano los actores estatales para desplegar sus estrategias y promover sus intereses y creencias? Como primera aproximación, propongo concebir un *continuum* cuyos extremos están representados por los saberes político y técnico, dentro del cual se identifican tantos puntos como posibles combinaciones de tales saberes pudieran existir. Nuevamente es Merton quien ofrece una clave interesante en una dirección similar, al sugerir la existencia de un *continuum* en el proceso decisorio en función del grado de certidumbre sobre los objetivos y el campo de intervención: a mayor imprecisión, mayores márgenes de intervención de los “intelectuales burocráticos”. Cuanto más tempranamente intervengan en el *continuum* de decisiones, mayor será su potencial de orientación de la decisión (Merton 1945:410).

También resulta útil el análisis de Roger Friedland y Robert Alford (1999): los individuos y las organizaciones se inscriben en esferas de actividad social organizadas según principios o lógicas institucionales que al tiempo que estructuran las relaciones sociales, proveen repertorios o menús a los que esos individuos y organizaciones recurren para desarrollar sus acciones y dirimir situaciones conflictivas. En este sentido, los saberes

político y técnico pueden ser pensados como parte de un repertorio de recursos de que disponen algunos actores estatales para la construcción de poder y autoridad.

Las lógicas política y técnica informan las representaciones que los actores estatales tienen de sí mismos. No obstante que sus propias prácticas hablan de la complejidad de sus perfiles y, en consecuencia, la dificultad para etiquetarlos de manera unívoca, los actores estatales suelen recurrir a tales simplificaciones, produciendo y reproduciendo clasificaciones que muestran una pregnancia perdurable.

La consideración de las lógicas política y técnica en los términos arriba planteados contribuye, entonces, al análisis tanto de las acciones e intervenciones de los actores estatales como de las reflexiones que sobre la política y la técnica realizan esos mismos actores, y las representaciones que se hacen de su eventual composición.

En sus intervenciones, el equipo económico provincial se movió entre la política y la técnica. Ese movimiento a lo largo del *continuum* dio lugar a sesgos que inclinaron la balanza en favor de la lógica política o de la técnica según las coyunturas y situaciones, y según las interacciones con otros actores estatales o sociales. Y según esas coyunturas, situaciones e interacciones, los integrantes del equipo económico provincial etiquetaron y fueron etiquetados. Para los dirigentes políticos cuya base de poder residía en el territorio o la capacidad de organizar a terceros, los economistas platenses eran meros técnicos. Pero para los economistas que se reivindicaban como parte del *mainstream*, aquéllos que portaban como credenciales sus doctorados en el exterior y recibían la calificación de tecnócratas por su relación con los principales *think tanks* nacionales, era el perfil político del equipo económico provincial el que se destacaba antes que su saber especializado. Los integrantes del equipo económico provincial produjeron catalogaciones similares para referirse a la dirigencia política tradicional o a otros pares.

Los complejos movimientos entre la política y la técnica que caracterizaron al equipo económico provincial pueden ser mejor comprendidos al analizar sus producciones más relevantes. La *producción de conocimiento para las políticas públicas*, que ocupó un lugar destacado dentro de las estrategias del colectivo, dio lugar a fuertes y sostenidas vinculaciones con la carrera de economía de la UNLP y sus equipos de investigación, y dos “usinas de pensamiento” locales desarrolladas en la década de 1990 –el Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE) y el Centro de Estudios Bonaerenses (CEB)–. Todo ello configuró una *intelligentsia* técnica bonaerense platense. Esta actividad se canalizó dentro del Ministerio en el desarrollo de dos revistas, las *Noticias de Economía* y los *Cuadernos de Economía*. Desde sus páginas el equipo económico provincial sustentó su autoridad política y técnica en determinadas cuestiones de política económica provincial –especialmente en el campo del federalismo fiscal y el problema de la coparticipación federal de impuestos– y se legitimó tanto en el ámbito provincial como en el nacional (Pereyra 2017b).

La *producción de un discurso de largo plazo* supuso una explicación del lugar de la provincia de Buenos Aires en relación con la Nación y sus pares provinciales, que buscó desmontar la imagen generalizada sobre la riqueza de Buenos Aires, y la discriminación de que era objeto en el reparto de los recursos. Este discurso se mantuvo prácticamente inalterado a lo largo de los 20 años de actuación del equipo económico provincial, proveyó recursos a las autoridades provinciales para situarse en diversos frentes de discusión política, y perduró más allá del período considerado en este trabajo. En esta acción de largo plazo el equipo económico provincial fungió como autoridad política. Hizo política con números en la mano, gobernando a los números, convirtiéndose en referente dentro del campo del federalismo fiscal y la coparticipación federal de impuestos en particular.<sup>9</sup> La *producción de medidas en coyunturas críticas*, ejemplificada por el proceso que condujo a la creación del “Patacón”, expresó una combinación distinta de saberes. A su análisis está destinado el próximo apartado.

### **Políticas en la coyuntura: la creación del “Patacón”**

Las finanzas provinciales estuvieron siempre en el umbral de déficits tolerables, alcanzando en muy pocos años del período 1987-2007 un comportamiento positivo. Durante el período considerado es posible advertir una presión fiscal ascendente, capacidad extractiva fuerte pero descendente y recursos coparticipables también con comportamiento descendente. Bajo tales condiciones 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.<sup>10</sup>

Sin lugar a dudas, ese umbral de déficits tolerables descendió estrepitosamente en las coyunturas críticas de 1989 y 2001. No obstante, la crisis del año 2001 provocó el desplome de las cuentas en mucha mayor medida, adquiriendo una intensidad y envergadura inusitadas. Como en otras circunstancias y procesos, resulta difícil deslindar qué nivel jurisdiccional traccionó el despliegue de esta crisis, tales son las dimensiones de la provincia de Buenos Aires y su peso en el conjunto nacional. No es difícil en cambio identificar los factores que la dispararon, todos relacionados con las medidas de política adoptadas durante la década de 1990 por el gobierno nacional y las restricciones externas derivadas de las crisis escalonadas del tequila en 1994 y de Rusia y el Sudeste Asiático de 1997/1998.<sup>11</sup> Todo ello era evidente para los protagonistas, tal como lo revela el siguiente testimonio:

