

Diseño institucional y conflicto político en el 'momento normalizador' del Proceso (1976-1977).

Benjamín García Holgado.

Cita:

Benjamín García Holgado (2011). *Diseño institucional y conflicto político en el 'momento normalizador' del Proceso (1976-1977)*. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/325>



MESA 50 Historia de la dictadura militar argentina (1976/1983)

Coordinadores Dra. Gabriela Aguila y Dr. Daniel Lvovich

“Diseño institucional y conflicto político en el
'momento normalizador' del *Proceso* (1976-1977)”

Benjamín García Holgado

Universidad de San Andrés – Universidad Torcuato Di Tella

DNI 33.434.394

benjamingarciaholgado@yahoo.com.ar

Trabajo preparado para su presentación en las XIII Jornadas Interescuelas – Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Catamarca. Ciudad de Catamarca, 10 a 13 de Agosto de 2011.

*Abstract*¹

En este trabajo se analiza el régimen político del *Proceso de Reorganización Nacional* establecido entre los años 1976 y 1977. Esto se realiza mediante a partir de las dimensiones analíticas propuestas por Karen L. Remmer (1989: 34-35): “nivel de fusión de los roles militares y gubernamentales” y “nivel de concentración del poder y la autoridad”. Se establecen las principales características del “diseño y arreglo institucional” y del “esquema de distribución de poder” que reguló el proceso de toma de decisiones por parte en la gestión de las Fuerzas Armadas, en tanto corporación militar, en todo el Estado argentino. Esto tuvo un impacto decisivo en el comportamiento de los actores en el “momento fundacional” (1978-1980) del *Proceso*, es decir, en la capacidad del régimen para proponer un “plan político fundacional”.

¹ Agradezco profundamente las sugerencias bibliográficas, comentarios, críticas y toda la ayuda que me brindaron mis profesores y directores de tesis en la Universidad de San Andrés Dr. Carlos H. Acuña y Dr. Robert Barros.

I. Antecedentes históricos e institucionales del momento normalizador del *Proceso*

A partir de distintos análisis que realizan distintos autores (Fontana 1987; Munck 1998: 3-23; Garretón 1989: 85-113; Barros 2002; Quiroga 2004; Palermo y Novaro 2003; Canelo 2008), es posible establecer una división analítica de tres “momentos”, “fases” o “etapas” (existiendo en cada una de ellas una relación específica entre los actores del régimen, las reglas institucionales y sus objetivos) que pueden encontrarse en el *Proceso*: “fase normalizadora”, “momento fundacional” y “transición”.

En este trabajo se estudia las reglas institucionales de la “**fase normalizadora**”, que se inicia con el golpe de estado. En este período, se produce la toma del poder por parte de los Comandantes en Jefe y de las Fuerzas Armadas, desplazando a las elites gobernantes democráticas. Este período es uno de emergencia y excepcionalidad, donde las Juntas Militares establecen reglas provisionales de decisión y de distribución del poder con la intención de poner “orden”, administrar y gestionar el Estado y el gobierno. Luego del establecimiento y puesta en marcha del nuevo diseño institucional, se finaliza la transición de un orden político democrático a uno autoritario. Según la perspectiva de las nuevas elites gobernantes, en este momento el régimen se instala con el objetivo global de acabar con “el desgobierno y la anarquía”, con “el caos económico y social” y eliminar a los enemigos internos (“subversivos”, “marxistas”, “comunistas”, “políticos corruptos”) que amenazan “la unidad de la Nación”. El principal desafío de este período consiste en la exclusión política de sus principales adversarios y el desmantelamiento de las principales instituciones del régimen anterior.

Los militares que se hicieron cargo del poder definieron, en los meses anteriores al golpe, un conjunto de reglas para la toma de decisiones y gestión del gobierno (Fontana 1987: 45-48). Sin embargo, las Fuerzas Armadas, en el momento del golpe, no tenían ningún plan político para refundar y solucionar los problemas que tenía la sociedad argentina. Esto obedece a una lógica: la definición institucional (el conjunto de reglas y disposiciones para que las Fuerzas Armadas pudieran hacerse cargo de la gestión del Estado) no podía esperar a que las Fuerzas Armadas llegaran a los consensos necesarios

para llegar a los acuerdos de la definición constitucional, es decir, respecto del “plan político” que refundaría el régimen político y la sociedad.

Respecto de la relación entre las Fuerzas Armadas y la Junta Militar, los Comandantes en Jefe, en el momento de establecer el diseño institucional para la etapa normalizadora en las negociaciones entre noviembre de 1975 y febrero de 1976, tenían dos preocupaciones fundamentales: preservar la cohesión y la unidad interna de cada una de las fuerzas y mantener el apoyo absoluto de la corporación militar a las políticas que lleve a cabo la Junta Militar. En este sentido, tenían como objetivo central canalizar y regular la participación de las Fuerzas Armadas en la gestión del Estado por medio de un diseño institucional que garantizara la participación igualitaria del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea tanto en el liderazgo político como en la administración de todas las áreas del Estado (Fontana 1987: 44, 97). Asimismo, este arreglo institucional establecía un tipo especial de vínculo entre las Fuerzas Armadas y el ejercicio del poder político muy distinto del existente en la *Revolución Argentina* (Fontana 1987: 3).

En este sentido, la experiencia política e institucional de los sucesivos gobiernos del régimen militar iniciado en 1966 y finalizado en 1973, tuvo un impacto decisivo en la conformación del diseño institucional que el *Proceso* estableció. Éste fue totalmente novedoso respecto de los gobiernos autoritarios previos como consecuencia de una decisión deliberada de los Comandantes en Jefe y los altos mandos militares para evitar la experiencia de la *Revolución Argentina*. En primer lugar, en las negociaciones previas, hacia fines de 1975, los Comandantes en Jefe habían establecido que se debía evitar lo que había pasado bajo la presidencia de Juan Carlos Onganía, es decir, la concentración del poder en una única figura (y, por otro lado, en una de las armas, el Ejército) y el alejamiento y la marginación de las fuerzas armadas de la gestión del Estado: “El régimen militar que asumió el poder en 1976 creó un arreglo legislativo-ejecutivo infinitamente más complejo y elaborado [que el de 1966], intentando asegurar una separación y la coparticipación en el poder de la Junta y el presidente. La razón subyacente era evitar la personificación del proceso y la concentración del poder en una persona” (Perina 1983: 173).

Por otro lado, si bien el gobierno del General Onganía fue un régimen militar excluyente, por influencia de su Ministro del Interior, el Dr. Guillermo Borda, se intentó forjar una cierta articulación corporativista entre la sociedad civil y el Estado con el objetivo de “incluir a los sectores vitales de la sociedad en el proceso de gobernar la Nación. Pensaban darles un grado de participación en las decisiones nacionales y locales” (Perina 1983: 167), es decir, de crear un cierto “corporativismo inclusivo”. En cambio, en 1976, las Fuerzas Armadas venían a gobernar a una sociedad que calificaban de “enferma” y “corrupta”, por ello, solo ellas podían mediar y regular cualquier contacto del gobierno los sectores sociales, excluyendo la participación de los partidos y de las corporaciones en el gobierno: se debía implementar una verdadera y radical “revolución desde arriba” para regenerar la sociedad y refundar la república (Novaro y Palermo 2003: 27). En segundo lugar, se debían establecer, en la etapa normalizadora, ciertas instituciones de gobierno que impidiesen tanto la aparición de un nuevo Onganía (evitar la “soledad del poder” que, en 1969 y 1970, caracterizaba el vínculo del Presidente con los Comandantes en Jefe de cada una de las armas) como el surgimiento de un nuevo Lanusse que tuviese el poder suficiente para traicionar el proyecto refundacional (evitar el “salto al vacío” de 1973 mediante la constitución de una verdadera “convergencia cívico-militar” o *Movimiento de Opinión Nacional* (Canelo 2008: 49). El completo fracaso de la *Revolución Argentina*, en particular, y de todos los anteriores gobiernos militares, en general, llevó a que los Comandantes en Jefe establecieran en 1976 objetivos políticos y un diseño institucional completamente novedoso.

