

# Los efectos del poder tripartito

## La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina

PAULA CANELO

### Resumen

El artículo analiza los efectos de la adopción del criterio de reparto tripartito del poder durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) en un área central del Poder Ejecutivo Nacional: el gabinete de ministros. Distanciándose de las interpretaciones personalistas e instrumentalistas predominantes en el estudio de los gabinetes procesistas, que los reducen a meros observatorios de “verificación” de la estatización no mediada del entramado de intereses entre las Fuerzas Armadas y sus aliados civiles, el trabajo muestra, a través de un exhaustivo análisis de su composición y distribución, el proceso de progresiva balcanización del gabinete nacional durante el período.

### Palabras clave

gabinete nacional - dictadura militar - historia reciente

### Abstract

The article analyzes the effects of the adoption of the tripartite sharing criterion of power during the National Reorganization Process (1976-1983) in a central area of the Executive: the Cabinet of Ministers. Putting farther apart personal and instrumentalist interpretations prevalent in the study of the process cabinets that reduce them to mere “verification” observatories of unmediated state ownership of the network of interests between the military and their civilian allies, the paper shows through a thorough analysis of its composition and distribution, the process of progressive balkanization of the national cabinet during the period.

### Key Words

national cabinet - military dictatorship - recent history



Recibido con pedido de publicación el 3 de abril de 2012

Aceptado para su publicación el 2 de agosto de 2012

Versión definitiva recibida el 23 de agosto de 2012

Paula Canelo es Investigadora del CONICET en el IDAES-UNSAM. Docente de la UBA y la UNSAM e-mail [pvcanelo@yahoo.com](mailto:pvcanelo@yahoo.com)

---

CANELO, Paula “Los efectos del poder tripartito. La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar” en **prohistoria**, núm. 17, año XV, 2012, pp. 129-150.

## Introducción<sup>1</sup>

Los elencos militares que llevaron adelante la experiencia refundacional del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983) procuraron evitar los conflictos internos y la “personalización” del poder que habían caracterizado a varias de las dictaduras militares anteriores, especialmente a la Revolución Argentina (1966-1973). Para ello, adoptaron un modelo institucional complejo, conocido como “esquema de poder”, regido por dos reglas fundamentales: la *supremacía de la Junta Militar* sobre el Presidente de la Nación y el *reparto tripartito del poder*<sup>2</sup>.

Una de las enseñanzas que había dejado el gobierno del general Onganía a los militares argentinos era cuán corrosiva podía resultar la primacía presidencial sobre la Junta Militar, a través de la cual las Fuerzas Armadas controlaban la experiencia autoritaria. Con anterioridad al golpe de Estado de 1966 había quedado establecido que el rol político de la Junta de Comandantes quedaría limitado a un puñado de funciones: entre ellas, la designación del presidente, el ejercicio del poder constituyente (la modificación del Estatuto de la Revolución Argentina), y una función de gran elector, en caso de quedar vacante el Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, la autoridad del presidente sólo se encontraría limitada por la ley y los textos constitucionales en vigor, y en su persona se reunirían los poderes legislativos y ejecutivos.

Tras la estrepitosa caída del “Onganiato” y del derrocamiento de su sucesor, el general Levingston, la Junta procuró evitar nuevas “aventuras” presidenciales. Así, quien asumió la presidencia de la Nación (cargo que, se preveía, debía ser de desempeño rotativo) fue el Comandante en Jefe del Ejército y miembro de la Junta, el general Lanusse<sup>3</sup>. Se cristalizaba así la “pauta intervencionista” propia de la Doctrina de Seguridad Nacional, que recomendaba el involucramiento conjunto de las Fuerzas Armadas en el ejercicio del gobierno<sup>4</sup>.

A partir de 1976, en los llamados *Documentos Básicos del Proceso* quedaron establecidas las dos reglas fundamentales de funcionamiento del “esquema de poder”.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto UNSAM SJ10/12 “Transformaciones recientes en la profesión política. Un perfil de las elites políticas argentinas entre 1973 y 2001”, bajo mi dirección (IDAES-UNSAM), y del proyecto PIP-CONICET “Configuración de las elites argentinas 1976-2001”, dirigido por Ana Castellani (IDAES-UNSAM). Las preocupaciones que aborda mucho le deben al fructífero intercambio establecido con mis colegas Mariana Heredia, Mariana Gené y Luisina Perelmiter, co-coordinadoras del proyecto “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional” (IDAES-UNSAM, IIGG-UBA). Finalmente, agradezco los comentarios y sugerencias realizados a este trabajo por Ana Castellani, Ricardo Martínez Mazzola y el referee que evaluó este trabajo.

<sup>2</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Prometeo, Buenos Aires, 2008; NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO *La dictadura militar 1976/1983*, Paidós, Buenos Aires, 2003.

<sup>3</sup> ROUQUIÉ, Alain *Poder militar y sociedad política en Argentina*, Emecé, Buenos Aires, 1981.

<sup>4</sup> LÓPEZ, Ernesto *Seguridad Nacional y Sedición Militar*, Legasa, Buenos Aires, 1986.

La Junta Militar, formada por los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), era el “órgano supremo del Estado encargado de la supervisión del estricto cumplimiento de los objetivos establecidos”; sus miembros permanecían en sus cargos “un máximo de tres (3) años”; para sesionar era “necesaria la presencia de todos sus miembros o de quienes los representen”, y las decisiones se adoptaban “por mayoría de votos, excepto en el caso de elección o remoción del Presidente de la Nación (...)”, caso en que se requería unanimidad. La autoridad de la Junta era superior a la del presidente: entre sus funciones se encontraban la de designarlo y destituirlo, al igual que a los miembros de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) y a los “miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al procurador general de la Nación y al fiscal general de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas”<sup>5</sup>. La Junta mantenía varias de las funciones que la Constitución Nacional atribuía al Ejecutivo y al Legislativo, como el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, las funciones militares y de guerra, y la declaración del estado de sitio.

Asimismo, el reparto tripartito del poder ordenaba los más altos niveles gubernamentales. Tanto en la Junta Militar como en la CAL, las Fuerzas Armadas se hallaban representadas equitativamente. La CAL, cuya principal función era elaborar y promover proyectos de ley, estaba integrada por 9 oficiales superiores, 3 por cada Fuerza, y en su seno funcionaban 8 Subcomisiones de Trabajo, 1 por cada ministerio. Su presidencia era ejercida en forma rotativa con una duración de 1 año y las decisiones debían tomarse “por mayoría absoluta”<sup>6</sup>

También eran repartidas equitativamente las subsecretarías que quedaron bajo control militar<sup>7</sup>. Los medios de comunicación, las organizaciones sindicales y empresarias, las obras sociales y los directorios de empresas públicas y privadas bajo administración estatal (estos con predominio del Ejército<sup>8</sup>), entre otros, eran intervenidos en partes iguales por miembros de las tres Fuerzas. Hasta el diseño territorial del terrorismo de Estado fue ordenado tripartitamente: sobre el trazado territorial de los Cuerpos de Ejército se delimitaron Zonas y Subzonas donde operaban “fuerzas conjuntas” del Ejército, Fuerza que tenía la responsabilidad operativa primaria, “apoyado” por la Marina y la Fuerza Aérea mediante la asignación de elementos propios<sup>9</sup>.

A pesar de esta búsqueda de “equilibrio interno” entre Fuerzas, el Poder Ejecutivo fue escenario de varios desequilibrios iniciales, a favor del Ejército. En

<sup>5</sup> *Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo y Comisión de Asesoramiento Legislativo; Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional (Boletín Oficial, 31/3/1976).*

<sup>6</sup> *Reglamento para el funcionamiento..., cit.; Estatuto para el Proceso..., cit.*

<sup>7</sup> *Carta Política, N°32, junio 1976.*

<sup>8</sup> *Carta Política, N°32, junio 1976.*

<sup>9</sup> MITTELBACH, Federico y Jorge MITTELBACH *Sobre Áreas y Tumbas. Informe sobre desaparecidos*, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

efecto, se trataba de la Fuerza más numerosa, la que poseía mayor cantidad de efectivos en actividad y retirados (más del 60% del total)<sup>10</sup>, mayor control territorial y de población, y más experiencia política, contraída en las numerosas experiencias autoritarias anteriores.

