

CRITERIOS DE RECLUTAMIENTO MINISTERIAL EN DICTADURAS MILITARES: UN ANÁLISIS DE LA CONFORMACIÓN DE LOS GABINETES INAUGURALES EN LOS GOLPES DE ESTADO DE 1964 Y 1966 EN BRASIL Y ARGENTINA*

por Andrés Lacher¹

I. Introducción

Los golpes de 1964 y 1966 significaron la implantación de dictaduras militares en Brasil y Argentina, dando origen las dictaduras autodenominadas “Revolución de 1964” y “Revolución Argentina”. Ambas constituyen experiencias fundantes de la implantación del Estado Burocrático Autoritario (EBA) que se plantearon como intervenciones que buscarían redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil para garantizar un orden político mediante la supresión del régimen democrático que contribuyera a apuntalar el desarrollo económico (O’Donnell 2009). Más allá de los elementos comunes que asemejan a las intervenciones militares a partir de los años 60 en el Cono Sur, los autoritarismos burocráticos presentaron especificidades propias.

Para analizar las particularidades de la implantación de las dictaduras mencionadas, este trabajo construye su evidencia empírica a partir de la

* Este trabajo comenzó en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo “El impacto de las estructuras corporativas en las instituciones políticas y la función del desarrollo: Argentina 1966-1973” (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral) coordinado por el Pablo de San Román, el cual contó con la participación de Andreina Colombo, Philipp Edling y María Laura Peretti. El autor también agradece los aportes recibidos en la instancia de revisión anónima.

¹ Becario doctoral del CONICET radicado en el instituto Ambrosio Gioja (Facultad de Derecho, UBA, Argentina). E-mail: lacherandres@gmail.com.

conformación de los primeros gabinetes de los presidentes Juan Carlos Onganía (1966-1970) y Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), a partir de un análisis de la procedencia y la filiación institucional u organizacional de las principales figuras que conformaron sus carteras ministeriales inaugurales. El estudio de los primeros gabinetes se justifica en tanto se constituye en una vía de entrada para la comprensión del diagnóstico y los objetivos estratégicos de ambos regímenes. Asimismo, los perfiles de los ministros elegidos y los criterios adoptados para su reclutamiento dan cuenta del grado de apertura de ambas experiencias militares, los objetivos primigenios de los dictadores, su búsqueda de trastocar la relación entre el Estado y la sociedad que heredaron de los gobiernos civiles y su pretensión de representar a determinados estratos o actores de la sociedad civil, los cuales eran concebidos por las nuevas autoridades como sus respectivas bases de apoyo (Canelo 2016).

El estudio de los gabinetes inaugurales también constituye una vía para complementar los aportes seminales sobre los autoritarismos burocráticos latinoamericanos (O'Donnell 1975, 2009, Collier 1985), referentes empíricos que en muchos casos siguen sujetos a marcos analíticos originados en los años setenta y ochenta, los cuales constituyen una referencia obligada en lo que concierne la innovación conceptual y el análisis histórico-sociológico, pero que a la vez representan enfoques escasamente sistemáticos desde el punto de vista empírico (Canelo 2016). Si bien esta situación ha sido atendida por una serie de trabajos que han abordado distintos aspectos relativos a los gabinetes durante experiencias burocrático-autoritarias a partir de estudios de caso (Ramírez 2003, Dreifuss 2006, Giorgi 2010, Giorgi y Mallimaci 2012, Ferreira da Silva 2014, Canelo 2012, 2016) no abundan hasta el momento enfoques en perspectiva comparada como el que se lleva a cabo en este trabajo.

La hipótesis que guía la realización del artículo es que la especificidad de las coyunturas fundacionales de ambas dictaduras, sobre todo en lo que respecta a la magnitud de la crisis previa del régimen democrático, la coalición golpista que operó como sustento inicial de los nuevos regímenes y las decisiones iniciales de las autoridades en lo que respecta a la institucionalización de las dictaduras, redundaron en la adopción de criterios de reclutamiento ministerial divergentes en Brasil y Argentina. Mientras que en el primer caso las carteras ministeriales fueron asignadas a partir de criterios partidarios, militares y tecnocráticos, en el segundo caso primó un criterio fundamentalmente corporativo.

Antes de testear la hipótesis señalada, en el primer apartado se presenta una taxonomía que incluye cuatro criterios posibles de reclutamiento ministerial en contexto de dictaduras militares, el cual fue construido a partir de una sistematización de la literatura disciplinar sobre la temática (Perlmutter 1980, Geddes 1999, 2006). El segundo apartado, se centra en las variables explicativas al destacar los matices que caracterizaron a las experiencias históricas analizadas en lo relativo al contexto previo a las intervenciones militares, las características de ambas coaliciones golpistas y a sus respectivos intentos de institucionalización. El tercer apartado se aboca a describir el comportamiento de la variable dependiente, mediante una caracterización de la conformación de los gabinetes inaugurales de las dictaduras militares brasilera y argentina iniciadas en 1964 y 1966, respectivamente. Finalmente, el cuarto apartado se reserva para las consideraciones finales, las cuales proponen evaluar los legados de estas experiencias políticas, a partir de la identificación del papel que desempeñaron determinados mecanismos de reclutamiento en la historia posterior de Argentina y Brasil.

II. Criterios de reclutamiento ministerial en gobiernos militares

Con el objetivo de caracterizar los mecanismos de reclutamiento ministerial que inicialmente presentaron las dos experiencias militares analizadas, este apartado ofrece una taxonomía que incluye cuatro caracterizaciones típico-ideales que abordan los incentivos y constricciones que enfrentan las dictaduras militares al integrar sus gabinetes a partir de criterios partidarios, militares, tecnocráticos y corporativos.