Si bien el sistema político argentino incorpora “formalmente” a su funcionamiento, a partir del golpe del General Uriburu el 6 de septiembre de 1930, a las Fuerzas Armadas (Quiroga 2004: 52) como un actor con capacidad de hacerse cargo de la gestión del Estado ante gobiernos civiles que eran calificados como “corruptos”, “caóticos” e “ineficientes”, el régimen militar que se inicia con el golpe de estado del 24 de Marzo de 1976 se constituye a sí mismo con una voluntad revolucionaria y refundacional radical, nunca antes vista: “Las Fuerzas Armadas no se proponían tan solo terminar con un gobierno [...] sino poner en vereda a una sociedad sumida en el caos [...] El golpe, se anunció, daba paso a un proyecto refundacional que, en sus objetivos y métodos, era mucho más ambicioso y radical que todos los intentos ordenancistas previos [...] Los golpistas de 1976 anunciaban el inicio,

más que de un nuevo gobierno, de un nuevo orden” (Novaro y Palermo 2003: 23). En este sentido, los comandantes general del Ejército, Jorge Rafael Videla, de la Armada, Emilio Eduardo Massera y de la Fuerza Aérea, Orlando Ramón Agosti, establecieron, en la *Proclama* de la Junta Militar, su objetivo de “erradicar *definitivamente* los vicios que afectan al país” (Palazzo y Schinelli 1976: 88). Un verdadero intento de llevar a cabo una verdadera contrarrevolución y “refundación desde arriba” (Sidicaro 1996: 9-11). El *Proceso de Reorganización Nacional* tuvo la voluntad de fundar un orden político y social nuevo, recuperando los “viejos valores” que habían sido perdidos e hicieron grande a la Nación: “el golpe nació de una voluntad militar que aspiraba a actuar sobre el conjunto de la sociedad, en forma autónoma de los intereses organizados, para operar en ella una transformación radical” (Novaro y Palermo 2003: 37).

Si otras dictaduras, como la encabezada por Pinochet y la junta militar, adoptaron diseños institucionales diferentes, de una manera muy diferente, fue probablemente como consecuencia de que las Fuerzas Armadas de otros países estaban inmersas en una trayectoria histórico-institucional muy distinta a la de los militares argentinos en 1976. El impacto que tuvo el fracaso de la *Revolución Argentina* sobre los principales actores del *Proceso* llevó a que ellos percibieran que se debía establecer un diseño institucional que evitara las principales características del régimen político autoritario anterior: la amplia preeminencia del Ejército sobre las demás armas, la separación absoluta de las fuerzas armadas del gobierno y, por último, el control del presidente sobre la totalidad de las Fuerzas Armadas. Por eso, el *Proceso*, según la tipología de Remmer (1989), adopta los valores opuestos, en las dos dimensiones de la clasificación, respecto de la *Revolución Argentina*. Por otro lado, el diseño institucional se produjo antes del golpe ya que era la única manera de que los actores más importantes de las Fuerzas Armadas estuviesen de acuerdo con el inicio de un nuevo gobierno militar. La única forma de alcanzar el consenso mínimo requerido para efectuar el golpe consistía en que los principales actores militares supieran que su poder iba a ser resguardado, de diferentes formas, bajo el futuro diseño institucional del gobierno militar. Las numerosas divisiones y enfrentamientos que existían dentro de las Fuerzas Armadas antes del golpe de 1976, llevó a que los Comandantes en Jefe y sus respectivas bases de apoyo, solo pudieran consensuar la implementación de un régimen político donde todos los actores relevantes tuvieran la posibilidad de vetar las

decisiones de sus eventuales adversarios y, de esta forma, se evitara la concentración del poder en cualquier órgano u actor del futuro gobierno, sea éste el Presidente, la Junta, el Ejército, los altos mandos militares o los Comandantes en Jefe. En Argentina, una característica central de este acuerdo previo al golpe, que afectó decisivamente el funcionamiento futuro del régimen y profundizó la enorme división y difusión vertical y horizontalmente, consistió en la obligación que tenían todos actores del régimen de retirarse de su cargo de acuerdo con un criterio fijo y predeterminado de tiempo. Tanto el presidente, como los miembros de la Junta (y, por consiguiente, los comandantes en jefe) y los altos mandos militares estaban sujetos a reglas fijas de recambio de sus cargos. Esta característica fundamental del régimen político autoritario, que fue parte esencial de la gestión misma del golpe (ya que ninguno de los militares iba a hacer un golpe sin que estuviese previamente bien claro bajo que reglas se iba a gobernar), fue, una vez más, una consecuencia directa de lo sucedido en la anterior experiencia autoritaria: los principales actores militares, esencialmente los Comandantes en Jefe, que eran necesarios para realizar el golpe, bajo ninguna circunstancia iban a instaurar un nuevo régimen autoritario que pudiese adoptar características del diseño institucional y de la distribución del poder similares a las del gobierno de Onganía. El objetivo era evitar que un arma o un oficial en particular tuviesen la posibilidad de lograr una posición hegemónica dentro del régimen. En la Argentina, no solo los Comandantes en Jefe, sino cada uno de los militares relevantes en el momento de dar el golpe, sabían muy bien de la importancia estratégica, para mantener e incluso poder incrementar su poder dentro de las Fuerzas Armadas, de establecer previamente el diseño institucional y las reglas de decisión antes de dar el golpe.

II. Caracterización del Régimen Político instaurado en 1976

En términos generales, resulta adecuada la caracterización que realiza Karen Remmer (1989: 35-42) del *Proceso de Reorganización Nacional* a partir de dos dimensiones teóricas distintas e independientes, que se refieren a la estructura del régimen político autoritario: “Nivel de concentración del poder y la autoridad en un cuerpo colegiado (Junta Militar) o en uno unipersonal (presidencia)” y “Nivel de fusión de los roles militares y gubernamentales”, es decir, el tipo de nexo y vínculo entre los “militares en tanto institución” y “los militares en tanto gobierno”. Siguiendo esta tipología, es correcto caracterizar al *Proceso* como un “régimen feudal”, con características muy distintas al régimen autoritario de la *Revolución Argentina*: “One cabinet minister [...] described the differences between Argentine military rule in the 1960s and the later period in the following terms: 'Onganía was a King, Galtieri was a Prime Minister'. But the difference is not just the relative power of the head of the state over the government or the relative degree of collegial control. A high level of participation by the armed forces in the process of governance characterized the military regime that seized power in 1976. Whereas under Onganía most cabinet officials, governors, heads of the state banks and enterprises, and other important decision makers were civilians or retired military officials, after the 1976 coup the state apparatus, not to mention Argentine society, was militarized. Together with the collegial structure of military rule, this fusion of military and government roles produced a set of institutional arrangements that were highly feudal in nature” (Remmer 1989: 37). Por lo tanto, el Proceso exhibió una alta fusión entre los roles de las Fuerzas Armadas y del Gobierno y una alta dispersión del poder y la autoridad (Arceneaux 1997: 190). La diferencia con el régimen político de la Revolución Argentina era tan grande que esta última es calificada por Remmer como un régimen monárquico donde existía una alta concentración del poder y la autoridad y una bajo nivel de participación de los militares, en tanto miembros de las Fuerzas Armadas, en el gobierno.

II. 1. Principales poderes y órganos decisorios del Proceso de Reorganización

Nacional

En primer lugar, la **Junta Militar** era el “órgano supremo de la Nación”. La Junta militar se constituyó a sí misma tanto en “poder constituyente” como en “poder constituido”.