La primacía del Ejército se hizo sentir especialmente en la Presidencia de la Nación, que la Fuerza de tierra conservó durante toda la dictadura. El presidente tenía facultades ejecutivas y legislativas, debía designar a los jueces de los tribunales inferiores de la Nación y a los gobernadores provinciales. También debía establecer el número de ministros y secretarios, sus funciones y vinculación de dependencia. Controlaba al gabinete a través de la estratégica Secretaría General de la Presidencia, encargada de la coordinación técnica de los ministerios, y de la designación, en cada cartera, de un delegado militar por cada una de las tres Fuerzas; en caso de ausencia temporaria o acefalía debía ser reemplazado por el Ministro del Interior (cargo que, como veremos, también permaneció en manos del Ejército durante toda la dictadura)<sup>11</sup>.

De acuerdo con los *Documentos Básicos del Proceso*, el presidente debía ser un “oficial superior de las Fuerzas Armadas” designado por la Junta Militar, debía revistar en situación de retiro y no podía desempeñarse, al mismo tiempo, como miembro de la Junta. Sin embargo, la primacía del Ejército y el amparo en la situación de “excepción” le permitieron ignorar estos principios: 2 de los 4 generales que ocuparon la presidencia de la Nación, Videla y Galtieri, ocuparon simultáneamente, y estando en actividad, los cargos de Presidente de la Nación, Comandante en Jefe y miembro de la Junta Militar.

El Ejército también predominó, y lo hizo durante toda la dictadura, en las importantes Secretarías de la Presidencia, que gozaban de un *status* similar al de los ministerios y al de la Casa Militar. La Secretaría General y la Secretaría de Inteligencia del Estado estuvieron casi excluyentemente en manos del Ejército, mientras que funcionarios de las tres Fuerzas y civiles se alternaron en la Secretaría de Información Pública, y también en las de Planeamiento y Cultura, de posterior creación<sup>12</sup>. La jefatura de la Casa Militar era de desempeño rotativo.

El dominio de los generales también se comprobó en la distribución de las gobernaciones provinciales, que fueron puestas generalmente en manos de oficiales retirados del Ejército. Inicialmente, la mitad de las provincias quedó en

---

<sup>10</sup> De acuerdo con datos registrados para el período 1977-1979, sobre un total promedio de 154.262 efectivos militares, el Ejército tenía el 62,59% (96.550), la Armada el 25,28% (39.000) y la Fuerza Aérea el 12,13% (18.712). CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA MAYORÍA *Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)*, Centro de Estudios Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1997, Cuaderno N°262.

<sup>11</sup> *Reglamento para el funcionamiento...*, cit.

<sup>12</sup> La Secretaría de Planeamiento se agregó a las tres iniciales luego de la reforma ministerial de octubre de 1978, durante la presidencia de Videla. La Secretaría de Cultura pasó a depender de la presidencia en diciembre de 1982, durante el gobierno de Galtieri.

manos del Ejército (12), mientras que la otra mitad se repartió entre las Fuerzas restantes: la Armada controlaba 5 jurisdicciones y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, y la Fuerza Aérea otras 5 y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires<sup>13</sup>. Por último, los niveles superiores de la Administración Pública presentaban una clara primacía del Ejército: un 52,5% para la Fuerza de tierra contra un 28,2% de la Armada y un 19,3% de la Fuerza Aérea<sup>14</sup>.

En este trabajo analizamos los efectos de la adopción del criterio de reparto tripartito del poder en un área central del Poder Ejecutivo Nacional: el gabinete de ministros. A través del análisis de la composición y distribución de las carteras que lo integran, procuramos responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se repartieron las Fuerzas Armadas en el gobierno el gabinete nacional?; ¿qué carteras fueron asignadas a funcionarios civiles?; ¿cómo se modificó esa distribución a lo largo de las sucesivas presidencias del Proceso?; ¿cuáles fueron los ministerios más codiciados y cuáles jugaron un papel secundario?; ¿qué áreas de intervención fueron las más estratégicas?; ¿qué ministros y qué ministerios tuvieron mayor permanencia y cuáles fueron los más inestables?.

Esta intersección temática entre dictadura militar y gabinete nacional nos involucra con un doble desafío. Por un lado, superar el significativo desinterés profesado hacia los gabinetes nacionales por la sociología y la ciencia política<sup>15</sup>. Por otro, distanciarnos de las interpretaciones personalistas e instrumentalistas predominantes en el estudio de los gabinetes procesistas, que los reducen a meros observatorios de “verificación” de la estatización no mediada del entramado de intereses entre las Fuerzas Armadas y sus aliados civiles.

### **El deterioro progresivo del equilibrio: los gabinetes de Videla**

El general Jorge Rafael Videla asumió la presidencia de la Nación el 29 de marzo de 1976. En su primer discurso al país, el funcionario afirmaba

“Resulta innecesario hacer el inventario de las dramáticas condiciones que vive la Nación; (...). Nunca fue tan grande el desorden en el funcionamiento del Estado, conducido con ineficiencia en un marco de generalizada corrupción

<sup>13</sup> *Carta Política*, N°32, junio de 1976.

<sup>14</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)*, CEAL, Buenos Aires, 1992. El estudio citado considera los “niveles superiores” de la Administración Pública incluyendo las siguientes reparticiones: Administración Central, Provincias y Municipalidad de Buenos Aires, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales, Empresas del Estado y Sistema de Seguridad Social.

<sup>15</sup> Una mirada crítica sobre los estudios existentes sobre el gabinete nacional puede ser encontrada en HEREDIA, Mariana y Mariana GENÉ “Atributos y legitimidades del gabinete nacional: Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009)”, *El Príncipe* 2, N°3, 2009, p. 109-135; y en HEREDIA, Mariana, Mariana GENE y Luisina PERELMITER, Dossier “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional”, próxima publicación en *PolHis*, N°9, 2012.

administrativa y de complaciente demagogia. (...) Restableciendo la vigencia de una autoridad que será revitalizada en todos los niveles, atenderemos al ordenamiento del Estado (...). Un Estado ordenado nos permitirá dotar a la Nación del instrumento capaz de impulsar una profunda tarea de transformación”<sup>16</sup>.

En virtud de este objetivo de “ordenamiento estatal”, y luego de intervenir todos los ministerios con delegados militares, la distribución inicial de las carteras del gabinete fue guiada estrictamente por el principio de “equilibrio interno”. De un total de 8 ministerios, cada Fuerza Armada obtuvo 2: el Ejército se adueñó de Trabajo e Interior, a cargo de los generales Horacio Tomás Liendo y Albano Harguindeguy respectivamente; la Armada Relaciones Exteriores y Bienestar Social, en manos de los contralmirantes César Guzzetti y Julio Bardi; y la Fuerza Aérea de los ministerios de Defensa y Justicia, donde asumieron el brigadier mayor (RE<sup>17</sup>) José María Klix (único militar retirado del gabinete) y el brigadier auditor Julio Arnaldo Gómez.

También se buscó equilibrar “ideológicamente” la presencia de civiles: Educación y Economía fueron repartidos entre nacionalistas y liberales respectivamente<sup>18</sup>: José Alfredo Martínez de Hoz asumió en Economía y Ricardo Pedro Bruera en Educación. Ambos ministerios contaban en 1976 con los planteles más “civiles” de toda la Administración Central: el 81,9% de los niveles superiores del personal de Economía era civil, cifra que trepaba al 96,8% en Educación<sup>19</sup>.

