

**Los secretarios de la industria durante el kirchnerismo.
Enraizamiento, autonomía y experticia**

*Industry Secretaries during Kirchner's experience.
Embeddedness, autonomy and expertise*

Gabriel Obradovich

(UNL) - gabriellobradovic@gmail.com

Luis Miguel Donatello

(CONICET-UNL) - luis_donatello@hotmail.com

Resumen:

Este trabajo se propone analizar el perfil social y político de un tipo específico de alto funcionario de la experiencia kirchnerista en Argentina (2003-2015). Específicamente, de los Secretarios de Industria de la Nación. Dichos funcionarios tienen algunas características centrales que los posicionan como objeto de interés a la vez sociológico y político. En tanto Secretarios de Estado influyen en el desarrollo de actividades industriales y distintas políticas estatales orientadas al desarrollo. En sus tareas de gestión, ponen en juego un conjunto de saberes técnicos ligados al planeamiento estatal y al desarrollo sectorial. Además, los mismos resultan tanto interlocutores obligados de grupos económicos como representantes del gobierno. Por ende, conocer sus trayectorias sociales, nos puede decir mucho del tipo de política implementada. Para ello, recurrimos a un estudio de trayectorias, relevadas a partir de fuentes secundarias, las cuales se triangularon con entrevistas a periodistas de la sección económica de algunos de los principales medios gráficos de relevancia nacional (Clarín, La Nación y el Cronista Comercial) como modo de controlar las fuentes de datos secundarios. De este modo, nos proponemos contribuir al desarrollo de una sociología política de corte cualitativo sobre los altos funcionarios públicos. Finalmente, consideramos que este tipo de abordaje, puede contribuir al debate conceptual más amplio sobre las características que han asumido algunas formas políticas en la región de las décadas pasadas.

Palabras clave:

Kirchnerismo-Altos Funcionarios-Políticas Públicas-Trayectorias-Sociología Política

Abstract:

This article proposes to study profiles of a kind in high public Kirchner's administration in Argentina: the secretaries of industry. They had a singular importance both sociological like political. As a State's secretaries, they had influences in development policies. At the same time, they are in charge to

negotiate with corporative representants. Thus they are a key to understand the orientation in government policies. To do this we develop a biographical study, using secondary sources. Comparing diferent medias and surveys. In this sense, we propose to contribute in the development of a cualitative political sociology on high civil servants. Finally, we consider that this kind of study could be able to open a discussion on recent political experiences in South America

Key words:

Kirchnerism, High Civil Servants, Public Policies, Trajectories, Political Sociology.

Fecha de recepción: 6 de febrero de 2018

Fecha de aprobación: 26 de junio de 2018

Los secretarios de la industria durante el kirchnerismo. Enraizamiento, autonomía y experticia

1. Introducción

Uno de los grandes desafíos que se le abren a la sociología política en contexto latinoamericano en general, y argentino en particular, es lograr caracterizar los modos de funcionamiento de los gobiernos más allá de sus orientaciones ideológicas.

La tarea se vuelve más difícil, en la medida en que existe cierto consenso en caracterizar como “populismos de izquierda” o gobiernos de centro-izquierda a una serie de experiencias. De este modo, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Luiz Inacio Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil o Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, entrarían en esta categoría. En paralelo, fenómenos como el triunfo de Mauricio Macri, o el ascenso de Michel Temer nos hablarían de una suerte de avance de centro-derecha.

Ahora bien, sin negarle pertinencia a estas caracterizaciones, existe un ejercicio analítico que va ganando cada vez más terreno a nivel regional y nacional. Aquel que, sumando aportes de la sociología política francesa y de otras latitudes, propone concentrarse en el estudio de los rasgos sociológicos de los diferentes componentes que intervienen a la hora de definir tal o cual rumbo. Es decir, a partir de qué trayectorias se llega a ser funcionario, o de qué carrera se accede a tal o cual cargo electivo.

De este modo, frente a la sociología política de décadas pasadas que se centraba en las alianzas entre clases, instituciones, corporaciones y factores de poder; la propuesta con la cual nos alineamos supone encontrar rasgos estructurales en otro tipo de dimensiones. Por ejemplo, el mundo educativo, las profesiones, la construcción de “saberes expertos” o las propias características de la política partidaria. Es decir, a sabiendas de que hay disposiciones normativas que distinguen entre estado y gobierno, el enfoque al que adherimos supone ir al medio social de donde salen los agentes que ocupan posiciones en ambos espacios.

A partir de esta perspectiva, en el estudio que presentamos nos proponemos dar cuenta de las trayectorias de funcionarios que – en la Argentina de 2003 a 2015 – han estado en un sector estratégico a la hora de las definiciones ideológicas. Tanto en las orientaciones de política económica, como aquellos lineamientos de gobierno tendientes a construir alianzas entre el sector público y representantes de sectores

productivos fue central el rol de los Secretarios de Industria de la Nación. En Argentina, dicha cartera perteneció a diferentes ministerios. Sin embargo, luego de la crisis de 2001-2002 se ubicó en el Ministerio de Producción. Esto, lejos de ser un mero cambio de organigrama, implicó una definición sobre cómo debían ser las políticas industriales. De allí que la autonomía y la heteronomía de sus titulares con respecto al sector privado, devino en una cuestión central.¹ En términos de Peter Evans, podríamos hablar de “autonomía enraizada” (Evans, 1996). En ese sentido, parte de nuestra propuesta consiste en desentrañar si tal fenómeno existe y bajo qué condiciones concretas se da.

