



Departamento de Ciencias Sociales

**Construyendo instituciones autoritarias: lógica de gobierno y planes políticos en los sistemas políticos militares de la Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1990)**

Trabajo de Graduación para  
la Obtención del Título de Licenciado en Ciencia Política

Benjamín García Holgado

Legajo 19081

Mentores:

Dr. Carlos H. Acuña

Dr. Robert J. Barros

## Agradecimientos

En primer lugar, agradezco profundamente toda la ayuda y los consejos que he recibido de mis tutores y profesores Dr. Carlos H. Acuña y Dr. Robert J. Barros. Sin su guía, la realización de este trabajo hubiera sido imposible. Además de leer numerosas veces distintos borradores, responder mis mails en el día y comentar minuciosamente cada una de las partes de este trabajo, me permitieron el acceso irrestricto a su biblioteca personal. A ellos va dedicada esta tesis. En segundo lugar, quiero agradecer a la Universidad de San Andrés que me otorgó en noviembre de 2006 una beca completa para estudiar la carrera de Ciencia Política, de la cual esta tesis constituye su final. En tercer lugar, el Dr. Marcos Novaro merece una mención especial ya que me proporcionó con absoluta generosidad gran cantidad de material inédito que utilizó para sus investigaciones sobre la dictadura militar argentina. En cuarto lugar, el Dr. Jorge Battaglino, en la Universidad Torcuato Di Tella, amablemente leyó un borrador del proyecto de tesis y me hizo comentarios y sugerencias muy esclarecedoras. Asimismo, en Chile, el Dr. Carlos Huneeus me brindó valiosos consejos para comprender mejor el balance de poder que existía, en “el Régimen de Pinochet”, entre la Junta Militar y el Presidente, por un lado, y el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, por otro lado. Por otro lado, le agradezco al Dr. Alejandro Bonvecchi por sus excelentes clases en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella en las que he aprendido numerosos conceptos y teorías que he utilizado en esta tesis. Por último, agradezco al personal de las bibliotecas de la Universidad de San Andrés, Universidad Torcuato Di Tella y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires que siempre me auxiliaron en la búsqueda de bibliografía difícil de encontrar.

# Índice

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>2</b>
-----------------------------	----------

## **Capítulo 1**

<b>Conceptos para el análisis de las dictaduras de Argentina y Chile.....</b>	<b>5</b>
---	----------

## **Capítulo 2**

<b>Diseño institucional y dinámica política en la “fase normalizadora” .....</b>	<b>17</b>
--	-----------

2. I. El <i>Proceso de Reorganización Nacional</i> : el caso Argentino (1976-1977).....	17
2. I. 1. Introducción.....	17
2. I. 2. Caracterización del Régimen Político instaurado en 1976.....	21
2. I. 3. División y distribución de “áreas de influencia”: la regla del 33 %.....	31
2. I. 4. Consecuencias de este régimen político para el sistema político.....	37
2. II. La dictadura de la Junta Militar y de Pinochet: el caso Chileno (1973-1976).....	42
2. II. 1. Introducción.....	42
2. II. 2. Evolución del régimen y sistema político instaurado en 1973.....	45
2. II. 3. Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno: ¿fusión de roles?.....	66
2. II. 4. Conclusiones.....	71

## **Capítulo 3**

<b>“Planes Políticos” y capacidad refundacional.....</b>	<b>73</b>
--	-----------

3. I. El <i>Proceso de Reorganización Nacional</i> : del éxito de la “fase normalizadora” al extravío y fracaso absoluto del “proyecto fundacional” (1977-1980).....	73
3. I. 1. El éxito del momento normalizador y la paradoja de la legitimidad.....	73
3. I. 2. La lucha por los espacios de poder.....	80
3. I. 3. Los Planes Políticos y la (in)capacidad fundacional.....	98
3. I. 4. Conclusiones: el fracaso de los proyectos fundacionales.....	121

3. II. El momento fundacional y la Junta Militar chilena: la confección e implementación efectiva de la Constitución de 1980 (1976-1980).....131

3. II. 1. Conclusiones: el exitoso proceso constituyente.....151

**Capítulo 4**

**Conclusiones.....156**

**Bibliografía.....171**



Universidad de  
**San Andrés**

# Capítulo 1

## Conceptos para el análisis de las dictaduras

### de Argentina y Chile

Los principales actores de los sistemas políticos autoritarios de las últimas dictaduras de Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1990) exhibieron una voluntad refundacional profunda, es decir, tuvieron la intención de reorganizar la sociedad en su totalidad, fundar un nuevo orden político y reestructurar las bases del capitalismo nacional. Este intento de refundación global de la sociedad no consistía en la restauración de algún arreglo institucional que perteneciera al pasado político del país, sino en la creación de un orden social y político nuevo: “The discourse within the dominant coalition expresses this foundational intent by accentuating criticism of the development model that prevailed in the decades preceding the advent of the new regime” (Garretón 1989: 88). Naturalmente, esta “voluntad fundacional” se tradujo, con divergentes niveles de éxito y fracaso, en distintas capacidades de estos gobiernos<sup>1</sup> y de otros actores del sistema político<sup>2</sup> para proponer, implementar e institucionalizar un nuevo sistema político mediante un “proyecto político” o “plan político”. El objetivo de esta investigación consiste en establecer, por medio de la comparación de estos dos casos, cuáles son las causas que explican por qué el gobierno

---

<sup>1</sup> Entendemos por **gobierno** aquel actor con capacidad de acción estratégica que tiene a su disposición los recursos administrativos y financieros del Estado para ejercer su autoridad.

<sup>2</sup> Entendemos por **sistema político** (en sentido amplio) a todos los “aspectos políticos” de la vida social. En el sistema político se incluyen al conjunto de instituciones (el régimen político) y organizaciones (el gobierno, la Junta Militar y, en general, las Fuerzas Armadas) que se refieren, en términos generales, a la distribución del poder dentro de una polis (a establecer relaciones de mando y obediencia que, en definitiva, se sostengan en la utilización del monopolio de la violencia). Sin embargo, en esta definición de sistema político también incluimos a actores relevantes que no forman parte del gobierno. Por ejemplo, dentro del sistema político existente bajo el *Proceso*, se incluirían sindicalistas como Saúl Ubaldini y políticos como Ricardo Balbín, que no ocupaban cargos ni tenían poder dentro del gobierno pero eran actores relevantes de ese sistema. En este sentido, el sistema político, siguiendo la visión de Easton, también incluye a aquellos actores que tienen una posición “ausente”. Sin embargo, es necesario denominar **sistema político militar** a aquel sub sistema del sistema político compuesto exclusivamente por el régimen político, actores (militares y civiles) y organizaciones (Junta Militar y Fuerzas Armadas) que tienen capacidad efectiva de afectar el proceso de toma de decisiones del gobierno y de imponer su voluntad, utilizando la totalidad de recursos del aparato estatal, sobre el resto de la sociedad.

militar de un sistema político autoritario tiene mayor o menor capacidad para proponer e implementar exitosamente un “plan político refundacional”.

Para poder estudiar esta capacidad, se ha confeccionado, a partir del análisis que realizan distintos autores (Fontana 1987; Munck 1998: 3-23; Garretón 1989: 85-113; González 1991; Barros 2002; Quiroga 2004; Palermo y Novaro 2003; Canelo 2008; Huneus 2000), una división analítica de tres “momentos”, “fases” o “etapas” que pueden encontrarse en estas dictaduras. Ambos sistemas políticos autoritarios van evolucionando, de formas muy diferentes, a través de estas “etapas”, existiendo en cada una de ellas una relación específica entre los actores, las reglas institucionales (el régimen político)<sup>3</sup> y sus objetivos específicos.

En primer lugar, es posible identificar una primera “**fase normalizadora-reactiva**”, 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 sistema 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”)

---

<sup>3</sup> En términos generales, el **régimen político** define cuáles son los criterios generales para poder diferenciar a los residentes de los selectores. En primer lugar, por residentes nos referimos al conjunto de individuos que viven dentro de un país determinado. En cambio, los selectores son el conjunto de individuos que, como consecuencia de poseer unas características y habilidades particulares, conforman y eligen la oferta política de líderes disponibles para comandar el sistema político (Bueno de Mesquita 2003). En términos más específicos, el régimen político define el juego político y constituye las reglas para distribuir el poder dentro del sistema político. Se entiende por régimen político al conjunto de reglas de decisión o instituciones de distribución del poder (formales e informales) que establecen las condiciones para acceder a cargos en los distintos órganos del sistema político militar, como el Poder Ejecutivo, la Junta Militar, y las distintas partes de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el régimen político también establece cuáles son los derechos de distintos actores para seleccionar a aquellos que acceden a los cargos, mediante qué reglas e instituciones lo deben hacer, estableciendo sus derechos y obligaciones. Por último, el régimen político define el conjunto de derechos de los individuos en términos de derecho a la información, a la movilización, al voto, entre otros.

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.

En segundo lugar, existe un “**momento fundacional**”, donde el problema central que debe solucionar el gobierno consiste en la “definición constitucional”, es decir, confeccionar, proponer e implementar un sistema político que sea la materialización de la “voluntad refundacional” y de los “objetivos revolucionarios” del gobierno autoritario. En esta fase, el gobierno debe confeccionar, proponer, implementar e institucionalizar un “plan político”, cuyo propósito es la refundación tanto del sistema político como la estructura económica y social del país. El gobierno militar apunta a constituir e institucionalizar un sistema político “superador” tanto del que existía antes del golpe de estado como del conjunto de reglas y procedimientos de toma de decisión y de distribución del poder utilizados en la “fase normalizadora”.

Por último, existe la “**fase transicional**”, donde se produce la transición desde el sistema político militar al sistema político que quedó fundado bajo el “plan político” que fuera institucionalizado en el “momento fundacional”. En este período de transición, se produce la transformación del sistema, régimen y gobierno autoritario, constituido en la “fase normalizadora”, hacia el sistema político implementado e institucionalizado en el “momento fundacional”.

En esta investigación, se entiende por “planes políticos” al conjunto de cursos de acción de los actores, tanto del gobierno como del sistema político, que confeccionan estrategias, con el objetivo de institucionalizar un nuevo sistema político en el “momento fundacional”, según sus diversos intereses, objetivos y recursos con los que contaban. El “plan político” debe establecer un modelo definido de desarrollo económico, un nuevo sistema de mediación de relaciones entre distintos grupos sociales y el Estado y, por último, instaurar un sistema político que será el sucesor del sistema político militar una vez que la “fase transicional” haya terminado (Garretón 1989: 92). Una buena forma de operacionalizar este concepto (aunque no la única) consiste en el análisis de aquellos documentos (confeccionados tanto por miembros de las juntas militares, presidentes, miembros de las fuerzas armadas como por civiles aliados al régimen) que proponen un sistema político refundacional y una rearticulación de las relaciones entre el Estado y la

sociedad. Sin embargo, esta manera de operacionalizar el concepto de “plan político” se presenta, de alguna manera, algo inadecuada. Por eso, también se operacionaliza el concepto de “planes políticos” mediante el análisis exhaustivo de las estrategias de actores claves como, por ejemplo, el Almirante Emilio Massera, integrante de la Junta Militar argentina, José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de economía del *Proceso de Reorganización Nacional* o el General Gustavo Leigh miembro de la Junta militar de la dictadura chilena, que, aunque no confeccionaron ningún documento escrito, tuvieron un plan político definido para “refundar” el sistema político y la estructura económica y social del país.

En esta investigación se establecen las causas que explican por qué los actores principales de los últimos sistemas políticos autoritarios de Argentina y Chile exhibieron niveles diferentes de cohesión<sup>4</sup> e institucionalización<sup>5</sup> respecto de la su capacidad para confeccionar, proponer, implementar e institucionalizar con éxito, en el “momento fundacional”, un “plan político” que representase al conjunto de las Fuerzas Armadas. En particular, se estudian aquellos factores que explican las diferentes capacidades de las Juntas Militares<sup>6</sup> y del Presidente, para proponer, implementar e institucionalizar el “plan político” en el “momento fundacional”. Se busca determinar las causas de las diferentes capacidades que tuvieron estas dictaduras para proponer, implementar e institucionalizar un “plan político”, es decir, el proceso de confección y operacionalización de un sistema político que “supere” tanto al sistema político que existía antes del golpe de estado (democrático) como al sistema político autoritario (reglas de decisión y de distribución del poder provisorias) que se estableció en el inicio del gobierno militar (en la etapa normalizadora).

---

<sup>4</sup> Se entiende por “cohesión” la capacidad de cooperación y acción colectiva de los actores principales que forman parte de las juntas militares de los regímenes autoritarios Argentina y Chile.

<sup>5</sup> Se entiende por “institucionalización” la claridad y el cumplimiento efectivo del conjunto de reglas que las juntas militares adoptaron en distintos momentos del régimen autoritario. En este punto, se tienen en cuenta la coherencia y consistencia interna de estas reglas, su completitud y su adaptabilidad con el entorno.

<sup>6</sup> En esta investigación, aunque se tiene en cuenta la relación entre las juntas militares (en tanto órganos de gobierno), los comandantes en jefe y cada una de las fuerzas armadas, no es necesario desagregar a cada una de las Fuerzas Armadas para analizar su nivel de cohesión y de institucionalización.



Por otro lado, también es necesario analizar los motivos que explican por qué los gobiernos militares establecieron diferentes configuraciones institucionales (reglas formales e informales) en la “fase normalizadora”, es decir, diferentes regímenes políticos y, además, los efectos que produjeron estas diferencias institucionales en las estrategias políticas y los planes políticos propuestos posteriormente en el “momento fundacional”. Se explican tanto los motivos que llevaron a que los gobiernos militares establecieran diferentes configuraciones institucionales (reglas formales e informales o régimen político) al tomar el poder (en la “fase normalizadora”) como los efectos que produjeron estas diferencias institucionales iniciales en las diferentes políticas, estrategias y planes políticos que cada Junta y actor del sistema político adoptó posteriormente en el “momento fundacional”.

Entonces, el objetivo es explicar por qué en el “momento fundacional” las dictaduras de Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1990) exhibieron diferentes capacidades en la implementación, cohesión e institucionalización de sus “planes políticos”. En primer lugar, se explica la configuración del surgimiento y consolidación de la organización institucional y el funcionamiento del poder ejecutivo y el poder legislativo nacional en la “fase normalizadora”. Es decir, se busca explicar por qué las dos dictaduras, en la primera etapa “normalizadora”, adoptaron un conjunto determinado de reglas de decisión y un entramado institucional de distribución del poder tan diferente. En este punto, además, se explica cómo fue la relación del gobierno militar con las Fuerzas Armadas en tanto actor político. En segundo lugar, entre otras variables, se analiza el impacto de esta organización institucional y su funcionamiento en el comportamiento de los miembros del sistema político respecto del tipo y cantidad de “planes políticos” que se propusieron. Ambas dictaduras adoptaron un conjunto de reglas diferentes, que tuvieron un impacto opuesto y directo en los niveles de institucionalización y estabilidad, ya que distribuían el poder de forma muy disímil y, por lo tanto, afectaron las estrategias políticas de los miembros de las Juntas Militares, del Poder Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas. Tanto la configuración de las reglas iniciales como su evolución posterior tuvieron un impacto en la cohesión de los actores y en su capacidad de institucionalizar algunos “planes políticos”, teniendo en cuenta su grado de éxito para cumplir los objetivos de los actores militares.

En términos generales, en los sistemas políticos autoritarios de tipo militar, las Fuerzas Armadas, en tanto institución, poseen un papel fundamental ya que ellas garantizan

el funcionamiento y sostenimiento del sistema político. En términos de Bruce Bueno de Mesquita (2003: 37-76), en este sistema político, el selectorado (es decir, aquellos que tienen la capacidad de definir la oferta política de quien será el líder<sup>7</sup>) se ve ampliamente reducido en comparación con el conjunto de residentes. En cualquier sistema político, el selectorado siempre posee algunas características específicas que institucionalmente son requeridas para que pueda participar de la elección del gobierno. Sin embargo, estas características comunes que poseen todos los miembros del selectorado difieren según el tipo de sistema político. En los casos particulares que se analizan en esta investigación, el selectorado se compone de los miembros de las Fuerzas Armadas, es decir, de los militares. En este caso, el criterio para pertenecer al selectorado es la posesión de una habilidad o característica particular (manejo de las armas y pertenencia a una institución militar) y el control de ciertos recursos (monopolio de la violencia): “Possession or control over arms is a special type of expertise that continues to play a crucial role in governance in many societies [...] military skills also can be used to coerce others into accepting the military leadership as the political leadership [...] The selectorate is typically small in polities, like theocracies or military juntas, that define selectorate membership along the dimension of one or more special proficiencies” (Bueno de Mesquita 2003: 46-47).

Sin embargo, en todos los sistemas políticos, los miembros del selectorado no son todos igualmente relevantes. Aunque sería correcto afirmar que, en términos muy generales, el selectorado de los gobiernos militares corresponde al conjunto de los miembros de las Fuerzas Armadas (que poseen las características antes mencionadas), el selectorado siempre es mucho más restringido. Lo mismo sucede en un sistema político democrático donde el selectorado podría ser igualado al conjunto de ciudadanos que tienen derecho a votar y a ser electos, cuando, en realidad, la oferta política y la selección de los potenciales líderes y sus *challengers* la realizan muchos menos actores. Como quedará en claro en los próximos capítulos, en los sistemas políticos militares de la Argentina y Chile el selectorado experimentó cambios en su tamaño por diversos motivos.

---

<sup>7</sup> “Every polity has one or more central individuals with the authority to raise revenue and allocate resources [...] the central defining component of our use of the term *leader* or *leadership*: those who have the authority to raise taxes and allocate government funds to pursue chosen policies, including private uses of the monies as well as uses aimed at the general welfare” (Bueno de Mesquita 2003: 36-37).

Si bien existen casos divergentes al respecto, abarcando desde sistemas políticos autoritarios militares donde las Fuerzas Armadas no desempeñan institucionalmente un rol central (como en el caso de la *Revolución Argentina*) hasta dictaduras militares (como el *Proceso de Reorganización Nacional*) donde se produce prácticamente una superposición de las Fuerzas Armadas y el Estado, en todos los casos, la cohesión y unidad de las Fuerzas Armadas es un factor clave para explicar tanto la estabilidad de los líderes como la capacidad del gobierno para proponer e implementar exitosamente un “plan político” refundacional. Por lo tanto, estudiar el funcionamiento interno de las Fuerzas Armadas es necesario para explicar la mayor o menor capacidad de los gobiernos militares para “refundar” el sistema político. Entonces, son centrales aquellos factores que hacen a la cohesión y unidad interna de las Fuerzas Armadas durante un gobierno militar.

La perspectiva de esta investigación continúa y profundiza la propuesta teórica y metodológica que estableció Karen L. Remmer en Military Rule in Latin America (1989). Se aborda el estudio de ambos sistemas y regímenes autoritarios a partir de un análisis que no se centra, como el pionero trabajo de Guillermo O’ Donnell Modernization and Bureaucratic Authoritarianism (1973), en la influencia y el impacto que tienen los conflictos sociales y la modernización de la estructura socioeconómica en la génesis y consolidación de un tipo de régimen político autoritario específico, sino en una perspectiva institucionalista que pone su foco en la interacción entre las instituciones estatales y los principales actores, en especial, en Fuerzas Armadas: “focusing on state actors and state institutions takes us away from purely societal-centered analyses of military rule” (Remmer 1989: 33). Por eso, la clasificación y análisis de estos sistemas y regímenes políticos no debe ser realizado, en forma exclusiva, a partir de las características y relaciones de las estructuras económicas y sociales en las cuales ellos emergen y se consolidan, sino fundamentalmente en términos de las características institucionales y políticas que les son propias: “the relationship between socioeconomic modernization and the form of political domination is conditioned, finally, by what may be described as the political dynamic that has been established by political actors and institutions over time” (Remmer 1989: 17).