Este aparente equilibrio ocultó la primacía del Ejército, que obtuvo las poderosas y estratégicas carteras de Interior y Trabajo, ambas fundamentales en el mantenimiento del orden interno y en el control de las organizaciones de la sociedad civil más neurálgicas para el Proceso, como los partidos políticos y las organizaciones sindicales, entre otras funciones. La alta militarización que presentaron en 1976 los niveles superiores del personal del Ministerio de Trabajo (83,3% de personal militar) y la importante presencia de oficiales en actividad (50%) en la cartera, dan cuenta de su importancia para el Proceso y de

<sup>16</sup> *Discurso de Jorge Rafael Videla, “El Proceso de Reorganización Nacional”, 30/3/1976, cit. en DE PRIVITELLI, Luciano y Luis Alberto ROMERO *Grandes discursos de la historia argentina*, Aguilar, Buenos Aires, 2000, pp. 382-383.*

<sup>17</sup> (RE): retirado.

<sup>18</sup> CANELO, Paula “Las ‘dos almas’ del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981)”, *Páginas*, N°1, mayo-agosto de 2008. Algunos estudios prefieren distinguir, dentro del bando generalmente calificado como “nacionalista”, a los católicos conservadores (predominantes en el ministerio) de los nacionalistas católicos (RODRIGUEZ, Laura *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*, Prohistoria Ediciones, Rosario, 2011).

<sup>19</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.58. La autora releva 365 posiciones de la Administración Central hasta el nivel de Dirección General, incluyendo las siguientes dependencias: CAL, presidencia, Planeamiento, Interior, Relaciones Exteriores, Justicia, Defensa, Economía, Cultura y Educación, Trabajo y Bienestar Social.

la voluntad de ejercer un control estrecho sobre las funciones de esta cartera desde el interior de las instituciones militares<sup>20</sup>. Ambas dependencias permanecieron bajo la órbita del Ejército hasta el final de la segunda presidencia de Videla, mientras que el Ministro del Interior logró (junto con el de Economía), el raro privilegio de conservar su cargo durante el mismo período. La distribución inicial de carteras también veló el importante poderío de la Armada, que encontró en el “esquema de poder” la posibilidad de ampliar su peso institucional disputándole espacios al Ejército. Conducida por el almirante Emilio E. Massera, que tenía ambiciones presidenciales<sup>21</sup>, la Fuerza de mar se apropió del Ministerio de Bienestar Social, valioso instrumento para acumular poder político y social, y lograr “llegada directa” a los sectores populares, dependencia que no abandonó hasta 1982.

La Armada también obtuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores, neurálgico en la estructura de poder del Proceso. A la tradicional preocupación de las dictaduras militares por su reconocimiento como gobierno por parte de la comunidad internacional, o por la “imagen externa” del país, durante el período se sumaron delicados problemas de política exterior, como las relaciones con el gobierno norteamericano de Carter, que desde su asunción había colocado a la cuestión de los derechos humanos como centro de su política exterior, o el diferendo limítrofe con el gobierno chileno por el Canal del Beagle, que llegaría al borde de un enfrentamiento armado. Aunque la militarización de los niveles superiores de este Ministerio no era comparable a la de, por ejemplo, Trabajo, la CAL o la Presidencia de la Nación, sí había una alta proporción de militares en actividad (50% del personal), una de las más altas de la Administración Central<sup>22</sup>.

La Fuerza Aérea ocupó dos ministerios de tipo “represivo”: el poco codiciado Ministerio de Defensa, que presentaba el porcentaje más alto de retirados de toda la Administración Central (47%)<sup>23</sup>, y el más atractivo Ministerio de Justicia,

---

<sup>20</sup> Consideramos que, en términos generales, la mayor presencia de personal militar que de personal civil en los niveles superiores de una dependencia puede ser considerada un indicador válido de la importancia de la misma para las Fuerzas Armadas como institución. Asimismo, una mayor proporción de personal en actividad que de personal retirado entre las filas del personal militar, indicaría que las instituciones militares desean mantener un alto grado de control sobre la dependencia en cuestión; mientras que una mayor proporción de oficiales retirados indicaría la orientación opuesta. Al respecto, consultar CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., pp.59 y 74.

<sup>21</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p. 78 y ss.

<sup>22</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.58.

<sup>23</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.58. Sobre los cambios en la importancia del Ministerio de Defensa argentino, y el reclutamiento y trayectorias del ministro del área desde la dictadura hasta la actualidad, consultar CANELO, Paula “Un ministerio de tercera línea”. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”, en Dossier “Hacia una sociohistoria...”, cit.

desde donde se dismanteló la autonomía del Poder Judicial, allanando el camino para el ejercicio impune del terrorismo de Estado.

A pesar de esta esforzada ingeniería institucional, a pocos meses del golpe de Estado el régimen militar se embarcó en una ampliación de la estructura ministerial que minaba el equilibrio inicial. En septiembre de 1976, por Ley N°21.431 se creó un noveno ministerio, de Planeamiento, pensado como un “gran coordinador” de la estructura. Sus funciones eran, entre otras:

“1) Entender en las tareas tendientes a mantener actualizado el proyecto nacional. 2) Proponer las Directivas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento. (...) 4) Efectuar la coordinación, durante el proceso de elaboración, de los planes que realizan los Ministerios, Provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, organismos nacionales, provinciales y regionales (...)”<sup>24</sup>.

La creación de la cartera respondía a varias necesidades del gobierno de Videla: por un lado, aumentar las capacidades estatales, especialmente aquéllas relacionadas con la coordinación de una estructura fragmentada tripartitamente; por otro, entregarle a la fracción “dura” del Ejército mayores cuotas de poder en retribución por los “avances” represivos; finalmente, progresar en la elaboración del Plan Político del gobierno autoritario, con el propósito de adelantarse a las presiones de la dirigencia civil. En efecto, como ministro fue designado el general Ramón Genaro Díaz Bessone, paradigmático exponente de la fracción “dura”, de posiciones desarrollistas a nivel económico, y que asumía como principal función la de redactar el llamado *Proyecto Nacional*<sup>25</sup>.

El documento definía el rol central que jugaba la cartera en la elaboración del Plan Político del régimen:

“(...) competen a dicho Ministerio las misiones de elaborar y actualizar el Proyecto Nacional, con el sentido de proposición de una empresa y un destino para la nación (...). 1.1. Someter los lineamientos generales de su encuadre conceptual, los objetivos y los cursos de acción propuestos para su logro, a la consideración de la Junta Militar; (...). El objetivo real es la articulación de un nuevo sistema político apto para realizar y hacer irreversibles los logros de la intervención militar.; 1.3. Servir de base para la consulta y la recepción de aportes de la comunidad a través de sus figuras y entidades más representativas y calificadas (...); 1.4.

<sup>24</sup> Ley de Ministerios. Ley N°21.431. Creación del Ministerio de Planeamiento (Boletín Oficial, 7/10/1976).

<sup>25</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p. 68 y ss.

Predisponer las condiciones para el consenso y la adhesión activa al Proyecto.”<sup>26</sup>

La puesta en actividad del nuevo “superministerio” fue muy conflictiva, porque el mismo contradecía varios de los principios de la “filosofía del Proceso”. En primer lugar, desmentía el propósito de racionalización estatal anunciado desde el Ministerio de Economía, ya que suponía una importante proliferación de dependencias y personal: incluía 2 secretarías y 9 subsecretarías, con una dotación de personal inicial estimada en 600 personas<sup>27</sup>, especialmente civiles (55,6%) y militares retirados (33,3%)<sup>28</sup>. En segundo lugar, la idea de planificación estatal que orientaba al ministerio contradecía la “filosofía económica” liberal del Proceso. La opinión pública liberal, que había saludado fervorosamente el golpe de Estado de 1976, expresaba sus temores: el tradicional diario *La Nación* denunciaba que la planificación “entraña (riesgos) por la tendencia burocratizante de sus formas de trabajo y por representar una vía idónea para quienes creen oportuna la intensificación del papel del Estado en le ordenamiento económico y social integral de la sociedad (...)”<sup>29</sup>.

