

La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983^❶

Paula Canelo

Universidad Nacional de San Martín, CONICET, Argentina

doi:[dx.doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03](https://doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03)

Artículo recibido: 27 de marzo de 2015/ Aprobado: 19 de agosto de 2015/ Modificado: 08 de septiembre de 2015

Resumen: Este artículo analiza el proceso de militarización del Estado llevado adelante por la última dictadura militar argentina, a través del estudio empírico de los perfiles de los ministros y de los ministerios que integraron los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. Por un lado, se reconstruyen el perfil educativo, profesional y social de la élite ministerial, y la alta especialización que presentaron los “ministerios civiles” frente a los ocupados por las Fuerzas Armadas. Por otro lado, se analizan los determinantes del proceso de militarización: la desigual distribución del poder entre las tres Fuerzas Armadas, la importancia relativa de cada ministerio en la realización de los objetivos, tanto de la dictadura en general como de cada fuerza en particular, y la progresiva necesidad de ampliar los apoyos civiles. Finalmente, se identifica una “jerarquía ministerial” distintiva de esta dictadura, encabezada por los ministerios del Interior, de Trabajo y de Economía.

Palabras clave: *Fuerzas Armadas, dictadura, Gobierno, Estado, Argentina (Thesaurus); ministerios (palabras clave de autor).*

La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983

Abstract: This article analyzes the process of militarization of the state carried out by the last military dictatorship in Argentina, through an empirical study of the profiles of ministers and ministries that formed the National Executive Power cabinets between 1976 and 1983. On the one hand, it reconstructs the educational, professional and social profile of the ministerial elite, and the high degree of specialization among the “civilian ministries” as compared to those occupied by the Armed Forces. On the other hand, it analyzes the determining factors in the process of militarization: the unequal distribution of power among the three Armed Forces, the relative importance of each ministry in the achievement of the objectives, of both the dictatorship in general and of each force in particular, and the progressive need to broaden civilian support. Finally, it identifies a distinctive “ministerial hierarchy” orship within said dictatorship, headed by the Ministry of the Interior, of Labor, and of the Economy.

Keywords: *ministries, Armed Forces, dictatorship, government, state, Argentina (Thesaurus).*

❶ Este artículo presenta conclusiones parciales de las investigaciones más amplias que lleva adelante la autora como Investigadora del CONICET y Profesora-investigadora de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). La autora agradece de manera especial los comentarios que realizaron a este trabajo los *referees* anónimos y los miembros del Núcleo de Historia Reciente del IDAES-UNSAM.

A militarização do Estado durante a última ditadura militar argentina. Um estudo dos gabinetes do Poder Executivo Nacional entre 1976 e 1983

Resumo: Este artigo analisa o processo de militarização do Estado realizado pela última ditadura militar argentina, por meio do estudo empírico dos perfis dos ministros e dos ministérios que integraram os gabinetes do Poder Executivo Nacional entre 1976 e 1983. Por um lado, reconstrói-se o perfil educacional, profissional e social da elite ministerial, e a alta especialização que apresentaram os “ministérios civis” em comparação com os ocupados pelas Forças Armadas. Por outro lado, analisam-se os determinantes do processo de militarização: a desigual distribuição do poder entre as três Forças Armadas, a importância relativa de cada ministério na realização dos objetivos, tanto da ditadura em geral quanto de cada força em particular, e a progressiva necessidade de ampliar os apoios civis. Finalmente, identifica-se uma “hierarquia ministerial” distintiva dessa ditadura, encabeçada pelos ministérios do Interior, do Trabalho e da Economia.

Palavras-chave: *ministérios, ditadura, Governo, Estado, Argentina (Thesaurus); Forças Armadas (palavras-chave autor).*

Introducción

Tras el eclipse de interrogantes propios de la teoría de la modernización y de las corrientes estructuralistas predominantes durante los años sesenta y setenta, las ciencias sociales latinoamericanas asisten a una renovada preocupación por el Estado, sus instituciones y actores. En este nuevo marco, diferentes líneas de análisis han colaborado en el estudio de problemas variados, como las transformaciones de los vínculos entre Estado y sociedad, el diseño y la orientación de las políticas públicas, la creciente complejización de las agencias estatales, la pertenencia social, trayectoria o formación de los cuerpos de profesionales del Estado, entre otros¹. Sin embargo, es relativamente escasa la literatura histórica y sociológica comprometida con el análisis de los Estados autoritarios latinoamericanos, objetos que, en términos generales, han permanecido sujetos a interpretaciones de larga data, vinculadas con los paradigmas propios de los años sesenta y setenta, y a análisis poco sistemáticos, especialmente desde el punto de vista empírico. Es evidente la ausencia de estudios preocupados por el Estado durante la última dictadura militar argentina, autodenominada Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), en parte debido a la carencia de información pública sistemática, a la política deliberada de destrucción y ocultamiento de registros y archivos llevada adelante por ésta dictadura y por otras dictaduras y sus protagonistas, o a los vaivenes de las agendas políticas y académicas de la región.

En este artículo se analiza un órgano fundamental del Estado dictatorial: el gabinete de ministros del Poder Ejecutivo Nacional. Los gabinetes han sido destacados por la literatura especializada como un objeto privilegiado para la comprensión del poder estatal, por lo que los criterios de distribución o jerarquización de carteras, o la designación de determinados ministros, son considerados valiosos indicadores para comprender los objetivos estratégicos de los gobiernos; para identificar las pugnas, negociaciones, compensaciones, y los equilibrios de poder involucrados, para determinar los grados de apertura o clausura de los gobiernos a la sociedad, y, en términos más amplios, para ilustrar dinámicas fundamentales del poder político. Asimismo, ha sido subra-

1 Sobre este renovado panorama de interrogantes, consultar, entre otros, Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano, eds., *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010).

yado que el estudio de los perfiles de los ministros y de las tendencias del reclutamiento ministerial permite comprender la configuración y las transformaciones de las élites estatales, sus vínculos con las élites sociales y otros actores, las dinámicas de construcción de las carreras burocráticas y políticas, los grados de especialización y profesionalización del funcionariado estatal, entre otros².

Poco se conoce aún en la historiografía sobre el aparato estatal y la estructura gubernamental durante esta última dictadura, aunque la problemática ministerial estuvo en el centro de las preocupaciones de sus funcionarios e ideólogos. En mayo de 1977, por ejemplo, el entonces ministro de Planeamiento, general Ramón Genaro Díaz Bessone, advertía en un documento reservado que “la distribución de áreas de responsabilidad en ministerios y provincias a cargo de cada una de las Fuerzas, en vez de otorgarle libertad de acción al jefe del Ejecutivo, atenta contra la eficacia y el dinamismo necesarios [...]”³. En el documento reservado *Plan Nueva República*, el general Jorge Olivera Rovere, secretario general del Ejército, afirmaba que “la legislación actual marca en su aplicación práctica concentraciones desmedidas en responsabilidad de funciones, volumen de personal y ejecución operativa en dos ministerios, a saber: -ECONOMÍA -BIENESTAR SOCIAL”, advirtiendo sobre la “inconveniencia de una estructura rígida de la Administración nacional”⁴. La necesidad de sancionar una Ley de Ministerios que reemplazara la del gobierno peronista (1973-1976) fue un tema que ocupó persistentemente la agenda de la Junta Militar, máximo órgano soberano del gobierno dictatorial: comenzó a ser debatido en mayo de 1977⁵, y entró en estudio recién en julio de 1980⁶. Finalmente, el Proceso sancionó su primera Ley de Ministerios en 1981, durante el gobierno del general Roberto Viola⁷.

En este artículo se estudia el proceso de militarización del Estado llevado adelante por la última dictadura militar argentina, a través del estudio empírico⁸ de los ministros y ministerios que integraron los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. Para ello, se propone un doble registro metodológico. Por un lado, analizar el perfil de los cuarenta y nueve individuos,

2 Esta literatura es muy vasta. Un panorama actualizado puede ser consultado en el *dossier* “Ministros del Presidente”, presentado por Marcelo Camerlò. *América Latina Hoy* n.º 64 (2013).