*en aquel momento era muy difícil decir que es sólo que la provincia se estaba administrando mal... Buenos Aires era la punta de un iceberg porque es la que está más castigada en el conjunto y además la primera que empieza*

*a mostrar, por su tamaño inimaginable que... íbamos... a una crisis fiscal, el país entró en default seis meses después de que entró a la provincia el Patacón ... Entonces nosotros decíamos [que] éste no es un problema de la provincia, si la provincia entró en default es porque ya el modelo la llevó ahí. Nosotros lo mostramos primero porque de todas las provincias somos la que peor está por la discriminación fiscal. Y en ese momento... los trabajos académicos demostraban que esto era así, pero los tenían bajo siete cajones [sic: llaves].*

(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 2).<sup>12</sup>

Los estudios sobre estos procesos son suficientes como para abundar aquí sobre ello. Antes bien, interesa destacar la notable naturalización de que gozaba el orden construido en torno de la convertibilidad, más allá de las críticas de que era objeto –aun cuando las mismas, bueno es reconocerlo, fueran hechas entre bambalinas–.<sup>13</sup> Por otro lado, el equipo económico disponía de escasos si no nulos márgenes para incidir en ese escenario.<sup>14</sup>

En todo caso, en el seno del equipo económico provincial coexistían de manera tensa la posición institucional que reclamaba prudencia y responsabilidad en materia de declaraciones e intervenciones, con el rechazo y las críticas a las medidas que se instrumentaban en el nivel nacional. La fascinación por la convertibilidad había estado presente en los primeros años porque la estabilidad de los precios permitía –aun a costa del comportamiento negativo de otras dimensiones de la economía– la programación de las cuentas sobre bases más o menos ciertas. Pero esa aproximación cedió lugar desde mediados de la década de 1990 al reconocimiento de los cuellos de botella e insuficiencias del programa económico del gobierno nacional. Y si muchos de los integrantes del equipo económico provincial fueron conscientes de tales límites e insuficiencias aun en los primeros años dominados por el canto de sirenas de los números estables, desde la segunda mitad de esa misma década se permitieron explicitar con mayor claridad sus objeciones.<sup>15</sup>

Reconstruir la secuencia que llevó a la creación, a mediados de 2001, de las “Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones” denominadas “Patacón”, y popularmente conocidas como “patacones” a secas, involucra sumergirse en una trama plena de cruces y acusaciones entre el gobierno nacional y el provincial respecto de las responsabilidades por la crítica situación de las cuentas provinciales.<sup>16</sup> Una trama que, además, exponía como en ningún otro momento de la historia reciente de las relaciones entre la Nación y la provincia de Buenos Aires, tanto las tensiones acumuladas entre ambas partes como su mutua dependencia.

En estas coyunturas se revela con suma claridad la singular condición de la provincia de Buenos Aires, su lugar de “centro subordinado”. Este oxímoron da cuenta del carácter



paradojal que la provincia tiene en el conjunto del que forma parte y en relación con el nivel nacional, desde que fuera “descabezada” como consecuencia de la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880. La extraordinaria concentración de recursos de todo tipo en su territorio, expresión condensada del desarrollo desequilibrado de la Argentina desde su surgimiento como nación en el último cuarto del siglo XIX, la convierte en una pieza única dentro de la federación, y explica su doble condición de fortaleza y debilidad. Esa singularidad se pone de manifiesto, asimismo, en su estatuto de “centro sin centro”, que marca tanto los alcances como los límites de la posición de la provincia y sus elites en la trama político-institucional de la que forma parte: un *primus inter pares* cuya soledad obstaculiza sus estrategias de negociación con el resto de las provincias y con la Nación. Por último, ese lugar especial hace difícil colocar el límite entre la historia nacional y la provincial, lo que reafirma aún más la singularidad de la provincia.<sup>17</sup>

El grueso de los 20 años de la historia del equipo económico provincial transcurrió en un contexto de gobierno dividido de hecho. Aun cuando compartían una misma fuerza política, esta situación no eliminaba el enfrentamiento –sólo atenuado quizás durante la primera gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1995)-.<sup>18</sup> El marco en el que se dirimieron los cruciales sucesos que condujeron a la adopción de los patacones fue, en cambio, uno de gobierno dividido tanto en términos formales como en los hechos, ya que en el nivel nacional gobernaba la Alianza (UCR-FREPASO).<sup>19</sup>

La crónica periodística permite reponer el carácter vertiginoso que adquirieron los hechos, y aplanar en cierta medida los conflictos que los atravesaron. La reconstrucción que los integrantes del equipo económico provincial realizaron les imprime, en cambio, tanto el dramatismo propio de la incertidumbre en que se movían como la carga política del enfrentamiento que tenían como telón de fondo. De lo que se trataba para ellos era, en definitiva, de cómo se repartían las responsabilidades por la crisis, y quiénes capitalizarían en términos políticos su eventual absorción:

*El que nos empuja al Patacón es [Domingo] Cavallo<sup>20</sup> ... nos lanzaron a mediados del 2001 a la crisis... el peor año fue el 2001, no el 2002 ... era evidente ... que el ... modelo de la convertibilidad empezaba a tener inconsistencias muy grandes ... en el 2001 eso se hace evidente, y la última colocación de un bono que nosotros hicimos... en abril de 2001... fue muy tortuosa ... entonces en ese escenario ... nos lanzaron al Patacón, nos lanzaron a la crisis. Porque el trasfondo político de eso era una pelea entre la provincia de Buenos Aires y la Nación, entre [Carlos] Ruckauf que quería ser presidente, y el peronismo en la provincia de Buenos Aires, y [Fernando] De*

*la Rúa [Presidente], o la Alianza, a ver quién caía primero*  
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

De acuerdo con Santiago Chelala (2003), ante la demanda de fondos por parte de la provincia y la negativa tanto del Estado nacional como de los bancos privados locales a prestarlos, fueron estos últimos los que sugirieron la estrategia de creación de una tercera moneda: “La idea era que del total necesario, las entidades financieras aportarían un tercio, el otro tercio debería ser cubierto con la primera serie de bonos (que más adelante serían los patacones) y el tercio restante debería ser un ajuste fiscal de la provincia” (Chelala 2003: 6). Sin embargo, el compromiso que las entidades financieras prometieron asumir no fue satisfecho.