Pero gran parte de los conflictos se plantearon en el corazón del Poder Ejecutivo, donde la sanción de la Ley de Planeamiento fue bloqueada. *La Nación* afirmaba que “la iniciativa habría llegado a la Presidencia (sin) la firma del titular de la cartera de Economía”, mientras que el Poder Ejecutivo habría entendido que la ley “convertía prácticamente a la cartera de Planeamiento en una especie de ‘superministerio’, que invadía jurisdicciones y, además, porque en la práctica iba a dificultar el normal desenvolvimiento de las actividades en los distintos ámbitos del Estado”<sup>30</sup>. El 30 de diciembre de 1977, el ministro Díaz Bessone renunció a su cargo y pidió el retiro militar, sucediéndolo el general Carlos Enrique Laidlaw.

El Ministerio de Planeamiento no sobrevivió a la profunda reforma del gabinete que realizó el gobierno de Videla en octubre de 1978, que mostró las asimétricas relaciones de fuerza interministeriales que atravesaban una estructura pretendidamente equilibrada. La composición del gabinete retornó a 8 dependencias, mediante la degradación de la problemática cartera a una secretaría dependiente de la Presidencia de la Nación (que se agregaba a las ya existentes General, de Inteligencia del Estado y de Información Pública), en la que el brigadier José Miret permaneció como secretario hasta fines del gobierno militar.

Además, la reforma recompuso el gabinete en torno a nuevas figuras, especialmente militares retirados y civiles. Los únicos ministros que

<sup>26</sup> *Proyecto Nacional, Ministerio de Planeamiento, 25/5/1977, p. 3.*

<sup>27</sup> *La Nación, 24/11/1976.*

<sup>28</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.58.

<sup>29</sup> *La Nación, Editorial, 2/9/1976.*

<sup>30</sup> *La Nación, 3/1/1978.*

permanecieron en sus cargos fueron los de Trabajo, Economía e Interior, con lo que el Ejército conservó su predominio. La Armada mantuvo Bienestar Social, donde fue designado el contralmirante Jorge Fraga, pero a cambio de Relaciones Exteriores recibió el menos atractivo de Defensa, donde fue nombrado el contralmirante David Rogelio de la Riva. Evidentemente, hacia fines de 1978, los feroces conflictos entre el Ejército y la Armada<sup>31</sup>, y el retiro de Massera y su reemplazo por Lambruschini en la Junta Militar, determinaban el declive del poderío de la Fuerza de mar.

La más perjudicada cuantitativamente en el reparto era la Fuerza Aérea, que redujo su imperio a una cartera. Sin embargo, se trataba del importante Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde fue designado el brigadier Carlos Washington Pastor. Los claros ganadores fueron los civiles, que ampliaron su influencia a 3 ministerios: Economía, donde permanecía Martínez de Hoz, Cultura y Educación, ahora en manos de Juan Rafael Llerena Amadeo, y Justicia, donde era designado Alberto Rodríguez Varela.

La reforma daba cuenta, como señalaba *La Nación*, de una “situación configurada por la decisión de dar tiempo y el mayor espacio posible de maniobra a la conducción económica”<sup>32</sup>. En efecto, el posterior reemplazo del ministro Liendo por el general Llamil Reston en la cartera de Trabajo, en febrero de 1979, profundizó aún más el ascendente de Martínez de Hoz, al igual que la incorporación al gabinete de Llerena Amadeo y Rodríguez Varela, que no eran percibidos como partidarios de acercamientos con la dirigencia política. Con esta reforma, el régimen militar apuntaló el aislamiento político que era funcional a la política económica, situación que se mantuvo hasta el final de la segunda presidencia de Videla, en marzo de 1981.

### **La “inflación ministerial” y el avance civil en tiempos difíciles: los gabinetes de Viola, Galtieri y Bignone**

A pesar de que había sido elegido por ser considerado heredero de la “línea videlista”, el general Roberto Viola, presidente de facto a partir de 1981, se propuso modificar la dirección general del Proceso concretando la llamada “participación civil”<sup>33</sup>.

En su primer mensaje como presidente, afirmó:

“Los partidos políticos, organizaciones imprescindibles para el pleno funcionamiento de la democracia, son los instrumentos válidos para canalizar las inquietudes ciudadanas (...) En este período habrán de sancionarse los instrumentos legales que los habiliten (...) Reconocemos el esfuerzo realizado por las

<sup>31</sup> Para un panorama de esos conflictos, ver CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit.

<sup>32</sup> *La Nación*, 5/11/1978.

<sup>33</sup> GONZÁLEZ BOMBAL, Inés *El diálogo político: la transición que no fue*, CEDES, Buenos Aires, 1991.

organizaciones representativas de los trabajadores, las que en los últimos cinco años han contribuido al mantenimiento de la paz social (...) A ellas y a sus representados, les decimos que estamos convencidos de la necesidad de promover su participación en el logro de un orden social justo. (...) Reconocemos la participación en el Proceso de las organizaciones del empresariado y esperamos a que se intensifique en el futuro”<sup>34</sup>.

Durante el gobierno de Viola la “participación civil” avanzó con la integración de miembros de partidos políticos provinciales en algunas gobernaciones, como las de La Pampa y Jujuy (Fuerza Federalista Popular), Entre Ríos (Movimiento Línea Popular), San Juan (Partido Bloquista), Formosa (Movimiento de Integración y Desarrollo) y Catamarca (Unión Cívica Radical). El general Liendo, nuevo Ministro del Interior, se entusiasmaba afirmando que los “equipos ministeriales o intendencias” se confiaron en un 90% a dirigentes civiles, “radicales, desarrollistas, intransigentes, justicialistas, federalistas, conservadores, democristianos, socialistas, de Nueva Fuerza, de Línea Popular (y de) casi todos los principales partidos provinciales”<sup>35</sup>.

La distribución de las carteras del gabinete fue un instrumento fundamental para emprender el acercamiento con las “dirigencias nacionales”. También fue empleada para revertir la débil posición en la que asumía Viola, en medio de la feroz interna militar desatada en torno a su designación. Su cercanía con los sectores industrialistas del Ejército y su disconformidad con la impopular reforma económica liberal lo llevaban a concebir al Estado como una herramienta fundamental de intervención política.

Con Viola se inició el proceso de “inflación ministerial” que se mantuvo hasta finales de la dictadura, acompañado por la profundización de la presencia de civiles en el gabinete<sup>36</sup>. Amplió la cantidad de carteras de 8 a 13, donde aquéllos eran mayoría (7): a los “tradicionalmente” civiles Economía, Cultura y Educación, y Justicia, donde asumieron respectivamente Lorenzo Sigaut, Carlos Burundarena y Amadeo Frúgoli, ahora se sumaban Agricultura y Ganadería, a cargo de Jorge Aguado, Industria y Minería, con Eduardo Oxenford, Comercio e Intereses Marítimos, en manos de Carlos García Martínez, y Relaciones Exteriores y Culto, donde asumió Oscar Camilión.

Las Fuerzas Armadas retuvieron 2 Ministerios cada una, en un contexto de aumento de la presencia de los militares retirados<sup>37</sup>. El Ejército mantuvo

<sup>34</sup> *Clarín*, 31/3/1981.

<sup>35</sup> *Clarín*, 10/6/1981; cit. en GONZÁLEZ BOMBAL, Inés *El diálogo político...*, cit., p. 91.

<sup>36</sup> Sobre la estructura y competencias del gabinete durante la presidencia de Viola, consultar *Ley de Ministerios N°22.450. Ley de Competencia de los ministerios nacionales y derogación de la Ley N°20.524 (Boletín Oficial, 1/4/1981)*.

<sup>37</sup> Por esos años, el avance de los retirados en el gabinete se produjo en paralelo al aumento de su presencia en el conjunto de la Administración Central, tendencia identificada por Castiglione (CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.74 y ss.) De acuerdo con la autora, este hecho

Interior, donde fue designado el general Horacio Liendo, y Obras y Servicios Públicos, donde asumió el general Diego Uricarriet. La Fuerza Aérea recuperó un ministerio, aunque las carteras bajo su dominio continuaban rotando: el brigadier Julio Porcile asumió en Trabajo y el brigadier (RE) Amílcar Argüelles en Salud Pública y Medio Ambiente. La Armada atesoró, una vez más, Bienestar Social: el ministerio ahora cambiaba su nombre al de "Acción Social", pero continuaba bajo la órbita de Massera por intermedio del vicealmirante Carlos Lacoste. La Fuerza de mar también conservaba Defensa, donde asumía el contralmirante (RE) Norberto Couto.