3 Documento reservado, *Proyecto Nacional*, Ministerio de Planeamiento, 25 de mayo de 1977, 349, en Archivo personal de la autora (APA), Buenos Aires-Argentina.

4 Documento reservado, *Plan Nueva República*, Secretaría General del Estado Mayor General del Ejército, mayo de 1977, 2-3, en APA [mayúsculas del documento original].

5 Sobre las tensiones de la estructura de gobierno del Proceso y la dinámica interna de la Junta Militar, consultar: Paula Canelo, *La política secreta de la última dictadura argentina 1976-1983* (Buenos Aires: Edhasa, 2016); “Junta Militar, Acta N° 25. Buenos Aires, 26 de mayo de 1977”, en *Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el edificio Cóndor*, t. 1 (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014), 122.

6 “Junta Militar, Acta N° 141. Buenos Aires, 8 de julio de 1980”, en *Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el edificio Cóndor*, t. 4 (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014), 96.

7 Ley N° 22.450”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 1 de abril, 1981.

8 Las fuentes consultadas incluyen documentos reservados y secretos del período estudiado, publicaciones y bases de datos oficiales, prensa de tirada nacional y local y bibliografía especializada, que forman parte del *Archivo del Programa de Estudios sobre las Elites argentinas*, CONICET-Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM, Buenos Aires-Argentina.

civiles y militares, que se desempeñaron como ministros nacionales entre 1976 y 1983⁹. Para lo cual se han formulado los siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron las credenciales educativas y profesionales más valoradas en su designación? ¿En qué medida el régimen militar conservó o modificó las tendencias históricas del reclutamiento de ministros en Argentina?¹⁰ ¿Cuáles fueron los ministros más estables?¹¹.

Por otro lado, el artículo se interroga sobre los espacios institucionales ocupados por esos individuos: los ministerios de Interior, Trabajo, Bienestar Social/Acción Social, Salud Pública/Salud Pública y Medio Ambiente, Relaciones Exteriores/Relaciones Exteriores y Culto, Defensa, Planeamiento, Justicia, Educación/Cultura y Educación, Economía, Obras y Servicios Públicos/Obras Públicas, Industria y Minería, Agricultura y Ganadería, y Comercio e Intereses Marítimos. Se indaga sobre los siguientes aspectos: ¿Cómo se repartieron las Fuerzas Armadas y sus aliados civiles estas carteras?¹² ¿Cuáles fueron las más militarizadas y a qué respondió este proceso de militarización?¹³ ¿Qué carteras tuvieron mayor permanencia dentro de las sucesivas estructuras del gabinete y cuáles tuvieron una existencia más efímera? ¿Es posible identificar algún tipo de jerarquía ministerial y a qué responde?¹⁴

1. Los “ministerios militares”

Tras el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la dictadura argentina estableció un “esquema de poder” característico que determinaba, como una de sus reglas fundamentales, el reparto tripartito del poder entre las tres fuerzas: el Ejército (tierra), la Armada (mar) y la Fuerza Aérea (aire). El objetivo era lograr un completo involucramiento institucional y un control mutuo en

9 Los individuos que ocuparon más de una vez el cargo de ministro en cualquiera de las áreas en períodos diferentes fueron registrados cuantas veces hubieran ocupado el cargo (por ejemplo, ministros Amadeo Frúgoli, Horacio Tomás Liendo y Llamil Reston); los individuos que fueron ministros interinos mientras se desempeñaban simultáneamente como ministros en otra área fueron considerados sólo en el cargo principal (como lo fueron Norberto Couto, Albano Harguindeguy y Carlos Alberto Lacoste); y no fueron incluidos en el análisis los interventores y delegados designados por la Junta Militar en los ministerios en el momento del golpe y por un breve período.

10 En este artículo se hace referencia a las tendencias del reclutamiento de ministros en todas las áreas del gabinete nacional entre 1854 y 2011 identificadas por Guido Giorgi, “Ministros y ministerios de la Nación: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional” (ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1-6 de julio, 2013).

11 Para establecer la estabilidad o inestabilidad de los ministros de la dictadura se consideraron las tendencias de largo plazo durante el período 1930-2006, que fueron identificadas por Mariana Gené, “Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (Argentina, 1983-2007)” (tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires/École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2014).

12 Se incluyen en esta investigación todos los ministerios que integraron los sucesivos gabinetes de las presidencias de los generales Jorge Rafael Videla (1976-1981), Roberto Viola (1981), Leopoldo Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Bignone (1982-1983).

13 La distinción realizada entre “ministerios militares” y “ministerios civiles” responde a la procedencia civil o militar del ministro y de los niveles superiores del personal de la Administración Central, hasta el nivel de Dirección General en cada cartera. Para este último se recuperaron los datos de Marta Castiglione, *La militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)* (Buenos Aires: CEAL, 1992).

14 Las fuentes disponibles no permiten identificar el peso presupuestario de cada ministerio ni su evolución. La organización de las diferentes categorías “Finalidad” de los sucesivos Presupuestos Nacionales argentinos del período no distingue entre carteras.

el ejercicio del gobierno. Aunque con resultados variables y en muchos casos en beneficio del Ejército, los máximos órganos gubernamentales y estatales fueron repartidos de acuerdo con un criterio de 33% para cada una de las tres Fuerzas Armadas. El gabinete de ministros fue escenario de una aguda balcanización¹⁵. La primera distribución de carteras destinó —de un total de ocho ministerios (estructura “tradicional” en Argentina)— dos para cada Fuerza Armada y dos para los civiles, procurando conservar el equilibrio entre las diferentes fuerzas integrantes de la alianza gubernamental. Por tanto, el Ejército obtuvo Interior y Trabajo; la Armada, Relaciones Exteriores y Bienestar Social; la Fuerza Aérea, Defensa y Justicia, y los civiles, Educación y Economía.

El Ejército, la fuerza con mayor peso cuantitativo¹⁶, territorial y político, ocupó el Ministerio del Interior, considerada la “cartera política” del gabinete nacional argentino, que, entre otras funciones fundamentales (como el mantenimiento de la seguridad interior y el control poblacional), articulaba las relaciones con la dirigencia política y los gobernadores provinciales¹⁷. Este ministerio presentó un perfil distintivo durante la dictadura, en relación con otras áreas del gabinete y con sus características históricas. Durante el período estudiado, el Interior fue la única cartera del gabinete nacional que sólo estuvo en manos de ministros militares, más específicamente de generales (los más altos oficiales del Ejército), que quebró la tendencia de reclutamiento de largo plazo, también característica de otros gobiernos de facto, por la cual el cargo les era cedido a los civiles, generalmente abogados o políticos profesionales.

Para ocupar el cargo de ministro fue seleccionada una homogénea élite de generales de carrera: Albano Harguindeguy (1976-1981)¹⁸, Horacio Liendo (1981), Alfredo Saint-Jean (1981-1982) y Llamil Reston (1982-1983), todos generales que compartían atributos distintivos. Primero, la pertenencia a las mismas promociones y armas del Colegio Militar de la Nación (instituto educativo donde se forman los oficiales del Ejército), en especial, a la promoción N° 76 y al arma de Infantería; segundo, el ejercicio previo de muy altos cargos castrenses (en torno a los organismos militares de los Comandos de Cuerpo, el Comando en Jefe y el Estado Mayor del Ejército); tercero, una estrecha relación de confianza con el Presidente de la Nación, atributo que ha regido históricamente el reclutamiento del Ministro del Interior en Argentina¹⁹, asociado con la necesidad de los mandatarios de mantener “el control” sobre el área de referencia²⁰. Finalmente, los ministros del Interior de la dictadura poseían experiencia en el ejercicio de dos cargos políticos centrales:

15 Paula Canelo, “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”. *Prohistoria* n.º 17 (2012): 129-150.

16 Durante el período 1977-1979 el Ejército argentino poseía, sobre un total promedio de 154.262 efectivos militares en actividad y retirados, el 62,59%, mientras que la Armada poseía el 25,28%, y la Fuerza Aérea el 12,13%; Centro de Estudios Nueva Mayoría, “Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)”, cuaderno n° 262 (Buenos Aires: CENM, 1997).