En esa pulseada, los meses de julio y agosto de 2001 concentraron el desarrollo de frenéticas negociaciones que los actores provinciales –representados por sus máximas figuras: el gobernador Carlos Ruckauf, el vicegobernador Felipe Solá, el ministro de Trabajo Aníbal Fernández, el ministro de Economía, Jorge Sarghini, y el ministro de la Producción, Federico Scarabino– desplegaron para la hechura del Patacón. La presencia de varios frentes simultáneos en los que había que lograr la aceptación de la cuasi-moneda demandó una suerte de división del trabajo. El gobernador se reservó el frente nacional, donde consiguió que los patacones fueran aceptados para el pago de los impuestos nacionales, condición considerada clave para el éxito de la cuasi-moneda. Tal como lo rememoró uno de los protagonistas:

*la primera gran discusión... la da [Carlos] Ruckauf... nosotros tenemos que lograr... que el bono... pueda pagar impuestos nacionales, ése es el secreto. se resistieron ... Cavallo no quería... 'porque si no se lo tengo que dar a las provincias', bueno, pero nosotros somos Buenos Aires ... no sé qué le habrá dicho Ruckauf”*  
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

El frente interno, por su parte, se desdobló en el desarrollo de negociaciones con la oposición política –los legisladores de la Alianza que ocupaba el gobierno nacional–, en las que los referentes del Ministerio de Economía cumplieron un papel crucial junto con el vicegobernador –presidente de la Cámara de Senadores–, para lograr la promulgación de la ley de emergencia administrativa 12.727;<sup>21</sup> y con representantes de la actividad productiva y comercial –cámaras empresarias–, donde la voz cantante la llevaron el vicegobernador y los ministros de Trabajo y Producción.

El frente más relevante, con todo, fue el de “la calle”: los trabajadores, los productores, los empresarios y los comerciantes puestos en su papel más elemental de reproducción

de las condiciones de vida en la situación extraordinaria y extrema planteada por la crisis. El malestar social acumulado y el inicial rechazo al Patacón –pero sobre todo al recorte de los sueldos aprobado en la misma ley de emergencia que lo creara– tuvieron sus manifestaciones más virulentas en la primera quincena de agosto de 2001, es decir, poco antes de que comenzara a circular (*La Nación* 11 y 15/08/2001).<sup>22</sup>

Más allá del interés intrínseco que la creación de cuasi-monedas tiene como fenómeno social, el papel que cumplieron en el contexto de la crisis que condujo al estallido de fines de 2001 en la Argentina, y los debates en torno a los problemas de una única moneda de curso forzoso en regímenes federales,<sup>23</sup> la experiencia bonaerense permite analizar la cuestión de la decisión –tópico por demás relevante en el campo de los estudios sobre administración y políticas públicas–, y el movimiento del equipo económico provincial entre la política y la técnica.

Los testimonios recogidos contribuyen a explicar el proceso de creación y lanzamiento de los patacones en términos del modelo del “cubo de basura” (o “bote de basura”, tal como se traduce en la edición en español del artículo fundacional de Cohen, March y Olsen 2011). En contraposición con la secuencia imaginada desde una lógica racional-exhaustiva en la que ante un problema se generan alternativas de decisión, se analizan sus consecuencias, y luego de evaluarlas en base a parámetros objetivos se adopta la que satisface en mayor medida las condiciones óptimas, el modelo del “cubo de basura” sugiere que los procesos de decisión en las organizaciones ocurren según marcos y lógicas mucho más inciertos y desprolijos.

Vale recordar la caracterización de este modelo por sus mismos autores:

*[La organización puede ser concebida como una] colección de decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales ellas puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y hacedores de decisiones buscando trabajo ... Para entender el proceso dentro de las organizaciones, uno puede ver la oportunidad de elección como un bote de basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados. La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena ... En el modelo del bote de basura, en*

*contraste, una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización”*

(Cohen, March y Olsen 2011: 252-253).

Aun cuando la adopción de cuasi-monedas tuvo en nuestro país alguna recurrencia esporádica (Théret y Zanabria 2009), y a mediados de 2001 algunas provincias ya habían echado mano de este recurso, no había en el horizonte del equipo económico provincial referencia en la que inscribir este expediente. Tampoco sabían cómo llamarlo. Lanzados a lo que desde su perspectiva era poco menos que un abismo, atravesaron la coyuntura en una vertiginosa dinámica de ensayo y error y, por sobre todo, caminando sobre el terreno que los profesionales de la política provincial desbrozaban con sus intervenciones. En este proceso el poder político y sus principales recursos –la negociación, la organización y la amenaza de sanción y/o movilización– hicieron su aparición y fueron determinantes.<sup>24</sup>

Fue la máxima autoridad política de la provincia, el gobernador, la que abrió el campo para que, en los turbulentos días de julio y agosto de 2001, las distintas piezas del rompecabezas del Patacón se fueran acomodando en los diversos frentes identificados anteriormente.

*El Patacón fue el punto más álgido pero sabíamos que iba a funcionar. Nosotros sabíamos que la convertibilidad no se podía sostener mucho tiempo más ... Pero en ese momento, entre no pagar los sueldos y largar el Patacón, el Patacón fue una cosa virtuosa para salir ... yo creo que el momento más rutilante de la política en Buenos Aires fue ése ... Tengo que reconocer que [Carlos] Ruckauf tiene la locura necesaria para permitirle a un equipo sólido que haga esa experiencia ... El equipo se manejó muy bien, y Ruckauf ... era un irresponsable (risas) pero esa irresponsabilidad sirvió porque se pudo tomar una medida donde otros tipos no se hubieran animado. Y esa salió buenísima*  
(trabajador político, Legislatura de la provincia de Buenos Aires).

En este testimonio están expuestos los componentes que la coyuntura conjugó, y que estaban repartidos en actores distintos: la audacia –calificada aquí como “irresponsabilidad”– encarnada en el gobernador como expresión más pura del poder político, y la solidez y buen manejo –casi podríamos decir la “pata responsable”– representados en el equipo económico que, con su saber técnico, brindaría el respaldo necesario para que la apuesta audaz arribara a buen puerto.