La nueva estructura presentaba algunos rasgos novedosos, que la transformaban en una "federación de intereses"<sup>38</sup>. Por un lado, los titulares de las 5 carteras en que era dividida el área económica (el "pentágono económico") más los de Trabajo (Fuerza Aérea) y Acción Social (Armada) integraban un "gabinete económico-social", que buscaba descentralizar las decisiones en política económica<sup>39</sup>. Por otro lado, algunos ministros asumían en calidad de "representantes sectoriales"<sup>40</sup>: varios de ellos eran adversarios de Martínez de Hoz, como Sigaut, Liendo, Uricarriet, Aguado, Oxenford y Lacoste; mientras que Liendo en Interior, Porcile en Trabajo y Oxenford en Industria prometían ser una garantía de acercamiento con los partidos, los sindicatos y las organizaciones empresarias, convocadas en el discurso inaugural de Viola<sup>41</sup>.

Finalmente, un vínculo más directo con la dirigencia política fue buscado mediante la jerarquización de la figura de los "asesores políticos" del presidente. Entre ellos se encontraban algunos dirigentes de la derecha provincial, como Guillermo Acuña Anzorena (Movimiento Línea Popular), José Romero Feris (Fuerza Federalista Popular) y Guillermo Fernández Gil (Partido Federal)<sup>42</sup>, partidarios de dialogar con los partidos mayoritarios.

Sin embargo, Viola no logró sortear la letal combinación entre aislamiento político, falta de autoridad en el frente interno y crisis socioeconómica, pero tampoco los controles de una Junta Militar adversa, ahora integrada por el general Galtieri, el almirante Lambruschini y el brigadier Graffigna. Tras su derrocamiento, el general Leopoldo Fortunato Galtieri asumió la presidencia de la Nación, en diciembre de 1981. La nueva etapa justificó una nueva "excepción" a los principios del "esquema de poder": el presidente retenía,

---

podría implicar cambios importantes para el funcionamiento del aparato estatal durante el período: por una parte, podría estar dando cuenta de un debilitamiento de los canales entre el gobierno y las Fuerzas Armadas como institución, mientras que por otra, indicaría una creciente "burocratización" de los militares que ocupaban cargos en el Estado.

<sup>38</sup> NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO *La dictadura...*, cit., p.358.

<sup>39</sup> YANNUZZI, María de los Angeles *Política y dictadura. Los partidos políticos y el Proceso de Reorganización Nacional. 1976-1982*, Fundación Ross, Rosario, 1996.

<sup>40</sup> NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO *La dictadura...*, cit., p.358.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ BOMBAL, Inés *El diálogo político...*, cit., p.84.

<sup>42</sup> GONZÁLEZ BOMBAL, Inés *El diálogo político...*, cit., p.84.

además, los cargos de miembro de la Junta Militar y Comandante en Jefe del Ejército.

Galtieri anunció el retorno al antiestatismo que había orientado, al menos discursivamente, la gestión videlista. En su mensaje de asunción, afirmaba:

“Sé que el tiempo de las palabras y de las promesas se ha agotado (...) Este es el tiempo de la firmeza y la acción (reclamo) un (...) cuidadoso uso de la hacienda nacional, que no está para atender las exageradas necesidades de un gigantesco ente burocrático (...) al cual debemos redimensionar (...) Se aplicarán severas normas de austeridad en todas las áreas y empresas vinculadas al Estado nacional, provincias, municipios y entes autárquicos”<sup>43</sup>.

El antiestatismo signó la reducción de las 13 carteras del gobierno de Viola a 10, aunque la “inflación ministerial” perduró: por caso, a las Secretarías Generales de la Presidencia se le agregaba la de Cultura, en manos del civil Julio Cesar Gancedo, que había asumido como Secretario a principios de 1980<sup>44</sup>. El gabinete era reconocido por la prensa como el “más liberal de los últimos lustros”, “revelador de la intención (de Galtieri) de suscitar una imagen pública de ejecutividad y ritmo más acelerado en las decisiones oficiales”<sup>45</sup>. Asimismo, se señalaba el realineamiento de las prioridades generales del gobierno dictatorial, mediante el retorno a la ortodoxia económica liberal, el alineamiento con los Estados Unidos y la Europa Occidental, y el lanzamiento del Movimiento de Opinión Nacional, la “cría” del Proceso.

Se trataba, también, del gabinete más civil de la dictadura hasta el momento<sup>46</sup>. Los civiles conservaban los “tradicionales” ministerios de Economía, donde asumía Roberto Alemann, Educación, con Cayetano Licciardo, y Justicia, donde era designado Lucas Lennon; pero además asumían Sergio Martini en Obras y Servicios Públicos, Nicanor Costa Méndez en Relaciones Exteriores y Culto, Horacio Rodríguez Castells en Salud Pública y Medio Ambiente, mientras que en Defensa era designado Amadeo Frúgoli, ex Ministro de Justicia de Viola.

Finalmente, continuaba buscándose el equilibrio entre Fuerzas, aunque las mismas habían perdido espacio frente a los civiles, reteniendo sólo un ministerio cada una. La distribución de ministerio por Fuerza se conservaba, y en dos de los tres casos, también el ministro, en todos los casos un militar en actividad. La Fuerza Aérea retuvo Trabajo, donde permanecía el brigadier

<sup>43</sup> *La Nación*, 24/12/1981.

<sup>44</sup> Alrededor del área de Cultura, y de la necesidad de transformarla en un ministerio separado del de Educación, venía desarrollándose una considerable controversia. Consultar, al respecto, RODRIGUEZ, Laura *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*, Prohistoria Ediciones, Rosario, 2011.

<sup>45</sup> *La Nación*, 19/12/1981.

<sup>46</sup> Galtieri también realizó un intenso reparto entre los civiles de intendencias y gobernaciones: entre las primeras se destacaban las de Buenos Aires y Rosario, y entre las segundas las de Buenos Aires, Jujuy, San Juan, Mendoza, Santa Fe y Córdoba.

Porcile; la Armada Acción Social, donde continuaba el vicealmirante Lacoste, y el Ejército conservó Interior, donde fue designado el general Alfredo Saint Jean. Pero fue durante la presidencia del general Reynaldo Bignone que la presencia civil en el gabinete alcanzó su punto más alto, en sintonía con las desesperadas urgencias políticas del régimen militar, en virtual estado de descomposición. Como consecuencia de la vergonzosa derrota militar en la guerra de Malvinas, el último presidente de la dictadura asumió mientras la Fuerza Aérea y la Armada se desvinculaban del gobierno tripartito, lo que provocó una ola de renuncias de funcionarios de todos los niveles de gobierno: gobernadores, ministros, secretarios, subsecretarios, miembros de directorios de empresas y sociedades del Estado, delegados militares, embajadores, etc.

El motivo argumentado por las Fuerzas en retirada era que el Ejército había desconocido el principio de unanimidad que debía regir las decisiones de la Junta, imponiendo inflexiblemente a su propio candidato a presidente (Bignone) tras el derrocamiento de Galtieri. El ambiguo comunicado de la Armada afirmaba que

“(...) para la designación del presidente de la Nación, la Armada fijó desde un principio su posición, proponiendo un civil o un militar retirado en ese orden. La incompatibilidad de otras posiciones impidió arribar a solución alguna en forma unánime. (...) la Armada ha resuelto, a partir de la fecha, cesar su participación en la conducción del Proceso de Reorganización Nacional (...) seguirá ejerciendo todos los derechos y responsabilidades que le competen en el orden específico y en el conjunto (...) la conducción de la Armada será responsabilidad exclusiva de la institución”<sup>47</sup>.