Por lo tanto, para explicar tanto el éxito (Chile) como el fracaso (Argentina) de las dictaduras militares para confeccionar, proponer e implementar, de forma eficaz, su “plan político” fundacional, es indispensable analizar la dinámica interna de las Fuerzas

Armadas, ya que los militares son, por un lado, el principal actor estatal y, por el otro, los miembros del selectorado y de la *coalición ganadora*<sup>8</sup>. Solo es posible comprender el comportamiento de los distintos actores del sistema político, tanto en su momento normalizador como en el fundacional, respecto de la capacidad de implementar un “plan político”, analizando cuán cohesionadas y disciplinadas estaban las Fuerzas Armadas en ese momento. Las diferentes capacidades de la dictadura argentina y chilena tanto para confeccionar e implementar con éxito un “plan político” fundacional es una consecuencia directa del nivel de cohesión y disciplina que exhibían las Fuerzas Armadas, durante el momento normalizador y el fundacional de la dictadura. Sin embargo, ¿cuáles son las variables que explican que las Fuerzas Armadas, en un sistema político autoritario-militar, estén más o menos cohesionadas y disciplinadas?

En términos generales, la literatura ha ofrecido una explicación, sin profundizar demasiado en los mecanismos causales que indican el tipo de conexión entre las variables, que señala a la configuración institucional y distribución del poder en el momento normalizador (régimen político instaurado en el momento normalizador) como la variable independiente que tiene un impacto directo sobre el comportamiento de las Fuerzas Armadas (tanto en el momento normalizador y como en el fundacional): “Such an interim institutional arrangement has an impact, through a short-term sequential effect, on the manner in which the military subsequently handle the more enduring issues raised by the challenge of constitutional definition” (Munck 1998: 57). Sin embargo, no se han especificado las secuencias causales y los “mecanismos de retro alimentación” que llevan a que un determinado diseño institucional en el momento normalizador tenga un determinado impacto en la “capacidad fundacional” (este último no ha sido estudiado). También resulta insatisfactorio explicar la cohesión de las Fuerzas Armadas, durante todo el gobierno militar, exclusivamente a partir de los regímenes políticos que se adoptaron en su momento normalizador, como consecuencia de que ambas variables se encuentran, en realidad, afectadas por la misma variable antecedente<sup>9</sup>: la trayectoria histórica de las Fuerzas

---

<sup>8</sup> “The winning coalition is defined as a subset of the selectorate of sufficient size such that the subset’s support endows the leadership with political power over the remainder of the selectorate as well as over the disenfranchised members of the society” (Bueno de Mesquita 2003: 51).

<sup>9</sup> Entendemos por variable antecedente aquella respecto de la cual la variable independiente es su consecuencia.

Armadas y su relación con el sistema político antes del golpe de estado que da origen al sistema político autoritario. En este sentido, la misma lógica que explica el surgimiento de un determinado arreglo de poder o régimen político en el momento normalizador es la que da cuenta de la situación de las Fuerzas Armadas, respecto de su cohesión, unidad y disciplina, en el momento fundacional. Las tendencias históricas, institucionales y organizativas existentes en las Fuerzas Armadas, antes del inicio del sistema político autoritario, que explican el diseño institucional y arreglo de poder en la etapa normalizadora, se refuerzan y acentúan en el momento fundacional como consecuencia de la influencia que tuvo el diseño institucional, en el momento normalizador, en la distribución del poder inicial y en el comportamiento de los actores militares.

Por eso, idealmente se deberían reconstruir las diferentes trayectorias históricas de cada una de las Fuerzas Armadas antes del golpe militar, diseñar una tipología y establecer la relación causal entre ellas y el surgimiento tanto del régimen político establecido en el momento normalizador como del sistema político militar (señalando procesos de *Path Dependence* y *Positive Feedback*) adoptando, por ejemplo, la metodología cualitativa y el enfoque *institucionalista histórico* de Paul Pierson (2004). Dadas las limitaciones propias que una tesis de grado, en la presente investigación, esto es imposible. Sin embargo, se tendrán en cuenta las trayectorias históricas de las Fuerzas Armadas ya que consideramos son una variable explicativa fundamental: “military institutions also have their own history. The historical dimension is critical because the central characteristics of a military are not forged on the eve of a military takeover but shaped in response to longer-term influences and past events. As Stephen D. Krasner has put it, 'It is necessary to understand both how institutions reproduce themselves through time and what historical conditions gave rise to them in the first place. Current institutional structures may be a product of some peculiar historical conjuncture rather than contemporaneous factors'. *To the extent that the histories of national militaries evince major dissimilarities, those differences are likely to create important contrasts among military regimes*” (Remmer 1989: 33; el énfasis me pertenece). En definitiva, la variable antecedente que se enfatiza como explicación de las divergencias en las capacidades refundacionales presentes en estos dos sistemas políticos autoritarios son las trayectorias históricas de cada una de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en este trabajo, solamente se analiza en detalle el impacto causal del régimen político instaurado en

el momento normalizador (variable independiente) en la capacidad de los diferentes actores del sistema político para confeccionar e implementar un plan político en el momento fundacional (variable dependiente).

De todas formas, en el Capítulo 2 se mencionan los antecedentes históricos e institucionales de las Fuerzas Armadas en las décadas anteriores al inicio de los gobiernos autoritarios: se señala el comportamiento de las FFAA dentro del sistema político (en Argentina, Fuerzas Armadas intervencionistas que asumen y ejercen numerosas veces el gobierno; en Chile Fuerzas Armadas no intervencionistas, sin la existencia de gobiernos militares en las cuatro décadas anteriores), la cantidad de clivajes y el nivel de faccionalismo (divisiones internas entre distintos grupos dentro de cada una de las armas), y, por último, el nivel y tipo de politización de las Fuerzas Armadas. Se menciona el nivel de indisciplina respecto del poder de mando de su Comandante en Jefe y se estudia cómo las experiencias autoritarias previas influyen en el comportamiento interno (en lo referido a la cohesión y disciplina) de las Fuerzas Armadas en los momentos previos al golpe y en la gestión de las reglas de decisión y del diseño institucional del futuro gobierno militar. En conclusión, se señalan someramente las causas que explican la configuración y funcionamiento de las Fuerzas Armadas tanto en la “etapa normalizadora” como en el “momento fundacional” del régimen autoritario. Por último, se describe brevemente la dinámica que produjo el derrumbamiento de los regímenes democráticos de Chile (11 de Septiembre de 1973) y Argentina (el 24 de Marzo de 1976), en particular, se toma en cuenta la existencia y contenido de las negociaciones, antes del golpe de estado, entre los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los altos mandos militares, para diseñar las reglas de decisión y de distribución del poder en el futuro régimen militar. Es decir, se estudia la forma y las razones de la organización y coordinación de los Comandantes en Jefe de las FFAA para ponerse de acuerdo para dar el golpe de estado y las instancias de decisión dentro de cada una de las fuerzas respecto de las negociaciones previas donde se discutían cómo se iba a derrocar al régimen democrático y cómo iba a ser el sistema y régimen político autoritario: ¿Se organizaron reglas internas en estas negociaciones? ¿Cuál fue la lucha por el poder previa al golpe? ¿Qué intereses eran representados? ¿Estaban incluidos otros actores sociales y negociaron con el poder civil que estaba a cargo del



gobierno? ¿Qué impacto tuvieron en la caída de la democracia y en el establecimiento del régimen autoritario?

Sin embargo, el tema central del Capítulo 2 consiste en la clasificación del tipo de régimen político instaurado en la fase normalizadora. Esta tipología se construye a partir de las dos dimensiones 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. El objetivo, en general, consiste en describir el funcionamiento institucional del sistema político en el “momento normalizador”, con especial atención a la *composición* y *funciones* del Poder Ejecutivo y de la Junta Militar. En primer lugar, se describe el “arreglo y distribución del poder” y el diseño institucional que se implementa en esta fase. Se analiza la división del poder, respecto de la administración del Estado, entre las Fuerzas Armadas, es decir, si existe un poder dividido de forma equitativa entre las tres fuerzas armadas o se encuentra concentrado en el Ejército. En segundo lugar, se verifica si la relación de poder entre la Junta Militar y la presidencia consiste en una Junta Militar fuerte y una presidencia débil, subordinada, o de un equilibrio de poder ente el presidente y la Junta Militar. En tercer lugar, se describe la relación entre las Fuerzas Armadas y la Junta Militar. En el caso chileno, habían Fuerzas Armadas excluidas del gobierno del Estado y subordinadas a las órdenes que emitía la Junta Militar y los Comandantes en Jefe (Chile). En cambio, en el caso argentino, existía una participación efectiva de las Fuerzas Armadas, en tanto institución, en la gestión del Estado, teniendo los “altos mandos militares” gran cantidad de poder y autonomía respecto de la posibilidad de condicionar y vetar numerosas decisiones de la Junta Militar y el presidente. Por otro lado, además, se estudia la participación de distintos grupos sociales en el gabinete, como asesores de la Junta o del Presidente y a cargo de la gestión de distintas áreas del Estado.

*Respecto de las Funciones* del Poder Ejecutivo, la Junta Militar y las Fuerzas Armadas, se analiza la regla de decisión de la Junta Militar, la renovación de sus autoridades, el proceso real de toma de decisiones, las reglas formales e informales del Poder Ejecutivo, la Junta Militar y las Fuerzas Armadas. Se toman en cuenta los órganos de decisión del sistema político militar, los actores que tienen poder de veto, la renovación de los mandatos, el nivel de institucionalización de las reglas formales de decisión, el rol institucional de la presidencia, de la Junta y el grado de subordinación del presidente

respecto de la Junta. Asimismo, se analiza el proceso legislativo, comparando el procedimiento y funciones de los distintos “cuerpos legislativos”: ¿Qué rol cumplían estos organismos en el diseño institucional del “momento normalizador”?

En segundo lugar, en el Capítulo 3, se describe la dinámica política del sistema político en su “momento fundacional”, es decir, la lucha política entre los distintos actores para ocupar un lugar de hegemonía en el sistema político. En particular, se analiza la capacidad del gobierno militar para proponer un “plan político” refundacional. Se estudian el número de actores, el poder de representación de las FFAA, la presencia de civiles a cargo de “comisiones” que analizan planes políticos y el poder de los tecnócratas. Además, se tiene en cuenta la influencia de asesores civiles, especialistas universitarios e intelectuales, en la confección de los planes políticos. Esto se estudia a partir de un análisis muy sintético de algunas dimensiones (cantidad, coherencia interna, consistencia entre los planes políticos, implementación efectiva, impacto de los planes políticos en otros actores relevantes y evolución y destino de cada uno de ellos) y características (tipo de régimen político propuesto, función y rol de los partidos políticos y de las fuerzas armadas), de los diversos “planes políticos” que se concibieron, en general, dentro del sistema político y, en particular, en las Juntas Militares<sup>10</sup>. Se caracterizan las propiedades que tenían los “planes políticos”, respecto de, en general, la historia política del país y, en particular, de las causas del quiebre del régimen democrático anterior al régimen militar. Se conciben, en consecuencia, esos planes políticos como soluciones institucionales definitivas tanto de la organización política inicial del régimen como del orden político anterior al golpe de estado.

---

<sup>10</sup> Sin embargo, también se tomarán en cuenta aquellos “planes políticos” de miembros de las fuerzas armadas o civiles que, si bien no pertenecían a la junta militar ni al Poder Ejecutivo, afectaban de manera directa tanto el funcionamiento de la misma, como los “planes políticos” que se confeccionan dentro de la Junta Militar, por parte de los comandantes en jefe.



## Capítulo 2

### Diseño institucional y dinámica política en la “fase normalizadora”

#### 2. I. El Proceso de Reorganización Nacional (1976-1977)

*“las Fuerzas Armadas como institución habían llenado el vacío de poder existente”*<sup>11</sup>

Jorge Rafael Videla, presidente del Proceso (1976-1981)

*“Se ha puesto extremo celo en la institucionalización del proceso, como contrapartida a cualquier intento de personalización del poder”*<sup>12</sup>

Emilio E. Massera, Comandante en Jefe de la Armada (1973-1978)

*“Este proceso no tiene personalismos ni figuras irremplazables”*<sup>13</sup>

Eduardo Viola, Comandante en Jefe del Ejército (1978-1979)

##### 2. I. 1. Introducción

En este apartado, se caracteriza el régimen político del *Proceso de Reorganización Nacional* respecto de dos dimensiones 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. Esto se realiza mediante la descripción detallada de 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. Como se explicará en el próximo capítulo, esto tuvo un impacto decisivo en el comportamiento de los actores en el momento

---

<sup>11</sup> (Novaro y Palermo 2003: 49)

<sup>12</sup> (Novaro y Palermo 2003: 49)

<sup>13</sup> (Novaro y Palermo 2003: 49)

fundacional del *Proceso*, es decir, en la capacidad del régimen para proponer un “plan político fundacional”.

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 el sistema político, la economía y la estructura social 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 forjar una “definición constitucional”, es decir, un “plan político” que refundaría el sistema 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 durante 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 consolidar 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*<sup>14</sup> (Fontana 1987: 3).

En este sentido, la experiencia política e institucional de los sucesivos gobiernos del sistema político 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

---

<sup>14</sup> La *Revolución Argentina* (1966-1973) es el sistema político autoritario que se origina con la presidencia del General Juan Carlos Onganía y finaliza con la presidencia del General Agustín Lanusse. Ver Perina (1983), De Riz (2000) y O'Donnell (1972, 1996).

deliberada y explícita 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 y desmovilizador (Remmer 1989; O’Donnell 1972, 1996), por influencia de su Ministro del Interior, el Dr. Guillermo Borda, se intentó forjar una 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 eso, solo ellas podían mediar y regular cualquier contacto del gobierno con los sectores sociales, excluyendo la participación de los partidos y de las corporaciones: 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 (para 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, en particular, de la *Revolución Argentina* y, en general, de todos los

gobiernos militares previos, 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 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 sistema político 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 generales 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).

## 2. I. 2. 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:

1. Nivel de concentración del poder y la autoridad en un cuerpo colegiado (Junta Militar) o en uno unipersonal (presidencia).

2. 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”.

En su tipología Remmer caracteriza al *Proceso* como un “régimen feudal”. La autora no aclara a qué se refiere con ese concepto, pero a partir de su análisis es posible concluir que se refiere a un sistema político que dispersa el poder y la autoridad y tiene un alto nivel de fusión de los roles militares y gubernamentales. Estas son 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 dentro de la corporación militar (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 un bajo nivel de participación de los militares, en tanto miembros de las Fuerzas Armadas, en

el gobierno. Sin embargo, ¿a qué se refiere Remmer cuando caracteriza al *Proceso* como “feudal”? A que existía una lógica de paridad y empate entre las distintas fuerzas y facciones de las Fuerzas Armadas. La autonomía del Ejército, de la Armada y de las Fuerzas Armadas, y de las diversas facciones dentro de cada una de ellas, estaba asegurada por el diseño institucional. En este tipo de sistema político militar, la autoridad de los Comandantes en Jefe estaba fuertemente disminuida. El régimen político estableció los principales órganos decisorios del sistema político militar: la Junta Militar, el Presidente, la Comisión de Asesoramiento Legislativo y los altos mandos militares.

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*”. Ésta 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). En cambio, 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 (con origen de facto), 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, de acuerdo con la normativa, se requería del voto de una mayoría absoluta (2/3) de sus integrantes. Sin embargo, la Junta Militar adoptó, *de facto*, la regla de la unanimidad como regla de decisión (Novaro y Palermo, 2003; Novaro 2011).

La Junta tenía la prerrogativa constitucional de designar y remover al Presidente, en el caso de que se considere que existen las “razones de Estado”. 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. Además, la Junta Militar se reservaba la facultad de sancionar leyes de forma autónoma, sin requerir la participación del presidente o la CAL (Palazzo y Schinelli 1976: 54). Entre las facultades fundamentales que retuvo la Junta constaban dos que eran atributos exclusivos del Presidente (en el orden constitucional vigente hasta 1976): 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 podía dar instrucciones vinculantes cuando lo considerase conveniente. En conclusión, de acuerdo con la distribución del poder del orden constitucional vigente hasta 1976, la titularidad del Poder Ejecutivo y del Legislativo estuvo compartida (de una forma ciertamente muy confusa) por



el Presidente de la Nación y por 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 sistema político militar 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”). En segundo lugar, 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. En tercer lugar, 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 reunían 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 en la Junta se hayan votado por unanimidad (Munck 1998: 59).

En conclusión, en el funcionamiento del órgano más importante del régimen, la Junta Militar, cada una de las Fuerzas tenía la capacidad de controlar a las demás y vetar sus propuestas. De esta forma, se buscaba limitar tanto la personalización del *Proceso* en un individuo como la subordinación del mismo 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 sistema político militar 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 burocracia independiente y autónoma a su disposición y amplios poderes para utilizarla a discreción (Arceneaux 1997: 197). Estas burocracias estaban compuestas por oficiales superiores de confianza (y también civiles expertos) que realizaron diversas funciones, entre ellas, el análisis de los proyectos de ley que llegaban 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 consistía en 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, respecto de la designación de los sucesores de los Comandantes en Jefe en el momento de su retiro, ni el presidente ni la Junta Militar tenían atribuciones en este sentido. Asimismo, los Comandantes Generales de cada fuerza tampoco tenían la capacidad para designar *unilateralmente* a su sucesor ni a los oficiales superiores de su arma. Como se verá en el capítulo siguiente, ambas acciones requirieron de complejos procesos de negociación y de intercambio político entre numerosos actores (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). Los altos mandos militares de cada fuerza seleccionaba a sus representantes en la CAL. Los tres representantes por cada fuerza eran, en general, militares retirados, seleccionados por la votación de la mayoría del alto mando de su fuerza. Por lo tanto, era un órgano subordinado a las armas que representaba, manteniendo la dependencia jerárquica con los mandos superiores y no necesariamente de su Comandante en Jefe. 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, de la gestión del gobierno y del sistema político militar (Fontana 1987: 31).

Ambos órganos tenían la misma base de representatividad (las Fuerzas Armadas), pero la Junta la tenía en la máxima instancia. 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, los Comandantes en Jefe y la Junta Grande, 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). Los altos mandos militares tuvieron la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones de la Junta Militar y del Presidente mediante canales y órganos institucionales diversos.

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 debió negociar numerosas decisiones fundamentales 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 y recursos financieros hacia sus oficiales inferiores, para asegurar su apoyo al gobierno, mantener la armonía entre ellos y evitar un golpe interno en sus armas que los desplazaran como Comandantes Generales: “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 gobierno 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).

#### **2. I. 4. División y distribución de “áreas de influencia”: 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, esta distribución del poder y este conjunto de reglas no generó los incentivos necesarios para que los principales actores cumplieran esos objetivos, sino más bien creó un esquema donde se combinaban tanto situaciones de conflicto directo entre actores como falta de coordinación para llevar adelante alguna acción en conjunto.