Por ende, nuestra hipótesis – claramente descriptiva – consiste en argumentar que conociendo las características sociológicas de los funcionarios de la cartera de Industria, podemos conocer algunos de los rasgos de quienes gobernaron Argentina entre 2003 y 2015. Asimismo, nos permitirá establecer, más allá de las retóricas puestas en juego, en qué medida existen rupturas y continuidades con otras experiencias llevadas a cabo a partir de la refundación democrática que atraviesa Argentina en la década de 1980 del siglo pasado.

Los siguientes interrogantes guiarán nuestro trabajo exploratorio: ¿Qué tipos de trayectoria social y de capitales específicos tuvieron los secretarios de la industria en el período mencionado? ¿Qué saberes y “experticias” ponen en juego en sus cargos políticos? ¿Qué conjunto de pertenencias profesionales y partidarias aparecen como prioritarios para el acceso al Estado?

La metodología que seguiremos para responderlas, consiste en reconstruir las trayectorias de quienes ocuparon la cartera de industria a partir de los datos que emergen de dos tipos de fuente secundaria: información disponible en la prensa gráfica y datos del Boletín Oficial de la Nación. Asimismo, a los fines de ver cómo es el proceso de construcción de la información, se han entrevistado a columnistas del área económica de algunos de los principales medios nacionales (Diarios Clarín, La Nación y El Cronista Comercial).

Ahora bien, antes de pasar a abordar el problema, vale la pena pasar revista por los antecedentes que sostienen nuestra propuesta.

2. Elementos para una sociología política de los altos funcionarios públicos. El problema de las élites tecnocráticas en América Latina: neoliberalismo y democracia

El estudio de las elites es un campo en crecimiento y expansión en América Latina, particularmente desde finales de la década del '70 del siglo pasado, especialmente en lo referente a los elencos políticos y económicos. Si bien la producción sobre el tema es amplia y diversa,

pueden resaltarse algunas problemáticas comunes. En su mayoría, los trabajos sobre las elites políticas y económicas en América Latina se interrogaron por las características de la composición, las formas de reclutamiento y circulación (Bustamante 2013:120). En esta amplia producción sobre la temática, el caso de las elites técnico-políticas o tecnocracia, ocupó – y lo sigue haciendo hoy en día –, un lugar central en las reflexiones. Principalmente, debido al aumento y la creciente visibilidad de los expertos en el ámbito de toma de decisiones. Además, ascenso de técnicos y expertos, particularmente de los economistas, estuvo ligado directamente a la aplicación de un conjunto de reformas neoliberales que caracterizaron a los regímenes latinoamericanos, básicamente a partir de los años '80. De manera que la reflexión sobre las elites y los elencos de toma de decisiones estuvo directamente relacionada con la asunción de modelos neoliberales y reformas del Estado (Heredia 2016).

Efectivamente, como sostuvo Silva (1997), la intervención de los nuevos tecnócratas se desplegó principalmente en tres ámbitos, que motivaron distintos abordajes de la cuestión. En primer lugar, en el diseño de políticas y reformas del Estado como planes de gobierno, privatizaciones y política monetaria. En segundo lugar, éstos adquirieron una importante visibilidad en los gobiernos con el fin de dar “señales” al mundo de los negocios y finanzas, lo que a su vez supuso un acercamiento e incorporación de los mismos a la arena propiamente política. Por último, esta categoría socio-profesional desempeñó un papel estratégico en las reestructuraciones de deuda externa y en la negociación de nuevos créditos (Silva 1997:3).

Ahora bien, como sostuvo Avendaño (2010), los análisis de las elites en Latinoamérica estuvieron orientados también por una crítica política a la implantación de reformas neoliberales. En efecto, dicha confrontación se orientó sobre dos claves. Por un lado, el diagnóstico sobre la falta de representación democrática. Y, por otro, las objeciones sobre la calidad de las políticas implementadas. En lo que respecta a la primera dimensión, se sostenía que como los tecnócratas basan su influencia en el conocimiento experto, las mismas no respondían a los principios de los regímenes democráticos. En lo referente al tenor de las políticas implementadas, el argumento se sustentaba en que al no tener mayor participación de la ciudadanía, las reformas resultaban de baja calidad (Avendaño 2010: 119). De esta manera, en parte de los estudios de la tecnocracia, elites expertas y políticas neoliberales aparecieron como dos fenómenos entrelazados.

En este trabajo no proponemos poner en cuestión este supuesto. Efectivamente como mencionamos antes, el objetivo de la investigación es comprender el funcionamiento de las elites, sus

características sociológicas y sus trayectorias políticas y profesionales, independientemente de la orientación ideológica de gobierno. Como veremos posteriormente, algunos de los rasgos específicos con los que fueron caracterizados los funcionarios de los gobiernos neoliberales pueden encontrarse también en los altos mandos de los gobiernos populistas o “la nueva izquierda latinoamericana”.

En ese sentido, el debate continental nos lleva a interrogarnos sobre los cambios que implicaron este tipo de experiencias en relación con el pasado.