17 Paula Canelo, “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”. *Política. Revista de Ciencia Política* 52, n.º 2 (2014): 217-239, doi: dx.doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36157; Mariana Gené, “Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”. *PolHis* 5, n.º 9 (2012): 301-308.

18 Los años o períodos colocados entre paréntesis indican el período en que el individuo ocupó el cargo de referencia.

19 Gené, “Negociación política”, 304.

20 Julia Pomares, *et al.*, “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”, en *Documento de Políticas Públicas*, análisis n° 139 (Buenos Aires: CIPPEC, 2014), 1.

el de jefe del Estado Mayor Conjunto —organismo creado para dirigir el planeamiento militar conjunto pero muy involucrado durante la dictadura en el análisis estratégico de la “lucha contra la subversión”— y el de Ministro de Trabajo²¹. A pesar de que el cargo de Ministro del Interior ha sido tradicionalmente uno de los más inestables del gabinete²², esta cerrada élite de generales gozó durante el Proceso de una importante estabilidad: mientras que sólo cuatro individuos ocuparon la posición durante toda la dictadura (uno por cada presidente), el primer ministro del Interior, Harguindeguy (1976-1981), fue uno de los dos ministros más perdurables de toda la dictadura, al ocupar su cargo durante cinco años consecutivos²³.

Otra estratégica cartera ocupada por el Ejército en 1976 fue el Ministerio de Trabajo, área del gabinete destinada a la mediación de las relaciones entre el capital y las organizaciones laborales, protagonistas fundamentales de la elevada conflictividad política, que había caracterizado las décadas previas y que la dictadura había identificado como uno de los principales blancos de su feroz política represiva. De manera especial, desde esta cartera, y durante los primeros meses del gobierno militar, se instrumentó un férreo disciplinamiento del movimiento obrero a través de la sanción de diversas leyes que suspendían la actividad sindical, ilegalizaban las centrales gremiales, perseguían a sus dirigentes y anulaban numerosas conquistas laborales, entre otras medidas.

El Ministerio de Trabajo presentó un conjunto de particularidades que revelan su gran importancia para el gobierno de la dictadura. Primero, presentó el grado de militarización más alto de toda la Administración Central: hacia 1976 los niveles superiores de su personal presentaban un 83,3% de personal militar, 50% del cual se encontraba en actividad, lo que nos habla de la voluntad de las Fuerzas Armadas de mantener un férreo control sobre la cartera²⁴. Segundo, y a pesar de tratarse de una de las posiciones más inestables de los gabinetes argentinos en el largo plazo, sólo cuatro individuos ocuparon el cargo de Ministro de Trabajo entre 1976 y 1983. Tres de ellos fueron militares, lo cual interrumpió la tendencia histórica de colocar esta cartera en manos de civiles, generalmente abogados. Por el Ejército fueron designados los generales Liendo (1976-1979) y Reston (1979-1981), ambos también ministros del Interior y jefes del Estado Mayor Conjunto del Proceso; y por la Fuerza Aérea, el brigadier Julio César Porcile (1981-1982). El control militar de la cartera fue prolongado, y los civiles llegaron a Trabajo recién durante la presidencia del general Bignone, cuando fue designado ministro Héctor Villaveirán (1982-1983), abogado titulado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). El reclutamiento de funcionarios en el área mantuvo un rasgo reiterado en el largo plazo: la valoración de credenciales y experiencias adquiridas en el “mundo del trabajo”, que trascendió la pertenencia civil o militar del funcionario, homogeneizando al grupo de ministros. Mientras que el militar Porcile había sido interventor en la Confederación General del Trabajo, la principal central obrera del país, en 1976, el civil Villaveirán había sido director nacional del Servicio de Empleo (1952-1955) y subsecretario de Trabajo durante la dictadura de la Revolución Argentina (1966-1973).

21 Canelo, “Represión, consenso”, 226.

22 Entre 1930 y 2006 los ministros nacionales más cambiados fueron los de Hacienda/Economía (10 veces), Interior (8 veces), Trabajo y Justicia (6 veces cada uno), Agricultura/Agricultura y Ganadería (5 veces), Relaciones Exteriores y Obras Públicas (4 veces cada uno); Gené, “Al interior de la política”, s/p.

23 El otro ministro fue el de Economía, por entonces el civil José Alfredo Martínez de Hoz.

24 Castiglione, *La militarización del Estado*, 59.

El Ministerio de Bienestar Social (luego bautizado “de Acción Social”), área del gabinete argentino tradicionalmente relacionada con la asistencia, la gobernabilidad y la “llegada directa” a los sectores populares²⁵, fue otra de las carteras más militarizadas por la dictadura. La dependencia fue controlada por la Armada entre 1976 y 1982, período durante el cual tres de los cuatro ministros fueron marinos. Durante las décadas anteriores, diversas cristalizaciones institucionales de la asistencia habían catapultado a importantes figuras de la política argentina: entre otros, el coronel Juan Domingo Perón, y su esposa Eva Duarte (“Evita”). Las funciones asistenciales de este ministerio fueron muy apreciadas por la fuerza de mar como instrumentos de acumulación de poder político-electoral para su comandante en jefe, el almirante Emilio Eduardo Massera, que tenía ambiciones presidenciales²⁶. Por otro lado, Bienestar Social, tradicionalmente una cartera de existencia residual e intermitente en la estructura del gabinete, cuyos ministros habían presentado un perfil general errático²⁷, fue jerarquizada por el Proceso, y gozó de una importante estabilidad. El Ministerio permaneció dentro de la estructura del gabinete (con una leve modificación nominal) entre 1976 y 1983, y el perfil de sus ministros fue considerablemente homogéneo.

Si bien ninguno de los individuos que ocuparon el cargo tenía experiencia en el área asistencial, en su reclutamiento primaron la confianza y la cercanía personal con altos funcionarios del Proceso: los contralmirantes Julio Bardi (1976-1978) y Jorge Fraga (1978-1981) y el vicealmirante Carlos Alberto Lacoste (1981-1982) eran hombres cercanos a Massera, y Lacoste, además, era familiar de los sucesivos presidentes Videla y Galtieri, y había sido titular del Ente Autárquico Mundial ‘78 (1976-1978) y vicepresidente de la FIFA (1980). La pérdida de poder político de la Armada dentro del gobierno militar a partir de la separación de Massera de la Comandancia de la fuerza y de la Junta Militar provocó el progresivo distanciamiento de los marinos de la cartera. En 1982 asumió como ministro el civil Adolfo Navajas Artaza (1982-1983), propietario de la gran empresa yerbatera Las Marías, miembro del núcleo de grandes empresarios conocido como Consejo Empresario Argentino (CEA)²⁸, y político profesional del Partido Demócrata Progresista de la provincia de Corrientes.

Del seno del Ministerio de Bienestar Social surgió en 1981 el Ministerio de Salud Pública (luego “de Salud Pública y Medio Ambiente”), tras haber permanecido como una secretaría dependiente de aquella cartera. A su frente se desempeñaron el brigadier (RE)²⁹ Amílcar Argüelles y el civil Horacio Rodríguez Castells. Continuando con la tradición del área³⁰, ambos tenían formación específica en salud: Argüelles era Doctor en Medicina, y Rodríguez Castells era médico y Doctor

25 Luisina Perelmiter, “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio ‘de la pobreza’ en la Argentina reciente”. *PolHis* 5, n.º 9 (2012): 309-318.

26 Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone* (Buenos Aires: Prometeo, 2008).