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 gobierno estuvo marcada por numerosas contradicciones y problemas de gestión como consecuencia de esta distribución de áreas de influencia y del 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 “área grande 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 debían rendir cuentas, 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<sup>15</sup>.

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 cada 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. Como consecuencia de este diseño institucional, la CAL pudo modificar el proyecto de ley que Martínez de Hoz había enviado para realizar una reforma financiera en 1978 con consecuencias muy negativas para los objetivos del plan económico.

La tensa relación entre los militares y Martínez de Hoz y su quipo estuvo constituida por tres tipos de confrontaciones: confrontaciones institucionales directas, críticas públicas y problemas de implementación (Arceneaux 1997: 224-227). En primer

---

<sup>15</sup> “A veto player is an individual or collective actor whose agreement is required for a policy decision” (Tsebelis 1995: 293).

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, otro escenario de confrontación institucional fue la comisión encargada de la regulación y coordinación de privatizaciones, compuesta por representantes de distintos sectores del régimen. 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 tuvo 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 sistema político, 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 sistema político. El régimen político creó y distribuyó áreas de influencia entre diversos actores que contaban con el control autónomo sobre gran cantidad de recursos financieros e institucionales que les permitían llevar adelante sus estrategias y planes políticos. 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 de este esquema institucional, para la estrategia de legitimación del *Proceso*, fue la imposibilidad de llevar a cabo una política económica coherente que permitiese 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 fue 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* tuvo 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 division 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 sistema político. 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.

### **2. I. 5. Consecuencias de este régimen político para el sistema político**

Respecto de la dimensión 1° “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 sistema político 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 sistema político, como un Comandante en Jefe que pudiera retener y monopolizar el control sobre su arma, es decir, que tuviese la capacidad de tomar una decisión y que todos los oficiales subordinados le obedecieran. 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).

Por otro lado, la dimensión 2° “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”, exhibe una distribución de los cargos

públicos entre las Fuerzas Armadas donde existió una alta militarización de todos los niveles y ámbitos del estado (a excepción de las municipalidades que quedaron, en su mayoría, a cargo de civiles). De esta forma, se concretó 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 incluye su propia base de apoyo social y los beneficiarios de la política económica de Martínez de Hoz: los militares deciden intervenir la UIA. 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 sistema político militar querían reestructurar las fuerzas políticas y sociales en nuevas organizaciones confiables, generando una “convergencia cívico-militar”, es decir, una transición que no desembocase en un “salto al vacío” tal como había sido 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 gobierno militar se limitaron al área económica siendo, sin embargo, controlados por numerosos actores de veto que impedían que muchas decisiones 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 sistema político 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 encargará de dejar en claro en más de una oportunidad, el *Proceso* fue

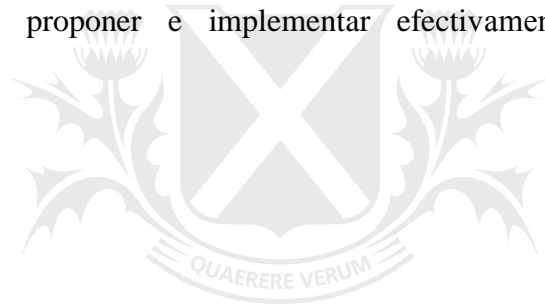
“una solución institucional para una crisis institucional”: se debía poner fin al “ciclo vicioso entre gobiernos civiles y militares” por medio de un “régimen de las Fuerzas Armadas” donde la institución militar, en tanto institución militar, se hiciese cargo de la gestión del Estado, planteando metas programáticas irrenunciables y un sistema de toma de decisiones que trascendiese a los distintos ocupantes de la Junta Militar y la presidencia y que incluyera al conjunto de las Fuerzas Armadas.

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 sistema político 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).

De esta manera, el sistema político autoritario 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: 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 existiese un gobierno unido y coherente, generando menor capacidad para poder proponer e implementar efectivamente un “plan político” refundacional.



Universidad de  
**San Andrés**

## 2. II. Chile: la dictadura de la Junta Militar y de Pinochet (1973-1976)

*“La Junta trabaja como una sola entidad. Yo fui elegido Presidente de ella por ser el más viejo. Pero no sólo seré yo presidente de la Junta; después de un tiempo lo será el almirante Merino, luego el general Leigh, y así sucesivamente. Soy un hombre sin ambiciones, no quiero aparecer como el detentador del poder”*<sup>16</sup>

Augusto Pinochet Ugarte, Presidente de la Junta Militar (1973)

*“La Junta Militar ha asumido el poder total de modo que es sólo responsable de sus actos ante Dios y la historia”*<sup>17</sup>

Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constituyente (1973-1980)

### **2. II. 1. Introducción**

En términos generales, la literatura presenta dos perspectivas respecto de la caracterización del sistema político que se instauró en Chile en 1973.

Por un lado, tradicionalmente se ha sostenido que esta dictadura militar fue, en esencia, la “dictadura de Pinochet”, es decir, un sistema político que exhibió una alta concentración y personalización del poder en Augusto Pinochet, evitando que las Fuerzas Armadas “en tanto institución” y la Junta Militar tuvieran un rol importante en la gestión del Estado y en la confección de los diferentes planes políticos. Desde esta perspectiva, se sostiene que Pinochet logró subordinar bajo su mando al conjunto de las Fuerzas Armadas, separándolas del Poder Ejecutivo (que quedó bajo su control). También, desde esta perspectiva, se sostiene que Pinochet desplazó a la Junta Militar como un centro de poder y la subordinó a su voluntad. De esta manera, se consolidó un sistema político donde todas las decisiones fundamentales estaban en sus manos. Asimismo, desde esta perspectiva, algunos investigadores explicaron la extensa duración de este régimen militar a partir de la

---

<sup>16</sup> (Arradiaga 1985: 151)

<sup>17</sup> (Cristi 2000: 115)

enorme concentración del poder y la autoridad en Pinochet: “Pinochet distance himself from the military institution itself, creating a government that was eminently personal in nature and not immediately responsive to pressures from the officer corps [...] the process of personalization and institutionalization may prove complementary rather than contradictory [...] strong personal leadership is a possible source of regime resilience [...] the personalization of power may represent less the Achilles’ heel of authoritarianism than its keystone” (Remmer 1989: 134). Los principales autores que sostienen esta perspectiva de análisis son Huneus (2000), Arceneaux (1997), Valenzuela (1995), Arriagada (1985, 1998) y Remmer (1989).

Sin embargo, Robert Barros (2002) ha aportado una perspectiva notablemente innovadora, llegando a conclusiones divergentes sobre la naturaleza de este sistema político autoritario. Según Barros, es un error considerar a esta dictadura como personalista ya que la organización del poder fue, desde el primer momento, colegiada. Cada una de las armas de las Fuerzas Armadas estaba representada en la Junta Militar, que ejercía el “comando supremo de la Nación”. Si bien entre 1974 y 1975 se produjeron cambios institucionales que llevaron a una división del poder, donde el Poder Ejecutivo quedó en manos del Presidente Pinochet y el Legislativo a cargo de la Junta Militar, la Junta tuvo la capacidad de institucionalizar, de forma autónoma, una serie de reglas para el proceso legislativo que siempre le impusieron fuertes limitaciones a las medidas que quería implementar Pinochet desde el Ejecutivo. Según Barros, es incorrecto concluir, a partir del hecho de que Pinochet haya concentrado todo el poder de la presidencia de la Nación y la comandancia en jefe del Ejército no se puede concluir que la junta no haya podido imponerle límites a su voluntad: “Pinochet could not unilaterally legislate nor mold the Junta at his whim [...] No single actor could unilaterally impose binding norms upon the other actors within the power bloc [...] Pinochet never enjoyed authority to legislate by decree nor to mold the composition of the legislative body at his discretion” (Barros 2002: 38, 82).

Tomando en cuenta ambas perspectivas, se analiza el momento normalizador de la dictadura militar chilena a partir de las dos dimensiones propuestas por Remmer (1989). Sin embargo, no se comparte, en su totalidad, la caracterización que la politóloga estadounidense realiza de la misma. Es decir, se considera que la tipología que propone es útil ya que permite analizar en profundidad diversos aspectos fundamentales para explicar

la mayor o menor capacidad refundacional, pero no se comparte como esta autora caracteriza a la dictadura chilena a partir de estas dimensiones.

En este apartado, el análisis del “momento normalizador” de la dictadura chilena se realiza de forma diferente al del *Proceso de Reorganización Nacional*. En el caso chileno, no es posible describir toda la estructura del diseño institucional del régimen, el arreglo y la división del poder, los principales órganos del Gobierno ya que, a diferencia del *Proceso*, la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones, en el momento normalizador, sufrió numerosas modificaciones en los primeros años de gobierno. Por eso, es imposible describir, en el caso chileno, la estructura del régimen político de la misma forma que se realizó en el caso del *Proceso*, ya que el régimen político chileno, en el momento normalizador, no se constituyó de una forma determinada e invariable, sino que fue evolucionado mediante numerosos cambios institucionales, que finalizaron en 1976 (luego de que la Junta Militar estableciera los procedimientos legislativos). En este proceso de cambio del régimen político, el Decreto Ley 527 (Junio de 1974) marcó un punto de inflexión ya que le entregó el control del Poder Ejecutivo a Augusto Pinochet. Entonces, el régimen político consolidado en 1976 fue muy distinto al establecido en 1973: “Desde el punto de vista institucional, la estructura de poder existente en esos días [1973] es muy diferente de la que se consolidaría después” (Arradiaga 1998: 29). Por lo tanto, el régimen político del momento fundacional será analizado mediante el proceso político que llevó a consolidarlo de forma definitiva en 1975-1976. Además, tal como se realizó en el análisis del *Proceso de Reorganización Nacional*, se incorpora en la dimensión “Nivel de concentración del poder y la autoridad en un cuerpo colegiado (Junta Militar) o en uno unipersonal (presidencia)”, el nivel de distribución del poder *dentro* de cada una de las armas, es decir, cuán disperso estaba el poder *verticalmente* dentro de cada una de las fuerzas.

## **2. II. 2. Evolución del régimen y sistema político instaurado en 1973**

La génesis, es decir, las condiciones de origen de esta dictadura, fue muy diferente de la experiencia del *Proceso*. Si bien es cierto que ni los Comandantes en Jefe de la dictadura argentina ni los de la dictadura chilena confeccionaron, en los meses previos al golpe, un plan político diseñado y consensuado con el objetivo de refundar el sistema político y la estructura económica, se podría afirmar que los Comandantes en Jefe del *Proceso* tuvieron mayores niveles de cohesión y consenso internos para ponerse de acuerdo respecto del “arreglo de poder” que debía instaurarse en el “momento normalizador”, es decir, el tipo de régimen político normalizador, el conjunto de reglas, procedimientos y órganos de toma de decisiones que organizarían y distribuirían el poder del sistema político. Desde los primeros días de existencia de la dictadura argentina, se implementó un esquema de gobierno que, más allá de algunos cambios, seguiría intacto en lo que respecta a sus fundamentos, hasta el final de la dictadura. En cambio, en la dictadura chilena, el diseño institucional y la distribución del poder establecidos en la etapa inicial del momento normalizador sufrieron numerosas modificaciones.

En cambio, en la experiencia chilena, en el momento de dar el golpe, los Comandantes en Jefe no tenían diseñado un modelo de diseño institucional determinado para la dirección del gobierno. Solamente los unía un profundo consenso negativo que consistía en la desesperada necesidad de poner fin al proceso de reforma socialista que había estado llevando a cabo el gobierno de Salvador Allende y que había sumergido al país en una profunda crisis política, polarización social y depresión económica. Recién en 1976, lograron establecer claramente la manera en la cual la Junta Militar ejercería los poderes constituyentes, cuál sería la relación entre la Junta y el Poder Judicial y, fundamentalmente, de que forma se distribuirían las funciones y las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, entre el Presidente y la Junta, y, por último, cuáles serían los alcances y límites de los mismos. En este apartado, se describirá en detalle de qué manera este esquema institucional fue evolucionando desde 1973 hasta 1976.

La configuración de una tradición militar donde las Fuerzas Armadas se constituyeron a sí mismas como organizaciones disciplinadas, jerárquicas y profesionales, abocadas a tareas de defensa nacional y alejadas de los asuntos políticos, subordinadas a las autoridades constitucionales, tuvo un impacto directo tanto en la dificultad de organizar el

golpe como en la imposibilidad de acordar un diseño institucional para el régimen militar. La tradición legalista presente en las Fuerzas Armadas y la ausencia de experiencias autoritarias durante 40 años de gobiernos civiles ininterrumpidos, constituyeron un obstáculo para los militares que habían conformado la coalición golpista pudieran, en los meses previos a la instauración del régimen militar, llegar a acuerdos respecto de la futura organización del poder, es decir, para que pudieran ponerse de acuerdo respecto del régimen político que debía regular las relaciones de poder en el período normalizador. Respecto de la preparación operativa del golpe, mientras el Ejército estuvo bajo el mando del General Carlos Prats, a los generales y coroneles que querían dar por terminado el gobierno de Allende les resultó muy complicado establecer reuniones con los miembros de las otras armas (Prats 1985). Luego del pase a retiro de Prats (24 de agosto de 1973), asume como Comandante en Jefe el General Augusto Pinochet que era considerado como un oficial constitucionalista que se sumó al movimiento golpista recién el 9 de septiembre, es decir, solo tres días antes del golpe. En cambio, en la Fuerza Aérea la situación fue muy distinta ya que el General Gustavo Leigh era un férreo opositor a Allende y, además, contaba con el apoyo de su alto mando respecto de la necesidad poner fin al gobierno de la Unidad Popular. La situación de Carabineros y de la Marina era más compleja aún ya que también se encontraban divididos respecto de la deseabilidad de poner fin al orden constitucional. En el caso de la marina, el vicealmirante José Toribio Merino, férreo opositor a Allende, solo pudo lograr desplazar al almirante Raúl Montero, defensor del orden constitucional, el mismo día del golpe, contando con el apoyo de la mayoría de los vicealmirantes. Algo similar ocurrió en Carabineros donde el General Mendoza usurpó la posición del director general, ocupado por el General Sepúlveda. La situación se puede resumir de la siguiente manera: “en los casos de la Armada y la Fuerza Aérea, estaban comprometidos institucionalmente los altos mandos, con la excepción del Almirante Montero en la Armada. No ocurría lo mismo en Carabineros ni en el Ejército. En este último, los inspiradores, organizadores y autores principales del golpe, habrían sido generales que no figuraban entre las más altas antigüedades” (Arriagada 1985: 60).

Por otro lado, a diferencia del caso argentino, las Fuerzas Armadas debieron afrontar la crisis política de los años 1972 y 1973 sin tener ninguna experiencia previa respecto de la realización de un golpe de estado y de la administración del Estado: “the

Chilean armed forces did not have extensive past experience of coup making or military rule to draw upon – these had to be worked out along the way” (Barros 2002: 42). Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones para establecer el diseño institucional del momento normalizador (el régimen político del momento normalizador) que en Argentina comenzó a mediados de 1975 y finalizó en Febrero de 1976 (un mes *antes* del golpe militar), en Chile comenzó el día del golpe y finalizó dos años *luego* de haberse iniciado el gobierno militar: “The institutional organisation of military rule would have to be settle once in power” (Barros 2002: 37). Esta diferencia se explica como consecuencia de las distintas trayectorias históricas de las Fuerzas Armadas chilenas respecto de las argentinas, que sí contaban con numerosas y cercanas experiencias previas al respecto: “the officers plotting Allende’s overthrow were in no position to arrive at extensive agreements regarding the institutional contours of military rule nor the content of specific policies [...] at the time of the coup there has been preparation for taking action against the Allende government, but little coordination among the armed forces as to how to govern or how long to remain in power” (Barros 2002: 43). Dada esta situación de incertidumbre respecto del apoyo del conjunto de las Fuerzas Armadas al golpe, el General Leigh y el Almirante Merino, que fueron los principales artifices del golpe de estado, tuvieron como principal preocupación mantener el orden y la seguridad interna y, de esta forma, evitar una guerra civil como consecuencia de una posible división militar que llevara a un enfrentamiento entre las facciones golpistas y las defensoras del orden constitucional.

La Junta Militar se constituyó formalmente como tal en la mañana del 12 de septiembre de 1973, mediante el *Acta de Constitución de la Junta de Gobierno* (Decreto Ley N° 1). Sergio Rillón, asesor jurídico de la Armada y uno de los redactores de este decreto, confirmó que, ante la falta de acuerdos entre los militares respecto qué se debía hacer, el *Acta de Constitución de la Junta de Gobierno* debió ser confeccionada en base al documento fundacional de la anterior Junta Militar de 1932 (Barros 2002: 45). Este documento, tanto en su breve extensión como en su ambiguo contenido, permite inferir que los Comandantes en Jefe no tenían ningún plan respecto de cómo estructurar el gobierno militar. En igual sentido, la primera proclamación institucional de las Fuerzas Armadas no ofreció demasiados elementos para especificar los cuáles serían las funciones de los nuevos órganos de gobierno, sus alcances, poderes y limitaciones. Respecto de la organización



institucional, se da por constituida la Junta de Gobierno, compuesta por los tres comandantes en jefe y el director general de carabineros, que asume el “Mando Supremo de la Nación” y designa a Augusto Pinochet como Presidente de la Junta. Si bien quedó establecido que la Junta Militar era el órgano más poderoso del régimen, ya que concentraba el ejercicio de los poderes ejecutivos, legislativos y constituyente, la manera bajo la cual ejercería estos poderes aún no había sido definida. Además, el rol de la presidencia de la junta tampoco había sido especificado: “Rather than an organizational constitution of the structure of military rule, D.L. N<sup>o</sup>. 1 was merely a first instrument to legalize the Junta” (Barros 2002: 46). Ya en la primera reunión de la Junta, además de firmar el *Acta*, se comenzó a discutir el primer equipo de gobierno, es decir, el primer gabinete de la Junta Militar: “Nadie tenía planes. Nadie había pensado en nombres. Nadie iba a postular candidatos. Solo hubo un acuerdo previo: repartir los ministerios claves entre las distintas ramas de las FF.AA. Si había cupo para algún civil, cuanto mejor” (Cavallo et al 1997: 15). En esta primera reunión también se acordó que la Junta decidiría todos los asuntos por la unanimidad de la voluntad de sus miembros y que la presidencia de la misma sería rotativa. En cambio, el *Proceso*, desde sus inicios, tanto en su *Acta*, *Estatuto* y *Proclama*, implementó, tanto un diseño institucional como un gabinete de gobierno, que había sido previamente consensuado entre los Comandantes en Jefe. Es decir, el *Proceso* instauró un régimen político, para el momento normalizador, que había sido diseñado y negociado entre los Comandantes en Jefe previamente al golpe de estado.

Si la junta militar chilena adoptó un diseño institucional diferente, de una forma muy diferente, fue como consecuencia de que las Fuerzas Armadas de ese país 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 *onganiato*: 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 de establecer previamente el diseño institucional y las reglas de decisión antes de dar el golpe para mantener e incluso poder incrementar su poder dentro de las Fuerzas Armadas.