3. Un tema clásico

Más allá de la tradición latinoamericana, y su replanteo en torno a las experiencias actuales, el tema que abordamos es clásico. En el abordaje sociológico de las elites, los trabajos de Pareto (1967), Mosca (2006) y Michels (2008) tendieron a organizar un conjunto de problemáticas que, en tanto paradigma, permearon y condicionaron las reflexiones de distintos analistas sobre el tema. Entre algunas de las principales dimensiones que se destacaron en este abordaje clásico se encuentran el interrogante por las características sociales y políticas de grupos que ejercen el poder y la toma de decisiones, los distintos procesos de legitimación, el cierre de los grupos, el monopolio de las posiciones jerárquicas y la lucha y circulación entre distintas elites y esferas de poder. Así, acceso, reclutamiento, circulación, legitimación y permanencia en las posiciones son algunas de las claves que guían la reflexión sociológica sobre el tema.

En la literatura contemporánea, el reclutamiento de las elites aparece como un concepto central que refiere al proceso de selección de una minoría de actores para ocupar posiciones relevantes como fue definido por Putman (1976). En este sentido, las posiciones sociales, el sexo, el nivel educativo, entre otras variables, parecen condicionar el acceso a los lugares de poder. El estudio de los capitales propios de las elites y sus formas de reproducción, como propuso Bourdieu (2001), aparece como un elemento central para comprender la permanencia de distintos grupos en la esfera de poder. Por otro lado, como lo desarrolló Offerlé (2004) la profesionalización y la legitimación interna y externa resultan conceptos centrales para caracterizar los cambios y mutaciones de los grupos “encumbrados”.

Partiendo de estas claves analíticas, nos centraremos en primer lugar en los rasgos sociodemográficos de los Secretarios de la Industria de la última década con el fin de destacar algunas de las claves que organizan el acceso a las posiciones de poder. Como se detallará, el género y la pertenencia generacional parecen ser dos de las

características más salientes. En segundo lugar, se abordara la formación profesional retomando la noción expertice, como un “capital” que condiciona la llegada a la Secretaría de Industria. En este caso, una de las continuidades respecto a los gobiernos neoliberales es permanencia de economistas en espacios de poder. Por último se analizará la pertenencia corporativa y la trayectoria profesional de los Secretarios, buscando caracterizar las distintas posiciones en esferas de poder político y económico. En lo que respecta a esta dimensión, encontramos una tensión entre las trayectorias de formación propiamente burocrática-estatal y otra organizada en función de pertenencias corporativas de grupos económicos.

4. La Secretaría de Industria durante el kirchnerismo

La Secretaría de Industria de la Nación es una de las áreas de la Administración Pública Nacional de Argentina que mejor expresa los lineamientos reales en materia de política económica en general, e industrial en particular.

A partir de la democracia renaciente en Argentina a partir de 1983, fue una de las áreas clave en el manejo de asuntos tales como las políticas de promoción industrial, las relaciones bilaterales con los países del MERCOSUR – básicamente con Brasil – a la hora de fijar regímenes de producción exportación e importación o para cooperar con otras carteras y con el sector privado a la hora de regular diferentes mercados.

En ese sentido, el cambio de rumbo en relación con el pasado ligado a la gestión de Eduardo Duhalde como Presidente entre 2002-2003 y el período que analizaremos, implicó transformaciones. Primero, en 2002 la cartera pasa a depender de un nuevo Ministerio: el de Producción. Dicha estructura estuvo manejada por José Ignacio de Mendiguren, a la sazón, presidente de la Unión Industrial Argentina-UIA. Ello nos habla de un cambio de orientación realmente significativo: un dirigente empresarial e industrial asume – luego de casi treinta años – un rol político importante en el poder ejecutivo. Al mismo tiempo, el Secretario designado – Eduardo Braun Cantilo – pertenecía a la misma entidad.

Con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se disuelve el ministerio de producción, pero la secretaría de industria, pasa a fortalecerse sumando todas las áreas de Comercio y el manejo de las políticas de fomento de las Pequeñas y Medianas Empresas-PYMES. Y, ya durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) pasa a integrarse al Ministerio de Industria.

En ese sentido, podría suponerse que la Secretaría se convierte en Ministerio, pero eso es inexacto. Por el contrario, si bien adquiere mayor importancia, se subsume a una estructura que controla diferentes resortes económicos, y no sólo aquellos ligados a la producción manufacturera.

En ese sentido, es que la cartera de referencia, se erige en un ámbito central para comprender el devenir de las políticas económicas, de manera independiente de los elementos ideológicos con los cuales se pueden llegar a justificar las mismas. Y, al mismo tiempo, conociendo las características sociológicas de quienes estuvieron al mando podemos ver en qué medida se trató de experiencias que fortalecieron o apuntaron a favorecer a tal o cual sector.

5. Características metodológicas del estudio

El estudio de trayectorias, es una operación metodológica central para reconstruir los rasgos sociológicos de diferentes individuos o colectivos. Y, al mismo tiempo, nos dice mucho sobre aquellas características de tal o cual índole que no aparecen a simple vista. Fundamentalmente, como nos muestran ejemplos célebres provenientes de la Historia política, o de la sociología; es una herramienta que nos puede ilustrar sobre aquello que está detrás de las representaciones de las personas.

Retomando esta propuesta, en la investigación sobre la que se sustenta este artículo, hemos acudido a tres tipos de fuente. En primer lugar, las fuentes escritas. Fundamentalmente, la prensa y documentos oficiales e, incluso, recursos virtuales. En segundo lugar, hemos entrevistado a quienes construyen la información: fundamentalmente, los periodistas de las secciones económicas y políticas de los principales medios gráficos. Y, en tercer lugar, a entrevistas a los propios Secretarios de Industria a los que hemos podido acceder. Si bien su número es limitado – sólo dos aceptaron ser entrevistados – dado que se trata de pocos casos, la información que nos han brindado ha sido central. De este modo, comparando las distintas fuentes, se ha podido dar cuenta tanto de elementos sociodemográficos, como de los principales vínculos laborales y de las experticias profesionales.