Ninguno de los integrantes del equipo económico, aun con el protagonismo que tuvieron, se arrogó la “paternidad” de la criatura ni el nombre que constituyó una llave simbólica de significación para pavimentar su aceptación y popularidad. Este costado si se quiere simpático y pintoresco de la historia, también contribuye a esclarecer cómo estaban repartidos y puestos en juego de manera diferencial los saberes político y técnico, y el sentido de la oportunidad, la capacidad de intuición, que los trabajadores políticos activaron en un momento –el del alumbramiento de la experiencia– que constituía una incógnita completa. Aun cuando la paternidad del Patacón apareció ampliamente disputada a la luz de su éxito, la consulta de las diversas fuentes permite dar crédito al siguiente testimonio:

*cómo hacemos el Patacón. Primero cómo se llama, no sé, nosotros le hubiéramos puesto “bono de la Provincia de Buenos Aires”, el nombre ... lo definió ... [Carlos] Ruckauf. A nosotros nos parecía horrible ... dijimos “no, cómo le vas a poner Patacón, se nos van a reír”. Dice “no, si no le ponés Patacón, ¿sabés cómo se va a llamar?: “rucucu” [apodo con que era conocido popularmente el gobernador], y no quiero andar caminando por la calle y escuchar un vago que diga ‘che, no tenés un rucucu para pagar la birra?’”. Estas son palabras de Ruckauf, y la verdad fue un hallazgo de él, y estuvo bárbaro haberle puesto Patacón (funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).<sup>25</sup>*

Establecidas las principales coordenadas, la hechura del Patacón pasó por la instancia técnica que involucraba el diseño de los instrumentos legales así como las previsiones sobre su lanzamiento al mercado, su emisión y condiciones de circulación. Y fue en esta instancia en la que el equipo económico provincial tuvo protagonismo principal. Fue también en este vertiginoso proceso de elaboración de los instrumentos mientras se desarrollaban los diversos frentes de negociación, que el aprendizaje operó de acuerdo con una lógica de ensayo y error.

*nosotros ... tratamos de hacer nuestra parte lo mejor que podíamos ... fue más que nada instrumental ... Es que ahí tiene que ver el tema éste de la cuestión de los liderazgos. El debate es más posible cuando hay más tiempo, acá no hubo tiempo. [El gobernador] Dijo ... “esto es lo que hay que hacer”; ah, bueno, esto es lo que hay que hacer, lo hicimos. Y lo que sí, mirando retrospectivamente, estoy convencido de que era lo mejor que se pudo hacer (funcionario del Ministerio de Economía, tercera línea, área finanzas 1).*

*La ley de emergencia esa, lo resolvíamos sobre la marcha ... [Se trataba de crear] una moneda. En aquellos días, hasta llegué a... repasar algunas cláusulas del Pacto de San José de Flores al que el Banco Provincia echa mano muchas veces ... hasta me vi escribiendo algo sobre esta posibilidad de que la provincia pudiera emitir moneda ... [Para la elaboración de la ley y el diseño del bono] Antecedentes, nada ... el rol protagónico de la ley lo tuvo ... un abogado que hoy es integrante de la Cámara Contencioso Administrativa, acá en La Plata ... en su rol de asesor y participó gente de la Asesoría de Gobierno ... cuadros de la provincia ... en el armado de la ley, pero lo que pasa es que más allá del armado de la ley, lo más importante era la aceptación que esto tuviera en la calle (funcionario del Ministerio de Economía, cuarta línea, área política tributaria).*

Formulada la ley luego de que la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires objetara el decreto por considerarlo “de necesidad y urgencia” –algo no previsto en la Constitución Provincial–, fue el turno del trabajo político para lograr su aceptación entre los legisladores de la oposición. En esa instancia, funcionarios políticos y del equipo económico provincial argumentaron, explicaron, persuadieron en las comisiones, de manera que cuando la ley llegó al recinto, fue aprobada prácticamente sin debates en la sesión plenaria. Su tratamiento ocurrió en el medio de los disturbios y protestas de los trabajadores estatales, no por la creación del Patacón sino por el ajuste y recorte de salarios contemplado en el mismo instrumento legal.

Algunos testimonios ilustran el dramatismo de la hora:

*Tuve que entrar al recinto de la legislatura a negociar. Estaba tomada y negociamos ahí. Tenía a los intendentes sentados en la biblioteca [del Ministerio de Economía] y estábamos con enviados permanentes del partido y con los líderes de los otros partidos y diputados. Así salían las leyes que tenían que salir, pero sin sistema político eso hubiera sido imposible”*

(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 2).

*Cuando fuimos con la ley de emergencia, estábamos en el Senado ... [el] presidente de la Cámara de Diputados ... abrió la puerta para que entraran los gremios, nosotros -la gente*

*de economía, Aníbal Fernández, y otros- tuvimos que pasar... con la montada de la policía porque nos querían matar”*  
(funcionario del Ministerio de Economía, segunda línea, área finanzas).

*Fue un momento terrible, terrible y en el grupo esto se vivió con ... muchísima tensión, porque nosotros no estábamos acostumbrados a entrar al Ministerio custodiados por 50 policías en la puerta, manifestaciones, todos los días adentro”*  
(funcionario del Ministerio de Economía, cuarta línea, área política tributaria).

Aun cuando la ley fue sancionada el 21 de julio de 2001, los patacones hicieron su debut un mes después, como consecuencia de los vaivenes asociados con la intervención de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, que puso en jaque la implementación de la medida. En la instrumentación de los patacones tallaron la Tesorería y el Banco de la Provincia de Buenos Aires:

*[El Banco de la Provincia de Buenos Aires hizo] Todo. Un Banco Central de los patacones ... no dábamos abasto de leer los registros que entraban en circulación ... Venían las cajas llenas de patacones y se ponía a disposición de la Tesorería para pagar ... la contaduría de los patacones fue un parto, era un monstruo ... el Banco en su momento no tenía capacidad administrativa para hacer, porque estaba preparado para dos monedas ... [el peso y el dólar] y de golpe apareció una tercera moneda y eso te cambia toda la contabilidad porque tenías que tener una contabilidad en patacones. No había forma de montar el sistema contable de un día para otro ... se hizo y ... había dudas y diferencias enormes. [Actuó el equipo] propio del Banco y los controles de la provincia que tiene que tener pero más que nada era el Banco el que los ponía en circulación, con la Tesorería de la Provincia*  
(funcionario de la provincia de Buenos Aires, primera línea, sector financiero).