En cambio, los Comandantes en Jefe que llevaron a cabo el golpe, en Chile, no tuvieron la necesidad de establecer previamente (y, de haber sido así, difícilmente podrían haberlo logrado) el régimen político del momento normalizador como consecuencia de que no eran conscientes de la importancia fundamental de estas instituciones para resguardar su poder: “the military undertook the task of demobilizing chile’s highly politicized society. But the commanders of the armed forces were unprepared for their most important challenge: governing a shattered country. Aside from a commitment to vague notions of national security, they had, in the words of former air commander and junta member Gustavo Leigh, 'no program, no plans, nothing'. Nor did they have a clear notion of how a military government should be organized [...] Chile had no precedent for military rule within memory; its officers, who had traditionally been subordinated to civilian authority, were well-versed in warfare but singularly unprepared for government” (Valenzuela 1995: 26-27).

En consecuencia, la Junta Militar chilena tuvo que crear e implementar el diseño institucional que debía regular el poder en el “momento normalizador” mientras debía afrontar los desafíos de la gestión del gobierno y del Estado. Lo que el *Proceso* había logrado realizar antes del golpe, los militares chilenos lo tuvieron que hacer durante los dos primeros años de gobierno. Esta diferencia en el *timing* es crucial para poder explicar, en parte, por qué estos arreglos institucionales y de distribución del poder fueron tan diferentes. En el caso argentino, las múltiples diferencias de poder y divisiones políticas que existían, por un lado, entre el Ejército, la Aeronáutica y la Marina, y, por el otro, entre los diferentes grupos internos y entre los tres comandantes en jefe y sus altos mandos, se cristalizaron en un arreglo institucional previo al golpe, que logró dividir el poder de tal forma que distintos grupos de actores podrían bloquear prácticamente cualquier decisión futura del gobierno. Esto generó un régimen militar con un conjunto de actores de veto que dificultaban tomar numerosas decisiones, en particular, las que se referían a la misma posibilidad de modificar “el arreglo de poder” y de confeccionar un plan político unificado y coherente que fuese implementado por el gobierno militar, en representación del conjunto de las Fuerzas Armadas. En el caso chileno, los Comandantes en Jefe, antes del golpe de Estado y como consecuencia de que no se encontraban divididos, enfrentados e influidos por experiencias autoritarias previas que los llevaran a buscar un diseño institucional

específico para establecer una distribución del poder particular en el futuro gobierno militar, estaban muy poco preocupados en desarrollar un régimen político que estableciese un sistema de toma de decisiones donde estuviera muy especificado qué órganos debían ejercer ciertos poderes y qué procedimientos deberían regular ciertas decisiones: “a demand for such rules may be likely to arise only when conflicts are anticipated among the members of the decision making body. Here, differences in experience might explain the sharp contrast between the absence of any initial dictatorial public law in Chile and the immediate promulgation of such a body of law by the Argentine armed forces upon taking power [...] In Chile, such precedents were absent [en referencia a la *Revolución Argentina*], and a concern with the need for procedural rules emerged only as the dangers and inconveniences of unregulated decision making became apparent. Thus, in the course of 1974 and 1975, the dictatorship public law was enacted as a by-product of internal conflicts over the nature of the presidency of the Junta, legislative procedures, and the fusion of legislative and executive functions in the Junta” (Barros 2002: 48-49). Augusto Pinochet, Gustavo Leigh, José Toribio Merino y César Mendoza, a diferencia de los militares argentinos, no eran conscientes del impacto fundamental que tendrían las instituciones políticas establecidas en el momento normalizador para la dinámica política del sistema político.

Desde los primeros días luego del 11 de septiembre, la Junta comenzó a tomar diferentes medidas para lograr centralizar y coordinar el proceso legislativo y de toma de decisiones administrativas, teniendo siempre como objetivo darle al régimen una legitimidad basada centralmente en la legalidad de sus actos (Huneus 2000: 228). Por eso, creó dos órganos que perseguían objetivos diferentes. Por un lado, el *Comité de Asesoría y Coordinación Jurídica de la Junta de Gobierno* se ocuparía de asesorar a los miembros de la Junta militar en la gestión diaria del Estado, especialmente, en la adopción de diversas medidas legales. Por otro lado, el 23 de septiembre de 1973 se creó, por un decreto de la Junta, una *Comisión Constituyente* compuesta por prominentes profesores de derecho constitucional y algunos políticos, cuyo objetivo era comenzar a trabajar en un nuevo proyecto constitucional. En el decreto donde se establecía su creación se mostraba la “aspiración de realizar un profundo cambio institucional [...] considerando la necesidad de reconstituir, renovar y perfeccionar la institucionalidad fundamental de la República”

(Huneus 2000: 230). Esta comisión debería redactar un anteproyecto constitucional que luego sería evaluado por la Junta de Gobierno. En el próximo capítulo se analizará en detalle la importancia fundamental de esta Comisión en el momento fundacional.

Se suele afirmar que el poder político, luego de que el orden constitucional se terminara, se depositó en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la máxima autoridad del país fue la Junta Militar, compuesta por los Comandantes en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet, de la Fuerza Aérea, Gustavo Leigh, de la Marina, José Toribio Merino, y el Director General de Carabineros, César Mendoza. De hecho, esta es una de las pocas características del sistema político que nunca se modificó: “no hay gobierno de las Fuerzas Armadas, en cuanto ellas no tienen atribución ni responsabilidad en la discusión y determinación de las políticas” (Arradiaga 1985: 113). Debe realizarse una aclaración al respecto. Sin dudas, tanto el *Proceso* como la dictadura militar chilena fueron dos sistemas políticos militares. Es decir, ambos sistemas consistían en el control del aparato estatal por parte de los militares, en la drástica reducción del electorado respecto de los residentes y en el acatamiento de las órdenes emitidas desde la Junta Militar y del Poder Ejecutivo por parte de la sociedad civil (relaciones de dominación). Ambos sistemas políticos militares se “sostenían” en las Fuerzas Armadas, que fueron el “pilar” que garantizaron su supervivencia. Es imposible pensar en ambos gobiernos militares sin el sostén de las instituciones militares. Por eso, si bien es cierto que los Comandantes en Jefe en Chile tuvieron, respecto de sus subordinados, altos niveles de autonomía, gran cantidad de poderes y recursos unilaterales impensables en el caso del *Proceso*, ellos también eran “representantes” de cada una de sus armas y, por lo tanto, eran miembros de la Junta Militar en tanto miembros supremos de las Fuerzas Armadas. Ellos no ocupaban ese lugar en virtud de su carisma, de su conocimiento técnico o de la elección por parte del resto de los militares. En cambio, lo hacían en función de ser los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. De todas maneras, es indiscutible que las Fuerzas Armadas chilenas no contaron con los recursos financieros, corporativos, organizacionales ni con los numerosos canales institucionales que tuvieron sus homólogas argentinas. En Chile, las Fuerzas Armadas, en tanto institución, no estaban involucradas en la gestión diaria del gobierno ni en la confección de los planes políticos refundacionales.

La Junta tenía el ejercicio del *Mando Supremo de la Nación, es decir*, en un mismo órgano confluían los poderes legislativo, ejecutivo y constituyente. En este sentido, la designación de Pinochet fue puramente nominal: “all members of the Junta were simultaneously engaged in executive and legislative functions” (Barros 2002: 49). Si bien la Junta decidió, en los primeros meses y por cuestiones de practicidad, que cada uno de sus miembros se encargara de coordinar ciertas áreas específicas, el cuerpo en pleno se encargaba de todos los asuntos del gobierno: “In the absence of any external legislative body, at least initially, it appears the members of the Junta saw no need to locate executive and legislative decision making in distinct bodies” (Barros 2002: 50).

Desde un primer momento, el general Leigh y el almirante Merino se resistieron a nominar a un Presidente fuerte que tuviese más atribuciones que la Junta y que gozara de las numerosas facultades que tenía el Presidente de la República según el sistema constitucional vigente hasta 1973 (Huneus 2000: 279). Desde un punto de vista formal (es decir, siguiendo un criterio de antigüedad en el cargo), la presidencia de la Junta le correspondía al General Leigh, ya que él era el Comandante en Jefe con mayor antigüedad. En cambio, la justificación que se utilizó para designar a Pinochet consistió en que la Junta utilizaría la antigüedad de las instituciones que formaban parte de la totalidad de las Fuerzas Armadas como el criterio de selección. El Ejército era el arma más antigua, por lo tanto, Pinochet debía ser designado presidente. Sin embargo, en definitiva y de forma implícita, fue la gran superioridad del Ejército (en el sentido del mayor control territorial sobre la población) respecto de las demás armas lo que explica que Pinochet haya asumido como presidente (Cavallo 1997: 23). Hasta la sanción del *Estatuto de la Junta de Gobierno* (26 de Junio de 1974) los miembros de la Junta habían acordado, en su primer reunión del 12 de septiembre de 1973, de manera informal (en un “pacto de caballeros”), que la Presidencia de la misma sería rotativa y por mandatos breves, siendo el presidente un *primus inter pares*.

Sin embargo, ¿por qué Pinochet logró modificar la situación de la Presidencia de la Junta y asumir el Poder Ejecutivo con la sanción del *Estatuto de la Junta de Gobierno*? La intención original de la Junta de convertirse en el único órgano de decisión relevante del gobierno no se pudo sostener ya que esta aspiración descansaba sobre dos supuestos que no se cumplieron. Por un lado, la Junta afrontó una gran cantidad de problemas (que eran



además sumamente variados). Por otro lado, existieron grandes diferencias personales entre Pinochet y Leigh: “las condiciones políticas y económicas apuntaban hacia la constitución de un Poder Ejecutivo unipersonal y hacia una disminución del poder de la Junta. Éste era, por lo demás, el objetivo del general Pinochet, favorecido por dos elementos centrales: el Ejército y el tiempo” (Huneeus 2000: 279).

Entonces, desde el inicio del sistema político militar, se producen dos procesos institucionalmente diferenciados. Por un lado, hay concentración del poder en la Junta Militar (respecto de los demás miembros de las Fuerzas Armadas). A su vez, el General Pinochet comienza a concentrar poder dentro de la Junta Militar: “Paralelamente a esta 'escalada' en la concentración del poder en manos de la Junta Militar [...] se va produciendo un fenómeno similar, esta vez al interior de ella y que consiste [...] en la 'capitis diminutio' de la Junta en beneficio de una concentración del poder en manos del Comandante del Ejército” (Arradiaga 1985: 150).

Respecto del primer proceso, la gran concentración del poder dentro de la Junta Militar, los Comandantes en Jefe se encargaron de establecer un mando muy firme y jerárquico respecto de, en general, toda su arma, y, en particular, de los altos mandos militares: “producido el golpe militar de 1973, el proceso de deliberación, que había llegado a ser muy activo, fue rápidamente revertido como producto de una política sistemática de los Comandantes en Jefe, y muy especialmente, del general Pinochet” (Arradiaga 1985: 114). El factor central que le permitió a la Junta Militar concentrar el poder dentro del sistema político militar fue el cambio radical que realizaron sus miembros en los criterios de designación y remoción de los cargos militares dentro cada una de las armas: “se ha destruido el sistema de pesos y contrapesos que protegía la carrera de los oficiales y entregar su resolución a la decisión cada vez más discrecional del gobernante militar” ” (Arradiaga 1985: 172). Los Comandantes en Jefe suspendieron las Juntas Calificadoras y de Apelaciones y asumieron plenos poderes para decidir sobre la suerte de sus subordinados: “era necesario ordenar, clarificar y alinear el panorama interno. La mayoría sabía que eso tendría sus costos, pero entonces menos que nunca podía disgregarse la unidad del mando. Una sola conducción, una sola línea. Mano de hierro” (Cavallo 1997: 23). Este nuevo sistema de calificaciones, que fue finalmente establecido por el Decreto Ley N° 624 del 26 de agosto de 1974, presentó dos características muy relevantes para el



funcionamiento del gobierno militar y del sistema político: “sacaba el asunto de los ascensos y retiros del conocimiento de cualquier otro organismo que no fuera la propia rama de las fuerzas armadas correspondiente; y, segundo, entregaba dentro de ella a los comandantes en jefe respectivos un mucho mayor poder para resolver sobre estas materias” (Arradiaga 1985: 182). Es decir, generó un monopolio del funcionamiento de cada una de las armas en su Comandante en Jefe particular. Esta misma característica que, desde el inicio del régimen, le permitió a los Comandantes en Jefe evitar que los altos mandos militares fueran un órgano de gobierno decisorio independiente de la Junta, fue el factor clave que lo habilitó a Pinochet a llegar a controlar el futuro Poder Ejecutivo, con una mayor autonomía respecto de la Junta.

Respecto del segundo proceso, la situación de Pinochet, en el inicio del gobierno militar, en términos comparativos con los demás miembros de la Junta, era particularmente delicada. En realidad, Pinochet nunca formó parte de la conspiración que llevó al golpe, pero ante la firme decisión de la Fuerza Aérea (Gustavo Leigh), de los altos mandos de la marina (José Toribio Merino) y de algunos generales muy influyentes en el Ejército (Oscar Bonilla y Sergio Arellano) de finalizar con el gobierno de Allende, tuvo que dar su visto bueno para que la operación tuviese éxito y evitar una confrontamiento armado dentro de las Fuerzas Armadas. En el proceso de dar el golpe de Estado, Pinochet fue un “swing-man”, es decir, el último actor que era necesario para poder llevar a cabo el procedimiento: “Needler señala que los que inician la preparación del golpe de Estado –sus instigadores– necesitan formar una coalición de militares decisiva que lo apoye. En este marco, juega un rol clave el último hombre (o grupo de hombres) que adhiere al golpe antes de que se inicie y que le otorgan el margen crítico de apoyo que lo hará exitoso” (Arradiaga 1985: 60-61). Por otro lado, ante un creciente proceso de polarización social y política, el Ejército experimentó, un estado deliberativo en los años 1972 y 1973 donde el Comandante en Jefe Carlos Prats consultaba regularmente a sus generales las decisiones que quería tomar para evitar la crisis constitucional (Arradiaga 1985: 49-50). Esta situación permitió que distintos generales adoptaran un rol muy importante en el inicio del gobierno militar. Como consecuencia de estos factores, Pinochet era consciente que su posición dentro del Ejército era delicada y debía tomar medidas urgentes para revertirla: “Pinochet tenía una estructura mayoritariamente alineada. Pero desde el comienzo la deliberación fue, sino nula, muy

escasa. Estilo e historia militar pesaban sin duda en el hecho de que Pinochet no compartiera sus decisiones con los mandos inferiores y solo en contadas ocasiones describiera sus proyectos ante ellos. Pero, a pesar de las diferencias, en todos los casos había que introducir profundas transformaciones. Lo más difícil era, por cierto, la cúpula del ejército” (Cavallo 1997: 23).

Entre septiembre de 1973 y abril de 1974, Pinochet comenzó a realizar numerosos cambios en el alto mando del Ejército, pasando a retiro tanto a oficiales que no hayan estado a favor de la realización del golpe militar como a aquellos que desempeñaron un rol fundamental en el golpe de estado. El objetivo era depurar tanto a los escasos simpatizantes de Allende como a aquellos que tuvieron un papel importante en el golpe y que, por tanto, podrían cuestionar la legitimidad de origen del liderazgo de Pinochet (Cavallo 1997: 24-26). Ya el 21 de septiembre de 1973, mediante el Decreto Ley N° 33 de la Junta Militar, se suspendieron las Juntas Calificadoras y de Apelaciones del Ejército, quedando en manos del Comandante en Jefe sus atribuciones: “Ello le confirió total discrecionalidad para realizar los cambios en el alto mando, pudiendo sacar a los oficiales que no eran de su confianza reemplazándolos por otros que sabía acatarían sus órdenes. Siguió una cuidadosa y gradual política de nombramientos para conseguir un cuerpo de generales fiel a sus decisiones” (Huneeus 2000: 149). El 24 de diciembre de ese mismo año, el Decreto Ley N° 220 estableció un nuevo mecanismo de calificación donde el ascenso y el retiro de cualquier oficial era un derecho exclusivo del Comandante en Jefe (Arradiaga 1985: 176). En primer lugar, mediante el nuevo mecanismo y procedimiento de ascensos y retiros, aumentó el número de generales, creando una mayor cantidad de oficiales que le debían el ascenso a la voluntad discrecional de Pinochet. En segundo lugar, se produjo una disminución del tiempo necesario para llegar a ser parte del alto mando militar del Ejército. En tercer lugar, la distancia (en términos del número de promociones) entre el Comandante en Jefe y el resto de los generales se profundizó año tras año.

Este cambio de reglas en el interior del Ejército y la consolidación del poder indiscutible de Pinochet, generó una alta inestabilidad y gran discrecionalidad en la carrera de los oficiales del Ejército y, por lo tanto, un clima de inseguridad donde todos los generales debían hacer explícita su lealtad a su Comandante en Jefe. A partir de ese momento, los miembros del Ejército que ocuparon cargos gubernamentales no lo hicieron

por mérito o consistencia técnica, sino por su lealtad a Pinochet. Este conjunto de cambios institucionales en la principal arma de las Fuerzas Armadas, le permitió a Pinochet ejercer un liderazgo institucional, favoreciendo oficiales de su confianza y evitando cualquier intento de removerlo de la Comandancia: “Este tipo de liderazgo excluyó la posibilidad de que el cuerpo de generales discutiera decisiones políticas superiores del régimen” (Huneus 2000: 143). La consolidación de la unidad del Ejército bajo el liderazgo de Pinochet es un elemento clave para comprender los cambios que experimentaron tanto el régimen como el sistema político autoritario desde 1973 hasta 1976. El resultado de la política militar que impuso Pinochet desde la Comandancia del Ejército tuvo consecuencias muy importantes para consolidar permanentemente su liderazgo en esa arma y en la Junta: “A su vez, al interior de su propia institución, Pinochet había maniobrado hábilmente de modo de sacar fuera del Ejército a quienes habían sido los principales organizadores del golpe militar. Tres de ellos, los generales Torres, Vivero y Nuño, pasaron a retiro antes de un año. Bonilla, el más carismático de los generales, falleció en un accidente aéreo en marzo de 1975. Arellano, dentro del ejército el real organizador del golpe, dejó el servicio activo en enero de 1976, y Javier Palacios, el hombre que había ocupado La Moneda, lo hace a fines del año siguiente, en noviembre de 1977. A partir de ese momento, nunca más Pinochet volverá a tener un par al interior del cuerpo de generales de su institución” (Arradiaga 1998: 46). Esta situación, como se verá en el próximo capítulo, nunca se produjo en Argentina, donde los sucesivos Comandantes en Jefe del Ejército debieron evitar constantemente el surgimiento de *challengers* que desafiaron su liderazgo.

Por otro lado, ya en los primeros meses de 1974, el sistema de tomas de decisiones se tornó ineficiente como consecuencia de la fusión de los poderes ejecutivos y legislativos en la Junta, que trataba todos los temas del gobierno, la estructura de decisión informal y la distribución del poder entre sus miembros, la excesiva cantidad de decretos-ley y los problemas jurídicos que se generaron con el control de constitucionalidad que estaba ejerciendo la Corte Suprema y el control administrativo de la Contraloría. Por lo tanto, se produjo el reclamo incesante del almirante Merino y el general Leigh para especificar la estructura institucional de la Junta y crear una separación parcial de los poderes ejecutivo y legislativo: “This void provided fertile ground for the play of personal ambitions and machinations to monopolize power” (Barros 2002: 51). En primer lugar, los Comandantes

querían clarificar la situación de la Presidencia de la Junta, a cargo del General Pinochet, y los procedimientos de decisión de la Junta. Los sucesos entre el golpe de Estado y la Sanción del *Estatuto de la Junta de Gobierno* (Junio de 1974) fueron fundamentales para comprender las modificaciones institucionales del régimen político.