27 Giorgi, “Ministros y ministerios”, s/p; Perelmiter, “La constitución”, 310.

28 El CEA era un núcleo de alrededor de treinta titulares de grandes empresas con posiciones liberales y aperturistas que operaba por fuera de los circuitos corporativos tradicionales, con fuerte presencia pública. Aníbal Viguera, *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)* (Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de La Plata/Al Margen, 2000).

29 El RE, hace referencia a “retirado”.

30 Karina Inés Ramacciotti, “Administración sanitaria: reformas y resultados obtenidos, Argentina (1946-1955)”, en *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, editado por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010), 181-212.

en Fisiología. Además ambos habían ocupado cargos en el área: el primero al frente de la Dirección General de Sanidad de Aeronáutica (en 1959 y en 1962), y el segundo como ministro de Salud (1963) y como secretario de Salud Pública (1970-1971). Lejos de la estabilidad que alcanzaron los ministerios de Interior, Trabajo y Bienestar Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores (luego “de Relaciones Exteriores y Culto”) fue un área convulsionada durante la dictadura. A la preocupación tradicional de los gobiernos autoritarios por el reconocimiento de la comunidad internacional sobre su legitimidad se sumaron otros delicados temas de política exterior, como la defensa de la imagen externa de Argentina, opacada por la implementación del terrorismo de Estado, el problema de la “campana antiargentina” que, afirmaban los voceros del régimen, orquestaban los enemigos “subversivos” exiliados y refugiados en varios países centrales, las conflictivas relaciones establecidas con la administración norteamericana de Jimmy Carter, el diferendo limítrofe con el Gobierno chileno por el canal del Beagle en 1978, y, de manera especial, la guerra de Malvinas contra Gran Bretaña, desatada en 1982.

El cargo de Ministro de Relaciones Exteriores presentó una marcada inestabilidad, y a su frente se sucedieron seis funcionarios. A pesar del tradicional predominio de ministros civiles en el área, la cartera sufrió una considerable militarización durante los primeros años de la dictadura, que alcanzó un 66,7% de los niveles superiores del personal en 1976, un 50% de ellos en actividad. Este ministerio fue bastión de la Armada hasta 1978, cuando —como parte del mismo proceso de deterioro del poder de los marinos que los había distanciado de Bienestar Social— pasó a manos de la Fuerza Aérea, y en 1981, a las de los civiles. El perfil y reclutamiento de los ministros militares fueron heterogéneos. El contralmirante César Augusto Guzzetti (1976-1977) había sido delegado de la Junta Militar en el Ministerio de Educación luego del golpe de Estado. El vicealmirante (RE) Oscar Montes (1977-1978) era el único que poseía formación en el área, ya que era licenciado en Diplomacia y Administración; además desde 1976 era jefe del Grupo de Tareas de la Escuela de Mecánica de la Armada, uno de los más importantes centros clandestinos de detención de la dictadura. Finalmente, entre las credenciales del brigadier mayor (RE) Carlos Washington Pastor (1978-1981) sólo se destacaba su condición de cuñado del presidente Videla. Los ministros civiles sí respondieron al perfil tradicional de los cancilleres argentinos. Oscar Camilión, Nicanor Costa Méndez y Juan Ramón Aguirre Lanari, que se sucedieron entre 1981 y 1983, tenían títulos en Derecho y poseían experiencia previa como embajadores en Brasil, Chile y Venezuela, respectivamente.

El Ministerio de Defensa puede ser considerado la cartera más específica de las Fuerzas Armadas: su función principal es asistir al Presidente de la Nación en todo lo relacionado con la defensa nacional, y con la dirección, la administración y el control de los militares, actor central de la política argentina durante largas décadas. En otro trabajo se mostró que durante la última dictadura, Defensa fue una cartera con poca relevancia³¹. En la distribución de ministerios inicial le fue asignada a la Fuerza Aérea, la fuerza más joven, menos numerosa y con menor influencia política. Además los niveles superiores del personal del Ministerio presentaron el porcentaje más alto de militares retirados de toda la Administración Central (47%), lo que sugiere que no era una prioridad para las Fuerzas Armadas mantener un control estrecho sobre la dependencia. Tanto la relativa estabilidad histórica del cargo de ministro como la tendencia a ser espacio de

31 Paula Canelo, “Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”. *PolHis* 5, n.º 9 (2012): 319-329.

funcionarios civiles (al menos desde 1958) fueron revertidas durante la dictadura. Como ministros de Defensa se sucedieron seis funcionarios, lo cual la transformó en una de las posiciones más inestables del gabinete, y el cargo fue ocupado indistintamente por funcionarios de las tres fuerzas y también por civiles.

Al igual que en Relaciones Exteriores, el perfil de los ministros militares fue marcadamente heterogéneo. El brigadier José María Kliks (1976-1978) se había desempeñado como presidente de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas (1971-1973) y como subcomandante de la Fuerza Aérea (1973); el contralmirante David de la Riva (1978-1981) era compañero de la promoción N° 73 de la Escuela Naval Militar del almirante Massera; el contralmirante Norberto Couto (1981) había sido subsecretario de la Marina Mercante (1978); y el general Juan Carlos Cambor (1983) pertenecía a la misma promoción del Colegio Militar (N° 76) que los presidentes Bignone y Viola. Los ministros civiles conservaron varios rasgos tradicionales del área: inserción en redes militares, político-partidarias y vinculadas con el mundo del derecho, y sin experiencia ni formación especializada, rasgos distintivos de los ministros de Defensa argentinos durante la historia reciente³². Amadeo Frúgoli (1981), político profesional del Partido Demócrata de la provincia de Mendoza, había ocupado importantes cargos políticos, como ministro de Bienestar Social (1970), senador Nacional (1973-1976) y ministro de Justicia (1978-1981); y Julio Martínez Vivot (1982), que había sido profesor en el Colegio Militar, era especialista en Derecho Laboral.

El Ministerio de Planeamiento fue, de los “ministerios militares” del Proceso, el de existencia más efímera. Pensado como un “gran coordinador” de la estructura ministerial, fue creado en octubre de 1976 por Ley N° 21.431³³, y generó importantes conflictos en el seno del gobierno militar³⁴. Esta cartera fue, al igual que la de Interior, territorio exclusivo del Ejército. Así, como ministros fueron designados generales con importantes carreras profesionales, y con posiciones clave dentro de la estructura represiva. El general Ramón Genaro Díaz Bessone (1976-1977) pertenecía a la fracción de generales “duros” al frente de las operaciones “antisubversivas” en los Cuerpos de Ejército³⁵ y había ocupado cargos en el área específica de Planeamiento durante la Revolución Argentina. Su sucesor, el general Carlos Enrique Laidlaw (1978) había sido 2° Comandante del Cuerpo de Ejército I (1975), Director de Gendarmería Nacional (1975-1976) y titular de la Secretaría de Inteligencia del Estado (1977-1978). Esta cartera, sin embargo, no sobrevivió a la reforma del gabinete realizada por el gobierno de Videla en octubre de 1978, mediante la que fueron desplazados todos los ministros, menos los de Interior, Trabajo y Economía³⁶. Tras esta reforma, Planeamiento fue degradado a Secretaría dependiente de la Presidencia de la Nación, y permaneció en manos militares hasta el final de la dictadura.

32 Canelo, “Un ministerio de tercera”, 328-329.

33 “Ley N° 21.431”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 7 de octubre, 1976.

34 Paula Canelo, “Los desarrollistas de la ‘dictadura liberal’. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina”. *Anos 90* 19, n.° 35 (2012): 165-186.