Por un lado, la Junta Militar era el nuevo sujeto del Poder Constituyente, es decir, cumplía una función análoga a la de una Asamblea Constitucional que da origen a una nueva Constitución. En este sentido, el *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional* (24 de Marzo de 1976) que menciona de manera explícita que “la Junta Militar, en ejercicio del poder constituyente, estatuye” (Palazzo y Schinelli 1976: 93), debería ser denominado, en realidad, como el “*Estatuto-Constitución Nacional de 1976*”. Éste es la nueva norma superior que, junto a otras normas legales que regularán el gobierno de las Fuerzas Armadas, fue sancionada por el nuevo poder constituyente. Por lo tanto, el único órgano facultado para la reforma del *Estatuto* es el poder constituyente, es decir, la Junta Militar, que es el poder supremo que lo sancionó originalmente (Palazzo y Schinelli 1976: 16-17). Al igual que en 1966, una Junta Militar compuesta por las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas asumió el poder constituyente e instauró un régimen político y jurídico autoritario a través de una serie de normas de carácter legal (Proclama, Actas, Estatutos, etc). Sin embargo, en 1966, la Junta Revolucionaria, en tanto sujeto del poder constituyente, luego de establecer los documentos legales de la *Revolución Argentina* y de designar a Juan Carlos Onganía como Presidente y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, se había disuelto ya que “las Fuerzas Armadas no deliberan ni gobiernan”: “el nuevo gobierno de las fuerzas armadas no se convirtió en un gobierno exclusivamente de las fuerzas armadas. Una vez que la Junta militar manifestó las causas y objetivos de la Revolución, los comandantes de las tres fuerzas se retiraron dejando las riendas del gobierno a Onganía” (Perina 1983: 173). Es decir, la Junta Militar, en tanto poder constituyente, instauró un poder constituido (el Poder Ejecutivo a cargo del Teniente General Onganía) como el “órgano supremo” del régimen militar: “La Junta, organizada por primera vez en 1966, había establecido en los documentos constitutivos del gobierno, delegar el poder en modo ilimitado y total en el titular del Poder Ejecutivo [...] El esquema

de poder tenía como principal característica la centralización de los procesos de decisión en el Poder Ejecutivo Nacional y preveía la exclusión de las fuerzas armadas de la administración del gobierno” (Castiglione 1992: 37-40). Al igual que en 1966, en 1976 la Junta Militar, en tanto poder constituyente, instauró varios poderes constituidos (Junta Militar, Presidencia, Comisión Legislativa, Corte Suprema, etc). Sin embargo, designó como el órgano supremo, que asume el poder político del país, no al presidente sino a un órgano colegiado (Junta Militar) que sesiona de manera permanente.

Por eso, la Junta Militar también era un poder constituido cuyos límites y alcances están fijados en el mismo *Estatuto* y en el *Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo* (Ley 21.256, 24 de Marzo de 1976). La Junta Militar fue, en tanto poder constituido, un órgano colegiado de gobierno compuesto por los Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Ellos durarían en el cargo un máximo de tres años, pero cada fuerza se reservaba la modalidad de nombramiento del nuevo Comandante General. El derecho para pertenecer a la Junta constituía una prerrogativa que pertenecía a cada una de las armas (y no a su Comandante en Jefe): “the designation of the Commanders-in-Chief corresponds to each service branch individually, through the mechanisms which each one sets down for itself” (Fontana 1987: 41).

La Junta era un “supra poder”, que fijaba las directivas generales para la gestión del gobierno y el Estado, ya que debía velar tanto por el normal funcionamiento de los demás poderes (Presidencia, gobernaciones, Comisión de Asesoramiento Legislativo, Poder Judicial) como por el cumplimiento de los objetivos y metas básicas que la Junta había establecido, pero en tanto poder constituyente, en la *Proclama* y en el *Propósito y Objetivos Básicos del Proceso de Reorganización Nacional*: “La Junta Militar actúa como órgano supremo y moderador que ejerce la plenitud del poder político” (Palazzo y Schinelli 1976: 31). Por eso, todos los miembros del gobierno estaban obligados a rendir cuentas frente a ella, que tenía la facultad de destituirlos. La Junta solo podía sesionar si estaban presentes la totalidad de sus miembros. Respecto de la regla de decisión, se requería del voto de una mayoría absoluta (2/3) de sus integrantes.

La Junta tenía la prerrogativa constitucional de designar y remover al Presidente, en el caso de considerarse que existen las “razones de Estado” correspondientes. Sin embargo, para ello, se requería de la votación unánime de todos sus miembros. El presidente nunca podía ser simultáneamente miembro de la Junta ya que debía ser un oficial superior en retiro y los miembros de la Junta eran los Comandantes Generales de cada una de las Fuerzas. Sin embargo, se produciría, bajo la presidencia de Videla y Galtieri, una “situación de excepcionalidad”, ya que ellos retendrían el cargo de Comandante General del Ejército (es decir, miembros de la Junta) mientras son presidentes. Esta fue una situación de excepcionalidad institucional conocida como el problema del “cuarto hombre”.

Respecto de la división entre Poder Ejecutivo y Legislativo, la Junta ejerció facultades que eran propias, en el orden constitucional vigente hasta 1976, tanto del Poder Ejecutivo, como la declaración de guerra o el estado de sitio, como del Legislativo (la Junta Militar se reserva la facultad de sancionar leyes de forma autónoma, sin requerir la participación del presidente o la CAL, con el solo voto de la mayoría de sus miembros en Palazzo y Schinelli 1976: 54). Entre las atribuciones fundamentales que retuvo la Junta constaban dos que eran atributos exclusivos del Presidente: la Junta Militar designa y remueve a todos los miembros de la Corte Suprema y al procurador general y mantiene los poderes militares, ejerciendo el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas. Por su parte, el presidente mantenía facultades que eran propias del Ejecutivo (la política exterior) como del legislativo (sanción de leyes): “Las atribuciones propias del poder ejecutivo y legislativo fueron distribuidas respectivamente entre la Junta y el presidente y entre éste y la Comisión de Asesoramiento Legislativo” (Castiglione 1992: 37). Por otro lado, si bien el presidente designaba a los gobernadores, la Junta Militar les podrá dar instrucciones vinculantes cuando lo considere conveniente. En conclusión, es un error afirmar que el Poder Ejecutivo quedó a cargo de la Presidencia de la Nación y el Legislativo a cargo de la Junta Militar: “las facultades del Poder Ejecutivo han sido distribuidas entre dos órganos, la Junta Militar y el Presidente” (Palazzo y Schinelli 1976: 36). Por primera vez en un régimen autoritario argentino, existió un modelo institucional que subordinaba al Presidente a la Junta Militar (Canelo 2008: 79), recortando ampliamente sus facultades y limitando su poder (Fontana 1987: 33). En este esquema de poder, se limitaban y subordinaban las funciones del Presidente a la voluntad de la Junta, siendo éste más un delegado encargado

de llevar adelante la gestión del Poder Ejecutivo, implementando las órdenes y lineamientos generales que establecía la Junta, que un actor político que tenía institucionalmente autonomía y peso propio. Esto se hace evidente, por ejemplo, en la debilidad del General Viola frente a la Junta Militar que finalmente lo destituye como Presidente.

El procedimiento establecido para que la Junta pudiese considerar cualquier cuestión (sea un proyecto de ley presentado por la Comisión de Asesoramiento Legislativo o por uno de los Comandantes en Jefe u otro asunto) era complejo. En primer lugar, debía ser remitido a las secretarías generales de cada uno de los Comandantes en Jefe de las armas, para que sean evaluados por equipos de asesores especializados (“Personal de Asesoramiento Designado por el Área”). Luego, serían enviados a “Equipos de Compatibilización Interfuerzas” (compuestos por los tres equipos de asesores que pertenecen a cada una de las armas) con el objetivo de conciliar las posiciones divergentes antes de que la Junta trate el asunto. Sin embargo, antes de que cada secretario general emitiera un dictamen que sería enviado a su Comandante en Jefe, es decir, antes de que llegue a la Junta, las secretarías generales de cada una de las fuerzas se reúnen para intentar unificar de forma definitiva las posiciones. Finalmente, las secretarías generales entregarán un dictamen al Comandante en Jefe para su posterior discusión en el plenario de la Junta (Munck 1998: 59). Este procedimiento también involucraba a los altos mandos militares de las Fuerzas Armadas en el funcionamiento de la Junta Militar: “each issue passes through five levels of officialdom. These levels are: the Military Junta itself, the secretaries general, the consultative teams, the teams of interservice compatibilization, and once again, the secretaries general” (Fontana 1987: 30). Como consecuencia de este sistema, no es llamativo que la enorme mayoría de los asuntos votados en la Junta hayan sido por unanimidad de votos (Munck 1998: 59).