El 6 de octubre de 1973, Pinochet impulsó, desde la comandancia del Ejército, la creación de un grupo asesor del Presidente de la Junta, que se convertiría, en noviembre de 1973, en el Comité Asesor de la Junta (COAJ), a cargo del coronel Julio Canessa: “la Junta comenzó a recibir el apoyo de un grupo de oficiales de las tres ramas de las FFAA, convocados por el general Pinochet para cumplir labores de asesoría [...] funcionó bajo la dirección del Ejército” (Huneus 2000: 273). Si bien el COAJ estaba conformado por oficiales de todas las armas, el Ejército claramente predominaba y su función consistía en fortalecer la posición de Pinochet dentro de la Junta tratando de finalizar con la idea de una presidencia rotativa y proponiendo una separación entre los poderes legislativos y ejecutivos (Huneus 2000: 145). A su vez, la Secretaría General de Gobierno y el Estado Mayor Presidencial también fueron dos órganos centrales para explicar la concentración del poder de Pinochet.

Simultáneamente comenzaron a surgir debates dentro de la Junta Militar y de estos organismos respecto del tiempo que debía durar el sistema político autoritario (Barros 2002: 54-55). Es posible inferir que esta superposición no fue casual. Las argumentaciones, tanto a favor de un Poder Ejecutivo fuerte, monocéfalo, con una alta autonomía respecto de la Junta Militar como a favor de institucionalizar un Poder Ejecutivo colegiado, estaban vinculadas a diferentes posturas respecto de cuánto tiempo debía durar el sistema político militar y qué tipo de reformas debía imponer el gobierno sobre la economía, la política y la sociedad. Durante la primera mitad de 1974, la COAJ, que respondía directamente al General Pinochet y estaba compuesta en su gran mayoría por oficiales del Ejército, preparó un *proyecto* de Estatuto de la Junta Militar. El COAJ, desde sus inicios, recomendó desechar la idea de una presidencia rotativa (Cavallo 1997: 28). Esta acción se enmarcaba dentro de una estrategia general de Pinochet para minimizar el poder de la Junta y consagrarse como Presidente de la República, es decir, como máxima autoridad del país: “General Pinochet’s machinations to be named President of the Republic were part and parcel of a scheme to institute an absolute dictatorship” (Barros 2002: 56). Sin embargo,

este *proyecto* de Estatuto, que de alguna forma representaba las preferencias de Pinochet, difiere notablemente de la *versión definitiva del Estatuto de la Junta de Gobierno*.

La implicancia principal del *proyecto* del Estatuto confeccionado por la COAJ consistía en una enorme concentración del poder en el General Pinochet, alterando significativamente el régimen militar existente, constituyendo una dictadura personalista del Comandante en Jefe del Ejército. De acuerdo con esta propuesta institucional, el Poder Ejecutivo quedaría en manos de Pinochet, lo que implicaba el fin de la presidencia rotativa, sin especificar el plazo de duración en su cargo como presidente. Además, la Junta ya no decidiría por unanimidad, sino por mayoría simple y, además, Pinochet contaría con un voto extra en el caso de empate. Es decir, para que la Junta Militar pudiese imponer una resolución legislativa, se debería conformar una coalición de veto (Mendoza, Leigh y Merino) que debían votar contra Pinochet. En caso contrario, si Mendoza votara igual que Pinochet, éste podría hacer uso de su voto “extra” para desempatar y así imponer su voluntad: “The suppression of the unanimous decision making was a formula for a dictatorship of the army president” (Barros 2002: 57).

Sin embargo, en el *Estatuto* definitivo (Decreto Ley 527), el 26 de Junio de 1974, la Presidencia de la Junta le correspondería a Pinochet, pero la regla de decisión para que la Junta apruebe cualquier ley continuaría siendo la unanimidad. De acuerdo con la nueva normativa, el Presidente de la Junta era responsable por la administración general del país y mantener el orden interno y la seguridad externa. La Junta ocupaba el rol del Poder Legislativo, que la Constitución de 1925 le asignaba al Congreso Nacional. Asimismo, el presidente debía consultar a la Junta para que ella apruebe, por ejemplo, la conformación de su gabinete y el nombramiento de gobernadores, intendentes y miembros de la corte suprema. Por otro lado, el presidente no tenía la prerrogativa de nombrar y llamar a retiro a los comandantes en Jefe de cada una de las armas, que todos los presidentes civiles habían tenido bajo la constitución de 1925: “Yet strikingly the commanders of the armed forces in 1974 were not willing to grant such authority to a president drawn from their own ranks” (Barros 2002: 59). Pinochet no tenía capacidad para interferir con el funcionamiento interno de las otras armas de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, el Presidente de la Junta no podía designar ni obligar a que los Comandantes en Jefe fueran retirados, salvo en casos de “muerte, renuncia o impedimento absoluto” (*Estatuto*, Artículo 18), siendo su sucesor

elegido por los demás miembros de la Junta: “Pinochet’s discretionary powers over the army did not extend into the other services” (Barros 2002: 60). Por último, la Junta Militar tenía otra prerrogativa que el Congreso Nacional no había poseído: iniciativa legislativa en áreas de gastos de gobierno y en cuestiones tributarias, que hasta 1973 eran exclusivas del presidente (Barros 2002: 61). Contrariamente a lo que se suele afirmar, el *Estatuto* no fue el triunfo de la posición de Pinochet ya que debió negociar todo su contenido con la Junta y entregarle poder de veto: “La COAJ consideró que el presidente se había amarrado de manos con las concesiones a la unanimidad de la Junta en las decisiones ejecutivas. En particular, el nombramiento de altos funcionarios (y sobretodo ministros), sujeto al acuerdo de la Junta, podría significar graves perturbaciones” (Cavallo 1997: 32). El *Estatuto* aumentó la tensión entre los miembros de la Junta, especialmente, entre Pinochet y Leigh. La ceremonia donde se promulgó el Estatuto fue organizada por el Presidente, sin consultarles a los demás miembros de la Junta y generó un enorme malestar en el general Leigh (Cavallo 1997: 32).

A partir de las notables diferencias entre el *proyecto de Estatuto* (COAJ) y el *Estatuto definitivo* promulgado por la Junta Militar, es posible inferir válidamente que las ambiciones de poder que tenía Pinochet se vieron fuertemente limitadas por la consolidación de la Junta Militar como la *cabeza autónoma* del Poder Legislativo. El general Leigh y el almirante Merino lograron mantener el control absoluto sobre la Fuerzas Aérea y la Marina, respectivamente, y, además, mantuvieron cada uno de ellos un poder de veto dentro de la Junta Militar. A diferencia de lo que sucedió en el *Proceso de Reorganización Nacional*, la autoridad personal de cada uno de los Comandantes en Jefe comenzó a consolidarse de forma definitiva: “This personal authority of all junta members was further consolidated a year and a half later when the Junta enacted a decree-law which released the commanders in chief from standing legal regulations stipulating obligatory retirement upon reaching maximum service limits [...] the Chilean commanders freed themselves from norms which would have required retirements and changes in the composition of the Junta. The members of the Junta thus transformed their existing positions into post without any temporal meaning” (Barros 2002: 60-61).

Con el *Estatuto*, se comenzó a consolidar la doble tendencia donde Pinochet asumió el Poder Ejecutivo y la Junta Militar el Poder Legislativo, excluyendo completamente a las



Fuerzas Armadas, en tanto institución, de la gestión del Estado y del Gobierno. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas y los altos mandos militares fueron completamente excluidos de cualquier proceso de toma de decisiones: la Junta Militar y los Comandantes en Jefe tomaban sus decisiones sin tener en cuenta ni consultar de manera periódica a sus subordinados. Una excepción a esta tendencia fue la relación que mantenía el general Leigh con el alto mando de la Fuerza Aérea. Sin embargo, si bien es cierto que el *Estatuto* dejó bastante en claro los poderes del Presidente y la Junta, no estableció ningún procedimiento para la sanción de leyes, para el control de las autoridades y la fiscalización de los actos de gobierno. Aunque con el *Estatuto* se dio un gran paso en términos de diferenciar más claramente al Poder Ejecutivo del Legislativo, los procedimientos para el funcionamiento institucional de la Junta aún debían ser definidos claramente.

Por un lado, después de la sanción del *Estatuto*, en Julio de 1974 los miembros de la Junta, especialmente Merino y Leigh, comenzaron a presionar para establecer mecanismos de separación de funciones dentro de la Junta Militar. Este nuevo proceso de definición institucional culminó, un año después, con la creación de la *Secretaría de Legislación* y las *Comisiones Legislativas*. El General Julio Canessa, aliado de Pinochet dentro del Ejército y director de la COAJ, quería constituir a la COAJ en el órgano que pudiese “filtrar” los distintos proyectos legislativos, propuestos por los ministros, antes de llegar a la Junta. La COAJ, con el apoyo de Pinochet, se intentó consolidar como el único intermediario entre la Junta y las distintas áreas de gobierno. Leigh y Merino nuevamente reaccionaron señalando la necesidad de una separación estricta entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, además, abogaron por la constitución de procedimientos legislativos para institucionalizar la diferencia entre los poderes, pero propusieron la creación de un comité legislativo que dependiese directamente de la Junta. En abril de 1975, el General Labarca presentó un proyecto similar al de su antecesor en la COAJ, Julio Canessa, y el General Leigh nuevamente cuestionó la propuesta afirmando que se afectaba la irrestricta división de poderes que debía existir con el General Pinochet. En definitiva, el problema consistía en definir cuál sería el comité asesor de la Junta respecto del procedimiento legislativo.

Por otro lado, simultáneamente Pinochet, especialmente a partir de octubre de 1974, insistía en que la Junta cambiase su denominación de Presidente de la Junta de Gobierno a Presidente de la República, Jefe Supremo de la Nación. En diciembre de ese año, Pinochet



logró que la Junta apruebe el Decreto Ley 806 donde se designaba Presidente de la República al presidente de la Junta, Jefe del Ejecutivo y Jefe Supremo de la Nación. Pinochet logró aislar a Leigh una vez más y, con la repetida estrategia de “los hechos consumados”, lo forzó a firmar el decreto: “Pinochet lo citó con urgencia a una reunión con la Junta. Cuando el general de la FACH entró en la sala, los otros tres miembros estaban ya sentados, mirándolo. Habían firmado el borrador del decreto ley” (Cavallo 1997: 61). Ante la presión de los demás miembros de la Junta y por la “inquebrantable unidad” de las Fuerzas Armadas, Leigh debió ceder.

Por su parte, respecto del funcionamiento interno de la Junta, la Marina y la Fuerza Aérea, buscaban hacer más eficiente al proceso legislativo y de ahí la insistencia en la separación de los poderes: “La Armada, que vio como varios de sus proyectos eran corregidos y alterados hasta lo irreconocible, propuso cambiar el modus operandi y convertirlo en algo formal” (Cavallo 1997: 76). Leigh y Merino insistían en la creación de un conjunto de órganos legislativos donde ellos tuvieran una representación directa y fuerte para evitar que Pinochet y miembros del Ejército lograsen interferir en sus áreas de influencia: “For the navy to retain its institutional position within the legislative process, it had to block these pretensions of the army-dominated COAJ” (Barros 2002: 64). Por otro lado, Pinochet también tenía interés en separar las funciones, pero siempre con el objetivo de que el Ejército consiguiera la hegemonía sobre la Junta.

La división de tareas y áreas funcionales que originalmente se estableció en la Junta fue la base para la creación de tres *comisiones legislativas* que debían preparar todos los proyectos dentro de su área, para que luego fueran entregados a la Junta. Cada una de las comisiones estaban presididas por miembros de la Junta. Se creó especialmente una cuarta comisión que se ocupaba de asuntos de defensa y que estaba compuesta por representantes de todos los miembros de la Junta (Barros 2002: 65-66). El 17 de abril de 1975, por medio del Decreto Ley 991, se creó la *Secretaría de Legislación* y las *Comisiones Legislativas*, que fue el centro del funcionamiento legislativo de la Junta, cuya función consistía en coordinar el flujo de proyectos y distintas clases de documentaciones. El General Leigh aprobó este decreto inmediatamente ya que era el que más había sufrido por la estrategia de “los hechos consumados”, es decir, decretos sacados por secretaría, en secreto y con la aprobación previa de los demás miembros de la Junta. Por otro lado, los procedimientos

legislativos fueron perfeccionados a partir del 21 de abril de 1975, precisando con mucho detalle los pasos para la presentación, análisis jurídico, elaboración, enmiendas y la aprobación de iniciativas legislativas.

En primer lugar, la Secretaría de Legislación debía distribuir a cada una de las cuatro comisiones legislativas todos los proyectos que estaban siendo analizados. Este nuevo sistema le permitía a la Junta la elaboración y corrección de numerosos proyectos de decreto-ley de forma simultánea, cada Comandante en Jefe tenía un acceso institucional directo para analizar cada una de las iniciativas y, además, podía elaborar una postura independiente y fundamentada en todos los temas del gobierno: “Procedural mechanisms were constructed that permit each junta member to articulate and represent opinions and disagreements from the outset on all legislative proposals, as well as to individually initiate legislation on any matter” (Barros 2002: 67-68). Estas distintas comisiones, que funcionaban coordinadas dentro de la esfera de la Secretaría de Legislación, permitían que cada uno de los Comandantes pudiesen elaborar las más variadas posiciones, contando con un conjunto muy amplio de asesores técnicos: “Las comisiones legislativas permitieron que se integrara al rodaje jurídico del régimen un número importante de juristas, abogados, economistas y especialistas en diferentes materias: una especie de corporación de asesores” (Cavallo 1997: 76). En consecuencia, las comisiones y el establecimiento de un procedimiento claro de sanción legislativa, con plazos estipulados, evitó que algún miembro de la Junta presionase a los demás para firmar un decreto-ley basándose en algunas situaciones de “emergencia”. Conjuntamente con la regla de la unanimidad, la existencia de la Secretaría de la Legislación le otorgó a los Comandantes canales institucionales para influir el contenido de cada uno de los decretos-ley e incluso bloquear su promulgación. Para 1976, la Junta de Gobierno ya tenía organizada e institucionalizada una asesoría amplia en materia legislativa: “Esta iniciativa tuvo por fin fortalecer la autoridad de la Junta y disminuir la influencia de la COAJ” (Huneus 2000: 274).

En 1976, el régimen político había sufrido numerosas modificaciones respecto de su diseño original. Se reforzaron tendencias presentes al inicio del régimen (Junta Militar como órgano legislativo colegiado) y, también, se consolidaron características ausentes en sus comienzos (Poder Ejecutivo unipersonal a cargo del Comandante en Jefe del Ejército). Por un lado, el Poder Ejecutivo quedó completamente a cargo del Presidente Pinochet y la

Junta, que se institucionalizó como el Poder Legislativo, adquirió procedimientos y una organización interna definida donde sus miembros lograron adquirir resguardos institucionales tanto frente a sus pares como a sus subordinados. Barros está en lo correcto cuando afirma que, si bien la presidencia quedó a cargo del General Pinochet, los otros Comandantes en Jefe defendieron e institucionalizaron su poder en el proceso legislativo, estableciendo un límite institucional al Poder Ejecutivo. Además, lograron mantener el control absoluto del funcionamiento de sus armas, teniendo una autonomía completa para decidir asensos y retiros sin consultar al Presidente. Por otro lado, consiguieron legalizar su cargo en la Junta como vitalicio. Si bien es cierto que en 1976 dentro del sistema político, y como consecuencia de los cambios institucionales del régimen político, Pinochet había logrado concentrar mucho más poder que en 1973 (ya que había consolidado su control sobre la presidencia, eliminado a sus rivales dentro del Ejército y continuaba siendo miembro de la Junta Militar), es un error señalar que estaba dominado por su voluntad y que no existían limitaciones institucionales reales a su poder. La literatura que propone la visión “personalista” del “régimen de Pinochet” falla cuando asume, sin poder contrastarlo empíricamente, que la concentración del poder de Pinochet en el Poder Ejecutivo no pudo haber sido ser compatible (como, de hecho, lo fue) con un órgano legislativo que le imponía límites al Presidente. Por otro lado, tampoco logró demostrar que el proceso de sanción legislativa no fue relevante para el funcionamiento del sistema político. Esta literatura no ha podido brindar evidencia que pruebe que Pinochet lograba controlar el funcionamiento de la Junta Militar y, por lo tanto, es completamente factible afirmar que la Junta, en efecto, fue un órgano que logró ponerle límites efectivos a su poder: “Pinochet’s inability to mold the composition of the Junta allowed it to operate as a limit” (Barros 2002: 70).

El almirante Merino y el general Leigh aceptaron que la presidencia estuviese a cargo del General Pinochet como algo necesario para la división de los poderes legislativos y ejecutivos, pudiendo establecer en la Junta procedimientos legislativos que institucionalizaran su poder de veto. Aunque es cierto que el poder de Pinochet fue muy grande como consecuencia de que él siguió siendo miembro de la Junta Militar y, por lo tanto, tenía la capacidad de vetar cualquier iniciativa de los Comandantes, no es correcto concluir que un Poder Legislativo que no puede imponer decisiones unilaterales sobre el

presidente, no tiene capacidad de control y de veto de iniciativas del Ejecutivo: “It was the ever-present possibility of a veto which constrained Pinochet and prevented him from legislating at will [...] there is no empirical basis for characterizing the Junta as a rubber stamp [...] unanimity decision rule gave each commander a legitimate procedural means with which to block averse legislative outcomes” (Barros 2002: 76). Por otro lado, la independencia de la Junta estaba asegurada ya que el Poder Ejecutivo no designaba a sus miembros ni a su personal.

Sin embargo, es cierto que Pinochet concentró un enorme poder. Al igual que todos los presidentes contó, frente al poder legislativo, con las ventajas que le otorgan los “recursos institucionales unilaterales” (Moe y Howell 1999). Los límites que la Junta Militar le podía imponer a las decisiones del Poder Ejecutivo eran cualitativamente diferentes al que establece un Congreso a un Presidente democrático: “Pinochet, while gaining executive authority, remained a junta member, and junta business could only be transacted by unanimous agreement of its members. This provision effectively gave Pinochet veto power over any junta action that might be directed at trimming the president’s broad interpretation of his powers. The junta became a weak legislature beholden to executive initiatives” (Valenzuela 1995: 38). Por lo tanto, Pinochet tuvo mucho más poder en comparación con un presidente democrático ya que la estructura institucional que finalmente se consolidó en la dictadura impedía la formación de una coalición legislativa que pudiese imponer su voluntad por sobre la del presidente. Es decir, Pinochet podía frenar cualquier decisión de la Junta ya que conservaba poder de veto sobre todo lo que sucediera en el proceso legislativo. Institucionalmente no existía forma alguna de que la Junta pudiese implementar alguna medida de gobierno sin que Pinochet estuviese de acuerdo. Sin embargo, el presidente tampoco podía imponer su voluntad en el área legislativa. Pero, de todas formas, podía ejercer la totalidad de sus atribuciones ejecutivas sin que la Junta pudiera impedirlo.