El criterio partidario, tal como su nombre lo indica, consiste en el reclutamiento ministerial de representantes de los partidos políticos. En el marco de regímenes democráticos este tipo de nominaciones ministeriales les permite a los ejecutivos obtener apoyo e incidencia sobre el parlamento (Amorin Neto 2006) en lo concerniente al establecimiento, el desempeño y la supervivencia del gobierno (Camerlo y Pérez-Liñán 2015). Los motivos de los gobiernos militares para nominar actores con representación partidaria en sus gabinetes inaugurales pueden descansar inicialmente en un reconocimiento a la colaboración de estas organizaciones políticas en la toma del poder. Mas allá de estas razones inmediatas, la decisión de integrar el gabinete con actores partidarios puede redundar en un intento de las autorida-

des militares por cooptar organizaciones previamente existentes que poseen la infraestructura para distribuir beneficios selectivos, organizar adherentes, diseminar la ideología del nuevo régimen e incluso movilizar a la población. Dadas estas potenciales ventajas, a partir de la incorporación temprana de los partidos existentes los militares pueden optar en el mediano plazo por reorganizarlos con el objetivo de transformarlos en una base leal y disciplinada que contribuya a la supervivencia del régimen (Geddes 2006). Una vez señalado esto, resta destacar que los reclutamientos partidarios al interior de los gobiernos militares no resultan mecanismos útiles para las autoridades castrenses que buscan redefinir los patrones de representación pluralistas por otros que se identifiquen con mecanismos corporativos.

El criterio militar se basa en el reclutamiento de los altos mandos de la jerarquía castrense para encabezar los ministerios. En el contexto de gobiernos civiles la participación de los militares ha estado asociada a los ministerios de defensa, pudiendo expandir su participación a otras carteras en situaciones de crisis. En el marco de gobiernos militares la participación de integrantes del ejército en diferentes carteras constituye el correlato de la profesionalización del estamento militar, el cual los legitima para desempeñar roles tradicionalmente acaparados por civiles (Perlmutter 1980). En la génesis de estas dictaduras, la nominación de altos mandos del ejército al frente de los ministerios puede estimular el involucramiento institucional de sectores de la FFAA que en principio no comulgaron con la interrupción institucional (Geddes 1999), o bien, puede redundar en la distribución de incentivos selectivos destinados a estratos de la FFAA que pueden no identificarse por completo con el sector que ocupa la presidencia. Estas nominaciones también responden al objetivo de alcanzar un control recíproco de todas las ramas de las FFAA en el ejercicio del gobierno (Canelo 2016) que transmita al interior del cuerpo castrense una imagen de equilibrio, la cual contribuye a generar compromisos creíbles en relación a futuras rotaciones en la conducción del régimen militar (Geddes 1999). Una vez señalado lo anterior, cabe destacar que este mecanismo de reclutamiento puede llegar a afectar el funcionamiento interministerial cuando se produce una “balcanización” que emerge de la repartición de las carteras entre los distintos sectores de las FFAA (Canelo 2012).

El criterio tecnocrático se basa en el reclutamiento de civiles portadores de una racionalidad técnica, los cuales se identifican como agentes con la capacidad de despolitizar el tratamiento de cuestiones sociales a partir de su

sometimiento a criterios pretendidamente neutros y objetivos (O' Donnell 2009). Si bien la participación de los tecnócratas en el marco de gabinetes de gobierno civiles se encuentra bien documentada (Camerlo y Perez-Liñan 2005, Amorim Neto y Strom 2006), durante los gobiernos militares de la región existió una “afinidad electiva” entre tecnócratas y las jerarquías castrenses en función de compartir un énfasis en la profesionalización, la impronta de modernización junto con “... un discurso pretendidamente apolítico que reclama para sí la capacidad de ubicarse por encima de los conflictos sociales” (Heredia y Gené 2008: 7).

Previo a su ascenso a una jerarquía ministerial, los tecnócratas suelen realizar sus carreras profesionales en el marco de instituciones que no responden, en principio, a intereses específicos, sino que buscan la incidencia en el proceso de formulación de políticas públicas. Este aspecto los diferencia de aquellos reclutados bajo criterios partidarios o corporativos, ya que el imperativo de los tecnócratas no descansa en la representación y la eventual satisfacción de demandas sociales, por el contrario, su énfasis se ha centrado en el apuntalamiento del crecimiento económico y en la necesidad de (re)establecer el orden político que limite la disfuncionalidad de la puja distributiva (Centeno y Silva 2016).

El criterio corporativo de reclutamiento se instrumenta a partir de un conjunto de agentes quienes ejercen al interior de un gabinete la representación oficial de intereses particulares frente al Estado, a los cuales se le conceden dichos espacios a cambio de articular sus demandas a través de sus representantes ministeriales. En el marco de los gobiernos civiles la nominación de actores provenientes de sindicatos, iglesias e incluso entidades empresariales resulta ser un mecanismo para lograr el apoyo de dichos sectores en determinados contextos históricos (Camerlo y Pérez-Liñán 2015). En el contexto de las dictaduras militares el reclutamiento corporativo puede ser parte de una estrategia bifronte que plantea una dimensión estatizante que consiste en la subordinación de determinadas organizaciones, junto con otra privatista que abre áreas del Estado a la representación de intereses organizados de la sociedad civil, redundando esto último en la privatización de determinadas áreas de un gabinete. Este tipo de nominaciones genera una interpenetración mutua entre el Estado y determinados grupos sociales que da lugar a un control mutuo en el marco de autoritarismos burocráticos (O'Donnell 1975). Mediante las nominaciones corporativas al interior del gabinete, las dictaduras militares, además de buscar la representación de

determinados estratos de la sociedad civil, también pueden valerse de estos nombramientos para consolidar una base social e incluso pueden privilegiar este mecanismo de reclutamiento con el objetivo de minar la legitimidad de los partidos políticos como entidades privilegiadas para vehicular la representación al interior del Estado.