En conclusión, en el funcionamiento del órgano más importante del régimen, Junta Militar, cada una de las Fuerzas tenía la capacidad de controlar a las demás. De esta forma, se buscaba limitar tanto la personalización del *Proceso* en un individuo como subordinar el régimen político a la hegemonía del Ejército: “despersonalizar el ejercicio del poder” (Novaro y Palermo 2003: 47). La Marina y la Fuerza Aérea, pero centralmente la Marina,

presionaron para constituir una Junta Militar con estas características para evitar que el Régimen estuviese controlado por el Ejército. En segundo lugar, la renovación de los miembros de la Junta Militar cada tres años debía impedir también la hegemonía de alguno de los Comandantes Generales sobre su fuerza. Igual función cumplía que la presidencia de la Junta sea rotativa. Todos estos cambios de liderazgo en la Presidencia y en cada una de las armas, tuvieron un impacto directo en las divisiones del régimen (Arceneaux 1997: 206).

Por otro lado, cada **Comandante en Jefe** tenía una enorme burocracia independiente y autónoma a su disposición y amplios poderes para utilizarla a discreción (Arceneaux 1997: 197). Esta burocracia estaba compuesta por oficiales superiores de confianza (y también civiles expertos) que realizaron diversas funciones, entre ellas, el análisis de los proyectos de ley que llegan a la Junta y la confección de diversos “planes políticos”. Estos oficiales superiores conformaban grupos de asesoramiento llamados “Personal de Asesoramiento Designado por el Área” cuya función era controlar a las políticas que implementaban los miembros del gabinete y mantener informado a su Comandante en Jefe de las medidas que tomaba el presidente y su equipo presidencial. Asimismo, estos equipos se encargaban de monitorear la actividad de los demás miembros de la Junta, de sus equipos y de la situación interna de las demás armas. Por último, ni el presidente ni la Junta Militar, sino los Comandantes Generales de cada arma serán los encargados de designar a los oficiales superiores de las tres armas y a sus sucesores (en acuerdo con los altos mandos) (Novaro y Palermo 2003: 48).

En segundo lugar, la **Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL)** constituyó otra innovación institucional respecto de experiencias autoritarias previas. Si bien habían existido numerosos órganos consultivos involucrados en asuntos legislativos en la Revolución Libertadora y en la Argentina, la CAL fue el primer organismo permanente de asesoramiento legislativo (en representación de las Fuerzas Armadas). Era una institución específica de las Fuerzas Armadas compuesta íntegramente por tres oficiales superiores por cada una de las armas (Palazzo y Schinelli 1976: 48). La designación de sus miembros correspondía a los canales jerárquicos de cada una de las armas (la duración de sus mandatos dependía de la voluntad de cada fuerza). Por lo tanto, era un órgano subordinado

a las armas que representaba, manteniendo la dependencia jerárquica con los mandos superiores. Entonces, los integrantes de la CAL no tenían autonomía decisoria, es decir, eran meros delegados de la fuerza que representan. El Comandante en Jefe y los altos mandos militares impartían instrucciones que sus “delegados” debían seguir bajo la posibilidad de la revocabilidad inmediata del mandato (Palazzo y Schinelli 1976: 49). La Comisión de Asesoramiento Legislativo era, en esencia, un órgano deliberante colegislador (ya que su intervención era necesaria para la formación y sanción de leyes, con dictámenes vinculantes para el Presidente, pero no así para la Junta Militar) con una regla de decisión de mayoría simple de 2/3 (solo hay tres votos, uno por cada arma). Por un lado, su función principal consistía en seleccionar y modificar los proyectos de ley presentados por diferentes órganos del Estado (ministerios, presidencia, etc) para la aprobación posterior del presidente. Por el otro, ella misma podía presentar y promover proyectos de ley (Castiglione 1992: 36).

La CAL tenía ocho subcomisiones de trabajo, una por casa ministerio, con un conjunto de asesores correspondientes. Estas subcomisiones debían analizar y controlar los proyectos de ley, para librarlos de contradicciones e incoherencias, antes de que sean evaluados por el Presidente. El procedimiento de sanción de las leyes era el siguiente (Palazzo y Schinelli 1976: 53-57). La iniciativa legislativa (redactar y presentar proyectos de ley) la tenían los ministros, secretarios de Estado, el Presidente, la Junta Militar y los Comandantes Generales de las tres fuerzas. Los proyectos de ley ingresaban en la CAL, para ser evaluados en sesión plenaria, por dos vías: mediante la Secretaría General de la Presidencia o mediante los Comandos Generales de las fuerzas. En primer lugar, la CAL en plenario debía clasificar a estos proyectos como de “normal curso” o de “significativa trascendencia”. En el primer caso, el Poder Ejecutivo podía sancionarlos y promulgarlos con fuerza de ley cuando lo considere conveniente. En cambio, si la CAL decidía denominar al proyecto de ley como de “significativa trascendencia”, debía ser girado a la respectiva subcomisión para su evaluación. Luego, esta subcomisión, en permanente trabajo de coordinación con la secretaría de la Presidencia y el ministerio correspondiente, formularía un dictamen provisorio que habría de ser enviado al plenario de la CAL. En esta sesión plenaria, la CAL debería producir un dictamen definitivo que será remitido a la Presidencia. Por su lado, el Presidente puede sancionar y promulgar el proyecto de ley, tal

como fue previsto en el dictamen definitivo de la sesión plenaria de la CAL o puede introducirle vetos parciales o totales. En este último caso, se le remitirá a la Junta Militar, por un lado, el dictamen definitivo de la CAL con sus fundamentos y, por el otro, los fundamentos del desacuerdo del presidente. La Junta Militar, ejerciendo su poder de arbitraje por ser el “órgano supremo” del régimen, resolvía los casos de disidencia entre el Presidente y la CAL, decidiendo qué versión del proyecto de ley sería promulgado con fuerza de ley.

El funcionamiento de la CAL presentó numerosos problemas, entre ellos, el enfrentamiento y congelamiento de las posiciones de las armas, con los consiguientes vetos permanentes y bloqueos mutuos de las iniciativas que cada uno presentaba. Por otro lado, en innumerables ocasiones, todos los plazos y mecanismos establecidos en el *Estatuto* y el *Reglamento* (Palazzo y Schinelli 1976: 53) fueron violados: “Algunos de los proyectos inicialmente considerados de máxima prioridad (la reglamentación de la actividad de las asociaciones profesionales, de los partidos políticos, la Ley de Obras Sociales, entre otros) dormirían en sus comisiones de trabajo durante meses, incluso años. Y en los casos en que se emitieron dictámenes en disidencia, la Junta se ocuparía de dilatar aún más la adopción de una resolución” (Novaro y Palermo 2003: 54).

Por lo tanto, la Junta Militar y la Comisión de Asesoramiento Legislativo constituyeron dos canales institucionales diferentes para la participación conjunta y coordinada de la totalidad de las Fuerzas Armadas en el ejercicio del máximo poder político del Estado y en la gestión del gobierno (Fontana 1987: 31). Ambos órganos tenían la misma base de representatividad (las Fuerzas Armadas), pero la Junta la tenía en la máxima instancia (Palazzo y Schinelli 1976: 49). En este sentido, como consecuencia de que los oficiales superiores de los miembros de la CAL se encontraban en la Junta Militar, se podría afirmar que esta era una mera extensión de la Junta (más que un órgano independiente), con dos funciones distintivas: incorporar, para el proceso de toma de decisiones, las preferencias de los altos mandos militares y ejercer una regulación del orden en el cual las leyes son tratadas. Sin embargo, la CAL también cumplía una función adicional: “as an institution that placed more military personnel in government and found itself divided among the services, the body served to deepen the dispersion of authority

along service lines” (Arceneaux 1997: 194). Por un lado, la CAL procesaba las demandas y la voluntad política de las Fuerzas Armadas, en particular de los altos mandos militares, en la administración del gobierno y en el proceso legislativo: “The LAC’s [CAL] purpose is to provide legislative advice in representation of the Armed Forces and to convey to the executive the joint military thought regarding issues of transcendent importance” (Fontana 1987: 31). Por otro lado, la Junta Militar, que representaba el máximo órgano decisorio del régimen, aseguraba el ejercicio conjunto del poder por parte de las tres armas y sintetizaba la superposición de las Fuerzas Armadas como institución y las Fuerzas Armadas como el gobierno (Munck 1998: 59).