En conclusión, la división del poder implicó un límite al accionar del Presidente ya que éste no podía simultáneamente actuar y legislar sin la concurrencia de la Junta Militar. Esta evolución del sistema político en el período 1973-1976 fue una consecuencia de la voluntad de Pinochet de constituirse como presidente y, al mismo tiempo, de la necesidad

de Merino y Leigh de institucionalizar procedimientos legislativos que les permitan conservar herramientas legales para proteger sus intereses particulares y el de sus armas.

A diferencia del *Proceso*, el poder nunca estuvo disperso *verticalmente*. Por otro lado, el poder sí estaba distribuido *horizontalmente*, entre las cuatro armas, pero el Ejército concentró ampliamente mayor cantidad de poder en términos comparativos con el caso argentino. A partir de 1976, se consolida un sistema político con dos grandes centros decisorios, el Poder Ejecutivo y la Junta Militar. Existió, en efecto, una centralización del poder y la autoridad en el Presidente, pero la Junta tuvo la capacidad de monopolizar el Poder Legislativo. La división y balance de poder fue efectivo e institucionalizado. El diseño institucional que finalmente se adoptó, en el momento normalizador, le permitió a Pinochet establecer un gobierno ordenado y eficiente, con un alto nivel de autonomía respecto de las demandas de los distintos grupos de la sociedad civil y, principalmente, de las propias Fuerzas Armadas (Huneeus 2000: 134-135). En este sistema político, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas lograron subordinarlas, evitar cualquier estado de deliberación interna, separarlas de la toma de decisiones del gobierno y someterlas a su voluntad.

### **2. II. 3. Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno: ¿fusión de roles?**

El porcentaje de militares, tanto retirados como en actividad, que ocuparon puestos ministeriales varió a lo largo de los años, pero con una tendencia marcada a una representación menor de militares en el gobierno. En promedio, los militares ocuparon un 49 % de los puestos ministeriales durante todo el gobierno militar (Remmer 1989: 130). Del total de militares que formaron parte de todos los gabinetes, 55 % pertenecían al Ejército, 16 % a la Marina, 16 % a la Fuerza Aérea y 12 % a Carabineros. En los primeros meses de gobierno militar, la distribución de poder entre las tres armas fue más equitativa, aunque el Ejército siempre tuvo mayor representación (Huneus 2000: 189).

Al igual que en el caso argentino, la formación de los gabinetes también implicó una distribución de las secretarías que no coincidía, necesariamente, con la distribución de ministerios según las armas: “un ministro perteneciente a una rama castrense tenía un subsecretario de otra o a un civil, y cuando el titular era un civil, el subsecretario podía ser uniformado” (Huneus 2000: 190). Por ejemplo, la marina tuvo a su cargo el Ministerio de Relaciones Exteriores (1973-1978) y el vicescanciller fue un secretario perteneciente al Ejército. Por lo tanto, se podría inferir que esta era una lógica similar a la del *Proceso*, donde una de las armas tenía un área de influencia a su cargo, pero dentro de ella era vigilada por otra. Sin embargo, esto no es correcto. En el caso chileno, esta estrategia obedecía más al deseo de Pinochet de controlar todos los ministerios y secretarías a través de algún hombre de confianza designado por él que le rindiera cuentas de forma directa, que a una distribución del poder y a un tipo de control inter fuerzas horizontal e institucionalmente establecido. Respecto de la ocupación de los gobiernos regionales, el Ejército ocupó el 85% de las regiones, la Marina teniendo a su cargo solamente la región de Valparaíso y la Fuerza Aérea la X Región. En el caso de las provincias, la predominancia del Ejército también fue abrumadora. En conclusión, en comparación con el caso argentino, la participación de miembros del Ejército en el gobierno, en referencia a la Marina, Fuerza Aérea o Carabineros, fue absolutamente hegemónica (Huneus 2000: 200-201).

De todas formas, esta dimensión no se reduce a un aspecto cuantitativo, es decir, al número de militares que ocuparon cargos en el gobierno y en el Estado (en este punto la participación de militares en el gobierno fue menor que en el caso argentino). Asimismo,

esta dimensión tiene un aspecto cualitativo fundamental. En Chile, no existió una fusión de los roles de las Fuerzas Armadas y del gobierno (menos aún del Estado), ya que no hubieron mecanismos institucionales, formales o informales, que le permitieran a las instituciones militares expresar sus demandas “de abajo hacia arriba”. En este sentido, en la dictadura militar chilena no existieron instituciones, como la Comisión de Asesoramiento Legislativo o las reuniones periódicas de los tres altos mandos militares en el *Proceso*, que tuviesen una función específica: establecer canales institucionales para que las Fuerzas Armadas, en tanto institución, tengan una participación efectiva y autónoma en los procesos de toma de decisiones de la Junta Militar y del Presidente. En igual sentido, en la dictadura chilena, los militares que tuvieron cargos en el gobierno no lo hacían en representación de su arma específica ni de la totalidad de las Fuerzas Armada, sino a título exclusivamente personal, designados discrecionalmente por el Presidente para ocupar ese cargo: “los oficiales que ocuparon cargos políticos lo hicieron a título individual como destinaciones propias de la carrera militar, y se integraban a la administración pública sin apoyarse en su rango institucional” (Huneeus 2000: 177). Los militares que formaban parte del gobierno lo hacían “en comisión de servicio”, separados, sin contacto ni representación alguna respecto de sus respectivas fuerzas. Por eso, cada una de las armas no tenía “derecho” a ser representada ni en el gabinete, ni en las empresas públicas, intendencias o gobernaciones. Si comparamos las funciones de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, en el *Proceso*, con la Secretaría de Legislación y las comisiones legislativas de la Junta Militar chilena, observamos que, en el caso argentino, el objetivo de la CAL era representar los intereses de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea (en tanto instituciones militares) en el proceso de sanción de leyes y decretos (establecer una vía de comunicación directa entre las Fuerzas Armadas y el gobierno), mientras que, en el caso chileno, los organismos de asesoramiento que dependían de la Junta Militar, no representaban institucionalmente a sus armas, sino eran asesores personales de los Comandantes en Jefe.

Por eso, en el análisis de la segunda dimensión, no se debe tener en cuenta solamente la cantidad de militares que ocupaban puestos gubernamentales, sino también el *tipo de nexos* que existió entre las Fuerzas Armadas y el gobierno militar. Por eso, no es del todo correcto afirmar, como lo hace Carlos Huneeus (2002: 175), que los militares tuvieron una participación institucional en el sistema político como consecuencia de que ocuparon



numerosos cargos ya que la participación institucional de las Fuerzas Armadas no debe ser medida en función de la cantidad de militares que ocupan cargos gubernamentales sino por la existencia de diferentes mecanismos institucionalizados de representación de intereses corporativos. En igual sentido, también es discutible que “los militares ejercieron el Poder Legislativo a través de la Junta [...] Ésta fue la única instancia decisoria en que hubo una participación institucional de las Fuerzas Armadas en condiciones de igualdad” (Huneus 2000: 176), ya que, en rigor y a diferencia del caso argentino, la pertenencia a la Junta Militar no era, en rigor, una “propiedad” o “derecho” que le correspondía a cada una de las armas. En el *Proceso*, la Marina tenía “derecho”, en tanto institución, a tener un representante, su Comandante en Jefe, en la Junta. Asimismo, tenía “derecho” a plantearle, por medio de diversas instituciones, ciertas demandas y a tener un papel activo en la selección de su sucesor. Massera no era propietario del cargo de Comandante en Jefe y de miembro de la Junta. Luego de que se cumplieran los tres años de mandato debió retirarse asumiendo el Almirante Lambruschini su cargo de miembro de la Junta militar en representación de la armada. En Chile, los Comandantes en Jefe también estaban en la Junta Militar en tanto miembros de las Fuerzas Armadas y, en este sentido, eran sus “representantes”. De hecho, una de las preocupaciones constantes de Leigh y Merino fue la consolidación de un régimen político que protegiera los intereses de la Fuerza Aérea y de la Marina, respectivamente. Sin embargo, el tipo de “representación” fue diferente a la del *Proceso*. En primer lugar, no existía una regla que estipulara, según criterios fijos e impersonales, el retiro del Almirante José Toribio Merino como Comandante en Jefe. Cada miembro de la Junta tenía el derecho individual a ser miembro de ese órgano legislativo, sin que existan mecanismos de reemplazo ni reglas de retiro de los Comandantes. Los “mecanismos de rendición de cuentas” y los distintos órganos para controlar y condicionar al Comandante en Jefe, que existían en el caso argentino, estaban ausentes en el sistema político militar chileno.

Efectivamente, este tipo de relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno ayudó a bajar el nivel de politización de los militares ya que “las decisiones políticas propiamente tales estaban centralizadas en los comandantes en jefe de cada una de las tres ramas de las FF.AA. y en la Junta de gobierno. No hubo instancias al interior de las corporaciones castrenses en las que se discutiera o se tomaran decisiones políticas” (Huneus 2000: 177).

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas fueron excluidas institucionalmente de la gestión del gobierno y se mantuvieron como una institución obediente, donde el mando vertical se mantuvo, con un alto grado de desarrollo burocrático y cohesión interna. Sin embargo, esto obedece no exclusivamente a todas las características del régimen político establecido en la etapa normalizadora, sino a una trayectoria histórica previa al golpe de 1973 (variable antecedente).

Para refutar esta interpretación, se podría afirmar que, a diferencia de Merino y Pinochet, el General Gustavo Leigh consultaba periódicamente las decisiones políticas que iba a tomar en la Junta con el cuerpo de generales de la Fuerza Aérea. Esta actitud siempre fue cuestionada por los demás miembros de la Junta ya que consideraban que, de esa manera, Leigh estaba justamente comprometiendo e involucrando a la Fuerza Aérea en cuestiones que solo les correspondían a los Comandantes en Jefe (Huneeus 2000: 146). Sin embargo, el hecho de que el General Leigh consultase regularmente a su alto mando respecto de algunas situaciones específicas, no implicaba que existieran mecanismos de representación de intereses corporativos, que tuvieran un alto nivel de institucionalización y que, por medio de ellos, los generales de la Fuerza Aérea pudieran tener un poder de decisión real en el funcionamiento de la Junta. Del hecho de que Leigh decidía consultarlos, no se puede inferir que ellos contaban con un “derecho” a que sus preferencias fuesen tomadas en cuenta autónomamente.

En conclusión, Arturo Valenzuela ofrece un excelente análisis de esta dimensión, completamente opuesto a la caracterización de Karen Remmer: “Although the widespread appointment of officers to government post helped cement the loyalty of the armed forces to 'their' government and president, it is important to remember that the armed forces in Chile did not govern as an Institution. Officers took leaves of absence from their institutional duties in order to take on government assignments. Upon joining the government, however, they no longer took orders from their military superiors but from their superiors in the government. They served the government as individuals, not as representatives of their service. Moreover, Pinochet's practice of placing officers from different branches of the military in the same ministries –naming a cabinet secretary from one branch and an undersecretary from another- isolated officers from their peers and

served as an effective deterrent against politization of particular services” (Valenzuela 1995: 34).

#### **2. II. 4. Conclusiones**

Al igual que con la experiencia del *Proceso de Reorganización Nacional*, el tipo de régimen político, es decir, el conjunto de reglas de decisión para distribuir el poder entre diferentes órganos dentro de la dictadura, que fue implementado en el “momento normalizador”, tuvo un impacto fundamental y decisivo en el funcionamiento del sistema político autoritario en el “momento fundacional”. La gran concentración del poder del sistema político en solamente dos órganos, la Presidencia y el Poder Legislativo, y la separación y división de funciones entre ambas, redujo la cantidad de actores relevantes para la confección de los “planes políticos” en el momento fundacional. Las Fuerzas Armadas fueron excluidas en tanto institución de la gestión del gobierno y del proceso de toma de decisiones relevantes como, por ejemplo, decidir cuánto tiempo debía durar el gobierno militar, qué características debía tener la Constitución de 1980, entre otras. La disciplina y orden de cada una de las armas respecto de su Comandante en Jefe fue una característica fundamental para comprender la dinámica política en el momento fundacional ya que redujo de manera drástica la cantidad de actores (con acceso autónomo a recursos) que querían implementar “planes políticos” diferentes. Por otro lado, desde el inicio, la existencia de una Comisión Constituyente conformada por expertos civiles, que no tenían una pertenencia institucional a las Fuerzas Armadas y cuya función fue la elaboración de un proyecto constitucional que luego aprobaría la Junta fue un factor clave para explicar el éxito del régimen en el momento fundacional.

Respecto de la Dimensión 2° de la tipología (“Nivel de fusión de los roles militares y gubernamentales, es decir, el tipo de nexos y vínculos entre los “militares en tanto institución” y “los militares en tanto gobierno”), Remmer (1989) y Arceneaux (1997) afirman, por un lado, que existió una alta fusión de los roles de las Fuerzas Armadas y el gobierno y una enorme concentración del poder en Pinochet, siendo la Junta Militar un actor irrelevante, controlado por el presidente: “military personnel permeated the Pinochet regime. Nonetheless, one should acknowledge that the fusion of military and government roles was subordinated to Pinochet’s concentration of authority. While military

participation in government often tends to politicize the forces, when it is combined with a concentration of authority this participation can be molded so that politization is neutralized” (Arceneaux 1997: 151-152).

Esta caracterización es, sin embargo, completamente incorrecta. A partir de las dos dimensiones de análisis de Karen Remmer, podemos concluir que el régimen político estableció un sistema político autoritario donde se concentró el poder *verticalmente*, es decir, dentro de cada fuerza el que mandaba de forma indiscutible era su Comandante en Jefe y, a su vez, se dividió *horizontalmente* entre cada una de las armas, aunque siempre el Ejército mantuvo una absoluta e indiscutible hegemonía respecto de la Marina, la Fuerza Aérea y Carabineros. Respecto de los órganos de gobierno, el *poder concentrado verticalmente* se dividió entre un Poder Ejecutivo, a cargo del Comandante en Jefe del Ejército y un Poder Legislativo, a cargo de la Junta de Gobierno. Paradojalmente, tomando las dimensiones de Remmer, una excelente caracterización del sistema político chileno en el momento “normalizador” de la dictadura es realizada por Robert Barros: “A separation of powers at the apex of a highly concentrated system of power” (Barros 2002: 68). Por último, las Fuerzas Armadas, sin duda, fueron el pilar fundamental para sostener el sistema político: “el régimen no organizó un partido político [...] sino que buscó su apoyo en la alta y continua presencia de las instituciones castrenses en el sistema político, especialmente, y por ser la rama militar hegemónica, la presencia del Ejército” (Cañas Kirby 1997: 61). Sin embargo, a diferencia del Proceso de Reorganización Nacional donde los altos mandos militares tenían una participación directa (de diversas formas), en Chile los militares subordinados a sus Comandantes en Jefe no participaron, en tanto institución, en la gestión directa del Estado y del gobierno. Las Fuerzas Armadas, en el proceso de toma de decisiones, estuvieron completamente subordinadas a y excluidas tanto de la Junta Militar como del Poder Ejecutivo.

## Capítulo 3

### “Planes Políticos” y capacidad refundacional

#### **3. I. El *Proceso de Reorganización Nacional*: del éxito de la “fase normalizadora” al extravío y fracaso absoluto del “proyecto fundacional” (1977-1980)**

##### **3. I.1. El éxito del momento normalizador y la paradoja de la legitimidad**

*“La Nueva República será en todo caso la resultante de decisiones que deben comenzar a tomarse hoy, antes que se desgaste definitivamente el margen de autoridad con que aún cuentan las instituciones militares. Y que la continuidad de tales actos, que nos permita recorrer sin sobresaltos el período intermedio, solo podrá ser asegurada por una sólida concientización de las propias Fuerzas Armadas”*<sup>18</sup>

Miguel Ángel Iribarne, asesor del Ministro del Interior Albano Harguindeguy (1980-1981)

*“Los problemas no se suscitan entre la Marina y el Ejército, sino dentro del Ejército mismo. La Marina solo entra en la lucha al lado de una fracción del Ejército...Ejército reunido, problema solucionado”*<sup>19</sup>

Oscar Camilión, Embajador Argentino en Brasil (1976-1977)

Respecto de los objetivos de la “etapa normalizadora”, los militares lograron con éxito asumir el control del Estado, destituyendo a la anterior elite gobernante y estableciendo un complejo régimen político para llevar a cabo la gestión del gobierno: “the military moved swiftly and decisively to complete the transition from the old system” (Munck 1998: 69). También consiguieron eliminar, cooptar o neutralizar a prácticamente toda posible oposición social y política al régimen (Partidos Políticos, Sindicatos, Iglesia, etc). En igual sentido, durante el año 1976, no existieron demasiados indicios a partir de los cuales se hubiese podido inferir que los militares enfrentarían algún obstáculo para poder

---

<sup>18</sup> (Iribarne 1978: 148)

<sup>19</sup> (Yofre 2007: 27)

refundar el sistema político y la sociedad argentina en este nuevo período “fundacional” que se iniciaba: “during the first year of military government there are not mayor disagreements among the three members of the military corporation” (Fontana 1987: 52).

Sin embargo, durante el *Proceso*, las Fuerzas Armadas solo pudieron elaborar escasos consensos, que se refirieron exclusivamente a la etapa normalizadora. En este sentido, el “consenso anti-subersivo”, además de ser el principal consenso legitimador de los militares y su fuente de cohesión ideológica y unión política, fue el principal “logro profesional” de las Fuerzas Armadas: “la lucha contra la subversión y la necesidad de 'aniquilar' a estas organizaciones (ERP y Montoneros) eran un punto de consenso unánime dentro de las Fuerzas Armadas” (Fraga 2001: 254). Por eso, dada la amenaza que los militares percibían por parte de la “subversión” (amenaza percibida no solamente por las organizaciones armadas revolucionarias, sino también por todos los movimientos populares) y, como consecuencia de que el golpe fue preparado y ejecutado con mucha antelación y minuciosidad, los militares asumieron el gobierno en 1976 con una alta cohesión interna. Esto fue una consecuencia, como se explicó en el capítulo anterior, de que los militares acordaron reglas de toma de decisión y distribución del poder muchos meses antes del golpe. Sin embargo, los militares no pudieron ir más allá de estos limitados acuerdos: “The war against subversión unified the military, and any moves beyond ir engendered factionalism [...] The failure to organize a successful regime in any sense of the word intensified divisions within the armed forces” (Arceneaux 1997: 209). En este capítulo, se analizarán las causas que explican este fenómeno.

En el final del momento normalizador se presentaba una paradoja. Por un lado, la necesidad de “poner orden”, “vencer a la guerrilla” y “desterrar la subversión de forma definitiva” fueron únicos elementos que generaban un alto grado de cohesión en las tres armas durante ese período. Por otro lado, para poder mantener esta unidad interna en las Fuerzas Armadas se requería la destrucción inmediata y efectiva del “enemigo interno”: “Para que el recurso de la amenaza continuara legitimando al régimen, éste necesariamente debía agotarlo, rindiendo cuentas de su 'eficiencia' ante la sociedad. Y reconocer que la 'lucha contra la subversión' llegaba a su fin requería reemplazar el principal recurso de legitimación del régimen – y también, su recurso de cohesión más importante –, por uno nuevo. Aquí comenzará a articularse una nueva estrategia basada, en primer lugar, en

aceptar la necesidad de superar la soledad del poder mediante la promesa –ambigua y difusa, pero potente- de una 'democracia representativa, republicana y federal' y, en segundo lugar, en cerrar la 'etapa de reordenamiento' mediante ciertas modificaciones en la construcción del escenario de confrontación” (Canelo 2008: 51).