6. Rasgos sociodemográficos de los Secretarios de Industria de la Nación durante el kirchnerismo: dominación patriarcal y tensión generacional

Una primera lectura sobre las regularidades de los Secretarios de Industria, atañe a una dimensión clave de la vida social: sus rasgos

sociodemográficos. En ese sentido, existen dos dimensiones que no podemos soslayar. Por una lado, aquella atinente al género. Con una excepción – la de Leila Nazer, quien ocupó la Secretaría durante un interregno –, el resto de los secretarios fueron varones. Lejos de naturalizar este rasgo, puede relacionarse con las características patriarcales del mundo económico. Y, sobre todo, con las características de los principales interlocutores de la Secretaría: sindicalistas y dirigentes empresariales sectoriales. Ambos mundos, colonizados por hombres. La hegemonía masculina de estos ámbitos de representación de intereses – a diferencia de lo que puede suceder, por ejemplo, en el terreno parlamentario –, no encuentra ningún tipo de regulación que se le oponga¹³⁶.

También esta cuestión puede problematizarse a partir de los intentos del Poder Ejecutivo, sobre todo a partir de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, por ubicar a mujeres en distintos sectores estratégicos. En ese sentido, no podemos dejar de mencionar que desde 2008 a 2015, la Ministra de Producción fue una mujer: Deborá Giorgi. Al igual que De manera intencionada o no, en este espacio, esta experiencia se puede plantear por analogía a aquello que hizo Dilma Rousseff en Brasil en relación con su política en Petrobrás, erigiendo a María Graças Silva Foster. Es decir, ambos ensayos, apuntaban a colocar mujeres en espacios ligados a una vida económica caracterizada por sus rasgos androárquicos¹³⁷.

En ese sentido, ya con este simple dato, tenemos un elemento para pensar cierta continuidad con el pasado: en este nivel de Secretaría, el kirchnerismo no implicó cambios en la tradicional marca masculina; lo cual sí puede observarse a nivel ministerial.

Otra dimensión sociodemográfica central es la edad. La media con la cual los Secretarios han asumido es de 45 años. Si bien hay dos casos – Nazer y Rando – que han asumido con menos edad que el resto, lo cual arrastra la cifra, se trata de personas más jóvenes que sus interlocutores empresariales o sindicales: en ambos espacios, las edades de acceso a posiciones de liderazgo supera la segunda mitad de los 50 años¹³⁸. La edad nos habla mucho de las generaciones y de la

¹³⁶ Al respecto, no podemos dejar de mencionar los trabajos de Ana Laura Rodríguez Gustá, quien clave comparativa viene trabajando las características de los diferentes poderes del Estado (Rodríguez Gusta 2010 y 2009).

¹³⁷ Este concepto, desarrollado por Norbert Elías, nos parece más complejo para caracterizar las situaciones de desigualdad de género que el término patriarcalismo: mientras que el primero hace referencia exclusiva a la dominación masculina, el segundo implica otros atributos que requieren un estudio más pormenorizado (Elías, 1986: pp.201-204)

¹³⁸ Este cálculo emerge de los datos de quienes ocupan las instancias de

socialización política. En ese sentido, tenemos dos grupos muy definidos. La mayoría, que pasó por la experiencia de dictaduras militares y que – por ende –, fue afectada positiva o negativamente por la efervescencia colectiva de los años ´70. Frente a los más jóvenes, quienes nacieron políticamente en democracia. Más allá de las afiliaciones partidarias, dado que fueron funcionarios de un gobierno peronista, vemos que existe una tensión entre dos generaciones de peronistas. Tema que – como demostró Annia Tizziani –, permite comprender parte de la dinámica política de la democracia argentina posterior a 1983 (Tizziani, 2004). La diferencia generacional, expresa entonces la tensión entre dos peronismos que se expresan en el seno de la administración pública. Uno, construido al calor de los años de convulsiones sociales y donde el recurso a las armas era una forma más de acción política. Otro, apegado a las reglas de juego democrático y que – más allá de la elaboración de relatos y épicas militantes –, se encuentra mucho más vinculado a la dinámica del partido por sobre la del movimientismo de las generaciones anteriores.

7. Formación profesional y experticia de los Secretarios de Industria

Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto en el debate teórico, la formación y la experticia profesional de los funcionarios es uno de los rasgos más significativos para comprender el rumbo de las experiencias políticas.

En ese sentido, un primer aspecto a desarrollar en lo referente a la formación profesional de nuestro objeto, es su formación técnica específica. Es decir, aquello que los posiciona en el ámbito estatal con un tipo de experticia particular. Efectivamente, como ha sido señalado por diferentes estudios, la formación técnica aparece como un capital distintivo frente a otros capitales (políticos, burocráticos, partidarios). En ese punto, en las últimas décadas la distinción entre “tecnócratas” y “políticos tradicionales” fue puesta en tela de juicio a partir de la fluidez de los espacios y saberes específicos. Sin embargo, resulta importante caracterizar la formación técnica, en particular para este tipo de funcionarios que ocupan posiciones de poder en aéreas específicas y cuya toma de decisiones tiende a legitimarse técnicamente.