Por último, existían **tres altos mandos militares**, uno por cada una de las armas, compuesto por los Generales de División (Ejército), Vicealmirantes (Marina) y Brigadieres Generales (Fuerza Aérea). Ellos se constituyeron en cuerpos decisorios que, si bien nunca asumieron facultades establecidas en algún estatuto del *Proceso*, tuvieron una existencia de facto. Estos cuerpos decisorios, que ejercían su influencia “desde abajo” mediante la CAL y los Comandantes en Jefe, fueron ganando cada vez más poder en las principales decisiones del régimen, en especial, a medida que se sucedían, a partir de los primeros meses de 1977 y ante las presiones crecientes de la Armada, reuniones para solucionar el problema del “cuarto hombre”: “It bears a growing weight in the solution of the principal political issues which the leadership of the military regime confronts” (Fontana 1987: 95).

En este sentido, el poder de los altos mandos militares en la gestión de distintos órganos del Estado (CAL, empresas públicas, gobernaciones, sindicatos, etc.), y, en particular, el enorme poder de los comandantes generales de los cuerpos del Ejército, fue muy grande, en comparación con otras experiencias autoritarias (tanto argentinas, como el gobierno de Onganía o Lanusse, como extranjeras, la dictadura chilena de 1973). Por eso, la Junta Militar, que era *de iure* “un supra poder”, un órgano que formalmente concentraba gran cantidad de poder a la hora de la sanción de una ley o del establecimiento de alguna medida de gobierno, era, en realidad, un cuerpo de gobierno que se veía limitado por múltiples actores. La Junta siempre tuvo que negociar cada una de sus decisiones con el Presidente y las Fuerzas Armadas, en particular, con los altos mandos militares. Por su lado, individualmente, los Comandantes en Jefe también tuvieron numerosos problemas

para mantener la unidad de sus armas. Para ello, tuvieron que ceder mucho poder institucional hacia sus los oficiales inferiores de cada una de las fuerzas, para asegurar su apoyo al gobierno, mantener la armonía entre ellos y evitar un golpe interno en su arma que lo desplazara como Comandante General: “As a matter of fact, neither the Military Junta nor, even less, the President have any decision making power over the three service branches as a whole. Each Commander-in-Chief individually decides regarding his service branch. His autonomy in this respect is only limited by the growing power of the 'high commands'. But regarding the leadership of the military institution as a whole, there exists no body with decision making power, nor is there a normative body which regulates the virtual decisions, beyond that of the organic regulations of each branch. In any case, when the Military Junta as such makes a decision with regard to the military institution as a whole, one is looking at the summation of independent decisions arising from each service branch” (Fontana 1987: 66). Estos escalafones inferiores, los oficiales superiores, fueron incorporados en la política cotidiana del régimen como consecuencia de la creciente necesidad de asegurar la disciplina y cohesión de las Fuerzas Armadas: “The depth of the fusion between military and government roles is also illustrated by the substantial use of superior officers in the policy making process. While this process only involved dozens of officers and thus paled in comparison to the thousands involved in administration, the quality of the personnel was greater. The policy making process drew dozens of officers at the highest levels of each force into daily national politics and thereby increased the opportunity for factional growth at the peak of the armed forces” (Arceneaux 1997: 201).

II. 2. División y distribución de las “áreas de influencia” del Estado: la regla del 33 %

Otra característica del “arreglo de poder”, fue la división y distribución, tanto funcional como territorial, del aparato estatal en jurisdicciones que les correspondían al Ejército, la Armada y la Fuerzas Aérea: se le asigna a cada una de las armas el control sobre un área de influencia del aparato estatal (Fontana 1987: 32). La “regla del 33 %” fue el criterio utilizado para distribuir las más variadas “áreas de influencia” dentro del régimen: Junta Militar, CAL, ministerios y secretarías nacionales, gobernaciones, obras sociales, sindicatos, medios de comunicación, empresas públicas y organizaciones empresarias. El objetivo de este arreglo consistió en que ninguna arma lograra predominar respecto del control efectivo de distintos espacios de poder, por medio de garantizar una participación equitativa en la administración del Estado. Aunque los militares defendieron a la distribución del poder según la “regla del 33%” como un arreglo que cumplía su objetivo, el Ejército siempre retuvo una cuota mayor de poder: “the actual distribution of offices and appointments favors the Army” (Fontana 1987: 32). En este sentido, Jorge Videla fue, de manera simultánea, Comandante General del Ejército, miembro de la Junta Militar y Presidente y, además, el Ejército controló el 50 % de las gobernaciones, incluidas las más relevantes (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Por último, si bien la distribución ministerial fue proporcional (dos ministerios por cada fuerza y dos a cargo de civiles), el Ejército retuvo los ministerios más importantes para el funcionamiento del régimen: Interior y trabajo (Quiroga 2004: 74-76). Asimismo, se creía que esta distribución del poder iba a forzar a que cada una de las armas tendiera a llegar a acuerdos, fuera responsable en su accionar y se preocupase por el éxito del régimen (respecto de la gestión del gobierno y su capacidad “fundacional”) (Arceneaux 1997: 191). Sin embargo, este conjunto de reglas no generó los incentivos necesarios para que los principales actores cumplan esos objetivos, sino, más bien, lo contrario.

Por otro lado, se instauró un mecanismo de control para que todas las armas pudieran vigilarse entre sí: dentro de cada “área de influencia”, que estaba a cargo de un arma determinada, debían existir numerosos espacios controlados por las otras armas: “la asignación en cada uno de los ministerios de [al menos] un delegado militar por cada una

de las fuerzas” (Castiglione 1992: 37). En este sentido, por ejemplo, la política exterior del régimen estuvo marcada por numerosas contradicciones y problemas de gestión como consecuencia de esta distribución de áreas de influencia y el innovador “mecanismo de control”: “La Cancillería cayó en manos de la Armada de acuerdo con el 33 % que demandó el reparto de las áreas de poder, y las embajadas también entraron en el cuoteo, salvo contadas excepciones. A su vez, la administración de la Cancillería también se dividió en tres: Armada (política exterior); Ejército (personal y administración) y Fuerza Aérea (las relaciones y negociaciones comerciales) [...] Al Capitán de Navío Gualter Allara le tocó ejercer como subsecretario de relaciones exteriores. Otros oficiales navales y representantes del Ejército y la Fuerza Aérea se repartieron los cargos más importantes” (Yofre 2007: 15-16). En este caso, el “gran área de influencia” estaba a cargo de la Marina, pero tenía enquistadas “pequeñas áreas de influencia” del Ejército y la Fuerza Aérea que no solo monitoreaban la gestión de la Marina, sino que complicaban el funcionamiento de la Cancillería, por medio de numerosos vetos. Por otro lado, surgió el problema respecto de la rendición de cuentas: “los funcionarios designados por cada fuerza rendirían cuentas, antes que al jefe del Ejecutivo, a los respectivos comandantes” (Novaro y Palermo 2003: 53). Esta situación se reprodujo en todas las áreas del Estado.

Este “esquema de poder” contradecía directamente otro de los objetivos del diseño institucional del régimen respecto de los ministerios ya que los ministros y secretarios debían ser “ministros de la junta militar”, designados por y responsables ante la Junta. En cambio, la distribución del poder en “distintas áreas de influencia” permitió que cada una de las armas tenga derecho a ser “propietaria” de un número determinado de ministerios y secretarías que respondían, en calidad de delegados sin demasiada autonomía, ante su Comandante en Jefe: “the immediate effect of this way of making decisions is the implanting of a rigid, compartmentalized and highly militarized político-institutional arrangement. This arrangement, joined to the so-called situación de excepcionalidad, increases the autonomy of the executive office in the management of certain ministerial areas – although it completely deprives it of control over others” (Fontana 1987: 51).