El análisis y comparación de los mecanismos de reclutamiento predominantes dentro de la etapa inicial del EBA argentino y brasilero constituye el tema central de este trabajo, el cual será abordado en profundidad en el tercer apartado. Allí se indagará en la procedencia y la filiación institucional u organizacional de los integrantes del gabinete inaugural de los casos analizados, asociándolos a alguno de los criterios establecidos con anterioridad². Sin embargo, antes de introducir esta cuestión, resulta preciso señalar algunas características que marcaron la implantación de las dictaduras militares en los dos contextos nacionales analizados.

III. Crisis previas, coaliciones golpistas e institucionalización de las dictaduras en Argentina y Brasil

Acorde a lo planteado en la introducción, las variables explicativas de la conformación inicial de los gabinetes de las dictaduras militares que redundaron en la implantación del EBA en Argentina y Brasil responden al diagnóstico relativo a la crisis del régimen democrático, los integrantes que formaron parte de las respectivas coaliciones golpistas y las decisiones tempranas del nuevo régimen en lo que respecta a la institucionalización de la dictadura militar. Estas cuestiones son abordadas en este apartado.

Según el argumento de O'Donnell (2009), la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones, centrada en bienes intermedios y de capital, trae aparejada una serie de desequilibrios macroeconómicos tales como los déficits en la balanza de pagos, el incremento de la deuda externa y la inflación. Estas coyunturas críticas requieren medidas económicas ortodoxas, entre las que se destaca una mayor integración con el capital internacional y una estabilización monetaria que afecta los componentes distributivos las

² Una limitación de esta estrategia reside en que no contempla la existencia de procedencias “mixtas”, es decir, aquellas que satisfacen (al menos parcialmente) más de un criterio de reclutamiento en simultáneo. Para un enfoque alternativo sobre esta cuestión ver Camerlo y Pérez-Liñán (2015).

coaliciones “populistas” gobernantes. La implementación de estas medidas por parte de gobiernos civiles contribuye a minar el carácter pluriclasista de dicha coalición, despertando la resistencia del sector popular, la cual genera situaciones de estancamiento y crisis en los sistemas políticos. Este contexto constituye el escenario de las crisis previas (O’Donnell 2009) que anteceden a la implantación del EBA, las cuales se presentaron de forma divergente en Brasil y Argentina en lo que respecta a una serie de factores relativos a la percepción sobre la legitimidad del régimen democrático imperante, la estabilidad de las autoridades civiles, su grado de recepción de las demandas populares y las posibilidades de un accionar del sector popular que pusiera en riesgo los procesos de acumulación capitalista y su viabilidad en el mediano plazo.

El caso brasilero combinó la acentuación de algunos problemas económicos (elevada tasa de inflación y reducción de la tasa de inversión) junto con la activación de los sectores populares por parte del gobierno de Joao Goulart, a partir de los planes de reforma agraria y la nacionalización de las refinerías de petróleo y las corporaciones farmacéuticas, los cuales fueron concebidos por la coalición golpista como iniciativas gubernamentales que podían atentar contra la reproducción de las relaciones capitalistas de producción y dominación³. En este marco, el diagnóstico de la coalición golpista era que la situación crítica era resultado del accionar gubernamental, por ende, su destitución era un elemento indispensable para la “limpieza” de las instituciones políticas de los “obstáculos impatrióticos” (palabras de Humberto de Alencar Castelo Branco, citadas por Ferreira da Silva [2012: 116]).

En el caso argentino, el diagnóstico de la coalición golpista en torno a la crisis fue diferente. Aquí, el gobierno civil, señalado como ineficiente y escasamente representativo, no constituía la causa exclusiva de la amenaza al orden y la reproducción capitalista, sino que la misma estaba centrada en la impugnación régimen democrático, el cual era percibido como un mecanismo no apto para “sacar al país del atraso” y emprender el camino de “la modernización” (palabras del General Juan Carlos Onganía citadas por O’Donnell [2009: 83]). En este contexto, se produjo un repudio generalizado a los partidos, concebidos como instituciones facciosas y arcaicas, inca-

³ Tal como señala O’Donnell (2009: 101), en el caso brasilero “... la presencia de grupos y discursos radicalizados en algunas de aquellas posiciones [de gobierno] fue decisivo para agudizar los temores de que estaba por ocurrir una drástica ruptura de los parámetros capitalistas de esa sociedad”.

paces de conducir los destinos del país (De Riz 2000), lo cual repercutió en la institucionalización temprana del régimen militar.