Por su parte, la Fuerza Aérea comunicaba su decisión “de índole estrictamente política”:

“(...) la Fuerza Aérea determina como necesario la designación como presidente de la Nación de un ciudadano civil (...) bajo la orientación de pautas acordadas con fuerzas representativas del país. Al no aceptarse esta propuesta, ni otras alternativas, como mecanismo de consulta a la opinión pública, y agotadas todas las gestiones de conciliación, la Fuerza Aérea dispone desligarse a partir de la fecha de la conducción política del Proceso de Reorganización Nacional, permaneciendo su Comandante en Jefe como miembro de la Junta Militar, para la resolución de temas referidos a seguridad, defensa y aspectos que por su significativa trascendencia hacen a los superiores intereses de la Nación,

---

<sup>47</sup> *La Nación*, 23/6/1982.

además de retener sus facultades como miembro del Comité Militar para la conducción estratégica militar.”<sup>48</sup>.

El Ejército, finalmente, argumentaba que la elección de Bignone se había debido a que “el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional establece taxativamente en su reglamentación que el PEN será ejercido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, en situación de retiro” y que “un presidente civil estaría demasiado condicionado y carecería de la fuerza y el apoyo necesarios en esta difícil etapa de transición”<sup>49</sup>. Además, afirmaban los generales (aceptando el fracaso rotundo en la creación de la “cría” del Proceso), “no se vislumbra una personalidad civil no comprometida políticamente que pudiera asumir con un adecuado respaldo en estas circunstancias”<sup>50</sup>.

La desaparición del gobierno tripartito<sup>51</sup> llevó a *La Nación* a titular su Editorial “El fin del Proceso”: “Lo que ha concluido no es el gobierno organizado por el general Galtieri, sino un sistema establecido en 1976 por las Fuerzas Armadas”, “sin ninguna vacilación cabe afirmar que el Proceso ha terminado absolutamente en el momento en el cual es necesario volver a redactar el Estatuto primigenio<sup>52</sup> porque una sola de las tres Fuerzas militares impone sus decisiones, con prescindencia de la opinión de las otras dos.”<sup>53</sup>.

El Ejército en soledad asumía “la conducción política del gobierno nacional” con el objetivo de “institucionalizar la Nación (no) más allá de los primeros meses de 1984”<sup>54</sup>. Acelerando el acercamiento con el frente político y el sindical, en un mensaje ante dirigentes políticos en el Senado de la Nación, el presidente Bignone manifestaba su intención de que “la solución que se arbitre en lo político, económico y social para este período, sea debidamente armonizada con las dirigencias nacionales”, y anunciaba que “de facto, en el momento que yo jure, queda levantada la veda política”<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> *La Nación*, 23/6/1982.

<sup>49</sup> *La Nación*, 23/6/1982.

<sup>50</sup> *La Nación*, 23/6/1982.

<sup>51</sup> La Junta Militar se reconstituyó en septiembre de 1982 con el general Cristino Nicolaidis por el Ejército, el brigadier Augusto Hughes por la Fuerza Aérea y el almirante Rubén Franco por la Armada.

<sup>52</sup> El 13 de septiembre de 1982 se publicó en el *Boletín Oficial* el nuevo *Estatuto* del Proceso, en el cual se alteraba un postulado fundamental, el referido a la designación y remoción del Presidente de la Nación. Mientras que en el *Estatuto* de 1976 era la Junta la que tenía la facultad de designar el presidente y de removerlo, en el segundo el esta función recaía en el Comandante en Jefe del Ejército. “Artículo 3º: la Fuerza Ejército asume la conducción política del Estado, y su comandante en jefe designará al ciudadano que, con el título de presidente de la Nación argentina, desempeñara el Poder Ejecutivo de la Nación. El comandante en Jefe del Ejército asimismo podrá cuando por razones de Estado lo considere conveniente, remover al ciudadano que se desempeña como presidente de la Nación, designando a su reemplazante.” (*Boletín Oficial*, 13/9/1982).

<sup>53</sup> *La Nación*, Editorial, 23/6/1982.

<sup>54</sup> *La Nación*, 23/6/1982.

<sup>55</sup> *La Nación*, 26/6/1982.

El gabinete de Bignone fue el imperio de los civiles. Les fueron asignadas 9 de las 10 carteras, y muchos de los ministros conservaron sus puestos: Cayetano Licciardo, Horacio Rodríguez Castells y Lucas Lennon continuaban al frente de Educación, Salud Pública y Justicia respectivamente, mientras que Héctor Villaveirán era nombrado en Trabajo, Conrado Bauer en Obras y Servicios Públicos, Juan Ramón Aguirre Lanari en Relaciones Exteriores y Culto, y Julio Martínez Vivot en Defensa. Por primera vez durante el Proceso, la Armada perdió el Ministerio de Acción Social en manos del civil Adolfo Navajas Artaza, dirigente del partido Demócrata Progresista. En Economía fue designado José María Dagnino Pastore, que renunciaba dos meses después para ser reemplazado por Jorge Wehbe<sup>56</sup>.

Como una señal de que los tiempos habían cambiado, el último presidente del Proceso revelaba, en un diálogo con dirigentes políticos, las dudas que lo acuciaban en torno a la designación de su Ministro del Interior. El militar se debatía en torno a los atributos que, se ha señalado, hacen a un Ministro del Interior, la confianza, la negociación y la estrategia<sup>57</sup>; y admitía que las posibilidades eran dos:

“(…) que me acompañe un militar, o que me acompañe un civil con experiencia política (…) el militar tiene la ventaja de que aventa cualquier sospecha de trampa (…) la desventaja es que al militar le falta experiencia política, incluso la sapiencia política y el lenguaje para hablar con ustedes. (…) la ventaja (del civil) es justamente la experiencia, el idioma de ustedes. La desventaja es el hecho de que solo se pueda pensar mal. (…) trataría de que fuera – y eso es duro calificar- de algún partido o corriente política con pocas posibilidades, para que nadie piense en la trampa.”<sup>58</sup>.

Finalmente, Bignone privilegió la confianza, único atributo que le garantizaba sortear “la trampa”: el Ministerio del Interior fue la única cartera de su gabinete que permaneció en manos de un militar, el general Llamil Reston, quien tuvo a su cargo la ímproba tarea de negociar con la dirigencia política la estrepitosa “salida” del último régimen autoritario de la historia argentina.

### Reflexiones finales

Una mirada atenta sobre la composición y distribución del gabinete nacional durante la última dictadura militar nos entrega un panorama de los efectos más perversos e inesperados del “esquema de poder” adoptado y su dinámica, que literalmente *balcanizaron* la estructura ministerial.

<sup>56</sup> *La Nación*, 25/8/1982.

<sup>57</sup> GENÉ, Mariana “Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo”, en Dossier “Hacia una sociohistoria...”, cit.

<sup>58</sup> *La Nación*, 26/6/1982.

El Proceso compartió con otros regímenes autoritarios cierta tendencia a la “inflación ministerial”. En efecto, sería la voluntad refundadora de estos gobiernos y el margen de acción otorgado por cierta “excepcionalidad” lo que los impulsaría a crear nuevas carteras, como instrumentos privilegiados para modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, a diferencia de los gobiernos democráticos, constreñidos a los límites dictados por la Constitución<sup>59</sup>. Sin embargo, en el caso del Proceso, no fue durante la época de mayor ferocidad “refundacional” que el gobierno militar sucumbió a esta tentación. Por el contrario, fue durante las críticas presidencias de Viola, Galtieri y Bignone, a contrapelo del discurso del “achicamiento estatal”, cuando fue aumentado el número “normal” de ministerios establecido por la Constitución: mientras que Galtieri y Bignone lo aumentaron a 10, Viola nada menos que a 13. Creemos oportuno asociar, entonces, esta tendencia a la “inflación ministerial” menos con la vocación “soberana” de la dictadura, que con la necesidad de incorporar como bases de apoyo a distintas organizaciones de la sociedad civil. Después de todo, y a diferencia por ejemplo del régimen militar chileno, la dictadura argentina mantuvo una relación ambigua con la Constitución Nacional, a la que, finalmente, nunca se atrevió a reformar<sup>60</sup>.