En lo referente a la formación académica de grado, los Secretarios de Industria se caracterizan en su totalidad por ser

gobierno de la Confederación General del Trabajo-CGT y de la Unión Industrial Argentina-UIA. Ambas organizaciones, sin ser las únicas y con las discusiones propias del terreno, pueden ser consideradas como representativas de ambos espacios: el de los trabajadores y aquel propio de los empresarios.

economistas provenientes de universidades nacionales¹³⁹ y, en menor medida, privadas (Rando). En este sentido, la formación en Economía parece ser una de las claves de selección para ocupar el cargo de Secretario. Otro de los aspectos sobresalientes, es su formación de posgrado. Efectivamente, todos los Secretarios realizaron estudios de posgrado, aunque las trayectorias aparecen más diversificadas. Mientras tres realizaron posgrados en el exterior (Peirano, Fraguio y Bianchi), específicamente Estados Unidos, Suiza y México, otra lo hizo en Argentina en Universidad Di Tella (Nazer) y dos en ámbitos específicos de la función pública (Dumont, quien es diplomático de carrera y Rando). Así una de las características que evidencian los Secretarios es su formación en Economía y sus estudios de posgrado. Esto aparece como una especificidad frente, por ejemplo, a los políticos más tradicionales con formación en Derecho y sin estudios de posgrado. Como ha mostrado Canelo (2011) en su estudio de los senadores, estos se destacan principalmente por ser abogados y acceder a los cargos principalmente por medio de una carrera político partidaria. Más allá de los relatos políticos contruidos para legitimar o denostar a la experiencia kirchnerista, vale la pena señalar que en nuestro terreno existen rupturas y continuidades con el pasado que no debemos soslayar.

Como señalamos al principio, la Secretaría de Industria estuvo durante buena parte de la vida democrática posterior a 1983 circunscripta al Ministerio de Economía. Desde ese momento y hasta principios de los '90; los perfiles predominantes eran ingenieros que – al mismo tiempo – representaban a grandes grupos económicos locales. Si bien la influencia de los mismos, sobre todo de los sectores ligados a la siderurgia y a la industria automotriz, persistió (Etchmendy, 2011); con el intento de reformas estructurales, los economistas empezaron a ganar preponderancia. En ese sentido, esto se daba en un marco donde los profesionales de la ciencia económica fueron monopolizando buena parte de los espacios de la administración pública (Heredia 2011,2015). La paradoja es que, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se creó un relato industrialista: mientras, la Secretaría que adquiriría rango ministerial era hegemonizada por economistas formados en la experiencia neoliberal. Es decir, se construía una representación industrialista, mientras que se preservaba el rol hegemónico de los economistas como portadores de un saber legítimo en la arena estatal.

¹³⁹ En Argentina, las universidades nacionales son las principales universidades públicas, cuyos títulos poseen validez nacional y – según el caso – internacional.

8. Pertenencias corporativas y trayectorias profesionales

En lo que respecta a la pertenencia profesional, los Secretarios de la Industria muestran distintas trayectorias y pertenencias en ámbitos corporativos, como propiamente estatales. En este sentido, las carreras parecen evidenciar distintos modos de selección de los altos funcionarios y su acceso al Estado. Por un lado, aparecen trayectorias de carrera profesional en organizaciones sectoriales y cámaras patronales, por otro, trayectorias en distintas dependencias estatales que evidencian un perfil más directamente burocrático. En el primer caso podemos situar a Miguel Peirano y Fernando Fraguio.

En lo que respecta a M. Peirano, comenzó su trayectoria profesional en el Banco Sudameris, donde se desempeñó como analista de riesgo crediticio, en el área de Comercio Exterior. Luego se vinculó a Techint International Corporation, donde trabajó en la evaluación de proyectos para el exterior y en el análisis de oportunidades de inversión para Techint Brasil. Entre 1999 y 2001 Peirano se desempeñó como asesor del directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO) y como economista de la Federación Argentina de la Industria de la Madera (FAIMA). Entre 2003 y 2004 fue asesor de la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional y vicepresidente primero del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)¹⁴⁰.

Por su parte, Fernando Fraguio fue director general de Iveco Argentina y también director financiero. Ingresó en el Grupo Fiat en 1993 y se desempeñó en Iveco como Treasurer para South & Central America y director de compras. También fue titular de Adefa, entidad que agrupa a los fabricantes de autos¹⁴¹. Es interesante mencionar en este caso que, luego de su paso por la función pública, Fraguio prosiguió su carrera en un espacio intermedio entre el sector público y privado: se convirtió en el representante por el organismo estatal de ANSES en el directorio de ALUAR^{142 143}.

¹⁴⁰ Diario Clarín, 16 de julio de 2007

¹⁴¹ Diario Clarín, 2 de diciembre de 2007

¹⁴² Diario La Nación, 15 de octubre de 2009

¹⁴³ La Administración Social de la Seguridad Social-ANSES, es un organismo estatal cuya función es administrar las prestaciones de seguridad social (pensiones, jubilaciones, transferencias monetarias, etcétera). Si bien depende el Ministerio de Trabajo, su funcionamiento es descentralizado. Asimismo, a partir de 2008, con la paulatina nacionalización de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones – de índole privada – la ANSES monopoliza este terreno. Ello ha conducido a los fondos que maneja se hayan volcado en inversiones de acciones de diferentes empresas. Tal es el caso

Ambos Secretarios muestran trayectorias profesionales en grandes grupos económicos nacionales e internacionales ligados tanto al sector productivo, como financiero. Además, ocuparon cargos cámaras de representaciones sectoriales.