35 Canelo, “Los desarrollistas”, 165-186.

36 Canelo, *El proceso en su laberinto*, 107.

2. Los “ministerios civiles”

Si hubo un “superministerio” civil durante la dictadura fue el de Economía³⁷, ocupado siempre por ministros civiles, y con un 81,9% de civiles entre los niveles superiores de su personal. A pesar de que la posición del ministro económico puede ser considerada la más inestable de los gabinetes argentinos en el largo plazo³⁸, durante la dictadura mantuvo una sorprendente estabilidad, de manera especial durante las presidencias del general Videla (1976-1981). Esta estabilidad contrastó con la inestabilidad crónica tanto del cargo como con la de los ministros de Economía designados por el gobierno peronista, y con la de otras posiciones de ministro durante el Proceso.

Al igual que en el área de Interior, los perfiles de los ministros de Economía de la dictadura muestran una llamativa consistencia y una alta especialización, frente a la heterogeneidad de otros perfiles ministeriales. En cuanto al perfil educativo, predominaron los graduados en Derecho y en disciplinas económicas (Licenciado en Economía y Contador Público Nacional), y la generalizada posesión de posgrados, en el país y en el extranjero. José Alfredo Martínez de Hoz (1976-1981) era abogado de la UBA y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales; Lorenzo Sigaut (1981) era Licenciado en Economía y Doctor en Economía de la UBA; Roberto Alemann (1981-1982) era abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la UBA; José María Dagnino Pastore (1982) era contador público nacional y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Magíster en Economía por la Universidad de California y Doctor en Economía por la Universidad de Harvard; y Jorge Wehbe (1982-1983) era abogado y Doctor en Derecho de la UBA. En su mayoría, estos funcionarios habían ocupado previamente la posición de Ministro de Economía en el nivel provincial o nacional, habían desempeñado altos cargos en el sector público, en distintos organismos, bancos y empresas, y se hallaban muy vinculados internacionalmente. Entre otros cargos, Martínez de Hoz había ocupado los de ministro de Economía, Finanzas y Obras Públicas de la provincia de Salta (1956), vicepresidente y presidente de la Junta Nacional de Granos (1957) y ministro de Economía (1963). Sigaut había sido director nacional de Política Económica y Financiera del Ministerio de Economía y Trabajo (1968-1969) y director de Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (1968-1971). Alemann se había desempeñado como ministro de Economía (1961-1962) y como embajador argentino en Estados Unidos (1962-1963). Dagnino Pastore había sido ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires (1966), ministro de Economía y Trabajo (1969-1970) y representante financiero en Europa (1976-1978). Finalmente, Wehbe había sido ministro de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires (1960-1961), secretario de Hacienda (1961-1962), ministro de Economía (1962) y ministro de Hacienda y Finanzas (1972-1973).

Otro rasgo común entre los ministros económicos del Proceso era su estrecha vinculación con grandes empresas privadas. En el caso de Martínez de Hoz, con La Buenos Aires Cía. Argentina de Seguros, la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad S.A. y Acindar Industria Argentina de Aceros S.A.; en el caso de Sigaut, con la automotriz FIAT. Alemann estaba vinculado con la multinacional suiza Motor Columbus, con la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad S.A. y con la sociedad bancaria y financiera UBS S.A. (Unión de Bancos Suizos), y Dagnino Pastore con la industrial Pirelli S.A.I.C. Todos estos funcionarios pertenecían a redes cercanas al “mundo de la

37 Canelo, *El proceso en su laberinto*, 72.

38 Gené, “Al interior de la política”, s/p.

gran empresa”, integradas por diferentes fundaciones, institutos de estudios o investigaciones económicas, generalmente de orientación liberal³⁹, organismos internacionales, entre otros. Martínez de Hoz, Sigaut, Alemann y Dagnino Pastore pertenecían a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), mientras que otras instituciones de afiliación frecuente entre estos ministros económicos, a las que también pertenecían ministros de otras áreas, eran el CEA, el Grupo Azcuénaga⁴⁰, el Instituto para el Desarrollo Empresarial, la Fundación de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

El Ministerio de Justicia fue un engranaje fundamental de la represión, dado que se trató de la cartera específica desde la cual la dictadura desmanteló la autonomía del poder judicial argentino para allanar el ejercicio del terrorismo de Estado. Fue inicialmente ocupado por la Fuerza Aérea, pero tras los años más feroces de la represión, la cartera comenzó a desmilitarizarse para transformarse en una de las más civiles de la dictadura, presentando hacia 1980 un 88,9% de civiles entre los niveles superiores de su personal. A pesar de su histórica inestabilidad, el cargo de Ministro de Justicia fue ocupado sólo por cuatro funcionarios durante toda la dictadura. Y el perfil ministerial presentó una considerable homogeneidad, conservando tendencias históricas de reclutamiento en el área. Por un lado, la experiencia en el “mundo judicial” y en el ejercicio de cargos en el poder judicial, provincial o municipal fue una credencial fundamental en el reclutamiento, de manera independiente de la procedencia civil o militar del ministro. El brigadier auditor Julio Arnaldo Gómez (1976-1978) había sido asesor jurídico de la Fuerza Aérea durante el gobierno militar de la Revolución Libertadora (1955-1958) e interventor en el Ministerio de Justicia (1976). Todos sus sucesores civiles eran abogados de la UBA, lo cual confirma la fuerte asociación entre perfil educativo (formación en Derecho) y cargo en el gabinete, que había sido un rasgo característico del área. Alberto Rodríguez Varela (1978-1981) había sido secretario letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires (1976-1978) —entre 1981 y 1982 se desempeñó como rector de la UBA—. Amadeo Frúgoli (1981), como se indicó, era un dirigente del Partido Demócrata de Mendoza, que había sido asesor jurídico de la Gobernación de la provincia de Mendoza (1965), y luego ocupó importantes cargos políticos, entre ellos, el de ministro de Defensa de la dictadura. Lucas Jaime Lennon (1981-1983) había sido miembro del Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados de la provincia de Buenos Aires (1977), conjuer de la Corte Suprema de Justicia (1978), decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y luego rector de esa universidad (1978-1981), al igual que Rodríguez Varela.

Además los ministros de Justicia civiles pertenecían a redes vinculadas con el “mundo educativo”, entre ellas las redes católicas: por ejemplo, Lennon y Rodríguez Varela habían ocupado altos cargos en gestión universitaria, y además eran miembros de la Corporación de Abogados Católicos San Alfonso María de Ligorio (a la que también pertenecía, por ejemplo, el ministro de Educación Llerena Amadeo). Esta filiación común los asociaba estrechamente con distintos espacios del área educativa, denotando un fuerte vínculo entre las áreas de Justicia y Educación,

39 Sergio Morresi, “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional”. *Sociohistórica* n.º 27 (2010): 103-135.

40 El Grupo Azcuénaga era un núcleo de intelectuales civiles de orientación liberal-conservadora, organizado en torno a la figura de Jaime Perriau y considerado el principal sostén civil de la dictadura argentina: Martín Vicente, “Los intelectuales liberal-conservadores argentinos y la última dictadura. El caso del Grupo Azcuénaga”. *Kairos* 16, n.º 29 (2012): 1-17.

relación de larga data que había alcanzado a cristalizarse en los gabinetes argentinos bajo las sucesivas fórmulas de “Ministerio de Justicia e Instrucción Pública” —durante los años treinta— o de “Educación y Justicia” —durante los años sesenta—.