La distribución del poder en “áreas de influencia” produjo numerosos problemas en la gestión e implementación de distintas políticas públicas. En este sentido, por ejemplo, la

gestión de Martínez de Hoz y su equipo, respecto de la implementación de la política económica, sufrió una gran cantidad de controles, bloqueos y “reaseguros institucionales” que le impusieron cada una de las armas (de una forma no coordinada y emitiendo órdenes contradictorias): “Economic policy [...] was subordinated to the corporate and political interest of the military, as well as the short-term material interest of each service” (Arceneaux 1997: 222). El arreglo de poder del régimen, que generaba una dispersión del poder y la autoridad, permitió que cualquier medida que el Ministerio de Economía quería impulsar pudiera ser bloqueada por numerosos actores de veto.

El “superministro” de Videla estaba sometido a una supervisión permanente por parte de las Fuerzas Armadas ya que periódicamente debió dar cuenta de sus medidas al Presidente, a la Junta Militar, a la Secretaría General de la Presidencia, a los altos mandos militares de cada una de las fuerzas y, por último, a la Comisión de Asesoramiento Legislativo. Esta última incluso nombró tres oficiales de enlace en el Ministerio de Economía, uno por casa fuerza, que tenían poder de veto sobre numerosas decisiones (Canelo 2008: 59). Además, Martínez de Hoz debía reunirse, al menos una vez por mes, de forma individual, con cada uno de los Comandantes en Jefe (Novaro y Palermo 2003: 58). El equipo económico debió aceptar aumentos continuos en el presupuesto militar, además de una participación directa de los militares en la economía.

La tensa relación entre los militares y Martínez de Hoz y su equipo estuvo constituida por tres tipos de confrontaciones: confrontaciones institucionales directas, críticas públicas y problemas de implementación (Arceneaux 1997: 224-227). En primer lugar, se produjo una confrontación institucional directa con el Ministerio de Planeamiento, a cargo del General Díaz Bessone. La creación de este Ministerio en 1976 constituyó, entre otras cosas, un intento de las Fuerzas Armadas (en especial, de los “duros” del Ejército) para controlar, de forma directa, los grandes lineamientos de la política económica (Canelo 2008: 68-70). Se generó, como consecuencia de problemas jurisdiccionales y diferencias ideológicas (Díaz Bessone representaba un nacionalismo estatista característico de muchos de los generales “duros”), una férrea disputa con el Ministerio de Economía (Quiroga 2004: 100). Por otro lado, se llevó a cabo otra confrontación institucional dentro del Ministerio de Economía con la creación, en abril de

1976, de la Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica compuesta por 5 miembros: tres militares designados por cada una de las fuerzas, el ministro de justicia y el ministro de trabajo. Por último, la comisión encargada de la regulación y coordinación de privatizaciones, compuesta por representantes de distintos sectores del régimen, también fue otro escenario de confrontación institucional. En segundo lugar, las críticas públicas periódicas a la política económica fueron algo corriente. El almirante Massera, ya sea como miembro de la Junta o como oficial retirado, fue uno de los principales críticos de la conducción económica. Los influyentes y poderosos Generales Horacio Liendo, desde el ministerio de trabajo, y Oscar Gallino, director del complejo militar industrial *Fabricaciones Militares*, fueron críticos del ministro. El Teniente General Viola, desde la Comandancia General del Ejército a partir de 1978, también mostro una posición crítica con la política económica. En tercer lugar, un obstáculo central en el programa económico consistió en que el equipo de Martínez de Hoz dependía de numerosos actores militares para la implementación efectiva de ciertas políticas: “The Proceso economy was a militarized economy, in that military officers administered nearly every public sector business, and officers were placed in most large businesses and banks” (Arceneaux 1997: 226).

En particular, la amplia política de privatizaciones que el ministro y, centralmente Juan Alemann (secretario de hacienda), anunciaron el 2 de abril de 1976 sería desarticulada por distintos grupos militares que, como consecuencia de la distribución de las “áreas de influencia”, tuvieron la capacidad de vetar la implementación de estas medidas: “Los objetivos de fondo en el programa de Martínez de Hoz fueron aceptados [...], excepto cuando estos entraron en conflicto con intereses sectoriales de las fuerzas armadas amenazando la autonomía de los “feudos” creados por los militares en la estructura del Estado [...] Los conflictos entre los intereses de los militares ligados a las industrias públicas y los objetivos del plan económico, que asignaban a la intervención del Estado un rol subsidiario, impidieron alcanzar la meta principal enunciada por Martínez de Hoz, la reducción del gasto público” (Castiglione 1992: 70).

La división y dispersión de la autoridad y el poder dentro del Régimen, tanto entre las tres armas como entre los distintos escalafones jerárquicos que componían cada una de

ellas, constituyó uno de los principales obstáculos para aplicar una política económica (y un “plan político”) coherente. La porción del “área de influencia” que le correspondía a cada una de las armas era conceptualizada por ellas como una medida del poder real que tenía esa arma dentro del Régimen. Por lo tanto, cualquier reducción en las “áreas de influencia” de una de las armas era considerado como una reducción de su poder frente a las demás. Por lo tanto, independientemente de la ideología nacionalista y la visión estatista, proteccionista e industrialista de muchos militares, el mismo esquema de incentivos que estableció el arreglo institucional del régimen llevaba a que los militares se opongan a la privatización y a la reducción de presupuesto de ciertas áreas (Arceneaux 1997: 230).

Una de las consecuencias negativas, para la estrategia de legitimación del régimen, de este esquema institucional fue la imposibilidad de llevar a cabo una política económica coherente que permita considerar a algún sector económico como parte de la coalición de apoyo (Arceneaux 1997: 223). Una de las grandes paradojas de la implementación efectiva de la política económica es la dificultad de identificar a los sectores económicos que efectivamente se beneficiaron con ella: “The erratic nature of economic policy was so consequential that even the sector which was supposed to be its main beneficiary, agricultura, grew increasingly critical” (Arceneaux 1997: 231).

Por un lado, este diseño institucional y distribución del poder en áreas de influencia generó canales de información, comunicación y consulta en “dos direcciones” (“from the top down and from the bottom up”) en cada una de las fuerzas. Por otro lado, dada la distribución “en tercios” de los cargos gubernamentales entre las Fuerzas Armadas y los numerosos “conclaves” entre los altos mandos de las Fuerzas, los miembros de cada una de las fuerzas estaban en un contacto permanente con los otros (Fontana 1987: 29). El *Proceso* fue un régimen político que puede ser caracterizado como un conjunto de tres pirámides iguales yuxtapuestas, que representan a cada una de las armas, que se extienden de forma capilar, independiente y autónoma, dentro del gobierno y del Estado. En los picos de cada una de las pirámides se encuentra su Comandante en Jefe, que forma parte, con los otros Comandantes en Jefe, del puesto más alto del Estado, es decir, de la Junta Militar (Arceneaux 1997: 195). Sin embargo, la jerarquía de cada una de las pirámides estaba trunca como consecuencia del gran nivel de faccionalismo y divisiones internas dentro de

cada una de las armas y la notable dificultad de los Comandantes en Jefe para mantener la disciplina y subordinación en sus armas.

En conclusión, la distribución del poder en “áreas de influencia” y la forma en la cual el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea establecieron para controlarse entre sí (instaurando numerosas “pequeñas áreas de influencia” de un arma dentro de las “grandes áreas de influencia” de otra arma), no favoreció el accionar conjunto y coordinado de las Fuerzas Armadas, sino la distribución y compartimentación de límites jurisdiccionales que generaron una “feudalización del aparato estatal”: “the división of the state apparatus into jurisdictions, or areas of influence, brings about a high degree of compartmentalization of governmental decisions from the ministerial level on down” (Fontana 1987: 44). Esto generó un fenómeno donde el poder estaba compartimentarizado y era ejercido de forma descoordinada y contradictoria por cada una de las armas: “the feudalization of the state affected the cohesion of the military rulers by introducing a mechanism whereby it became more difficult to create and maintain cohesion. Because this arrangement create fiefdoms, where the particular interest of the different branches would be protected, it did away with any institutional incentive to resolve differences” (Munck 1998: 62).