Bajo el paraguas de un diagnóstico común, en cada contexto nacional emergió una coalición golpista, integrada por élites empresariales, componentes tecnocráticos de las esferas civil y militar y partidos políticos que concibieron a la excesiva activación del sector popular, su consiguiente representación al interior del Estado, y a los desequilibrios macroeconómicos como una amenaza para la estabilidad política y la concreción de la segunda etapa del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Si bien en los casos analizados estas coaliciones distaban de ser homogéneas e ideológicamente consistentes, los factores aglutinantes de las mismas descansaban en el anticomunismo, el nacionalismo y la necesidad de profundizar las políticas desarrollistas bajo un cuño autoritario. Más allá de estas similitudes genéricas, es preciso señalar algunas particularidades que hacen a la conformación de estas coaliciones en Brasil y Argentina durante los escenarios de quiebre de la democracia.

En el caso brasilero la coalición golpista estuvo conformada por algunas fuerzas políticas, sectores profesionales y la oficialidad de las Fuerzas Armadas (Ramírez 2003). En primer lugar, las fuerzas políticas de la oposición se abocaron a una amplia campaña para deslegitimar el gobierno de Goulart desde el Congreso, especialmente en el caso de la Unión Democrática Nacional y el Partido Social Democrático, quienes ejercieron un rol de obstrucción de las iniciativas del presidente constitucional y oportunamente apoyaron el golpe de 1964. En segundo lugar, la interrupción institucional contó con el aval de grupos profesionales nucleados al interior del Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), organismo fundado a fines de 1961, el cual constituyó una usina de pensamiento y un grupo de presión que aglutinó “en su entorno a segmentos empresariales tecnocráticos y militares que en su seno encontraron canales para actuar políticamente en oposición al gobierno de Goulart, inicialmente dentro de las reglas democráticas y en un segundo momento en acciones para deslegitimar y desestabilizar el régimen ...” (Ramírez 2003: 32). En tercer lugar, los levantamientos castrenses de marzo de 1964 fueron encabezados por militares de línea “blanda”⁴ o también

⁴ Al interior de las FFAA brasileras existía una división entre los militares autodenominados como de línea “dura” y “blanda”. Los primeros, encabezados por el General Ernesto Geisel, estaban a favor de un establecimiento de un régimen autoritario que proscribiera toda actividad política (en consonancia con lo que ocurrió a la postre la implantación del EBA en Argentina).

conocidos como el grupo “sorbonne”, liderados por el Mariscal Humberto de Alencar Castelo Branco, quienes eran partidarios de una intervención “correctiva” sobre las instituciones políticas, la cual posibilitaría su eventual funcionamiento sobre nuevos criterios. Estos componentes dieron lugar a la conformación de una coalición golpista de tendencia “liberal” (O’Donnell 2009), cuyos integrantes obtuvieron un papel preponderante en la instauración del EBA brasileiro.

En el caso argentino la coalición golpista se encontró conformada por los partidos de oposición, los medios de comunicación, sectores empresarios y la oficialidad de las Fuerzas Armadas. El golpe de estado de 1966 contó en algunos casos con la indiferencia o con el aval de los partidos políticos de oposición. Esta situación llevó a que la disolución del régimen semi-democrático (Cavarozzi 2006) no fuera vista como una amenaza para el conjunto de actores políticos, sino solamente para el partido que se encontraba en el poder. El desprestigio del gobierno de Arturo Illia se debió también a “un periodismo político que implementó una campaña en la opinión pública destinada a justificar la destitución de las autoridades constitucionales” (Taroncher Padilla 2004: 33). Publicaciones como “Primera Plana”, se empeñaron en construir una imagen negativa de presidente, al cual asociaban con la figura pasiva y lenta de una tortuga. Al mismo tiempo, se pretendía instalar la imagen del General Juan Carlos Onganía como la de un “caudillo”, cuya llegada al poder conduciría a la “nación en dirección de su horizonte”⁵.

En Argentina los espacios de socialización de la coalición golpista no fueron usinas de pensamiento como en Brasil, sino espacios de sociabilidad cristiana entre los que se encuentran los Cursillos de Cristiandad, el Ateneo de la República y Ciudad Católica. Estos tres ámbitos se caracterizaban por constituir redes políticas y culturales donde confluían un conjunto de empresarios, intelectuales, funcionarios públicos y militares que reivindicaban determinados valores de jerarquía y orden, cuya vigencia era (supuestamente) amenazada por algunos aspectos del régimen político liberal-democrático. Esta conformación dio lugar a una coalición golpista de tendencia “paternalista” (O’Donnell 2009) impregnada de una ideología de corte corporativo y tradicional-organicista, la cual marcó la génesis del EBA argentino (Giorgi y Mallimaci 2012).

⁵ Así lo afirmaba Mariano Grondona en su columna titulada “Por la Nación” en el semanario *Primera Plana* publicado el 30/06/1966, a dos días de instaurado el gobierno militar.

Una vez concretados los respectivos golpes, los nuevos gobiernos militares enfrentaron la necesidad de subordinar al sector popular mediante severas restricciones que buscaron eliminar su presencia al interior de las instituciones político-representativas mediante una supresión de la ciudadanía política y la democracia, las cuales fueron juzgadas como inconvenientes, o directamente incompatibles con el imperativo de normalización de la economía. La exclusión del sector popular y la supresión de la democracia redundó en la necesidad de trastocar las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil, especialmente en lo que respecta a las modalidades de reclutamiento y acceso a puestos gubernamentales junto con los criterios de representación que subyacen a tales configuraciones (O'Donnell 2009).