A la semana de su lanzamiento, los patacones mostraron aceptación, validándose como medio de pago porque, como dijo uno de los protagonistas, “era como tirar agua en el desierto”. A medida que los negocios y comercios los tomaban, el efecto contagio producía la ampliación de su uso y su consolidación como moneda alternativa.

La circulación de la cuasi-moneda desbordó los límites provinciales para extenderse a prácticamente todo el país, y a diferencia de las que se lanzaron en otras provincias, mantuvo su valor a la par e incluso lo llegó a superar en algunas ocasiones.<sup>26</sup>

El Patacón fue considerado un recurso no deseado de solución al extraordinario problema de iliquidez ocasionado por los cuellos de botella que la convertibilidad había impuesto al funcionamiento de la economía. Paradójicamente, permitió que la convertibilidad exhalara lo que luego se comprobaría como su último aliento. Pero en el momento todos cabalgaban sobre la creencia de su sostenimiento, aun cuando sabían de sus límites, y los patacones no hacían más que aceptarla. La cuasi-moneda aparecía como un componente heterodoxo dentro del canon sostenido en torno a la soberanía y uno de sus pilares, la existencia de una moneda única –aun cuando la experiencia argentina se caracterizó desde la década de 1970 al menos, por la validación de la moneda propia y una extranjera, el dólar-. La provincia de Buenos Aires, llevada a condiciones extremas, había logrado emitir una moneda, y algo de su propia historia era recuperado: en el Banco de la Provincia de Buenos Aires y su *status* singular por el Pacto de San José de Flores, que lo convertía en una pieza única dentro del sistema bancario nacional y lo habilitaba a emitir, con el nombre de una de las primeras monedas cuya circulación había sido, en el siglo XIX, efímera. El “centro subordinado” volvía en esta coyuntura a estar a la par del centro, la Nación.

Como es sabido, la crisis de fines de 2001 selló la suerte de la convertibilidad, erigida en el principal símbolo de una década de radicales transformaciones en la economía y la sociedad argentina. La cuasi-moneda sobrevivió un año y medio más, hasta su rescate a mediados de 2003. Si antes del estallido había contribuido a capear el temporal, luego del mismo seguiría cumpliendo la estratégica función de complemento en el marco del proceso de recomposición de la moneda nacional que abrió el abandono de la convertibilidad.

Inicialmente la figura del gobernador bonaerense, Carlos Ruckauf, pareció ser la más beneficiada por la experiencia de la cuasi-moneda; en términos de acumulación política llegó a proponer la “pataconización” de la economía nacional (*La Nación* 25/08/2001)–, y de hecho así lo sugieren tanto algunos de los testimonios recogidos como la crónica periodística:

*Un sondeo realizado por la encuestadora de Julio Aurelio entre el 11 y el 12 del actual en todo el país (sobre 1.646 casos) definió que el dirigente más capacitado para sacar al país de la crisis es Carlos Ruckauf, que obtuvo el 19,8% de los votos. Muy cerca quedó Carlos Menem, con el 16,3%, y luego Elisa Carrió, que alcanzó el 10,4%. Los más parejos fueron Carlos Reutemann (7,6%), José Manuel de la Sota (7,4%) y Rodolfo Terragno (6,7%).*



*Néstor Kirchner sumó un 4,6%, Anibal Ibarra llegó sólo al 1,8 % y el 22,8% de los consultados no supo responder (La Nación 16/12/2001).*

*[Carlos] Ruckauf fue muy hábil desde el punto de vista político, porque ... no sólo bancó la parada políticamente ... sino también sabía que con eso él jugaba mucho para adelante para lo que podía haber sido su destino ... Ruckauf en el momento ese era el político con mejor imagen del país ... la jugada de emitir el Patacón ... salvó de que ... prendan (sic) fuego la provincia de Buenos Aires, y que se caiga todo el gobierno nacional ... porque ... generaste un instrumento que la gente aceptó porque no había otra cosa. Entonces te lo dio. ¿Quién me lo emite? Ruckauf. ¿Le creo? Y, tiene popularidad ... Vés al quiosco y el tipo del quiosco te dice “ay, sí, dámelo, te lo acepto”, y encima te lo tomo uno a uno. Qué belleza. Encontraste la fórmula de la felicidad”*

(ex funcionario del Ministerio de Economía, consultor).

Pero ese capital se esfumaría con su salida precipitada de la provincia para hacerse cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la presidencia provisional de Eduardo Duhalde (desde el 4 de enero de 2002), y su reemplazo por el vicegobernador Felipe Solá, en pleno estallido de la crisis.<sup>27</sup> En contraposición, y al igual que ocurriera con la convertibilidad (Heredia 2015), los patacones se desprendieron de esa “marca de nacimiento” para pasar a convertirse -en la provincia como en el país- en un símbolo de la crisis, tanto de lo peor del hundimiento en ella como de la tabla de salvación para sobrellevarla.

El equipo económico provincial, que fue “actor del fracaso y también actor del necesario resurgimiento que tenía que haber”, como graficó uno de los protagonistas, sostuvo el proceso en un discreto segundo plano, resguardado en su papel técnico:

*el mérito que nos podemos atribuir nosotros como equipo en lo que nos tocó, fue la administración prudente del Patacón ... porque los muchachos de la política cuando descubrieron que teníamos la maquinita, ... la presión por... hacer emisiones adicionales ... para financiar obra pública ... y nosotros nos resistimos muchísimo*  
(funcionario del Ministerio de Economía, primera línea 3).

## Conclusiones

Los integrantes del equipo que condujo el Ministerio de Economía de la provincia entre 1987 y 2007 constituyeron una burocracia especializada original que actuó como cuerpo, movilizandorecursos y saberes políticos y técnicos según la ocasión, y produciendo clasificaciones equivalentes para identificar a los actores con los que interactuó. Sus intervenciones se sustentaron en una “caja de herramientas” que combinó el saber convencional en economía, el conocimiento político y la construcción de la autoridad en el campo particular de su actuación. Su eficacia estuvo condicionada tanto por la trama política provincial como por las condiciones de fortaleza/vulnerabilidad que convertían a la provincia de Buenos Aires en una socia incómoda tanto para el resto de las provincias como para la Nación.