Por su parte, las trayectorias de Leila Nazer, Eduardo Bianchi, Javier Rando y Alberto Dumont se aproximan a un tipo ideal de trayectoria estatal. Sin embargo, cada caso expresa una alternativa diferente en este sector. Como mencionamos antes, Alberto Dumont es un diplomático de carrera que se especializó en relaciones comerciales. Su designación como Secretario de Estado, estuvo vinculada a su desempeño profesional en la Cancillería. En ese sentido, su salida de la Secretaría se puede imputar a que fue considerado el candidato más apto como representante permanente de la República Argentina ante los organismos internacionales en Ginebra entre los años 2005 y 2011: su conocimiento técnico, lo volvía en alguien idóneo para el cargo. En la actualidad, continua en funciones en la Carrera diplomática: recientemente, su destino se encuentra en la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería¹⁴⁴. En suma, se trata de alguien especializado en política comercial, más que industrial. Y que, desarrollando su carrera en uno de los ministerios donde existe una carrera en su interior, transito circunstancialmente por otra cartera.

En cambio, Leila Nazer, comienza su trayectoria trabajando como economista en la Unión Industrial Argentina-UIA – donde forma parte del equipo coordinado por Miguel Peirano –, para luego pasar a la función pública en la Cancillería. Sin embargo, en 2002 ingresa en el Ministerio de Economía¹⁴⁵. En dicha cartera, pasa por diversas posiciones, hasta pasar a trabajar nuevamente junto a Peirano en el Ministerio de Producción. De este modo, ocupó la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial en 2006 y, cuando Peirano asumió como Ministro de Economía, Nazer pasó brevemente a ser designada como Secretaria de Industria. Sin embargo, su gestión fue corta, dado que renunció a su cargo a los cinco meses de asumir, al igual que Peirano en el Ministerio.

Los motivos de la renuncia de Peirano, in situ, no fueron claros: fundamentalmente, se tomó como algo natural: a misma coincidió con los cambios de gabinete que implicaron el traspaso de la Presidencia de

de ALUAR. Consorcio mixto – donde intervienen capitales extranjeros pero, fundamentalmente locales y estatales – posee el monopolio del aluminio primario en Argentina, siendo una de las empresas más importantes de Sudamérica en este sector.

¹⁴⁴ Diario Clarín, 22 de abril de 2016.

¹⁴⁵ Diario La Nación, 26 de julio de 2007.

Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner¹⁴⁶. Años más tarde, se pudo imputar la misma a desacuerdos con respecto a políticas macroeconómicas y al manejo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC¹⁴⁷.

En ese sentido, no puede negarse la fuerte vinculación de Peirano con la UIA y sus nexos con el Grupo Techint. Buena parte de las discrepancias en materia de política económica con una gestión que hasta ese entonces los industriales apoyaban, estaba ligada al manejo del tipo de cambio. De allí que el reemplazo de Leila Nazer, cuya carrera hasta ese entonces puede leerse en función de su pertenencia al círculo de técnicos más confiables para Peirano, pueda estar ligado a una dinámica donde el Poder Ejecutivo buscaba adquirir mayor protagonismo y autonomía de los intereses sectoriales. Es decir, parafraseando a Peter Evans, la autonomía estatal, primó por sobre el enraizamiento.

Luego, y de un modo que puede someterse a alguna racionalidad, Nazer queda ligada a la cartera de economía. Para luego, con la actual gestión, volver a ser designada subsecretaria de comercio exterior en el Ministerio de Producción. Su designación, al igual que su posterior renuncia en agosto de 2016, fue ligada por los medios a la ligazón entre ella y la UIA¹⁴⁸. En suma, si bien su trayectoria se desarrolla en el Estado, sus inicios profesionales estuvieron ligados a la central patronal y a su capacidad para ser considerada como una persona confiable a los intereses sectoriales de los empresarios locales.

En el caso de Eduardo Bianchi, su trayectoria es propia de alguien que realizó su carrera profesional a dos aguas entre el sector público y la academia. Siendo estudiante de economía en la UBA, entró como empleado en el Banco Hipotecario. Luego, realizó una maestría en Estados Unidos becado por la Comisión Fulbright. De este modo, ganó por concurso un cargo como investigador del Banco Central. De allí pasó a desempeñarse como Consultor de PNUD. Y, a partir de la segunda mitad de los años '90 del siglo pasado ocupó sucesivamente diversos cargos funcionario político. A pesar de poseer una carrera técnica previa en el estado, Bianchi se desvinculó de la relación de dependencia para ocupar subsecretarías, funciones diplomáticas y roles directivos tanto en la administración pública nacional como en la Provincia de Buenos Aires. De este modo su carrera se corona con la designación como Secretario de Industria, Comercio y PYMES, dirigiendo numerosas áreas bajo su órbita en el seno del Ministerio de

¹⁴⁶ Diario Clarín, 10 de diciembre de 2007

¹⁴⁷ Revista Fortuna, 2 de octubre de 2014

¹⁴⁸ Diario *Ámbito Financiero*, 30 de agosto de 2016

Producción¹⁴⁹. Fruto de las disputas políticas internas del último período de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, renuncia para volcarse exclusivamente a la vida académica y a labores de consultoría para organismos internacionales. Al mismo tiempo, a diferencia de otros Secretarios, Bianchi posee una extensa militancia partidaria en el peronismo. De esta manera, en su caso, podemos destacar una trayectoria ligada estrechamente al Estado y a la política y poco vinculada a intereses sectoriales. Es decir, la de alguien que se destaca estrictamente por su saber técnico y que – desde ese capital – se reconvierte en académico.