Es por ello que los regímenes burocrático-autoritarios impugnaron la primacía de reclutamiento ministerial partidario presente de la democracia liberal, pero esta situación no tuvo el mismo alcance en Argentina y Brasil ya que ambos regímenes adoptaron criterios divergentes en lo que respecta a su institucionalización temprana, íntimamente relacionados con el diagnóstico de la crisis previa formulado por sus coaliciones golpistas. En el caso argentino se impugnó a todo el espectro partidario concibiéndolo como un elemento de disgregación y faccionalización, lo cual derivó en su eventual proscripción y en el cierre del parlamento durante el periodo 1966-1973. En el caso brasilero la situación fue diferente, ya que la dictadura iniciada en 1964 no se propuso radicalizar la diferencia entre autoritarismo y política. Para ello, diseñó un sistema institucional representativo que contemplaba la convocatoria periódica a elecciones y el funcionamiento del Congreso compuesto a la postre por dos partidos políticos (uno oficialista y otro opositor) cuya actividad se encontraba fuertemente condicionada (Ansaldi y Giordano 2012).

Por su parte la institucionalización temprana de ambas dictaduras también divergió en el papel asignado al conjunto de las FFAA en el gobierno. En la "Revolución Argentina" los altos mandos castrenses mantuvieron su representación en la Junta de Comandantes en Jefe de las FFAA, la cual disponía como única prerrogativa designar al sucesor del presidente en caso de muerte o incapacidad, acorde a lo estipulado por el Estatuto de la Revolución Argentina. Con ello, Onganía buscaba alejar a los militares de las futuras decisiones cotidianas de gobierno, para no correr el riesgo de generar una nueva faccionalización en su interior, tal como había ocurrido en los golpes militares anteriores en la historia argentina (O'Donnell 2009). La escasa intervención del ejército brasilero con anterioridad a 1964 marcaba

una diferencia en este sentido, la cual habilitó una participación más activa de la oficialidad militar en el gobierno de Castelo Branco.

IV. Gabinetes inaugurales de las dictaduras argentina y brasilera

Una vez analizado el diagnóstico relativo a las crisis que previas que legitimaron la implantación del EBA, la naturaleza de las coaliciones golpistas y la institucionalización temprana de ambas dictaduras es posible explicar la dinámica que adoptó el reclutamiento de funcionarios para cargos ministeriales en los gabinetes fundacionales en cada uno de los casos analizados a partir de los cuatro criterios señalados en el primer apartado. Para ello, las Tablas 1 y 2 ofrecen una clasificación de los ministros de que conformaron los gabinetes inaugurales de las experiencias políticas analizadas.

Respecto al criterio partidario, ya se ha señalado la aversión de la coalición golpista argentina hacia los partidos políticos en general, lo cual contribuyó a privar a sus representantes en el primer gabinete de Onganía, exclusión que alcanzó a aquellos partidos que por acción u omisión favorecieron la implantación del régimen militar. Por el contrario, la institucionalización temprana que adoptó la dictadura brasilera dio lugar a la incorporación de políticos provenientes de la Unión Demócrata Nacional (UDN) y el Partido Social Democrático (PSD), formaciones políticas que conformaron la coalición golpista en 1964. La UDN obtuvo los ministerios de Justicia e Interior (ocupados por Milton Campos), Transportes y Obras Públicas (Juarez Távora), Educación (Flávio Suplicy de Lacerda) y Salud (Raimundo de Moura Britto); por su parte, el diputado del PSD, Daniel Agostinho Faraco fue designado para el Ministerio de Comercio e Industria⁶. A la postre, estas designaciones marcarían el comienzo de la formación de Alianza Renovadora Nacional, organización partidaria que sirvió de base de sustentación de la dictadura militar brasilera.

Con relación al criterio militar debe señalarse que, en el caso argentino, el General Onganía expuso como condición para asumir la presidencia que los jefes de las Fuerzas Armadas se mantuvieran apartados del poder, conservando sus posiciones en el marco de la Junta de Comandantes. A raíz de ello, el único cargo militar dentro del gabinete inaugural de la “Revolución Argen-

⁶ A su vez, el presidente del PSD Ernâni Amaral Peixoto, recomendó la designación de Mauro Thibau al frente del Ministerio de Minas y Energía.

tina” fue el de Antonio Lanusse en el Ministerio de Defensa Nacional⁷. Al no presentarse una situación análoga en la institucionalización temprana de la dictadura brasilera, se incorporaron cuatro militares al primer gabinete de Castelo Branco: los generales Ernesto Geisel, Arthur da Costa e Silva, Nélon Freire Lavanère-Wanderley, Ernesto de Melo Batista quienes se desempeñarían como ministros de la Casa Militar, Ejército, Aeronáutica y Marina respectivamente (Ansaldi 2000). A la postre, los dos primeros se desempeñaron como presidentes en el gobierno militar brasilero, lo cual permite validar lo señalado en torno a la posibilidad que ofrece la designación de militares en los gabinetes como mecanismo para presentar compromisos creíbles en lo relativo a la eventual rotación en el ejercicio del poder por parte de los diferentes sectores de las FFAA.

Las nominaciones en base a criterios tecnocráticos en el marco del primer gabinete de Castelo Branco estuvieron en parte posibilitadas por el papel preponderante que desempeñó el IPES como espacio de socialización y formación de sectores de la coalición golpista brasilera. Al respecto, Dreifuss (2006) destaca la presencia de “tecno-empresarios” como Roberto Olivera Campos, secundado con un conjunto de industriales y banqueros ligados al IPES, quienes encabezaron el Ministerio de Planeamiento, la cartera civil más relevante durante el gobierno de Castelo Branco. A su vez otros “tecno-empresarios” miembros o asociados al IPES ocuparon puestos clave en el gabinete como es el caso del ministro de Hacienda Gouveia de Bulhones, quien junto con Olivera Campos se “convirtieron en los moldeadores de la nueva economía brasilera” (Dreifuss 2006:429) a partir de 1964. Por su parte, dentro de los nombramientos tecnocráticos se destacan las figuras de Leitão da Cunha y Lopes Sússekind funcionarios de carrera nombrados al frente del ministerio de Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social, junto con Mauro Thibau, hombre con trayectoria en el sector privado, designado al frente de la cartera de Minas y Energía.