El Ministerio de Educación (luego “de Cultura y Educación”) fue una de las dos carteras netamente civiles de la dictadura (además de Economía), tanto en lo relativo a la procedencia de los niveles superiores del personal como a la de los ministros. Pero a diferencia de su par de Economía, el cargo de Ministro de Educación fue durante el Proceso una de las posiciones más inestables del gabinete, aunque no se tratara de un rasgo característico en el largo plazo. La heterogeneidad en el reclutamiento fue el rasgo fundamental del área durante la dictadura. Por un lado, fueron seleccionados ministros especializados, con experiencia en altos cargos en gestión universitaria (como decanos o rectores), o en carteras educativas provinciales o nacionales (como subsecretarios o secretarios). Ricardo Pedro Bruera (1976-1977) había sido ministro de Educación de la provincia de Santa Fe (1970-1973) y secretario del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación (1972-1973); Juan Rafael Llerena Amadeo (1978-1981) había sido subsecretario de Educación (1967-1969) y secretario académico de la Facultad de Derecho de la UBA (1976-1978); y Carlos Burundarena (1981) había sido interventor del Consejo Nacional de Educación Técnica (1976-1981) y rector de la Universidad Tecnológica Nacional (1980). Pero también ocuparon el cargo de Ministro de Educación individuos que no pertenecían al “mundo educativo”, sino al área técnica o económica: tales eran los casos de Juan José Catalán (1977-1978), ministro de Economía de la provincia de Tucumán (1967-1968); y de Cayetano Licciardo (1981-1983), ministro de Hacienda y Finanzas (1971-1972) y director del Banco Nacional de Desarrollo (1976) (su único cargo en el área educativa había sido el de Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en 1978).

Las credenciales educativas de estos ministros también fueron heterogéneas, a pesar de tratarse de un área que habitualmente había reclutado funcionarios con títulos “tradicionales”, como abogado o médico. Mientras que Catalán y Llerena Amadeo eran abogados de la Universidad Nacional de Tucumán y de la UBA, respectivamente, Bruera era licenciado en Letras de la Universidad del Litoral, Burundarena era ingeniero en Telecomunicaciones de la UBA, y Licciardo era contador público de la UNLP. Estos altos funcionarios compartían un rasgo que también los vinculaba con sus pares de Justicia: la pertenencia a redes católicas, en grupos más conservadores o más nacionalistas⁴¹, una de las regularidades de largo plazo en el área. Tanto Llerena Amadeo como Licciardo eran militantes de Acción Católica, mientras que el primero era además secretario de la Corporación de Abogados Católicos San Alfonso María de Ligorio, a la que también pertenecían los ministros de Justicia Lennon y Rodríguez Varela. Burundarena era militante de agrupaciones nacionalistas y miembro de la Fundación Vasco Argentina Juan de Garay. Finalmente, Catalán también militaba en el catolicismo y era miembro de la Fundación para el Avance de la Educación, y pertenecía asimismo a la Sociedad de Estudios y Acción Ciudadana (SEA)⁴² y al Grupo Azcuénaga (junto a varios ministros del área económica). El año 1981 marcó el inicio del ascenso de los civiles

41 Laura Graciela Rodríguez, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2011).

42 La Sociedad de Estudios y Acción Ciudadana había sido creada por Perriau, y era financiada por empresarios y banqueros. Con más de mil miembros en todo el país, tenía como objetivo asesorar al régimen mediante la redacción de “planes de acción política y cultural”. Sergio Morresi, “El liberalismo conservador”, 103-135.

en el gabinete, al acompañar una decidida ampliación de la estructura ministerial. En abril, por Ley N° 22.450⁴³, el presidente Viola aumentó las carteras de ocho a trece, buscando un doble objetivo: desactivar el poder del Ministerio de Economía fragmentando el área económica y concretar o profundizar alianzas con distintos sectores civiles y militares⁴⁴.

La restitución en la estructura del gabinete del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (luego “de Obras Públicas”) mostró la intención del gobierno de Viola de consolidar los apoyos de la “fracción industrialista” del Ejército y sus aliados civiles⁴⁵. De manera independiente de su procedencia civil o militar, los ministros designados presentaron un perfil homogéneo y especializado: formación en ingeniería, experiencia en altos cargos en grandes organismos públicos y en grandes empresas públicas y/o privadas, y pertenencia a las academias profesionales, conservando algunas tendencias históricas del reclutamiento en el área. El general Diego Uricarriet (1981) era ingeniero militar y había desempeñado altos cargos en el complejo industrial de la Dirección General de Fabricaciones Militares, en la empresa estatal Hierro Patagónico Sociedad Anónima, en la Petroquímica Bahía Blanca y en el complejo industrial Atanor S.A.; además era titular de la Academia de Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires. El civil Sergio Martini (1981-1982), ingeniero del Instituto Politécnico Rensselaer de Nueva York, había sido presidente de la Petroquímica Cabot Petroleum (1966-1980) y de la tabacalera Massalin & Celasco (1976-1980), y venía de desempeñarse como administrador general de la empresa estatal Gas del Estado (1980-1981); era miembro del Instituto para el Desarrollo Empresarial (IDEA), de FIEL y del CEA. El ingeniero civil de la UNLP Conrado Ernesto Bauer (1982-1983) había sido ministro de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires (1966-1968) y ministro de Bienestar Social (1968-1969); al igual que Uricarriet, era miembro de la Academia de Ingeniería de la provincia de Buenos Aires.

La reedición del Ministerio de Industria y Minería buscó un acercamiento con las corporaciones empresariales del sector industrial, especialmente con la Unión Industrial Argentina. El perfil de los ministros también era homogéneo y especializado: Eduardo Oxenford (1981) y Livio Kühl (1981), ambos ingenieros de la UBA, poseían experiencia en la dirección de grandes organismos públicos en el área, el primero como director de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1978-1979), y el segundo como director del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (1976). Ambos estaban vinculados con el “mundo de la gran empresa”, al igual que sus pares del área económica: Oxenford, con la textil Alpargatas S.A.I.C. y con La Buenos Aires Cía. Argentina de Seguros, y Kühl, con Papel Prensa S.A. (1973); Oxenford era miembro del CEA y había sido interventor en la Unión Industrial Argentina, y Kühl era titular de IDEA (1977-1979).

Finalmente, el nuevo panorama ministerial de 1981 se completaba con un Ministerio de Agricultura y Ganadería, que profundizaba los vínculos con las corporaciones agrarias mediante la designación de Jorge Aguado, presidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (1974-1978) y titular de Confederaciones Rurales Argentinas (1979); y con un

43 La Ley N° 22.450 agregaba a los ministerios existentes los de Obras y Servicios Públicos, Industria y Minería, Agricultura y Ganadería, Comercio e Intereses Marítimos y Salud Pública y Medio Ambiente. “Ley N° 22.450”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 1 de abril, 1981.

44 Canelo, *El proceso en su laberinto*, 169; y Marcos Novaro y Vicente Palermo, *La dictadura militar 1976/1983* (Buenos Aires: Paidós, 2003), 357.

45 Canelo, *El proceso en su laberinto*, 123.

Ministerio de Comercio e Intereses Marítimos, donde fue designado el economista Carlos García Martínez, exjefe de asesores del Ministerio de Economía y exembajador ante el Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, vinculado con FIEL y el Grupo Azcuénaga.

Durante las presidencias de los generales Galtieri y Bignone, la estructura ministerial fue mantenida en diez carteras (Acción Social, Salud Pública y Medio Ambiente, Cultura y Educación, Defensa, Economía, Justicia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Interior y Obras Públicas)⁴⁶, conservándose esta configuración hasta la entrega del poder a los civiles en 1983.

Conclusiones

La última dictadura militar argentina seleccionó una élite para conducir sus ministerios, netamente integrada por hombres que en el momento de asumir el cargo tenían un promedio de 54 años de edad, que conservaba el perfil educativo “tradicional” de las élites políticas argentinas: dotada de una vasta experiencia en el ejercicio de altos cargos públicos y privados, y con una importante participación en redes sociales de diverso tipo. Pero además el conjunto de los ministros del Proceso presentó un alto grado de militarización en relación con regímenes militares anteriores⁴⁷. Mientras que los civiles eran poco más de la mitad (55%) del total, los miembros del Ejército representaron un 21%, los marinos un 14% y los de la Fuerza Aérea un 10%. El 45% del total de ministros poseía formación militar como subteniente, alférez o guardiamarina, mientras que el 29% eran abogados, el 10% ingenieros y el 8% graduados en disciplinas económicas (contadores públicos o licenciados en Economía); títulos como el de médico o licenciado en Filosofía tenían una presencia residual en el conjunto (4%)⁴⁸. Los ministros civiles se habían titulado mayormente (37%) en la UBA, que, junto con otras universidades argentinas consideradas “tradicionales”, como la Universidad de Córdoba, era la institución de educación superior donde más frecuentemente se formaban las élites argentinas.