Sin embargo, una vez que se cumplió con este objetivo, imprescindible para mantener la cohesión inicial, las Fuerzas Armadas fueron víctimas de su propio triunfo: “After a first 'normalizing' or 'reactive' stage –during which the three service branches converge around repressive actions and 'stabilizing policies'- certain tensions and confrontations begin to arise within the regime itself” (Fontana 1987: 9). En igual sentido, la Doctrina de Seguridad Nacional, que era el discurso o relato ideológico que les daba a las Fuerzas Armadas tanto una fuente de cohesión interna y unidad corporativa como de legitimación ante la sociedad civil, comenzó a perder validez a medida que los objetivos inmediatos de la etapa normalizadora fueron cumplidos: “la legitimación basada en la lucha antisubversiva iba siendo desplazada por la necesidad de encontrar criterios de orden más político” (Canelo 2008: 57). Es decir, a medida que los principales actores del gobierno y de las Fuerzas Armadas afirmaban que el terrorismo y la subversión estaban siendo derrotados, comenzaron a surgir diferentes posiciones respecto del rumbo político que debía seguir el gobierno militar: “important splits within the military began to emerge as soon as the need for a political proposal and the appropriateness of a dialogue with civilians was raised by President Videla” (Munck 1998: 75). En este período fundacional, el *Proceso* mostró una incapacidad absoluta para refundar el sistema político, la sociedad y la estructura económica argentina. Analizar el proceso causal que llevó a que esta variable dependiente adoptase ese valor es el objetivo de este capítulo.

En este sentido, se debe tener en cuenta que el consenso necesario para que los militares pudieran implementar efectivamente un plan político refundacional, con un alto nivel de institucionalización, era muy diferente del consenso al que efectivamente habían arribado, antes del golpe de 1976, para implementar e institucionalizar, en la etapa normalizadora, el diseño institucional y el arreglo de poder teniendo solamente objetivos “reactivos”, es decir, de corto plazo y de gestión gubernamental: “Because the military’s cohesion with regard to such a proactive and political objective is much more difficult to craft and maintain than the cohesion that enables the military to stage a coup and seize



power, success with regard the seizure of power is no indication or guarantee that the military will be as successful in subsequently tackling the challenge of constitutional definition” (Munck 1998: 72). En cambio, el desafío de la definición fundacional, es decir, la capacidad de los militares para proponer un nuevo sistema político e institucionalizarlo en el “momento fundacional”, los obligó a iniciar la confección de distintos “planes políticos” que no debían referirse a la mera gestión inmediata y provisoria del gobierno, sino a una futura refundación global de las relaciones y articulaciones entre el Estado y la Sociedad. Sus múltiples características, como el tipo de sistema político que debía establecerse, el rol de los partidos políticos y las corporaciones, los distintos órganos de gobierno y el tipo de relación entre ellos, el poder institucional que les correspondería a las Fuerzas Armadas, además del conjunto de libertades y derechos individuales y el cronograma de la “etapa de transición”, debían estar claramente establecidas y formuladas.

Respecto del inicio del momento fundacional, es posible concluir, a partir de las numerosas declaraciones de Videla, Massera y el Ministro del Interior Harguindeguy, que a principios de 1977, la etapa normalizadora había finalizado y había comenzado la etapa fundacional. En una extensa entrevista al diario Clarín (domingo 20 de enero de 1977, páginas 1-6), el Presidente Videla afirmaba que “el Período de Reordenamiento Básico” había finalizado y comenzaba “el Período de Consolidación y Creación” donde la “creatividad transformadora” del *Proceso* debía refundar y constituir un régimen democrático “verdaderamente representativo y participativo”. Se podría afirmar que los objetivos de la etapa normalizadora se cumplieron exitosa y rápidamente. A pesar de que algunas cuestiones referidas al régimen político aún no estaban saldadas (como, por ejemplo, el “problema del cuarto hombre”), el Presidente, la Junta y, en general, las Fuerzas Armadas consensuaron un sistema de toma de decisiones y de reglas de distribución del poder que era ampliamente aceptado y compartido por todos<sup>20</sup>. De hecho, la estructura

---

<sup>20</sup> El alto nivel de consenso interno que tuvo el régimen político instaurado en el momento normalizador puede inferirse a partir de numerosos episodios. Por ejemplo, en uno de los momentos de máxima tensión del momento fundacional (septiembre de 1979), el General Luciano B. Menéndez se subleva contra el liderazgo del Comandante en Jefe del Ejército Eduardo Viola y, contrariamente a su expectativa, no recibe el apoyo de ninguno de los generales: “la indisposición a plegarse a la revuelta evidenció que existía, en la oficialidad, un significativo apego a las reglas escritas y no escritas del régimen (mecanismos de toma de decisiones, sistema

institucional del sistema político no sufre modificaciones radicales hasta el fin del *Proceso*<sup>21</sup>. Sin embargo, el éxito relativo en la fase normalizadora no implica, de ninguna manera, que luego de finalizar este período, se debía esperar que el consenso inicial sobre el que se basaba la cohesión de las Fuerzas Armadas no se debilitara y, de esta forma, surgieran numerosas disputas, divisiones y enfrentamientos que se referirían no solo a cuestiones vinculadas con la eventual propuesta política, sino con disputas de poder respecto de temas propios del momento normalizador. Dentro del período fundacional, es necesario distinguir dos procesos que se dieron en paralelo y se afectaron de forma recíproca e interactiva.

En primer lugar, existían numerosos enfrentamientos y negociaciones respecto de la necesidad de mantener o realizar algunas modificaciones al esquema de distribución del poder y al diseño institucional (el régimen político) instaurado en el período normalizador (en particular, la “situación de excepción” y el “problema del cuarto hombre”), de la designación del próximo presidente, del pase a retiro de los Comandantes en Jefe y de la designación de sus sucesores. Por otro lado, la división de “áreas de influencia” entre las armas también comenzó a ser cuestionada, conjuntamente con el problema de la rendición de cuentas de los ministros, subsecretarios y, en general, funcionarios (su tendencia a subordinarse a su respectivo Comandante en Jefe más que al Presidente) y los numerosos conflictos entre el equipo económico y algunos sectores militares (Massera y los generales “duros” del Ejército), es decir, respecto de mantener o modificar el rumbo de la política económica de Martínez de Hoz. Todas estas las discusiones se referían, de una forma u otra, al mantenimiento o virtual modificación del “acuerdo de poder” establecido en el momento normalizador. Estas se producían siempre dentro del mismo sistema que se buscaba modificar: “the “power arrangement” becomes the principal topic of intramilitary negotiations [...] At the same time it constitutes the institutional framework for all the

---

de vetos mutuos, distribución de espacios de poder), y que le conferían al sistema cierta predictibilidad y estabilidad” (Novaro y Palermo 2003: 300-301)

<sup>21</sup> No obstante, luego de la Guerra de Malvinas (1982), el Presidente Leopoldo Galtieri renuncia a la presidencia y se produce un recambio de todos los miembros de la Junta Militar. Se produce una crisis institucional, donde la Marina y la Fuerza Aérea deciden retirarse de los órganos de gobierno, quedando solamente el Ejército a cargo del *Proceso*, estando al frente de esa situación el General Bignone.

intramilitary negotiations” (Fontana 1987: 44). Esto produce un continuo conflicto inter e intra fuerzas. Entre fines de 1976 y agosto de 1978 (cuando el Presidente Videla se retira como Comandante en Jefe), se produce una intensa y larga negociación entre todos los sectores de las Fuerzas Armadas respecto de estos asuntos (Fontana 1987: 59).

Desde antes del inicio del *Proceso*, cuando se habían gestado las negociaciones entre los Comandantes en Jefe para realizar el golpe de Estado y diseñar el “acuerdo de poder”, comenzó un doble enfrentamiento entre el Ejército y la Marina. Por un lado, a nivel organizacional, se producía una disputa por la hegemonía político-institucional de las “áreas de influencia” o “espacios de poder” que cada fuerza tendría dentro del Estado. Por otro lado, a medida que la legitimación “antisubversiva” fue desapareciendo y las diferencias al respecto de las cuestiones antes mencionadas fueron aumentando, es decir, finalizado el período normalizador, se intensificó una pugna por el liderazgo del *Proceso* entre el Almirante Emilio Massera y el Presidente Teniente General Jorge Videla. Por otro lado, independientemente de estos conflictos internos para modificar el diseño institucional tal como fue instaurado en el momento normalizador, una de las reglas del régimen político normalizador, cuyo objetivo era “despersonalizar” al *Proceso* para evitar repetir una experiencia como el *onganiato*, generaba *ipso facto* un sistema político donde existía un recambio periódico de todos los actores principales (presidente, comandantes en jefe de cada una de las armas y los altos mandos militares).

En segundo lugar, de forma simultánea, se produjeron un conjunto de discusiones, debates, deliberaciones y enfrentamientos, *intra e inter* fuerzas, respecto de la formulación de un documento oficial que se refiera, en general, a la concepción política refundacional del *Proceso* y, en particular, a los canales institucionales para la participación política de los partidos políticos y otros sectores sociales (Fontana 1987: 42). Es decir, se comenzaron a confeccionar y debatir diversos documentos (que no necesariamente deben ser considerados “planes políticos” refundacionales ya que algunos no tenían las características propias de los mismos) por parte de los distintos actores del sistema político.

Estas dos grandes áreas o conjunto de cuestiones, que generaban controversia y enfrentamiento, se producían en un sistema político que tenía un régimen que dispersaba el poder y fomentaba el faccionalismo dentro las Fuerzas Armadas. Esto afectaba de forma directa la capacidad del gobierno para proponer e implementar un plan político unificado en

el “momento fundacional” ya que la generación de disputas y confrontaciones entre los militares respecto de cuestiones irresueltas del arreglo institucional de la “etapa normalizadora” se superponían con los debates respecto del “plan político” que el gobierno debía formular, implementar e institucionalizar en el “momento fundacional”. Por un lado, se produjeron deliberaciones respecto de cuestiones que eran propias de la etapa normalizadora (cuarto hombre, situación de excepcional, áreas de influencia). Por otro lado, se comenzaron a producir las discusiones propias del momento fundacional, es decir, aquellas que se refieren al “plan político” que se debía confeccionar, implementar e institucionalizar. Por lo tanto, una vez finalizada la etapa normalizadora, se produjo una interacción recíproca entre estos dos tipos de debates: “This interim arrangement provided, in short, a context for tensions within the military to arise, and forced the military to focus increasingly on their internal problems [...] This forced the military to postpone consideration of the political proposal through which they sought to respond to the challenge of constitutional definition. Thus, while debate on this political proposal had begun within the military junta and the high commands in December 1977, it was put on the back burner while intramilitary negotiations focused on the problem introduced by the temporary 'state of exception” (Munck 1998: 96). En consecuencia, ambos tipos de conflictos se desarrollaban en medio de la lucha por espacios de poder de los principales actores del sistema político, como parte de su estrategia para acumular posiciones de poder dentro del sistema político. En igual sentido, los distintos “planes políticos” también fueron herramientas de negociación que utilizaron los actores para mejorar su posición de poder particular en el sistema político.

### **3. I. 2. La lucha por los espacios de poder**

*“Una de las buenas intenciones del Proceso –los relevos periódicos para evitar el personalismo– terminó convirtiéndose en un factor que perjudicó la coherencia y la continuidad de la empresa que nos habíamos propuesto”<sup>22</sup>*

Reynaldo Bignone, Presidente del Proceso de Reorganización Nacional (1982-1983)

*Las Fuerzas Armadas deben, pues, aceptar que, o ellas encabezan la renovación nacional, confiando en la legitimidad histórica que tarea semejante les acuerda, y apoyándose en ella por el tiempo que haga falta, o el marxismo-leninismo se convertirá en el único depositario de las esperanzas de una juventud cansada y desilusionada a la que nunca podrán interpretar los políticos de la Decadencia”<sup>23</sup>*

Miguel Ángel Iribarne, asesor del Ministro del Interior Albano Harguindeguy (1980-1981)

*“Durante el Proceso la designación de tal o cual general al frente de un cuerpo del Ejército o una brigada era tan importante porque manifestaba la dirección del gobierno y porque además las cúpulas conformaban con su participación en las reuniones de comando verdaderos cuerpos colegiados. Hablaban y decidían sobre todo. Asimismo, la conformación de esos mandos pasaba a convertirse en un termómetro del apoyo al mandatario de turno. Esa fue la enseñanza que dejó el período de Jorge Rafael Videla”<sup>24</sup>*

Juan Bautista “Tata” Yofre, Secretario de Inteligencia del Estado (1989)

Durante el transcurso de la primera presidencia de Jorge R. Videla (1976-1978), surgieron numerosos temas conflictivos respecto de dos grandes áreas: la política y la economía. En primer lugar, respecto de los asuntos “políticos”, los debates internos siempre se refirieron, en definitiva, a la deseabilidad de mantener o modificar algunos aspectos del “esquema de poder” del momento normalizador, es decir, mantener o modificar el arreglo institucional implementado en la fase normalizadora (Fontana 1987: 44). Asimismo, otros temas que generaron muchas divisiones entre los militares fueron el problema del “cuarto hombre” (es decir, el fin de la “situación de excepción”), la creación del Ministerio de

---

<sup>22</sup> (Bignone 1992: 82)

<sup>23</sup> (Iribarne 1978: 148)

<sup>24</sup> (Yofre 2007: 181)

Planeamiento, la designación del sucesor del presidente Videla (tanto en el Ejército como en la Presidencia), el recambio de la Junta Militar entre 1978 y 1979 y, por último, los diferentes planes y objetivos políticos propuestos para el “momento fundacional” (en particular, la formulación de la postura oficial y única del gobierno). En segundo lugar, la política económica que llevaron a cabo Martínez de Hoz y su equipo (principalmente Juan Alemann, Guillermo Walter Klein y Ricardo Zinn) generaron profundas críticas y divisiones entre los miembros de la Junta (Massera), en el Ejército (Viola, Menéndez y Suárez Mason) y en el gobierno (Liendo). La elección de la metodología más óptima para “derrotar al terrorismo”, las consecuencias de los “excesos” y la forma en la cual el gobierno debía lidiar con ellos también constituyeron un clivaje fundamental.

La disputa, en general, entre el Ejército y la Marina, y, en particular, entre Videla y Massera, no se originó solamente como consecuencia de la distribución de las distintas “áreas de influencia” entre ambas armas en el proceso de “colonización” del aparato Estatal sino, principalmente, en la necesidad de declarar una “situación de excepcionalidad” temporaria al inicio del *Proceso*. Desde finales de 1975, si bien no existían demasiados desacuerdos entre las armas respecto de la conveniencia de que el Teniente General Jorge Videla sea investido como Presidente, había un gran desacuerdo respecto de la posibilidad de que continúe siendo simultáneamente Comandante en Jefe del Ejército: “the naming of the first President of the military government provokes an internal crisis –the first drama of the Process’— even before the implantation of the regime” (Fontana 1987: 46). Según la postura del Ejército, como consecuencia de la terrible crisis económica y política, la gran amenaza por parte de la subversión y el temor a un gran número de huelgas generales y movilizaciones populares que se podrían suceder, debía existir una conducción unificada entre el Presidente del gobierno y la dirección del Ejército: habían circunstancias excepcionales que requerían una acumulación temporaria de poder en el Comandante en Jefe del Ejército. Por eso, propusieron a Videla como presidente y, simultáneamente, como Comandante en Jefe del Ejército, es decir, miembro de la Junta Militar. En cambio, según los argumentos esgrimidos por el Almirante Massera y el Consejo de Almirantes de la Marina, compartidos en un primer momento por la Fuerza Aérea, esta “situación de excepcionalidad” violaría completamente uno de los objetivos básicos del “esquema de poder”: el principio de la *participación directa e igualitaria* del conjunto de las Fuerzas

Armadas en el Estado. Según Massera, si bien la “situación de excepcionalidad” que proponía el Ejército no afectaría la participación directa de todas las armas en la gestión estatal, generaría un desbalance en la participación igualitaria del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, siendo esto muy perjudicial tanto para la preservación de una unidad interna de las Fuerzas Armadas como para reducir las rivalidades entre las armas (Fontana 1987: 46).

Finalmente, en las negociaciones donde quedó establecido el diseño institucional del futuro sistema político autoritario, el Ejército logró imponer su postura respecto de quién debía ser el primer presidente del *Proceso de Reorganización Nacional*. Massera y el Consejo de Almirantes se opusieron fuertemente, pero ante la posición unificada del Ejército y el apoyo resignado de la Fuerza Aérea, la Marina cedió y, por lo tanto, se impuso la voluntad del Ejército. Sin embargo, el Ejército se comprometió a reconocer legalmente que esta situación era absolutamente excepcional y, por lo tanto, debía ser revisada cuando las circunstancias que la hicieron necesaria desapareciesen (Fontana 1987: 48).

Esta situación de anormalidad institucional y jurídica fue conocida también como el “problema del cuarto hombre”, es decir, definir al Presidente del *Proceso*, que junto a los integrantes de la Junta, sería el cuarto hombre más importante del sistema político. Desde que las Fuerzas Armadas asumieron el control del Estado, esto generó numerosos problemas para la cohesión de los militares, tanto en la etapa normalizadora como en el momento fundacional. En primer lugar, el *Proceso* comenzaba su existencia con una anomalía constitucional que contrariaba sus propias normas jurídicas y objetivos, generando numerosos problemas legales. En la nueva Constitución (es decir, en el *Estatuto*) se establecía una distribución del poder que en los hechos no se cumplía. En segundo lugar, si el presidente era también miembro de la Junta Militar, sería imposible el cumplimiento de los objetivos que supuestamente tanto el diseño institucional como la distribución del poder debían alcanzar: evitar la *personalización* del *Proceso*. En esta situación, Videla no estaría subordinado a la Junta Militar ya que el requerimiento para su destitución era la votación unánime de todos los miembros de la Junta, siendo él uno de ellos. Por otro lado, se generaba un desequilibrio en la distribución “equitativa” del poder entre las tres armas ya que el Ejército tenía mayor representación en los dos principales órganos de gobierno: “The Armed Forces establish an institutional arrangement, and at the same time declare –albeit in



a reserve clause – a situación de excepcionalidad by which they negate the fundamental aspects of that very arrangement. In practice, both the equal participation of the three service branches in the exercise of power and the subordination of the executive to the Military Junta are destroyed, planting the seed for future conflicts in the very heart of the military corporation” (Fontana 1987: 48).

Los militares postergaron la solución del “problema del cuarto hombre” generando graves complicaciones una vez que la etapa de normalización concluyó. Según el acuerdo suscripto entre los tres Comandantes en Jefe, en el momento previo del golpe, esta “situación excepcional” solo podría durar hasta que “la guerrilla, la subversión y el conflicto social fuesen eliminados”. Por lo tanto, hacia fines de 1976, cuando los principales exponentes del gobierno, como Harguindeguy y Videla, afirmaban que la “guerrilla y la subversión estaban casi derrotadas”, se desató un intenso estado de deliberación y enfrentamiento interno respecto de la necesidad de poner fin a la “situación de excepcionalidad” y designar al “cuarto hombre”: “It also introduced a point of contention that would be the focus of a series of heated negotiations within the armed forces. The unstable arrangement provided the context for internal divisions to fester, forcing the military to engage in intramilitary negotiations on this issue” (Munck 1998: 95).