Por último, la política represiva del régimen también estuvo descentralizada y dispersa, lo que ocasionó un fuerte impacto en la distribución del poder dentro del régimen. En este sentido, la estrategia represiva ilegal que llevaron a cabo los militares también tuvo un papel muy importante en la distribución, dispersión y fortalecimiento del poder de los oficiales inferiores respecto de los comandantes en jefe: los cuerpos que estaban encargados de comandar las operaciones de aniquilamiento ganaban mayores cuotas de poder respecto de otras áreas del régimen (Canelo 2008: 42). Esto fue paradigmático en los casos de los “señores de la guerra”, en especial, los Generales Luciano Benjamín Menéndez, Guillermo Suarez Mason, Antonio Bussi y Ramón Díaz Bessone.

III. Conclusiones

Respecto de la dimensión “nivel de concentración del poder y la autoridad en un cuerpo colegiado (Junta Militar) o en uno unipersonal (presidencia)” este diseño institucional generó una dispersión de la autoridad tanto horizontalmente (entre las tres armas) como verticalmente (entre las distintas líneas de servicio de cada una de las armas): el poder estaba literalmente disperso a lo largo y a lo ancho del Régimen militar. La *dispersión horizontal (entre el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea) y vertical (dentro de cada una de las armas, es decir, entre las distintas líneas de servicio) del poder y la autoridad del poder* evitó que el poder se concentrara o hegemonizara en una de las armas, en el presidente, en la Junta o en los Comandantes en Jefe de cada una de las armas: “The characterization of the regime as an *escalafonocracia (gobierno del escalafón militar-the military promotion list)* is accurate [...] Because of the explicit attempt to institutionally represent the armed forces, it is no surprise that the *Proceso* cannot be identified with any single individual” (Arceneaux 1997: 197). Es decir, esta distribución del poder impidió que existiera tanto un tanto órgano de gobierno a nivel nacional, sea este la Junta Militar o la Presidencia, que pudiera concentrar la capacidad decisoria del Régimen, como un Comandante en Jefe que pudiera retener y monopolizar el control sobre su arma, es decir, que tenga la capacidad de tomar una decisión y que todos los oficiales subordinados le obedezcan. Este esquema de poder, y su lógica corporativa, generaron una tensión e incongruencia entre, por un lado, una demanda creciente de cada una de las armas por obtener mayores espacios de poder y, por el otro, la necesidad de preservar la unidad interna de las Fuerzas Armadas (Fontana 1987: 44).

Respecto de la dimensión “nivel de fusión de los roles militares y gubernamentales”, es decir, el tipo de nexo y vínculo entre los “militares en tanto institución” y “los militares en tanto gobierno”, la distribución de los cargos públicos entre las Fuerzas Armadas generó la militarización de todos los niveles y ámbitos del estado (a excepción de las municipalidades que quedaron, en su mayoría, a cargo de civiles) concretando uno de los grandes objetivos del régimen: el gobierno directo y efectivo de las Fuerzas Armadas a lo largo y ancho del Estado Nacional (Novaro y Palermo 2003: 49): “Not only did the military take over the commanding heights of the state, they also spread throughout all its different levels and bureaucracies” (Munck 1998: 62). De esta manera,

las tres armas ejercieron este poder de forma simultánea para asegurar la cohesión y unión de las Fuerzas Armadas más allá de las divisiones internas. Las Fuerzas Armadas, en tanto institución, se hicieron cargo de la gestión del gobierno y del Estado separándose de los actores sociales civiles: “El nuevo gobierno militar no debía ser cívico-militar, como en tiempos de Pedro E. Aramburu, ni tutelado, como había sido el de José María Guido, ni puesto en manos de un profesional con prestigio entre sus camaradas de armas pero separado y por encima de ellos, cual Onganía; lo ejercerían esta vez las Fuerzas Armadas en conjunto y por sí mismas. Es por ello que la participación del Ejército, la Armada y la Aeronáutica debía ser institucional, proporcionada y solidaria, y la autoridad debía seguir la cadena de mandos” (Novaro y Palermo 2003: 50). La superposición de “the Military as Institution and the Military as government” (Arceneaux 1997: 2004) generó la colonización del aparato estatal por parte de las Fuerzas Armadas que ejercieron directamente el poder político con un gigantesco nivel de autonomía respecto de los distintos grupos de la sociedad civil. Esto generó un enorme problema ya que todas las tensiones, disputas y facciones que estaban dentro de las Fuerzas Armadas fueron transferidas a la gestión del Estado y viceversa. Los militares creían erróneamente que la participación directa de las Fuerzas Armadas en la gestión del Estado iba a garantizar el apoyo total de las tres armas al gobierno (Arceneaux 1997: 198). Por el contrario, la relación entre aquellos que controlan la institución militar, es decir, los comandantes en jefe y los generales (altos mandos), y los que ejercen el poder político, fue el punto central de referencia de los conflictos del régimen (Fontana 1987: 9).

Esta característica obedece a que, en general, las Fuerzas Armadas, y, en particular, la Junta Militar, tenían una profunda desconfianza de la sociedad argentina, que calificaban como “enferma” y “a la deriva”. Por lo tanto, en ningún momento los Comandantes en Jefe pretendieron que tanto los partidos políticos más importantes como algún sector social en particular se involucrara institucionalmente en la administración y dirección del Estado: “Las Fuerzas Armadas, como institución, mediarán y regularán todo contacto del gobierno con la sociedad [...] Las Fuerzas Armadas debían gobernarla [a la sociedad] 'desde arriba', haciendo oídos sordos a sus reclamos y opiniones, conduciéndola contra su voluntad por el camino de la regeneración” (Novaro y Palermo 2003: 27). La radicalidad del diagnóstico y, por consiguiente, las soluciones propuestas por las Fuerzas Armadas consistían en una

gestión del Estado a cargo de la corporación militar que no tendrá plazos sino el cumplimiento de objetivos y metas programáticas (Fontana 1987: 7). Los líderes de este nuevo régimen militar querían reestructurar las fuerzas políticas y sociales en nuevas organizaciones confiables, generando una “convergencia cívico-militar”, es decir, una transición que no desemboque en un “salto al vacío” tal como fue caracterizada la transición democrática de 1973. Por lo tanto, no es sorprendente que ningún grupo de interés o partido político haya participado institucionalmente en el *Proceso*. Por otro lado, los civiles que ocuparon lugares relevantes en el Régimen militar se limitaron al área económica siendo, sin embargo, controlados por numerosos actores de veto que impedían que muchas decisiones del programa del Ministro de Economía pudieran ser llevadas a cabo. En este sentido, solo dos ministerios, entre ocho, estuvieron a cargo de civiles (educación y economía).

Indudablemente, los militares lograron centralizar el poder político de forma exclusiva en la corporación militar, constituyendo un “gobierno militar” que fue “solamente militar” y no “cívico-militar”: “the military take power [...] without recognizing any political allies and with no linkages to the interest of any specific sector” (Fontana 1987: 2). Tanto el golpe militar como la gestión y dirección del Estado fueron llevados a cabo por las Fuerzas Armadas “en tanto institución”. El Régimen no fue el de un Comandante en Jefe (como fue el de Onganía) ni el de una Junta Militar en particular (la de Videla, Massera y Agosti), sino el de las “Fuerzas Armadas en tanto institución”, es decir, “el gobierno de las Fuerzas Armadas” (Castiglione 1992: 35): “Through the Military Junta [y la CAL] the Armed Forces actually participate in governmental decisions” (Fontana 1987: 27). Como Videla se encargó de dejar en claro en más de una oportunidad, el Proceso fue “una solución institucional para una crisis institucional”: se debía poner fin al “ciclo vicioso entre gobiernos civiles y militares” por medio de un “régimen de las Fuerzas Armadas” donde la institución militar en tanto institución militar se hiciese cargo de la gestión del Estado, planteando metas programáticas irrenunciables y un sistema de toma de decisiones que trascienda a los distintos ocupantes de la Junta Militar y la presidencia.