Al igual que entre otros grupos de la élite política argentina⁴⁹, entre los ministros civiles de la dictadura se confirma la preeminencia de la Abogacía como titulación “tradicional” de los grupos gobernantes. Sin embargo, sobresalen dos rasgos distintivos: la escasa presencia de los médicos, mucho más frecuente entre otras posiciones de élite⁵⁰, y el peso ganado por los ingenieros y por los graduados en Ciencias Económicas, formaciones “técnicas” en ascenso entre las preferencias de los

46 La Ley N° 22.520 proponía la reunificación de los ministerios de Industria y Minería, Agricultura y Ganadería y Comercio e Intereses Marítimos en una sola cartera, la de Economía. “Ley N° 22.520”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 23 de diciembre, 1981.

47 Entre 1966 y 1970, durante la Revolución Argentina, sólo uno de los diecisiete ministros nacionales había sido militar de carrera, mientras que durante la Revolución Libertadora sólo seis de los treinta y seis ministros habían sido militares; Guido Giorgi y Fortunato Mallimaci, “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”. *Cultura y Religión* VI, n.º 1 (2012): 141. El único gobierno militar argentino que superó al Proceso en el nivel de militarización del gabinete fue el del general Pedro Ramírez (1943-1944), que designó militares al frente de todas las carteras, con la excepción del Ministerio de Hacienda, del de Justicia e Instrucción Pública, y del de Educación.

48 No hay datos disponibles sobre la formación de grado de los ministros Adolfo Navajas Artaza y Jorge Aguado, aunque de acuerdo con sus perfiles es plausible que ninguno haya poseído título de grado.

49 José Luis De Imaz, *Los que mandan* (Buenos Aires: Eudeba, 1964), 23.

50 De Imaz, *Los que mandan*, 27.

grupos gobernantes, y con fuertes afinidades con la profesión militar. En cuanto a la titulación de posgrado, el 26% de los ministros del Proceso poseía título de maestría o de doctorado, en el país o en el extranjero. Entre ellos, más de la mitad (54%) era Doctor en Derecho o Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, credenciales asociadas con el *cursus honorum* educativo de los abogados. Otras titulaciones frecuentes eran los posgrados en Ciencias Económicas (Doctorado en Ciencias Económicas o en Economía, Magíster en Economía o Master of Business Administration) o en Ciencias Médicas (Doctor en Medicina o en Fisiología). Todos los ministros que habían obtenido posgrados en Argentina los habían recibido en la UBA, mientras que los que los habían recibido en el exterior se habían graduado en universidades de Estados Unidos (California, Harvard o Columbia).

Los ministros de la dictadura tenían experiencia en el ejercicio de altos cargos, tanto en el sector privado, en grandes empresas, como en el sector público, en importantes organismos, bancos y empresas estatales, independientemente del área del gabinete y de su procedencia civil o militar. Además muestran una importante participación en redes sociales de diverso tipo, entre las que persisten algunas que habían permeado ya a otros gabinetes, como agrupaciones civiles o cívico-militares de orientación católica, conservadora o liberal, corporaciones y asociaciones empresariales, academias profesionales, entre otras. Pero en el caso bajo estudio cobran vida, además, redes más novedosas, formadas por fundaciones e institutos de estudios e investigaciones económicas distintos, vinculados con el “mundo de la gran empresa” o con organismos internacionales. Finalmente, entre los ministros de la dictadura retrocede notablemente una filiación muy arraigada entre otros equipos ministeriales y entre otras posiciones de élite política: la pertenencia partidaria.

El Proceso parece haber sido un escalón más en el amplio y creciente proceso de especialización del alto personal estatal, que será profundizado a partir del retorno de la democracia en 1983, cuando comenzará a advertirse con mayor claridad la creciente presencia del funcionariado “experto” (con formación y/o experiencia pública y privada relacionadas con el área de desempeño) en las estructuras del Estado⁵¹. Esta tendencia a la especialización presenta algunos matices al vincularla con el grado de militarización de cada cartera. Durante la dictadura argentina los ministerios civiles parecen presentar mayor especialización que sus pares militares, en términos de posesión de credenciales educativas y profesionales acordes al cargo por parte de los ministros. Así, aquellas carteras que tendieron a estar más ocupadas por civiles mostraron asociaciones más estrechas entre perfiles educativos y profesionales y el cargo ocupado en el gabinete. Históricamente, el área donde esta asociación se presentaba con mayor fuerza había sido el Ministerio de Justicia, pero durante la dictadura también estuvo muy presente en otros “ministerios civiles”, como Economía, Industria y Minería, y Obras Públicas.

En contraste con esta mayor especialización de los civiles, las Fuerzas Armadas tendieron a “desbordar” su área de pertinencia profesional. En efecto, además de ocupar decididamente las áreas del gabinete que podrían ser consideradas “tradicionalmente” militares, como Interior, Planeamiento, Defensa o Relaciones Exteriores, los militares se involucraron en el manejo de áreas de intervención para las que no estaban “naturalmente” acreditados. Este desborde no resultaba de todas formas novedoso, teniendo en cuenta el proceso de acumulación de funciones y roles extrainstitucionales desarrollado por las Fuerzas Armadas durante el largo ciclo argentino de alternancia cívico-militar. Pero es interesante destacar que durante la dictadura, los ejemplos más

51 Marcelo Camerlò, “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy* 64 (2013): 130.

evidentes de este desborde hacia espacios de gestión ministerial que excedían el área de especialización profesional fueron, no casualmente, dos áreas políticamente estratégicas: las carteras de Trabajo y Bienestar Social.

La militarización del gabinete fue selectiva y estratégica, y respondió a una pluralidad de factores. En primer lugar, a la distribución del poder entre las tres Fuerzas Armadas y a los cambios que reconoció esta distribución entre 1976 y 1983. Ya es posible observar en el reparto de carteras realizado en 1976, tras el pretendido equilibrio del 33%, una distribución marcadamente desigual, acorde con el peso relativo de cada fuerza armada dentro del conjunto militar. El Ejército, la fuerza más poderosa, retuvo las estratégicas carteras de Interior y Trabajo, mientras que la Fuerza Aérea, socia menor de la experiencia autoritaria, conservó los menos importantes ministerios de Justicia y Defensa. Una mirada de largo plazo sobre los vaivenes de ese reparto entre 1976 y 1983 revela, asimismo, tendencias claras en la evolución del poder relativo de cada fuerza armada: un claro predominio del Ejército, una pérdida progresiva de poder por parte de la Armada y un paralelo avance de la Fuerza Aérea.

En segundo lugar, la militarización fue orientada por la importancia que cada ministerio presentó para la realización de los objetivos, o bien los de la dictadura en su conjunto, o bien los de cada fuerza por separado. Ministerios más militarizados en el largo plazo, como Bienestar Social, lo fueron porque resultaron fundamentales para los planes institucionales de la Armada y para las ambiciones personales de su Comandante; o Trabajo e Interior, ocupados largamente por el Ejército, que tradujo la primacía que disfrutaba en la interna interfuerza en un prolongado control de los ministerios políticamente más relevantes. Y también hubo carteras que inicialmente estuvieron bajo control de las Fuerzas Armadas, como Relaciones Exteriores o Justicia, y que luego de los primeros años fueron cedidas de manera progresiva a los civiles, de acuerdo con los vaivenes coyunturales de las agendas más amplias del gobierno militar.

Por último, el proceso de militarización parece haber respondido al manejo de los cambiantes “soportes de gobernabilidad”⁵² del régimen militar. Así, el decisivo proceso de desmilitarización del gabinete emprendido en 1981 durante el gobierno del general Viola, creciente hasta 1983, respondió al agotamiento del gobierno militar y a su necesidad de resolver el dilema entre “mantener el control o sumar apoyos”⁵³ a favor de este último término, buscando acercamientos con actores “externos” al Proceso.