La reticencia de Onganía de nombrar al frente de las carteras ministeriales a militares y políticos abrió el camino para la integración mayoritaria del primer gabinete de la “Revolución Argentina” a un conjunto heterogéneo de actores civiles, los cuales se caracterizaban por su anticomunismo, su

⁷ Si bien esta incorporación parece contradecir la caracterización del gabinete inaugural de Onganía, su limitada supervivencia en el cargo (9 meses) y su reemplazo por un civil como Emilio Federico Van Peborgh en marzo de 1967 contribuyen a resaltar la pretensión de Onganía de apartar a los militares de cargos ministeriales.

autodefinición como “apolíticos” y su filiación cristiana (De Riz 2000). En este sentido, el criterio de reclutamiento corporativo se evidenció con mayor preponderancia en el análisis de la “Revolución Argentina”, donde distintos sectores católicos iniciaron un proceso de “penetración” de las estructuras estatales en un momento donde las dependencias públicas se volvieron “porosas” para los integrantes de círculos de sociabilidad cristiana (Giorgi 2010). De esta manera, numerosos individuos se incorporaron a las filas de las altas capas ministeriales de la dictadura argentina a partir de la reivindicación de su pertenencia a redes católicas. Este es el caso de Costa Méndez (ministro de Relaciones Exteriores y Culto) y Conrado Etchebarne (Secretario de Justicia), pertenecientes al Ateneo de la Republica; Petracca (Ministro de Bienestar Social) y Raúl De Zan (secretario de Seguridad Social) miembros de Ciudad Católica; Carlos María Gelly y Obes (ministro de Cultura y Educación) miembro de la Junta de Historia Eclesiástica; y Martínez Paz (ministro del Interior) y Jorge Salimei (ministro de Economía y Trabajo), miembros habituales de los Cursillos de Cristiandad (Baudino 2012).

Si bien el primer gabinete de la “Revolución Argentina” también estaba conformado por numerosos empresarios, su reclutamiento no respondía a criterios decididamente técnicos, sino que descansaban en la estricta relación entre sus funciones previas desempeñadas en el sector privado y el rol que estos detentarían al interior del gabinete. En este mismo sentido, cabe destacar los casos del mencionado Jorge Salimei, propietario de una empresa ligada al sector oleaginoso, el estanciero Raggio designado como Secretario de Agricultura; de Luis Gotelli, quien ejerció como al Frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y de Esteban Guaia, dirigente de una empresa cementera contratista del Estado como Secretario de Obras Públicas (Rouquié 1982). El equivalente de este tipo de nominaciones en el caso brasilero fue la figura de Oscar Thompson Filho empresario rural paulista que fue nominado al frente de la cartera Agricultura.

Estas designaciones dan cuenta de la impronta privatista (O'Donnell 1975) que revistió la integración corporativa en el comienzo de la “Revolución Argentina”, en tanto la misma abrió el gabinete a algunos de sectores del empresariado nacional, específicamente a aquellos actores que el régimen pretendía construir como su base social. En la práctica esto significó la privatización de estas estructuras o actividades del Estado a partir de una vinculación asimétrica entre éste y los sectores privados dando lugar a un proceso de colonización de las áreas estatales.

V. Conclusiones y legados posteriores

A lo largo del trabajo se ha emprendido un estudio del periodo fundacional de los regímenes burocrático-autoritarios a partir de dos experiencias concretas: los golpes de Estado ocurridos en Brasil y Argentina en 1964 y 1966. El análisis ha concluido en que las diferencias en los reclutamientos del gabinete inaugural entre ambas dictaduras descansaron en el carácter diferencial que asumió la “crisis previa”, la naturaleza de las coaliciones golpistas “liberal” y “paternalista” y su diagnóstico con respecto a la viabilidad del sistema representativo que luego se plasmó en la institucionalización temprana de los regímenes brasilero y argentino. El análisis de estos aspectos permitió dar cuenta de dos formas de conformación de los gabinetes ministeriales claramente diferenciables.

En el caso brasilero se ha destacado una coexistencia de distintos criterios. Los componentes de reclutamiento tecnocráticos se construyeron a partir de una coalición golpista que tuvo como principal espacio de socialización instituciones como el IPES. Esto redundó en una conformación del primer gabinete de Castelo Branco con elementos tecno-empresarios, cuya presencia se destacaba en ámbitos como Hacienda y Planeamiento. La institucionalización de la dictadura brasilera, la cual diseñó un régimen que incluía funcionamiento del parlamento y la posibilidad de competir de ciertas fuerzas políticas, legitimó la presencia de representantes de partidos políticos que apoyaron la interrupción del orden institucional en el primer gabinete de Castelo Branco. Finalmente, el primer gabinete de la dictadura brasilera se complementó con la nominación de tres militares, lo cual puede ser leído como un compromiso al interior de la FFAA de futuras rotaciones en el ejercicio del poder.