Las lógicas política y técnica que estuvieron en la base de los recursos y saberes puestos en juego, pueden concebirse como extremos de un *continuum* que admite tantas combinaciones como puntos posibles puedan identificarse dentro del mismo. Ellas se articulan -y manifiestan- en “dosis” diferenciales según el tipo de intervención y las circunstancias e interacciones a ella asociadas. Y activan representaciones, percepciones, etiquetas.

Este esquema de análisis resulta sumamente apropiado para reponer la complejidad de los perfiles de los actores estatales que, por lo general, se reducen en la literatura a simplificaciones estereotipadas en las típicas figuras de políticos, técnicos y burócratas.

En la experiencia analizada, ha sido posible comprobar cómo se movió el equipo económico provincial a lo largo de ese *continuum* en las diversas intervenciones y acciones que lo caracterizaron. De entre ellas, constituye un ejemplo destacado la respuesta a la crisis de liquidez desatada a mediados de 2001, que condujo a la creación de la cuasimoneda denominada “Patacón”.

Esta medida de política obedeció a una coyuntura crítica cuyas condiciones estaban en gran medida más allá de la capacidad de control del equipo económico y las autoridades provinciales, y demandó respuestas y dispositivos de carácter extraordinario esto es, salidos del horizonte de prácticas, concepciones y rutinas que organizaban el trabajo del equipo económico provincial y lo dotaban de sentido.

La reconstrucción de la secuencia y las instancias que intervinieron en el desarrollo del Patacón permitió comprobar qué bien se inscribe esta experiencia en el modelo del “cubo de basura”, dentro del cual la dinámica de ensayo y error, y el entrelazamiento de problemas, soluciones y actores -desproljo y alejado de cualquier aproximación secuencial como sugieren los esquemas basados en la racionalidad exhaustiva-, constituyen las notas distintivas para caracterizar y explicar el proceso.

Como en ningún otro momento de la historia contenida en el período bajo estudio, la creación del Patacón desató las tensiones acumuladas en la relación entre la provincia de Buenos Aires y la Nación. Esas tensiones se tradujeron en una “pulseada” para dirimir quiénes cargaban con la responsabilidad frente a la crisis, y quiénes capitalizaban su posible absorción. Y en el desarrollo vertiginoso y plagado de incertidumbres de intervenciones, negociaciones y apuestas, en la “ventana de oportunidad” abierta desde que Nación “lanzara” a la provincia al abismo, fue la “corriente política” tal como la define Kingdon (1984), los trabajadores políticos en los términos de Offerlé (2004 y 2011), quienes abrieron el campo para facilitar y aceitar los engranajes de las piezas que componían la compleja escena de su alumbramiento y puesta en marcha. El poder político despojado de cualquier otro componente, aquél que cuenta como recurso en última instancia la fuerza y la amenaza de su utilización, fue el que pavimentó el camino. Los integrantes del equipo económico fungieron en su papel de técnicos portadores de un saber especializado, posicionándose en un estratégico segundo plano en las críticas negociaciones que los máximos dirigentes políticos del gobierno provincial llevaron adelante para garantizar su aceptación.

En la pulseada por el Patacón, la provincia ganó la batalla. La crisis de fines de 2001 arrasó con todo, pero el poder político provincial, luego de un cimbronazo, se reconstituyó y el Patacón, símbolo tanto de la crisis como de su reabsorción, contribuyó a transitar el temporal. Y si la capitalización de la victoria pareció corresponder al mismo poder político que trabajó en su obtención, el equipo económico provincial, en un discreto pero decisivo segundo plano, construyó desde su saber especializado los soportes y reaseguros para el desarrollo de la experiencia.

Quiero cerrar este trabajo con algunas consideraciones, seguramente incompletas, relacionadas con los alcances del análisis emprendido, las herramientas construidas para ello y la posibilidad de emplearlas para el estudio de experiencias similares. La singularidad de la provincia de Buenos Aires hace difícil generalizar los hallazgos surgidos del análisis de la burocracia especializada que constituyó el equipo económico. Pero ello no impide el estudio de la génesis y estructuración de equipos de trabajo en los estados provinciales -y de otras áreas dentro de la misma provincia de Buenos Aires-, sus producciones y la articulación e interacciones con actores estatales y sociales tanto dentro de los propios espacios provinciales como en su proyección en la escala nacional. Esta constituye una vía poco transitada para dar cuenta de los modos en que se construye el poder político en el nivel subnacional, y que puede arrojar muchos elementos valiosos para la comprensión de tales dinámicas y procesos.

Un paso en esa dirección es concebir a los actores estatales dotados de un repertorio o menú de recursos y saberes que emplean con arreglo a diversas combinaciones a lo largo de un *continuum* que distribuye las lógicas política y técnica en sus extremos. Sin dudas

está abierto el desafío de incluir y hacer jugar en términos parecidos al saber burocrático, lo que completaría de manera virtuosa los tres modos más relevantes en base a los cuales los actores estatales construyen su visión del mundo y organizan sus actividades. Todo ello, en fin, ayudaría a componer los perfiles complejos que caracterizan al trabajo estatal, así como a enriquecer las figuras de políticos, técnicos y burócratas que facilitan y al mismo tiempo opacan nuestra comprensión sobre el mundo de las políticas públicas y los modos de construcción del poder político.

<sup>1</sup> Este trabajo se sustenta en mi tesis de doctorado: “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. Una primera versión fue presentada en las XVI Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia, desarrolladas en Mar del Plata entre el 9 y el 11 de agosto de 2017. Agradezco los comentarios de Marcela Ferrari y los aportes de los/as evaluadores/as anónimos/as.

<sup>2</sup> Sería tedioso enumerar ejemplos de cada una de estas líneas de desarrollo. Remito a Pereyra (2008), Serafinoff (2014) y Chudnovsky (2014).

<sup>3</sup> La literatura sobre saber especializado se concentra en nuestro país en el saber experto, y tiene a los economistas –su papel en la definición de las políticas públicas y su contribución a la configuración de formas tecnocráticas de gobierno– como caso de estudio privilegiado. Ella ha sido una referencia obligada en la investigación que estuvo en la base de mi tesis, tanto para caracterizar este tipo de saber como para comprobar la ausencia del nivel subnacional en tales desarrollos. Dado el eje del análisis adoptado en este trabajo, no he hecho mención expresa a tales aportes. Una buena muestra de ellos es el trabajo de Mariana Heredia (2015).