Finalmente, tenemos el caso de Javier Rando. El último secretario de industria del período es alguien que desarrolló – sigue haciéndolo actualmente – su carrera profesional íntegramente en el sector público. Luego de hacer una pasantía en una fundación, y mientras estudiaba economía en la Universidad Católica Argentina-UCA, pasó a trabajar en el Agencia de Inversiones de la Secretaría de Comercio dependiente del Ministerio de Economía en 2001. Estuvo cinco años en dicho organismo, hasta que en 2006 fue convocado para trabajar en el gabinete de Débora Giorgi en la Provincia de Buenos Aires. Cuando ésta asume como Ministra de Industria a nivel nacional, Rando va a ser designado subsecretario de industria y luego termina ocupando el cargo de secretario con la renuncia de Bianchi. Con el cambio de gestión posterior al triunfo de la alianza Cambiemos, prosiguió trabajando, hasta la actualidad como subsecretario de Desarrollo Productivo, nuevamente bajo la gestión de Giorgi en el Municipio de La Matanza.

En suma, la trayectoria de Rando, es propia de alguien que desarrolla su carrera íntegramente en la Función Pública y de allí se vincula, indirectamente, con la vida política. Y, al mismo tiempo, lejos de representar intereses sectoriales, su experiencia lo coloca en una relación totalmente autónoma de éstos. De allí que circule por distintas administraciones nacionales, provinciales y municipales.

En función de lo expuesto, podemos elaborar la siguiente caracterización tipológica:

¹⁴⁹ Parte de la trayectoria de Bianchi, puede consultarse en http://catedraomc.flacso.org.ar/?page_id=239

Cuadro 1: Secretarios de industria de Argentina entre 2003 y 2015, caracterizados por sus trayectorias laborales

Tipo de trayectoria Secretario	Relación con el ámbito privado	Experiencia en el Sector Público	Trayectoria posterior
Alberto Dumont	Autonomía	Intensa	Continuidad en el sector público
Miguel Peirano	Heteronomía	Intensa	Continuidad en el sector público
Leila Nazer	Heteronomía	Intensa	Continuidad en el sector público
Fernando Fraguio	Heteronomía	Limitada	Intersección entre el sector público y el privado
Eduardo Bianchi	Autonomía	Intensa	Vida académica
Javier Rando	Autonomía	Intensa	Continuidad en el sector público

Fuente: elaboración propia

Siguiendo el cuadro 1, podemos ver las regularidades y diferencias entre las trayectorias laborales de las personas con las que trabajamos. Si vamos a la experiencia previa a la asunción del cargo, vemos que las relaciones de autonomía y heteronomía con el sector privado poseen cierto equilibrio. Luego de un inicio marcado por la presencia de un funcionario de carrera, se abren las puertas para que personas con algún tipo de vínculo a empresas o a cámaras empresariales. Para cerrar el ciclo de un modo que implicó – en algún sentido – volver a la situación de origen. Ello puede interpretarse en función de dos factores estrechamente relacionados. Por un lado, la situación internacional. Y, por otro, el vínculo con las heterogéneas élites económicas argentinas (Donatello ponto de vista y libro de Boschi). Cuando asumió Néstor Kirchner en 2003, tanto su estilo político como su ideología eran, en algún modo, una incógnita (Quiroga, 2012). La misma se fue despejando en la medida en que se siguió el rumbo establecido durante la gestión Duhalde y se afianzó la recuperación económica. Ello implicó una buena relación con las diferentes cámaras empresariales. Sin embargo, ante la crisis económica global de 2008, ya habiendo asumido Cristina Fernández de Kirchner, este vínculo se fue desgastando. Ello se debió tanto a las medidas tendientes a grabar las exportaciones agropecuarias, principal motor de la economía argentina, como a la gestión de medidas comerciales y cambiarias. Por lo cual no resulta extraño que entre 2005 y 2009 hubiese personas vinculadas al mundo empresarial, y que antes y después se busquen funcionarios con una trayectoria ajena a éste.

En paralelo, si vemos los vínculos dentro del propio sector público, vemos que – con la excepción de Fernando Fraguio – aún quienes poseen experiencia en el sector privado, ya habían tenido también un pasaje dentro del estado. Si bien esto se refuerza en los casos más *puros* – en términos de carrera estatal – es un rasgo insoslayable.

Esta continuidad con la actividad dentro de la vida estatal se refuerza si ven las trayectorias posteriores: de hecho, el mencionado Fraguio, el secretario con mayor experiencia y vínculos con el sector privado, pasa a ser miembro del directorio de una empresa mixta, representando al Estado Nacional.

Este intenso vínculo con el Estado, puede interpretarse en varios sentidos. En primer lugar, siguiendo las tipologías en boga (Soskice, Becker), con el tipo de capitalismo regulado desde el Estado que se intentó desarrollar en Argentina en el período. En segundo lugar, estos agentes encarnan también cierta continuidad con la experiencia anterior – la forma de neoliberalismo de los '90 del siglo pasado – y, en algún modo, con la actual: la primacía de los economistas como especialistas en la función pública. Cuestión naturalizada en Argentina, no es evidente en sus países vecinos, donde las áreas de industria han estado gestionadas por profesionales provenientes de otras disciplinas.