En el caso argentino, la coalición golpista presentó un diagnóstico terminante acerca de la incompatibilidad entre el funcionamiento de los partidos políticos con la naturaleza del nuevo régimen, lo cual cerró el acceso al gabinete a las organizaciones políticas que apoyaron el golpe de 1966. A su vez, la decisión institucional de apartar a los jefes militares de la práctica cotidiana del gobierno tuvo como correlato la exclusión de las altas jerarquías castrenses del primer gabinete de Onganía. Por su parte, el carácter “paternalista” de la coalición golpista argentina, cuyos espacios de socialización se encontraban en círculos de sociabilidad cristiana favoreció una concepción corporativa como criterio de representación de los intereses particulares al interior del Estado. Esto posibilitó el ingreso tanto de actores ligados al credo cristia-

no, como de empresarios ubicados en funciones públicas íntimamente vinculadas a su rama de actividad previa en el sector privado.

Lejos de circunscribirse a las experiencias autoritarias analizadas, los mecanismos de reclutamiento tecnocráticos y corporativos han reflatado en el marco de gobiernos civiles en ambos países, sobre todo en situaciones donde estos últimos han procurado integrar sus gabinetes con actores provenientes de entidades privadas o *think tanks*, en aras lograr una mayor “idoneidad” en la conformación de los gabinetes.

Casos como el de A. Cafiero (representante de las entidades gremiales) y de M. Roig y N. Rapanelli (provenientes de la firma Bunge y Born), quienes se desempeñaron como ministros de Economía durante los gobiernos de Isabel Perón y Carlos Menem respectivamente, sirven de ejemplo para ilustrar mecanismos corporativos de reclutamiento por parte de los gobiernos democráticos argentinos. Más cerca en el tiempo, este mecanismo se replicó durante el gobierno de Mauricio Macri a partir de la designación de J. J. Aranguren (CEO de la petrolera Shell-Argentina) y L. M. Etchevehere (ex presidente de la Sociedad Rural Argentina) quienes fueron nombrados al frente de las carteras de Energía y Agricultura, proviniendo ambos de actividades privadas ligadas a dichos rubros, tal como ocurrió con algunas designaciones dentro del gabinete inaugural de Onganía. En lo que respecta al caso brasilero, cabe destacar a ministros de Hacienda que pertenecieron a gestiones de distintos partidos políticos a partir de la transición democrática. Este es el caso de Maílson da Nóbrega (gobierno de José Sarney), Paulo Roberto Hadad (gobierno Itamar Franco), Joaquim Levy (gobierno de Dilma Rousseff) y Paulo Guedes (gobierno de Jair Bolsonaro) quienes constituyen ejemplos tecnócratas nombrados al frente de dicha cartera ministerial⁸.

Si los mecanismos de reclutamiento tecnocrático y corporativo produjeron una progresiva colonización de las estructuras estatales durante las dictaduras militares, la réplica de este mecanismo por gobiernos democráticamente electos presenta mayores alcances en tanto que contribuye a minar su propia legitimidad. En este sentido, es preciso mencionar que, al integrar sus carteras con

⁸ Este repaso por las designaciones de los gobiernos civiles subsiguientes no busca afirmar que no existieron reclutamientos de corte tecnocrático en Argentina o criterios corporativos de designación de ministros en Brasil. Sólo resta señalar que en los casos donde se implementaron dichos criterios de reclutamiento, los mismos no pueden ser leídos como como legados de los criterios empleados por los gabinetes fundacionales de Castelo Branco y Onganía.

miembros del sector privado o agentes tecnocráticos, los partidos políticos en el poder en el marco de regímenes civiles cuestionan su propia capacidad para formar dirigentes idóneos y concebir políticas públicas pertinentes, relegando esa función en actores o instituciones que no responden al interés público.

TABLA I
Gabinete inaugural de la presidencia de Onganía

Ministerio	Titular	Clasificación
Bienestar Social	Roberto J. Petracca	Corporativo
Cultura y Educación	Carlos María Gelly y Obes	Corporativo
Defensa Nacional	Antonio R. Lannuse	Militar
Economía y Trabajo	Jorge Salimei	Corporativo
Interior	Enrique Martínez Paz	Corporativo
Obras y Servicios Públicos	Luis María Gotelli	Corporativo
Relaciones Exteriores y Culto	Nicanor Costa Méndez	Corporativo

Fuente: Elaboración propia en base a Rouquié (1982), De Riz (2000), Baudino (2012), Heredia y Gené (2008), Giorgi (2010) y Giorgi y Mallimacci (2012).

TABLA 2
Gabinete inaugural de la presidencia de Castelo Branco

Ministerio	Titular	Clasificación
Aeronáutica	Nélson Freire Lavanère-Wanderley	Militar
Agricultura	Oscar Thompson Filho	Corporativo
Educación	Flávio Suplicy de Lacerda	Partidario
Ejército	Arthur da Costa e Silva	Militar
Hacienda	Otávio Gouveia de Bulhões	Tecnocrático
Industria y Comercio	Daniel Agostinho Faraco	Partidario
Interior y Justicia	Milton Campos	Partidario
Marina	Ernesto de Melo Batista	Militar
Minas y energía	Mauro Thibau	Tecno crático
Planeamiento	Roberto Campos	Tecnocrático
Relaciones Exteriores	Vasco Leitão da Cunha	Tecnocrático
Salud	Raimundo de Moura Britto	Partidario
Trabajo y Previsión Social	Arnaldo Lopes Sússekind	Tecnocrático o
Vialidad y Obras Públicas	Juarez Távora	Partidario

Fuente: Elaboración propia en base a Ansaldi (2000), Ramírez (2003), Ferreira da Silva (2012) y Dreifuss (2006).