<sup>4</sup> Remito a los aportes de Skocpol (2007 [1989]) y Carpenter (2001), entre otros, para la construcción de esta categoría de análisis.

<sup>5</sup> La referencia obvia es el clásico trabajo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995), en el que proponen analizar al estado “en acción” a través de las políticas públicas como “miradores” privilegiados.

<sup>6</sup> Para definiciones y explicaciones sobre las capacidades estatales, Bertranou (2015).

<sup>7</sup> Énfasis original; traducción de la presente autora. Esta conferencia, brindada en el encuentro anual de la *American Sociological Association* en 1943, fue luego reproducida en *Teoría y estructuras sociales* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964), cuya primera edición en inglés es de 1949.

<sup>8</sup> El análisis de estas fuentes de formación está desarrollado en Pereyra (2017a).

<sup>9</sup> Este tipo de producción es analizado con detalle en el capítulo 6 de mi tesis.

<sup>10</sup> El resultado financiero como proporción del PBG mostró valores negativos a lo largo de casi toda la serie. Los picos de mayor déficit coinciden con las coyunturas críticas que tuvieron epicentro en los años 1989 y 2001; sin embargo, el déficit nunca superó el 3,5 % del PBG, y tendió a colocarse alrededor del 1 %, con una tendencia a su aumento. En contrapartida, se alcanzó superávit sólo en cuatro años de la serie: 1992, 1993, 1997 y 2004. Esta cuestión es desarrollada en el Capítulo 6 de mi tesis.

<sup>11</sup> La escalada del gasto provincial relacionada con el comienzo de la campaña de Eduardo Duhalde por la presidencia, se encuentra entre los factores destacados por algunos miembros del equipo económico provincial.

<sup>12</sup> Todos los testimonios transcritos surgen de las entrevistas realizadas para la tesis. He identificado a los entrevistados, cuya identidad se halla preservada, por la máxima posición ocupada y el área de trabajo a la que la posición máxima ocupada pertenecía. Así, las áreas de trabajo más relevantes consideradas son las de ingresos públicos, política y administración tributaria, finanzas, política y coordinación fiscal; y las posiciones de ministro, subsecretario, director provincial y director se corresponden con las primera, segunda, tercera y cuarta líneas, respectivamente. Cuando en alguna de las posiciones señaladas hay más de un entrevistado, he optado por numerar los testimonios que corresponden a cada uno de los mismos.

<sup>13</sup> Una buena reconstrucción así como amplias referencias bibliográficas pueden encontrarse en Heredia (2015).

<sup>14</sup> A este respecto, Jorge Remes Lenicov produjo en 1985, desde su puesto de Director Provincial de Estudios Económicos del Ministerio de Economía provincial, dos documentos que sentaron las bases de la posición de la provincia de Buenos Aires en el contexto nacional, y que delimitan las condiciones de sus intervenciones y medidas de política: “Alcances y restricciones del Sector Público Provincial” y “Modernización del Estado Provincial”. Ambos fueron publicados en 1985 como documentos de trabajo de la entonces Subsecretaría de Programación y Desarrollo del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Desarrollo estas cuestiones en el capítulo 6 de mi tesis.

<sup>15</sup> Las páginas de las *Noticias de Economía* así como los *Cuadernos de Economía* ponen en evidencia estas redefiniciones.

<sup>16</sup> De más está decir que esta situación no era exclusiva de la provincia de Buenos Aires. Ver los trabajos citados más adelante, en la Nota 22.

<sup>17</sup> Este problema es objeto de un pormenorizado desarrollo en la Parte I de mi tesis. Algunos de sus principales aristas están planteados en Pereyra (2016).

<sup>18</sup> Vale recordar que cuando Antonio Cafiero asumió como gobernador de la provincia de Buenos Aires en 1987 era presidente Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical. A partir del triunfo de Carlos Menem en 1989, el peronismo gobierna en ambos niveles hasta 1999, en que triunfó en Nación la Alianza (UCR y FREPASO). La coincidencia partidaria se retomó a partir de 2002, y perduró hasta el reciente triunfo, en octubre de 2015, de la alianza Cambiemos (PRO y UCR) tanto en Nación como en la provincia.

<sup>19</sup> Ello también se verificaba en el propio gobierno de la provincia de Buenos Aires: como ocurrió en prácticamente todas las gestiones, el peronismo careció del control de la Legislatura.

<sup>20</sup> Habiendo sido el artífice de la convertibilidad durante su gestión como Ministro de Economía durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995), Domingo Cavallo volvió a ocupar esa posición en lo que, como consecuencia de la crisis de fines de 2001, sería el último y trágico año de la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001).

<sup>21</sup> Esa ley fue procesada en tiempo record, luego de que la Suprema Corte de Justicia de la provincia rechazara el decreto 1960, instrumento inicialmente concebido para avanzar con la cuasi-moneda y el ajuste, por su carácter inconstitucional.

<sup>22</sup> La crónica periodística siguió día a día los sucesos, y puede consultarse en los diarios de tirada nacional y los locales. A modo de ejemplo, y más allá de las notas que aparecen citadas específicamente, consigno una selección de la cobertura brindada por el Diario *La Nación* entre el 12 de julio de 2001 y el 22 de julio de 2003, año en que se verificó el rescate de la cuasi moneda (*La Nación*, notas de las siguientes ediciones: año 2001, 12/07, 16/07, 18 a 23/07, 25 y 26/7, 30 y 31/7, 2/08, 4 y 5/08, 7 a 11/08, 14 a 17/08, 20 a 23/08, 25/08, 27 a 29/08, 31/08, 1/09, 4/09, 8 y 10/09, 21/09, 27/09, 4 y 5/10, 14/10, 20/10, 25 y 26/10, 2/11, 15/11, 18/11, 21/11, 26/11, 3/12, 6/12, 7 y 8/12, 13/12, 15 y 16/12, 23/12; 2002, 4 y 5/01, 8/01, 31/01, 13/02, 22/02, 24/02, 10/04, 12/04, 14/04, 17/04, 23/04, 25/04, 20/05, 28/05, 1/06, 13/07, 20/07, 25/07, 4/09, 19/09, 25/09, 30/10; 2003, 11/03, 4 y 5/04, 29/05, 23/06, 22/07).