Si los comparamos con los de los gobiernos democráticos previo y posterior, los gabinetes de la última dictadura militar, especialmente los del general Videla, presentaron una considerable estabilidad. En efecto, con una estructura de 8 ministerios y habiendo permanecido en el cargo solo 21 meses, María Estela Martínez de Perón tuvo 37 ministros en total, que permanecieron en sus cargos un promedio de 4,5 meses<sup>61</sup>. El contraste con las presidencias de Videla es contundente: durante las mismas los ministros permanecieron un promedio de 30 meses. También cambiaron las áreas ministeriales donde los ministros fueron reemplazados con mayor frecuencia: mientras que durante el gobierno peronista fueron las de Economía, Interior y Defensa (6 ministros cada una), durante los gobiernos de Videla las áreas más sensibles fueron las de Relaciones Exteriores y Culto, y Cultura y Educación<sup>62</sup>, con 3 cada una. La etapa videlista fue, además, la más estable de toda la dictadura, en relación con las presidencias de Viola (6,96 meses de permanencia promedio para los ministros), Galtieri (6 meses) y Bignone (14,5). El presidente constitucional Raúl Alfonsín

<sup>59</sup> HEREDIA, Mariana, Mariana GENE y Luisina PERELMITER, Dossier “Hacia una sociohistoria...”, cit.

<sup>60</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p. 150 y ss.

<sup>61</sup> El promedio resulta de multiplicar el tiempo de duración de la presidencia (en meses) por la cantidad de ministerios, y dividirla por el número total de ministros. Los datos sobre los que trabajamos fueron elaborados por Mariana Gené en base a SANGUIAO, Osvaldo *Diccionario de Ministros. De Urquiza a Menem*, Buenos Aires, Dunken, 1998, y a información de prensa e institucional para el período posterior a 1995 (a publicarse completos en tesis en curso).

<sup>62</sup> Sobre la inestabilidad que presentó el cargo de Ministro de Educación durante el período, consultar RODRIGUEZ, Laura *Católicos...* cit.

presentó, a partir de 1983, promedios similares a los del último presidente de la dictadura: 17 meses.

Esta estructura, que se presenta relativamente estable en términos comparativos, contenía sin embargo, profundas tensiones. Muchas de ellas estuvieron generadas por la incongruencia entre el poderío relativo de cada Fuerza Armada y los constreñimientos del reparto tripartito. En virtud del reparto igualitario, la Fuerza más numerosa, que representaba más del 60% del total de efectivos militares, con mayor control y poderío territorial, y con más experiencia política, debió reducir su influencia, en numerosas áreas neurálgicas (como la Junta o la CAL) a un módico 33%.

El caso contrario, el de la Fuerza Aérea, institución de creación tardía y prácticamente nula relevancia política, que representaba tan sólo el 12% del personal militar, logró acceder a espacios de poder inimaginables. En efecto, durante el Proceso retuvo y hasta amplió su influencia sobre importantes áreas del gabinete, como Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud Pública y Medio Ambiente, y la Secretaría de Planeamiento. Además, jugó un rol central en la Junta Militar, donde empleó (sobre todo durante las presidencias de Videla) la inédita gravitación que le otorgaba el “esquema de poder” para incidir en la histórica interna interfuerzas entre la Armada y el Ejército<sup>63</sup>.

Finalmente, el devenir del comportamiento institucional de la Armada argentina, que se transformó en uno de los principales focos de inestabilidad del régimen militar, demostró cómo el reparto tripartito permitió la filtración de objetivos corporativos particulares, muchas veces incompatibles con los del conjunto. Mientras el almirante Massera, su Comandante en Jefe, ocupó el cargo de miembro de la Junta, la Fuerza de mar ganó y mantuvo espacios privilegiados dentro de la estructura ministerial (especialmente el Ministerio de Bienestar Social). Sin embargo, tras la separación del cargo y el pase a retiro militar del jefe naval comenzó un proceso de merma progresiva de influencia institucional: la pérdida del Ministerio de Relaciones Exteriores tras la reforma ministerial de 1978 y su intercambio por el poco relevante de Defensa, sólo un mes después del retiro del almirante, puede ser considerada una muestra de cuan caro pagó la Armada su ambición.

A pesar del corset impuesto por el reparto tripartito, el mayor peso relativo del Ejército se hizo sentir con contundencia. Su poder territorial definió su primacía tanto en el esquema represivo trazado sobre los Cuerpos de Ejército, como en el reparto de las gobernaciones, mientras que también predominaba en la Presidencia de la Nación y en las Secretarías de la Presidencia. Y entre los niveles superiores de la Administración Pública el Ejército se vio favorecido por su superioridad numérica: la Fuerza de tierra ocupó el 52,5% de los cargos

---

<sup>63</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p 222.

disponibles, contra un 28,2% para la Armada, y un 19,3% para la Fuerza Aérea, relación que no se alteró con el tiempo<sup>64</sup>.

Dentro del gabinete, el poder del Ejército se reveló en el control que mantuvo sobre dos ministerios estratégicos, como Interior y Trabajo, ambos fundamentales en el mantenimiento del orden interno, y en el control de las organizaciones civiles. Estas carteras permanecieron bajo la órbita del Ejército hasta el final de la presidencia de Videla, mientras que Interior estuvo bajo el control de los generales hasta finales de la dictadura, único ministerio que los militares no abandonarían jamás.

La estabilidad es aún mayor si se contempla la situación de los más altos funcionarios de Interior y Economía, que se transformaron en verdaderos “superministros” de todo el periodo abarcado por las presidencias de Videla. Martínez de Hoz y Harguindeguy tuvieron una altísima visibilidad pública, una profunda influencia en los procesos de toma de decisiones, y fueron los únicos ministros de todo el gabinete que conservaron sus cargos durante el tiempo inicialmente estipulado: 5 años. Estas cualidades resultan especialmente notables por varias razones, pero muy especialmente por la inestabilidad que presentaron otras áreas del gabinete, como Relaciones Exteriores y Culto, y Cultura y Educación, como mencionáramos, y porque Economía e Interior habían sido históricamente las dos áreas más inestables del gabinete nacional<sup>65</sup>.

La inédita permanencia de Martínez de Hoz en su cargo ha despertado la atención de otros investigadores, que la han atribuido a cierto maquiavelismo del funcionario, a su capacidad para implementar políticas que volvieron “imprescindible” su presencia<sup>66</sup>, o bien al poder social o económico de los beneficiados por sus medidas. Sin embargo, la permanencia de este Ministro de Economía aún no ha sido interpretada desde una mirada más amplia sobre el gabinete en su conjunto, ni como parte de la dinámica política más general de la dictadura. Creemos que la permanencia de Martínez de Hoz es inseparable de la que también tuvo la dupla Videla-Harguindeguy: los tres integraron lo que en otros trabajos hemos llamado “núcleo estable” del Proceso, integrado por el Presidente de la Nación, el Ministro del Interior y el de Economía<sup>67</sup>. Su permanencia se explica porque desde sus cargos Videla y Harguindeguy operaron como “moderadores” (especialmente en la feroz interna del Ejército) y, junto al “superministro” económico, viabilizaron el único proyecto relativamente consistente y perdurable que alumbró la dictadura, que le dio contenido a la “época dorada” del Proceso: la combinación de la “lucha antsubversiva” con la reforma económica liberal.

<sup>64</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.76.

<sup>65</sup> HEREDIA, Mariana “La ciencia global en el Gabinete Nacional. El singular ascenso del ministerio de Economía”, en Dossier “Hacia una sociohistoria...”, cit.

<sup>66</sup> Ver, especialmente, SCHVARZER, Jorge *Martínez de Hoz. La lógica política de la política económica*, CISEA, Buenos Aires, 1984.

<sup>67</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p. 222.