De manera complementaria a la descripción sobre la experticia, vemos que detrás de la homogeneidad de un espacio monopolizado por economistas, cohabitaron dos perfiles diferenciados: aquellos formados en el Estado, con una clara impronta administrativa fruto de la experiencia neoliberal, frente a representantes corporativos ligados al mundo de la producción y la banca.

9. Conclusiones

De la descripción que hemos realizado resaltan varios rasgos sociológicos y políticos que merecen ser destacados. En primer lugar, en términos demográficos, nos encontramos con un mundo que – al igual que sus interlocutores en las empresas y sindicatos – se caracteriza por el carácter masculino de las posiciones de liderazgo. En ese sentido, hemos destacado los intentos del poder ejecutivo de introducir algunos cambios, sin lugar a dudas menores, en la medida en que no iban acompañados de una normativa, en el espacio de referencia.

Al mismo tiempo, en un sentido generacional, podemos ver la cohabitación – y también la tensión – entre dos generaciones de peronistas: aquellos formados a espaldas de la política democrática y a aquellos que iniciaron su socialización política sin conocer otra alternativa a la misma.

En segundo lugar, vimos que, tanto su socialización educativa, como su experticia, nos muestran cierta continuidad con el período con el que el kirchnerismo se construyó como una imagen invertida: la experiencia de los años noventa del siglo pasado y su singular modo de entender el neoliberalismo. Este rasgo, se destaca al ver la importancia que conservan en esta cartera los economistas como profesionales tanto de la gestión económica, como de un saber estatal. En ese sentido, vale la pena recuperar el argumento de Mariana Heredia sobre cómo dicha ciencia fue ganando relevancia a la hora de constituirse en hegemónica en ambos sentidos (Heredia, 2016). Por lo que vemos en nuestro objeto, dicha cuestión parece profundizarse en el horizonte temporal de referencia. Al mismo tiempo, se trata en la mayoría de los casos de personas que se formaron en dicha matriz. Lo cual nos conduce a matizar la retórica hegemónica sobre un proyecto de otras características.

Este argumento, se refuerza si vamos otra tensión – que se solapa con la generacional – que encontramos en nuestro objeto: aquellos formados en el Estado, con una clara impronta administrativa fruto de la experiencia neoliberal, frente a representantes corporativos ligados al mundo de la producción y la banca. Lejos de ser una peculiaridad del kirchnerismo, la tensión entre “elites estatales” y “representantes corporativos”, atravesó las más disímiles experiencias políticas en la historia Argentina (Persello 2006).

En suma, estos elementos, desde un ángulo de análisis estratégico como el que presentamos, nos permite ver que los proyectos “populistas”, de “centro-izquierda” o cómo quieran llamarse, no siempre implicaron una alianza estratégica claramente definida. En el caso argentino, la experiencia kirchnerista, se erigió sobre representaciones heterogéneas e, incluso, contradictorias.

10. Bibliografía

- Avendaño, Mireya (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de sociología*, (n°24).
- Bourdieu, Pierre (2001). *El campo político*. Ediciones Plural: La Paz.
- Bustamante, Bastián (2013). Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990-2010). *Política. Revista de Ciencia Política*, N° 51(1), pp-119.
- Canelo, Paula (2011). Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983, 1989. *Polhis-Boletín Bibliográfico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, 7, 140-153.

- Elías, Norbert (1986) El cambiante equilibrio de poder entre los sexos. Un estudio sociológico procesual: el ejemplo del antiguo Estado romano en N. Elías (1998) *La civilización de los padres y otros ensayos*, Bogotá: Norma/EUN, pp. 199-248
- Etchemendy, Sebastian (2011) *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina (2003-2010). Estado, Sindicatos y Empresarios en Perspectiva Comparada*. Oficina OIT para la Argentina, 2011.
- Evans, Peter (1996) El estado como problema y solución en *Desarrollo Económico*, N° 140, (35), pp. 529-562.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires.
- Heredia, Mariana (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal en Pucciarelli, Alfredo *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp179-220.
- Mellado, María Virginia (2008). Notas historiográficas sobre los estudios de elites en la Argentina. Política, sociedad y economía en el siglo XX. *Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas*, N°10(2), 47-61.
- Offerlé, Michel (2004). *Los partidos políticos*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Michels, Robert (2008) *Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu: Buenos Aires
- Mosca, Gaetano (2006) *La clase política*, México: FCE
- Pareto, Vilfredo (1967) *Forma y equilibrios sociales*, Madrid: Editorial Revista de Occidente
- Persello, Ana (2006). Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (N°29), 85-118.
- Putnam, Robert (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall.
- Quiroga, Hugo (2012) La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina. (2001-2009), Edhasa: Buenos Aires
- Rodríguez Gustá, Ana. (2010) ¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Construcciones acerca de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación En *Política y gestión*, Nro 12, diciembre de 2010.
- Rodríguez Gustá, Ana (2009) Cuando el Estado certifica a las empresas en equidad de género: políticas públicas en América Latina y el Caribe en *Localizados*, Nro. 7
- Silva, Pablo (1997). Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, N°152(6), 68-77.
- Tizziani, Annia (2004) Peronismo: evolución e identidad. Continuidades y rupturas en el imaginario político de tres generaciones” en *Trayectorias*, AÑO VI, NO. 16, edición online
http://trayectorias.uanl.mx/16/peronismo_evolucion_identidad.htm.