<sup>23</sup> Remito, entre otros, a Luzzi (2010), Théret y Zanabria (2009), Chelala (2003 y 2013a y b), Obradovich (2004 y 2007) y Schvarzer y Finkelstein (2006), que dan acabada cuenta de las aristas y dimensiones que el fenómeno de creación y vigencia de cuasi-monedas ha tenido en nuestro país entre 2001 y 2003.

<sup>24</sup> Algunos entrevistados brindaron jugosas referencias sobre los modos en que estos recursos se pusieron en movimiento. De ellas, se destacan las correspondientes a dos momentos: la negociación de la aceptación de la cuasi-moneda por parte de los grandes supermercados, en la que las autoridades políticas amenazaron con emplear las armas de fiscalización e inspección en caso de que tales firmas no se avinieran a facilitar la circulación del Patacón; y las ásperas discusiones entre el entonces presidente del Banco Central de la República Argentina, Pedro Pou, y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, en las que este último echó mano del recurso de la movilización política para frenar el intento de sacar al Banco de la Provincia de Buenos Aires del *clearing* bancario, poco antes del estallido de julio de 2001.

<sup>25</sup> Según la crónica del Diario *La Nación*: “Para la nueva moneda, el gobernador Carlos Ruckauf desempolvó un nombre de la época colonial: se llamaba *Patacón* a la divisa originaria de España durante esos años, que también se utilizó en Chile, Brasil y Uruguay. La Argentina retomó la nominación en 1881, para la moneda de plata de 96 centavos” (*La Nación* 25/07/2001).

<sup>26</sup> “La provincia de Buenos Aires entregó anteayer a la administración pública nacional unos 40 millones de bonos Patacón como adelanto del pago de impuestos nacionales. Las letras de tesorería bonaerenses, que fueron depositadas en el Banco Nación, podrán ser distribuidas luego a otras provincias con problemas financieros ... Unos cuatro millones de estos bonos fueron transferidos ayer a la provincia de Jujuy” (*La Nación* 4/10/2001).

<sup>27</sup> *La Nación* 13/01/2002; *Página 12*, 31/03/2002.

## Referencias bibliográficas

**Bertranou, Julián** (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 4, pp. 37-59.

**Carpenter, Daniel P.** (2001) *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**Chelala, Santiago** (2003) “La utilización de terceras monedas. El caso argentino”. *Cuba Siglo XXI*. La Habana (<http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/index.htm>).

**Chelala, Santiago** (2013a) “Aspectos fiscales de la emisión provincial de cuasimonedas en el Noreste de la Argentina”. *Economía y Sociedad* 17 (29), pp. 55-74. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

**Chelala, Santiago** (2013b) “La fragmentación monetaria en el noreste de la Argentina”. *Cayapa Revista Venezolana de Economía Social* 13 (26), pp. 57-83. Universidad de los Andes Venezuela.

**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 y Diego Pando (comps.) *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés. Pp. 309-365.

**Cohen, Michael; James March y Johan Olsen** (2011 [1972]) “El bote de basura como modelo de elección organizacional”. *Gestión y Política Pública* XX (2), pp. 247-290.

**Heredia, Mariana** (2015) *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Kingdon, John** (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Longman.

**Luzzi, Mariana** (2010) “Las monedas de la crisis. Pluralidad monetaria en la Argentina de 2001”. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Epoca* 17, pp. 205-221. Universidad Nacional de Quilmes.

**Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires**, *Memorias Anuales 1987-1988, 1988-1989, 1990-1991 y 1991-1992*. La Plata: Ministerio de Economía.

**Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires**: *Cuadernos de Economía* Nros. 1 a 75. Años 1994 a 2006.

**Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires:** *Noticias de Economía* Nros. 1 a 77. Años 1989 a 2006.

**Merton, Robert** (1945) “Role of the Intellectual in Public Bureaucracy”. *Social Forces* 23 (1), pp. 405–415.

**Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro**, 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.

**Obradovich, Gabriel** (2004) “La desvalorización de los bonos provinciales como pérdida de las capacidades estatales. El caso del Federal en Entre Ríos”. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

**Obradovich, Gabriel** (2007) “Los intercambios cotidianos con los bonos provinciales de Entre Ríos”. AA.VV. *La sociología ahora*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 73–90.

**Offerlé, Michel** (2004) *Los Partidos Políticos*. Santiago de Chile: LOM.

**Offerlé, Michel** (2011) “Los oficios, la profesión y la vocación de la política”. *PolHis* 7. Pp. 84–99.

**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) “La Provincia de Buenos Aires: rasgos estructurales e históricos”. En Bertranou, Julián, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (editores) *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Pp. 21–83.

**Pereyra, Elsa** (2017a) “Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: El equipo del Ministerio de Economía (1987–2007)”. *Estudios Sociales del Estado* 3 (6), pp. 157 a 190.

**Pereyra, Elsa** (2017b) “Producción de conocimiento para las políticas públicas en el nivel subnacional: la experiencia del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987–2007)”. XVI Jornadas Interescuelas y Departamentos de Historia. Mar del Plata, 9 a 11 de agosto.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell** (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes* 2 (4).



**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”. *Documento de Trabajo* N° 7. Subsecretaría de Programación y Desarrollo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, agosto.

**Serafinoff, Valeria** (2014) “Patrones de relación intergubernamental en la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina”. Mimeo.

**Schvarzer, Jorge y Hernán Finkelstein** (2006) “Bonos, cuasi monedas y política económica”. *Realidad Económica* 193. <http://www.iade.org.ar> (visitado 5-12-2014).

**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* 50:71-22].

**Théret, Bruno y Miguel Zanabria** (2009) “On the Viability of Complementarity in Federations: the Case of Fiscal Provincial Monies in 2001-2003 Argentina’s Crisis”. XV Congreso Mundial de Historia Económica, Utrecht, agosto 3-7.

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

#### **Cómo citar este artículo:**

**Pereyra, Elsa** (2018) “Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 8 N°15: 41-65