Interior, territorio indisputado del Ejército, estuvo siempre en manos de “hombres de confianza”<sup>68</sup> del Presidente de la Nación. En efecto, en el contexto general de *balcanización* del gabinete que ilustramos, el Proceso se cuidó de colocar esta estratégica cartera en manos de generales de extrema confianza del presidente: Harguindeguy con Videla, Liendo con Viola, Saint Jean con Galtieri y Reston con Bignone, todos ellos “manos derechas” que jugaron un rol destacadísimo en la relación con la dirigencia política, más destacado cuanto más se profundizaba el aislamiento del régimen. Colocando este Ministerio siempre en manos de funcionarios militares, el Proceso parece constituir una excepción frente a otros gobiernos de facto, que habrían tendido con mayor frecuencia a colocar este estratégico cargo en manos de abogados o políticos profesionales<sup>69</sup>.

Pero sin dudas el ministro “estrella” de los gobiernos de Videla fue el de Economía<sup>70</sup>, amo y señor en un área de intervención que, si bien siempre fue confiada a los civiles, fue una de las que más sufrió los rigores del reparto tripartito<sup>71</sup>. Si la regla que ceñía el reclutamiento del Ministro de Interior fue la confianza, la que ataba el desempeño del Ministro de Economía fue la desconfianza. Martínez de Hoz fue sometido a una vigilancia permanente por parte de la Junta Militar (donde oficiaba su aliado Videla pero también Massera, su acérrimo enemigo), de las asambleas periódicas que reunían a los cuadros militares superiores, de tres “oficiales de enlace” con poder de veto sobre las decisiones ministeriales, de los miembros de la Secretaría General de la Presidencia, de los de la CAL, etc. También su sucesor, Lorenzo Sigaut, vio debilitada su autoridad por la división del área en 5 carteras, en un contexto donde Viola veía oportuno cuidarse de todos, pero sobre todo del poder de Economía. Finalmente, con Jorge Wehbe, el brillo del ministro económico se fue apagando, para cederle su paso a los imperativos de la política.

Si Interior fue feudo del Ejército, Bienestar/Acción Social fue coto de la Armada. Los marinos controlaron casi hasta finales de la dictadura esta área del gabinete tradicionalmente relacionada con el control social, la gobernabilidad y la “llegada directa” a los sectores populares<sup>72</sup>. Estas propiedades fueron percibidas seguramente como instrumentos para acumular tanto poder institucional para

<sup>68</sup> GENÉ, Mariana “Negociación política y confianza...”, cit.

<sup>69</sup> HEREDIA, Mariana y Mariana GENÉ “Atributos y legitimidades del gabinete nacional...”, cit.

<sup>70</sup> Sobre la primacía de la figura del Ministro de Economía durante la dictadura, consultar CANELO, Paula “La Política contra la Economía: las resistencias de los elencos militares al plan económico durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)”, en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004, pp. 219-312; y HEREDIA, Mariana y Mariana GENÉ “Atributos y legitimidades del gabinete nacional...”, cit.

<sup>71</sup> CANELO, Paula *El Proceso en su laberinto...*, cit., p. 59 y ss.; y CANELO, Paula “La Política contra la Economía...”, cit., p. 219 y ss.

<sup>72</sup> PERELMITER, Luisina “La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio ‘de la pobreza’ en la Argentina reciente”, en Dossier “Hacia una sociohistoria...”, cit.

la Fuerza de mar, como poder electoral para su Comandante. En efecto, la cartera que había sido una de las áreas centrales del poderío del régimen peronista, territorio de José López Rega, y del capitán de navío Francisco Manrique durante la Revolución Argentina, prometía ser una plataforma para que Massera pudiera emular la carrera que otrora desplegara el coronel Juan Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. A pesar de tratarse de uno de los ministerios nacionales más fluctuantes históricamente<sup>73</sup>, durante la dictadura tanto los ministros a su frente como la Fuerza que mantuvo su gravitación sobre el mismo fueron notablemente estables, aunque esta relación de larga data no pudo sortear la pérdida progresiva de poder de la Armada.

Los gabinetes del Proceso revelan el avance firme de los civiles, que ampliaron su influencia en términos absolutos y relativos: de dos ministerios iniciales, durante la presidencia de Bignone habían pasado a ocupar todo el gabinete, con la sola excepción de Interior. Su presencia fue indisputada en los Ministerios de Economía y Cultura y Educación, y luego en el de Justicia, por lo que las mismas pueden ser consideradas las carteras “tradicionalmente” civiles durante la dictadura. Asimismo, Economía fue “tradicionalmente” territorio de los liberales, mientras que Educación y Justicia fueron “tradicionalmente” nacionalistas durante el período<sup>74</sup>. Así, parece cumplirse la hipótesis que indica que el reclutamiento de funcionarios civiles realizado por los regímenes autoritarios tiende a orientarse por cierta división del trabajo entre ambas corrientes ideológicas: mientras que los liberales ocuparían los cargos de orden “técnico” (el Ministerio de Economía, las Secretarías de Hacienda, Industria o Agricultura, etc.), los nacionalistas se instalarían en los puestos de carácter “político” (Interior, Educación, Cultura, etc.)<sup>75</sup>.

Lejos estamos de poder atribuir este dominio civil en estas áreas específicas a la carencia de las “credenciales técnicas necesarias” o de “una política bien definida” para las mismas por parte de las Fuerzas Armadas, tal como se ha interpretado<sup>76</sup>: dichos motivos no impidieron la extensa militarización de otras dependencias codiciadas, como Trabajo o Bienestar Social. Tampoco adherimos a la extendida interpretación que sostiene que dichos civiles operaron como meros “instrumentos” de las “clases dominantes”, los “sectores privilegiados”, el “poder económico”, etc., y/o que su presencia en el gabinete se explica solamente por la colusión de intereses entre los militares y sus aliados civiles.

<sup>73</sup> PERELMITER, Luisina “La constitución de una autoridad plebeya...”, cit.

<sup>74</sup> Sobre la evolución de la presencia de liberales y nacionalistas en los gabinetes de la dictadura, consultar CANELO, Paula “Las ‘dos almas’ del Proceso...”, cit., p. 69 y ss.

<sup>75</sup> CANELO, Paula “Las ‘dos almas’ del Proceso...”, cit., p. 69 y ss.; LEWIS, Paul “La derecha y los gobiernos militares. 1955-1983”. En ROCK, David et. al. *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*, Ediciones B Argentina, Buenos Aires, 2001; ROUQUIÉ, Alain *Poder militar y sociedad política...*, cit.

<sup>76</sup> CASTIGLIONE, Marta *La militarización...*, cit., p.69 y ss.

Cualquier explicación acerca de la presencia de estos civiles en los gabinetes de la dictadura y la ampliación de su influencia a lo largo del tiempo debe tener en cuenta, *antes que su carácter de traductores de intereses de clase, el de su condición de funcionarios estatales*, sometidos a las profundas tensiones derivadas de las reglas de funcionamiento del poder de la dictadura y sus efectos en el aparato estatal y en los organismos de gobierno. Así, muy lejos de haber logrado transformar al Estado, durante el período, en tabula rasa para la realización de sus propios intereses y valores, estos funcionarios debieron convivir, y lo hicieron muy conflictivamente, con los de los funcionarios militares y sus propias (conflictivas) orientaciones. Más aún, en la interrelación establecida entre estos funcionarios civiles y militares los hallazgos del presente trabajo tienden a sugerir que el poder de las Fuerzas Armadas (especialmente, del Ejército) fue mucho más determinante en la configuración gubernamental y en el reparto del poder que el de los “aliados sociales” del Proceso, que (con la excepción de Economía) parecen haber tenido considerables problemas para consolidar sus posiciones.

Finalmente, creemos que la entrega de espacios de poder estatal a los civiles durante el período (especialmente gobernaciones e intendencias, pero también ministerios, secretarías y subsecretarías, asesorías, etc.) excede con creces el mero interés material: sus causas deben buscarse en las heterogéneas y complejas relaciones de cooptación y recompensa, pero también de negociación y conflicto, que el régimen entabló con la “dirigencia civil preexistente”. El hecho de que la influencia civil en los gabinetes (y también el número de carteras “a repartir”) crezca a medida que los recursos de legitimación del régimen se agotan, parece hablarnos más de las necesidades políticas y de generación de consenso del régimen que de la creciente y/o exitosa “colusión” de determinados intereses económicos.

Buenos Aires, 6 de julio de 2012.