Parte de la literatura especializada reconoce, observando la experiencia de otros países, la existencia de un “núcleo duro” de carteras, integrado generalmente por los ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, Interior y Defensa⁵⁴. ¿Es posible identificar durante la dictadura argentina un “núcleo duro” equivalente o específico, que permita reconocer una “jerarquía ministerial” distintiva de esta paradigmática experiencia?

En este artículo se identificó una estrecha asociación entre la homogeneidad del perfil del ministro y la relevancia del área para el gobierno del Proceso. Este rasgo resulta especialmente evidente en los poderosos ministerios de Interior y Economía, y también en carteras más efímeras pero coyunturalmente decisivas, como Planeamiento, Obras Públicas e Industria y Minería. Por el

52 Camerlo, “Gabinetes de partido”, 123.

53 Julia Pomares, *et al.*, “Los caballeros de la mesa”, 1.

54 Daniel Chasqueti, Daniel Buquet y Antonio Cardarello, “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy* 64 (2013): 22.

contrario, aquellas carteras menos relevantes, como Defensa, presentaron patrones heterogéneos y erráticos de reclutamiento ministerial. También se mostró la alta asociación existente entre la estabilidad alcanzada por el funcionario y la importancia estratégica del ministerio. Los ministros más importantes fueron dotados de una extendida permanencia en el cargo (tales los casos paradigmáticos, de nuevo, de Interior y Economía), generalmente contraria a las tendencias históricas propias de las áreas respectivas. Sugerentemente, aquellos ministros más inestables históricamente pero estratégicos para la dictadura (los de Economía, Interior, Trabajo y Justicia) alcanzaron una notable estabilidad, mientras que otros, históricamente más estables, como el ministro de Educación, estuvieron sometidos a reemplazos permanentes⁵⁵.

La “jerarquía ministerial” específica de la dictadura argentina estuvo determinada por el vínculo entre las funciones específicas de cada cartera y los objetivos refundacionales del régimen militar. El “núcleo duro” estuvo integrado por los “superministerios” de Interior, Trabajo y Economía, que, como muestra la evidencia desplegada en este trabajo, presentaron durante el período un perfil distintivo respecto al resto de las carteras. Los tres mantuvieron un reclutamiento ministerial ordenado por estrictos y homogéneos criterios de selección, fueron los más estables de la dictadura a pesar de su inestabilidad histórica, y sus titulares sobrevivieron a las más conflictivas coyunturas, como la profunda reorganización del gabinete realizada en 1978.

Su importancia radicó sobre todo en que eran las carteras más vinculadas con los objetivos refundacionales del Proceso. Los ministerios de Interior y de Trabajo referían directamente al corazón del terrorismo de Estado, al mantenimiento del orden interno, al control territorial y a la zonificación represiva, y al manejo de las fuerzas de seguridad que apoyaban a las Fuerzas Armadas en la “lucha antsubversiva”, entre otros objetivos. Pero además, eran los principales canales de relación del gobierno militar con las organizaciones de representación de intereses de la sociedad civil, blanco fundamental de la refundación política: los partidos políticos y las organizaciones sindicales⁵⁶. Por su parte, el Ministerio de Economía, cartera que progresivamente se transformó en la agenda excluyente del régimen militar, fue el instrumento fundamental de los objetivos de reforma económica, inseparables y complementarios de los de la política represiva y la refundación política⁵⁷. Todos ellos objetivos estratégicos que buscaron plasmarse persistentemente entre 1976 y 1983 en el seno mismo del aparato estatal argentino.

Bibliografía

Fuentes primarias

Archivos:

1. Archivo del Programa de Estudios sobre las Elites argentinas. Buenos Aires-Argentina.
2. Archivo personal de la autora (APA), Buenos Aires-Argentina.

55 Rodríguez, *Católicos, nacionalistas y políticas*.

56 Canelo, “Los efectos del poder”, 134.

57 Canelo, *La política secreta*, 44 y ss.

Publicaciones periódicas:

3. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, 1976-1983.

Documentación primaria impresa:

4. Ministerio de Defensa. *Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el Edificio Cóndor*, 6 tomos. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014.

Fuentes secundarias

5. Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano, editores. *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.
6. Camerlo, Marcelo. Dossier “Ministros del Presidente”. *América Latina Hoy* n.º 64 (2013).
7. Camerlo, Marcelo. “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy* 64 (2013): 119-142.
8. Canelo, Paula. “‘Un ministerio de tercera línea’. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”. *Polhis* 5, n.º 9 (2012): 319-329.
9. Canelo, Paula. “Los desarrollistas de la ‘dictadura liberal’. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina”. *Años 90* 19, n.º 35 (2012): 165-186.
10. Canelo, Paula. “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”. *Prohistoria* 17 (2012): 129-150.
11. Canelo, Paula. “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”. *Política. Revista de Ciencia Política* 52, n.º 2 (2014): 217-239, doi: [dx.doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36157](https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36157)
12. Canelo, Paula. *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
13. Canelo, Paula. *La política secreta de la última dictadura argentina 1976-1983*. Buenos Aires: Edhasa, 2016.
14. Castiglione, Marta. *La militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)*. Buenos Aires: CEAL, 1992.
15. Centro de Estudios Nueva Mayoría. “Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)”, cuaderno n.º 262. Buenos Aires: CENM, 1997.
16. Chasquetti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello. “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy* 64 (2013): 15-40.
17. De Imaz, José Luis. *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba, 1964.
18. Gené, Mariana. “Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (Argentina, 1983-2007)”, tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires/École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2014.
19. Gené, Mariana. “Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”. *PolHis* 5, n.º 9 (2012): 301-308.
20. Giorgi, Guido y Fortunato Mallimaci. “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”. *Cultura y Religión* VI, n.º 1 (2012): 113-144.
21. Giorgi, Guido. “Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio

- del gabinete nacional”. Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1-6 de julio, 2013.
22. Morresi, Sergio. “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional”. *Sociohistórica* 27 (2010): 103-135.
 23. Novaro, Marcos y Vicente Palermo. *La dictadura militar 1976/1983*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
 24. Perelmiter, Luisina. “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio ‘de la pobreza’ en la Argentina reciente”. *PolHis* 5, n.º 9 (2012): 309-318.
 25. Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárate, María Belén Abdala. “Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983”. En *Documento de Políticas Públicas*, análisis n° 139. Buenos Aires: CIPPEC, 2014, 1-12.
 26. Ramacciotti, Karina Inés. “Administración sanitaria: reformas y resultados obtenidos, Argentina (1946-1955)”. En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, editado por Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano. Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010, 181-212.
 27. Rodríguez, Laura Graciela. *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones, 2011.
 28. Vicente, Martín. “Los intelectuales liberal-conservadores argentinos y la última dictadura. El caso del Grupo Azcuénaga”. *Kairos* 16, n.º 29 (2012): 1-17.
 29. Viguera, Aníbal. *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de La Plata/Al Margen, 2000.



Paula Canelo

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina), profesora-investigadora de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Socióloga de la Universidad de Buenos Aires, magíster en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín y doctora en Ciencias Sociales por la FLACSO (Argentina). Coordinadora del “Programa de ‘Investigaciones sobre las dictaduras del Cono Sur’” y del “Programa de Estudios sobre las élites argentinas”, en el Instituto de Altos Estudios Sociales (Argentina). Ha publicado recientemente el libro *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). A 40 años del golpe de Estado* (Buenos Aires: Edhasa, 2016); y los artículos “La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos”. *Historia (Santiago)* 48, n.º 2 (2015): 405-434, doi: dx.doi.org/10.4067/S0717-71942015000200001, y “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”. *Política. Revista de Ciencia Política* 52, n.º 2 (2014): 219-241, doi: dx.doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36157. pvcanelo@yahoo.com