Bibliografía

- Amorim Neto, Octavio (2006)** “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 39, N° 4.
- Amorim Neto, Octavio y Kaare Ström (2006)** “Breaking the Parliamentary Cham of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 36.
- Ansaldi, Waldo (2000)** “Continuidades y rupturas en un sistema de partidos políticos en dictadura. Brasil 1964-1985”, en *Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil y Uruguay*, México, Instituto Mora.
- Ansaldi, Waldo y Verónica Giordano (2012)** *América Latina, la construcción del orden: de las sociedades de masas a las sociedades en proceso de reestructuración*, Buenos Aires Ariel.
- Baudino, Verónica (2012)** “Burguesía nacional y Estado: la acción política de la Unión Industrial Argentina durante la Revolución Argentina (1966-1969)”, en *Polis: Revista Latinoamericana*, Vol. 11, N° 32.
- Camerlo, Marcelo y Anibal Pérez-Linian (2015)** “The Politics of Minister Retention in Presidential Systems: Technocrats, Partisans, and Government Approval”, en *Comparative Politics*, Vol. 47, N° 3.
- Canelo, Paula (2012)** “Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina”, en *Prohistoria: historia, políticas de la historia*, Vol. 17.
- Canelo Paula (2016)** “La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983” en *Historia Crítica*, Vol. 62.
- Cavarozzi, Marcelo (2006)** *Autoritarismo y democracia (1955-2005)*, Ariel, Buenos Aires.
- Centeno, Miguel y Patricio Silva (2016)** *The Politics of Expertise in Latin America*, Springer, Nueva York.
- Collier, David (1985)** *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México D.F., FCE,
- De Ríz, Liliana (2000)** *La política en suspenso 1996/1976*, Buenos Aires, Paidós.
- Dreifuss, René (2006)** *1964, a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*, San Pablo, Vozes.
- Ferreira da Silva, Mauricio (2012)** “Burocracia e autoritarismo no Brasil: o caso do regime militar”, en *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, Vol. 21, N° 1.

- Geddes, Barbara (1999)** “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, N°1.
- Geddes, Barbara (2005)** “Why Parties and Elections in Authoritarian Regimes?”, Ponencia preparada para el congreso de la American Political Science Association, Washington DC.
- Giorgi, Guido (2010)** *Redes católicas y Estado en la “Revolución Argentina”*, en *Ciencias Sociales y Religión*, Vol. 12.
- Giorgi, Guido y Fortunato Mallimaci (2012)** “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismo en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”, en *Revista Cultura y Religión*, Vol. 6, N°1.
- Heredia, Mariana y Mariana Gené (2008)** “Hacia una socio-historia del gabinete nacional. Los ministerios de economía e interior a través del tiempo (1930-2008)”, V Jornadas de Sociología de la UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- O’Donnell, Guillermo (2009)** *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.
- O’Donnell, Guillermo (1975)** *Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado*, Cedes, Buenos Aires.
- Perlmutter, Amos (1980)** “The Comparative Analysis of Military Regimes: Formations, Aspirations, and Achievements”, en *World Politics*, Vol. 33, N°1.
- Ramírez, Hernán (2003)** “Organizaciones empresariales y políticas económicas en Argentina y Brasil, 1961-1996, Los casos de FIEL, Fundación Mediterránea e IPES”, en *Nueva Época*, Vol. 2 N°29.
- Rouquié, Alain (1982)** *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II. 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé.
- Taroncher Padilla, Miguel (2004)** *Periodistas y prensa semanal en el golpe de estado del 28 de junio de 1966: La caída de Illia y la revolución Argentina*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia.

Resumen

Si bien la implantación del autoritarismo burocrático tuvo características comunes en sus distintas manifestaciones en el cono sur, cada uno de los regímenes iniciados en la década del sesenta presentó características específicas. Este trabajo pretende diferenciar los atributos del proyecto fundacional de las dictaduras brasilera y argentina iniciadas en 1964 y 1996 a partir del análisis de sus respectivos gabinetes inaugurales. Los mismos permiten distinguir criterios predominantes de reclutamiento partidario, mili-

tar y tecnocrático en el caso brasilero y corporativo en la experiencia argentina. La explicación de dicha variación descansa en las especificidades de la crisis previa a la irrupción militar, las características de las respectivas coaliciones golpistas y los tipos de institucionalización temprana que proyectaron ambos regímenes. Los hallazgos relativos a los mecanismos de reclutamiento cobran relevancia en tanto se han replicado en sucesivos gobiernos con posterioridad a las experiencias autoritarias analizadas.

Palabras clave

corporativo — tecnocrático — partidario — militar — gabinete

Abstract

Although the implantation of bureaucratic authoritarianism had common characteristics in its different manifestations in the southern cone, each of the regimes that began in the sixties presented specific characteristics. This work aims to distinguish the attributes of the founding project of the Brazilian and Argentine dictatorships that began in 1964 and 1996 from the analysis of their respective inaugural cabinets. They allow distinguishing predominant criteria of partisan, military and tech-

nocratic recruitment in the Brazilian case and corporative in the Argentine experience. The explanation for this variation rests on the specificities of the crisis prior to the military irruption, the characteristics of the respective coup coalitions and the types of early institutionalization that both regimes projected. The findings regarding recruitment mechanisms are relevant as they have been replicated in successive governments after the authoritarian experiences.

Key words

corporative — technocratic — partisan — military — cabinet