En conclusión, respecto de la primera dimensión del régimen político (*nivel de concentración de la autoridad y el poder*), si bien el *Proceso* significó una enorme

concentración del poder del Estado en las Fuerzas Armadas (respecto de la sociedad civil), de forma simultánea, dentro del régimen se exhibió una gran división y dispersión, tanto vertical como horizontal, funcional como territorial, de la autoridad y el poder. Respecto de la segunda dimensión (*nivel de fusión de los roles de las Fuerzas Armadas y el Gobierno*), la participación institucional de los militares en el proceso de gobierno fue muy alta, con una intervención activa en la formulación tanto de las “grandes directrices y objetivos nacionales” como de la implementación cotidiana de todas las políticas públicas. Por otro lado, los oficiales militares más poderosos dentro de las Fuerzas Armadas eran, en términos generales, los miembros más poderosos del gobierno. En conclusión, en este régimen militar los roles de los militares como institución y como gobernantes estaban fusionados: “Given the extremely close and even overlapping relationships, it is impossible to determine where the government begins and the military ends. Either the government is militarized or the military politicized” (Remmer 1989: 35-36).

Paradójicamente, este régimen político combinó, por un lado, una enorme concentración del poder en las Fuerzas Armadas y, por el otro, una alta división y fragmentación interna de las mismas: “Dada la separación entre el presidente y el mando de tropas, la distribución de los cargos institucionales entre las fuerzas y la masiva presencia de oficiales en actividad en la función pública, la opinión de los jefes de unidad y de cuerpo, así como de los oficiales superiores, en general, se tornó decisiva para la toma de decisiones del gobierno, tanto en el nivel nacional como en las provincias, y en infinidad de asuntos, desde la educación hasta la economía. A ello no solo contribuyó el diseño institucional por sí mismo, sino también el impulso que confirió a las tendencias facciosas y deliberativas presentes desde tiempo antes en las Fuerzas Armadas y, en especial, en el Ejército. Tendencias que Videla, desde un principio y hasta el final, no supo remediar y, en alguna medida, fomentó” (Novaro y Palermo 2003: 51). El establecimiento de este “régimen feudal” generó falta de cohesión, alta politización y división (tanto en el gobierno como en las Fuerzas Armadas). Estas dos características del régimen militar (concentración del poder del Estado y su ejercicio directo por parte las Fuerzas Armadas por medio de la superposición de la jerarquía militar al gobierno y la dispersión de la autoridad y el poder) son, parcialmente, una consecuencia del diseño institucional que adoptó el régimen: un poder colegiado como órgano máximo y supremo del Estado (compuesto por los

Comandantes Generales de cada una de las armas) y una división del aparato estatal en diferentes “áreas de influencia” autónomas que les corresponden a cada una de las armas. Este arreglo institucional creó los incentivos para que no exista un régimen unido y coherente, con menor capacidad para poder proponer e implementar efectivamente un “plan político” refundacional.

IV. Bibliografía

1. Arceneaux, Craig (1997): Bounded Missions: An Institutional Approach to Military Rule and Democratic Transition in the Southern Cone and Brazil. PhD Thesis. Department of Political Science, University of California, Riverside.
2. Barros, Robert (2002): Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution. Cambridge University Press, Cambridge.
3. Canelo, Paula (2008): El Proceso en su Laberinto: La interna militar de Videla a Bignone. Prometeo, Buenos Aires.
4. Castiglione, Marta (1992): La Militarización del Estado en la Argentina (1976/1981). CEAL, Buenos Aires
5. Collier, David (ed.) (1979): The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton.
6. Finchelstein, Federico (2008): La Argentina fascista. Los orígenes ideológicos de la dictadura. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
7. Fitch, Samuel (1998): The Armed Forces and Democracy in Latin America. The John Hopkins University Press, Baltimore.
8. Fontana, Andrés (1984): Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia. Estudios CEDES, Buenos aires.
9. Fontana, Andrés (1987): Political decision making by a military corporation: Argentina 1976-83, PhD Thesis. Department of Political Science, University of Texas.
10. García Delgado, Daniel (ed.) (1987): Los cambios en la sociedad política (1976-1986). CEAL, Buenos Aires.
11. Garretón, Manuel Antonio (1989): The Chilean political process. Unwin Hyman, Boston.
12. Lida, Clara; Crespo, Horacio; Yankelevich, Pablo (ed.) (2007): Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México DF
13. Munck, Gerardo (1998): Authoritarianism and Democratization. Soldiers and Workers in Argentina, 1976-1983. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
14. Norden, Deborah (1996): Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation. University of Nebraska Press, Lincoln.

15. Novaro, Marcos (2006): Historia de la argentina contemporánea. De Perón a Kirchner. Edhasa, Buenos Aires.
16. Novaro, Marcos (2010): Historia de la Argentina 1955-2010. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
17. Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003): La Dictadura Militar (1976-1983). Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática. Paidós. Buenos Aires.
18. O'Donnell, Guillermo (1972): Modernization and bureaucratic authoritarianism. University of California Press, Berkeley.
19. O'Donnell, Guillermo (1982): 1966-1973. El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, Derrotas y Crisis. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
20. Oszlak, Oscar (1984): "Proceso", crisis y transición democrática / 2. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
21. Oszlak, Oscar (1987): "Proceso", crisis y transición democrática / 1. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
22. Palazzo, Eugenio y Schinelli, Guillermo (1976): Las Normas Constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional. Victor P. De Zavalía – Editor, Buenos Aires.
23. Perina, Rubén (1983): Onganía, Levingston, Lanusse. Los militares en la política argentina. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
24. Pion-Berlin, David (1997): Through Corridors of Power. Institutions and Civil-Military Relations in Argentina. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
25. Potash, Robert (1994): El ejército y la política en la Argentina 1962-1973. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
26. Quiroga, Hugo (1987): Estado, crisis económica y poder militar. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
27. Quiroga, Hugo (1989): Autoritarismo y reforma del Estado. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
28. Quiroga, Hugo (2004): El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
29. Quiroga, Hugo (2005): La Argentina en emergencia permanente. Edhasa, Buenos Aires.
30. Quiroga, Hugo y Tcach, César (1994): A veinte años del golpe. Homo Sapiens, Rosario.

31. Quiroga, Hugo y Tcach, César (2004): A treinta años del golpe. Homo Sapiens, Rosario.
32. Remmer, Karen L. (1989): Military Rule in Latin America. Unwin Hyman, Inc, Massachusetts.
33. Rouquié, Alain (1982): Poder militar y sociedad política en la Argentina 1943-1973. Editorial Emecé, Buenos Aires.
34. Rouquié, Alain (1984): El Estado militar en América Latina. Editorial Emecé, Buenos Aires.
35. Sahni, Varun (1991): The Argentine Navy as an autonomous political actor, D. Phill Thesis. University of Oxford.
36. Seoane, María y Muleiro, Vicente (2006). El Dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
37. Troncoso, Oscar (1984): El Proceso de Reorganización Nacional/1 (De Marzo de 1976 a Marzo de 1977). CEAL, Buenos Aires.
38. Troncoso, Oscar (1985): El Proceso de Reorganización Nacional/2 (De Abril de 1977 a Junio de 1978). CEAL, Buenos Aires.
39. Vázquez, Enrique (1985): PRN La Última. Origen Apogeo y Caída de la Dictadura Militar. EUDEBA, Buenos Aires.
40. Yannuzzi, María de los Ángeles (1996): Política y Dictadura. Los Partidos Políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional 1976-1982". Editorial Fundación Ross, Rosario.
41. Yofre, Juan Bautista (2007): "Fuimos Todos". Cronología de un fracaso, 1976-1983. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.