Por otro lado, durante 1976 y 1977, se superponían a estas discusiones, los debates respecto de los planes políticos. El proyecto político del General Genaro Díaz Bessone (que será desarrollado a continuación) constituyó, junto al del Almirante Massera, uno de los núcleos de oposición más duros al liderazgo del Presidente Jorge Videla desde el comienzo de su gestión. Sin embargo, la mayoría de los generales, que componían el alto mando militar del Ejército, apoyaban a Videla. En especial, los generales Roberto Viola (Jefe del Estado Mayor del Ejército), Horacio Liendo (Ministro del Interior), Antonio Bussi (gobernador de Tucumán) y Carlos Chasseing (gobernador de Córdoba). En igual sentido, pero mostrando mayor distancia y varios cuestionamientos a Videla, se encontraban Luciano B. Menéndez (Comandante del III Cuerpo del Ejército) y Carlos Suárez Mason (Comandante del I Cuerpo del Ejército). Por otro lado, estos generales “duros”, principales responsables de la política represiva, intentaron constituirse, de manera infructuosa, como una alternativa tanto a Viola como a Díaz Bessone, siendo su fuente de poder las numerosas actividades represivas que llevaban a cabo autónomamente, sin ningún tipo de control.

De forma simultánea, el Almirante Massera, junto con el alto mando de la Marina, logró comenzar a negociar con el Ejército y la Fuerza Aérea respecto de la necesidad de redefinir la distribución del poder dentro del sistema político militar. Hacia principios de 1977, la Marina insistentemente cuestionaba la prolongación de la situación de excepcionalidad argumentando que las causas que justificaban la concentración del poder y de funciones en el presidente desaparecieron (Fontana 1987: 63). En este contexto, la discusión respecto de la designación del “cuarto hombre” cobra protagonismo en las negociaciones intra e inter fuerzas. A partir de febrero de 1977, comienzan las reuniones de los tres altos mandos militares para evaluar el pedido de Massera y de su Consejo de Almirantes respecto de la situación de excepcionalidad. Esta estrategia de Massera para lograr que Videla abandone su cargo de presidente o se retire del Ejército inauguró la incorporación, *de facto*, de los cenáculos de los altos mandos militares como un nuevo órgano de toma de decisiones dentro del sistema político militar: “With the meetings held by the 'high commands' of each service branch [...] is initiated a practice which accords them growing involvement in the basic decisions of the regime” (Fontana 1987: 63). De hecho, entre el 11 de febrero y el 1 de marzo de 1977, los tres altos mandos militares se reunieron un total de diez veces para tratar los planteos de la Marina (Fontana 1987: 63). En estas reuniones, la totalidad del Ejército rechazó poner fin a la situación de excepcionalidad, la Fuerza Aérea esbozó una postura moderada a favor de una eventual (aunque no necesariamente inmediata) designación del “cuarto hombre” y la Marina continuó con su contundente posición al respecto, insistiendo, además, con que el gobierno se debía subordinar al control de la Junta.

Desde el inicio del *Proceso* y hasta el retiro del Almirante Massera (Septiembre de 1978), la Marina intentó recuperar, y en buena medida lo logró, el protagonismo que había perdido desde la Revolución Libertadora, cuando el Almirante Isaac Rojas se convirtió en el mejor representante del “espíritu del 16 de septiembre”: “mientras fue comandante, su proyecto personal se había retroalimentado con las expectativas institucionales de la Armada, que procuraba ampliar la gloria vulnerada por la tradicional primacía de los generales” (Canelo 2008: 113). Esta ambición “institucional”, es decir, la intención del conjunto de los marinos de ganar espacios dentro del gobierno y convertir a la Marina en la fuerza que hegemonizara al *Proceso* (desplazando, en este sentido, al Ejército, que era

percibido como el adversario común), se complementó con la ambición estrictamente personal de su Comandante en Jefe. Massera contaba con un sólido apoyo, especialmente entre los influyentes almirantes Lambruschini, Fracassi y Anaya, que fue construyendo hábilmente desde que asumió su cargo de la mano del entonces Presidente Juan Perón en Diciembre de 1973 (Sahni 1991: 164). El almirante tenía claras intenciones de convertirse en presidente, tanto del sistema político militar como de un futuro sistema político democrático. Una de las herramientas que utilizó para alcanzar sus objetivos fue la crítica constante a la política económica del Martínez de Hoz (Ministro de Economía) ya que quería establecer una alianza con el sector de los trabajadores industriales para forjar un “consenso socialdemócrata”, un nuevo movimiento histórico, un intento de reedición del lema “peronismo sin perón” (Sahni 1991: 173). Su idea de crear un “populismo autoritario”, donde él sería el líder de un proceso de redistribución del ingreso que se sustentara sobre una coalición basada en el sindicalismo peronista y en el Partido Justicialista. Sin embargo, Massera, en tanto *insider* del *Proceso* (como un actor central que era miembro del principal órgano de toma de decisiones), no pudo lograr convertirse en el sucesor de Videla y debió retirarse según lo estipulado. Una vez que abandonó la Marina, su poder y posibilidades de liderazgo disminuyeron notablemente (Sahni 1991: 176).

Luego de cuatro meses de tensiones internas, que incluso llevaron a que el Almirante Massera amenazara con el retiro institucional de la Marina del gobierno, el 3 de mayo de 1977 se llegó a una solución de compromiso y continuidad, donde se posponía la eventual redefinición de la distribución del poder, confirmando a Videla como presidente y estableciendo diciembre de 1977 como el momento propicio para reanudar las discusiones al respecto. Efectivamente, el acuerdo alcanzado entre los Comandantes en Jefe y sus respectivos altos mandos militares permite superar la crisis, pero no neutraliza las negociaciones internas al respecto: “the meetings of the high commands intensify and new discussion topics arise linked to the restructuring of the power relations within the military corporation” (Fontana 1987: 64).

Sin embargo, a partir de agosto de 1977, comienzan nuevamente las deliberaciones entre los altos mandos militares, especialmente el del Ejército, ya que los generales debían decidir una postura unificada respecto de la designación del sucesor de Videla para poner fin a la situación de excepcionalidad. Acordaron apoyar la reelección de Videla como

presidente, pero debía retirarse como Comandante en Jefe del Ejército. Esta solución satisfacía tanto la demanda por nuevos asensos dentro del arma como el pedido de la Marina para poner fin a la situación de excepcionalidad. Simultáneamente, dentro de cada una de las armas (y en consulta informal con las demás), comenzaba la discusión respecto de pase a retiro de los miembros de la Junta Militar, es decir, del retiro de los actuales Comandantes en Jefe y la designación de sus sucesores: “there is an attempt to arrive at an agreement between the three branches with respect to the replacement of their respective Commander-in-Chief. The branches agree in this aspect, but each reserves autonomy for itself in making a decision in this area” (Fontana 1987: 65-66).

El embate de la Marina contra Videla y el Ejército se intensificó ya que el Almirante Massera comenzó a cuestionar públicamente el arreglo de poder y la falta de subordinación del Ejecutivo a la Junta Militar, señalando diciembre de 1977 como la fecha límite para que las Fuerzas Armadas resolviesen el asunto. Sin dudas, el “problema del cuarto hombre” fue una herramienta que utilizó la Armada para disputarle el liderazgo del *Proceso* al Ejército: “la 'excepcionalidad' que en un principio había justificado esta situación parecía haber sido superada, los grupos contrarios a Videla, en particular la Armada, vieron en la cuestión del cuarto hombre una oportunidad privilegiada para avanzar en la conquista de espacios de poder” (Canelo 2008: 83). Como consecuencia de los continuos embates de la Marina, una vez más en diciembre de 1977, los tres altos mandos militares se volvieron a reunir para decidir sobre los términos del fin de la situación de excepcionalidad. Sin embargo, también se incorporaron otros temas a la agenda, como el pase a retiro de los Comandantes en Jefe de cada una de las armas, que ocasionaron que el enfrentamiento entre el Ejército y la Marina llegase a lugares nunca antes vistos. La posición de la Marina volvió a ser la misma: poner fin inmediatamente a la situación de excepcionalidad. Por su lado, el alto mando del Ejército prefirió centrar su deliberación en la renovación de la Junta Militar proponiendo posponer la designación del “cuarto hombre” para el final de 1978. Sin embargo, nuevamente los tres altos mandos acordaron aplazar la decisión para marzo de 1978. Luego de esta última crisis de diciembre de 1977, el alto mando del Ejército decide apoyar la reelección de Videla como presidente en 1978, pero también se reservan con total autonomía la elección del próximo Comandante en Jefe.

En los primeros meses de 1978, el Consejo de Almirantes y Massera comienzan a tener numerosas reuniones para volver a presionar al Ejército para finalizar, de una vez y para siempre, con la situación de excepcionalidad. En abril, luego de dos meses de numerosas reuniones entre los tres altos mandos militares, se puede advertir la configuración definitiva de un nuevo órgano decisorio dentro del sistema político militar, teniendo como objetivo principal (mas no único) la designación del sucesor de Videla: “Después de semanas de discusiones separadas y conjuntas entre los Altos Mandos de las FFAA, quedó definido el esquema de poder y se creó la figura del cuarto hombre, no sin antes llevarse a cabo durante 15 horas la reunión de la Junta Grande, que congregó en un mismo lugar a todos los altos mandos militares (generales, almirantes y brigadieres)” (Yofre 2007: 110). Por lo tanto, se produce una reestructuración del régimen y del sistema político militar: “This body is the joint meeting of the three service branches' 'high commands” (Fontana 1987: 68). Este nuevo cuerpo decisorio es una evolución directa de las reuniones separadas que, desde principios de 1977, estaban llevando a cabo los altos mandos de cada una de las armas por separado.

El Almirante Massera, desde principios de 1977, insistía con la necesidad de finalizar con “la situación de excepcionalidad” ya que tenía el proyecto de suceder a Videla en la presidencia y, desde allí, liderar la transición a la democracia. Su idea era evitar a toda costa un gobierno militar que durase demasiado tiempo. Luego de la normalización de la economía y de la derrota de la “subversión”, quería que se llamasen a elecciones y que el *Proceso* lo presentase como su candidato: Massera quería controlar el proceso de apertura política (Fontana 1987: 58). Los altos mandos militares se reunieron de forma conjunta el 27, 28 y 29 de Abril de 1978 para discutir la designación del próximo presidente y el fin de la situación de excepcionalidad. Massera se postuló como el sucesor de Videla e intentó cosechar adhesiones entre los altos mandos. Buscó especialmente el apoyo de los “duros” del Ejército que estaban enfrentados con Videla. La situación, para Massera, era sumamente compleja. Por un lado, necesitaba que Videla abandonase el cargo y que no lo ocupase un General como Menéndez o Díaz Bessone que clausurarían definitivamente cualquier salida electoral. Por otro lado, la única manera de construir una coalición lo suficientemente fuerte para destronar a Videla era convenciendo a los “duros”, que justamente se oponían a cualquier tipo de apertura política. Finalmente, y solo como

consecuencia del acuerdo llegado en las tres reuniones de los 30 oficiales superiores de cada una de las armas, en representación institucional del conjunto de las Fuerzas Armadas, el 2 de Mayo de 1978 la Junta Militar puede designar a Jorge Rafael Videla como el nuevo presidente a partir del 1 de Agosto de 1978, debiendo éste retirarse como Comandante en Jefe del Ejército. Massera había fracasado en su estrategia como *insider* del *Proceso*.

En ese momento, la “Junta Grande” significó una forma de demostrar el nivel de apoyo que tenía cada uno de los Comandantes en Jefe dentro de las Fuerzas Armadas. Videla consiguió el apoyo del Ejército y pudo derrotar a Massera, que era su *challenger*. Sin embargo, esto fue una victoria un tanto *pírrica* ya que logró vencer a su *challenger* expandiendo el selectorado<sup>25</sup> (Bueno de Mesquita 2003), es decir, creando un nuevo órgano de decisión dentro del sistema político militar que generaría, como se verá más adelante, mayores niveles de inestabilidad. Asimismo, el acuerdo al que se arribó en “la Junta Grande” (la reunión conjunta de los altos mandos militares) también incluía el pase a retiro de los otros dos miembros de la Junta y la confección de un documento, por parte de los secretarios generales de cada uno de los Comandantes en Jefe, respecto de esta reforma (fin de la situación de excepcionalidad) (Fontana 1987: 69). Por lo tanto, dentro del Ejército se desató una interna feroz respecto de quién sería el sucesor del Teniente General Videla como Comandante General.

Mediante la paulatina inclusión de los altos mandos militares, en un primer momento realizando reuniones por separado, luego como un cuerpo único y colegiado, como un actor permanente que tenía poder de veto en las principales decisiones del gobierno, se constituyó un órgano de decisión trascendental para la estabilidad del sistema político militar y, por lo tanto, se amplió el número de actores con un gran poder de decisión más allá de la Junta Militar. Si bien esta ampliación del selectorado permitió la preservación de la unidad interna en períodos críticos como el de finales de 1977, también dificultó aún más la toma de decisiones (Fontana 1987: 67). En algún punto, fue la misma lógica que llevó a que la Junta Militar incorporara a los altos mandos como un nuevo órgano de decisión con el cual tenía que compartir el poder, la que explica por qué

---

<sup>25</sup> Es decir, aquellos que tienen capacidad efectiva para decidir sobre la oferta política de los posibles líderes que tendrán capacidad de distribución de bienes privados y de recolección de impuestos.



solamente a través de este nuevo órgano se pudo mantener la unidad interna: la alta indisciplina dentro de cada una de las armas y, en consecuencia, la incapacidad de los Comandantes en Jefe (especialmente en el Ejército) para evitar el surgimiento de facciones, para mantener el orden interno, el control y la homogeneidad de posiciones de su arma respecto tanto de la confección de los “planes políticos” como de diferentes asuntos propios del diseño institucional del régimen y de distintas políticas públicas que implementaba el gobierno. En este sentido, la Junta Militar solo pudo reelegir a Videla como presidente como consecuencia de que los altos mandos militares la habían autorizado previamente a hacerlo: “The decision is merely a rubber stamp of that agreed to by the 'high commands' of the three branches” (Fontana 1987: 68). A diferencia del sistema político militar que se inició en Chile en 1973, los Comandantes en Jefe del *Proceso* no tenían capacidad de tomar decisiones en la Junta Militar unilateralmente, es decir, de forma independiente de la voluntad de los altos mandos militares: “the 'high commands' of the three service branches progressively increase their leverage, to the point where they formally constitute themselves as a crucial decision making body regarding the fundamental questions of the military regime” (Fontana 1987: 66).

Por otro lado, la “Junta Grande”, que se reunió a fines de abril de 1978, también decidió que se debía elaborar un documento para reformar el “acuerdo de poder” establecido en el momento normalizador y que el mismo debía ser elaborado por las Secretarías Generales del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea en base a instrucciones detalladas de los tres altos mandos militares (Fontana 1987: 69). Esta estrategia de los altos mandos militares para asegurar y aumentar su poder complicó aún más la situación de unidad y cohesión de las Fuerzas Armadas ya que se comenzaron a discutir asuntos de suma trascendencia para reformar el sistema político autoritario instaurado en el momento normalizador. Entre los puntos del borrador que la “Junta Grande” envió a los tres Secretarios Generales (Bignone por el Ejército, Fracassi por la Armada y Lami Dozo por la Fuerza Aérea) se encontraban la necesidad de redefinir las relaciones, por un lado, entre el presidente y la Junta Militar y, por el otro, entre el gobierno y las Fuerzas Armadas en tanto institución. Además, se proponía modificar el mecanismo de selección del presidente (cada una de las armas le enviaría una terna a la Junta Militar y la Junta deberá decidir unánimemente) y de los Comandantes en Jefe, por medio de la participación efectiva de los



altos mandos militares (Fontana 1987: 109). Sin embargo, como era de esperar, ni la Fuerza Aérea, ni la Marina y el Ejército pudieron llegar a acuerdos ni a posiciones comunes respecto de estos temas. A principios de julio de 1978 la Junta Militar aprueba, luego de que los altos mandos militares den su visto bueno, un nuevo “arreglo de poder” aunque no definitivamente ya que la negociación continúa luego del 1° de agosto (Fontana 1987: 69).

De forma simultánea, en la primera mitad de 1978, los altos mandos militares entraron en la última etapa de la negociación para designar a los nuevos Comandantes en Jefe. Fue en el Ejército donde se produjeron las mayores dificultades para designar al sucesor de Videla, como consecuencia de su mayor complejidad organizacional y de la gran cantidad de facciones presentes. El General Roberto Viola era el candidato “natural” para la sucesión ya que tenía una gran amistad y, centralmente, había trabajado conjuntamente con el Presidente Videla desde 1975). Además, Viola era el general con mejores credenciales profesionales y fue un actor clave, en tanto Jefe del Estado Mayor del Ejército, para asegurar la estabilidad de Videla en la presidencia: “General Viola becomes a key factor assuring the continuity of his comrade as Army Commander-in-Chief and President of the Nation during several difficult junctures” (Fontana 1989: 70). Por otro lado, un conjunto de generales recientemente promovidos apoyaban a la designación de Viola como el nuevo Comandante en Jefe ya que él y Jorge Videla ejercían un fuerte liderazgo sobre este nuevo grupo de generales (Fontana 1987: 70). Este grupo de generales “jóvenes”, conocido como la “promoción 76” del Colegio militar, estaba compuesto por Antonio Bussi, Eduardo Crespi, José Villarreal, Reynaldo Bignone, Oscar Gallino, Horacio Liendo, Juan Bautista Sasiaiñ, Carlos Alberto Martínez y Cristino Nicolaidis, y fue la principal coalición (Fraga 2001: 255) para apoyar a designación de Viola frente a los demás generales que no apoyaban a Viola y proponían a Guillermo Suárez Mason o Luciano B. Menéndez como los sucesores de Videla: “The military block which they lead also maintains close ties with the Navy 'high commands', among whom General Viola is little appreciated” (Fontana 1987: 71). La selección de Viola significó una victoria de los “moderados” frente a los “duros”.

Como consecuencia de los crecientes recursos (institucionales y financieros) que los “altos mandos militares” habían adquirido para resolver las sucesivas crisis militares, mantener la unidad del gobierno y sostener el sistema político autoritario, el Comandante en Jefe del Ejército, Jorge Videla no tenía la capacidad de designar unilateralmente a su

sucesor sin consultar al generalato: “El asesoramiento de los generales no era vinculante (no se trataba de una elección) pero constituía un condicionamiento. Resultaba difícil nombrar a alguien contra la opinión de la mayoría de los generales” (Bignone 1992: 79). Videla estaba en una situación complicada. Como consecuencia de que iba a asumir su segundo mandato como presidente sin ser miembro de la Junta Militar debía, por un lado, contar con el apoyo mayoritario de los generales y, por el otro, designar a un sucesor que fuese de su absoluta confianza. Entre abril y julio de 1978, se llevaron a cabo las negociaciones entre Videla, Viola y el resto de los generales llegando a un compromiso que consistía en la designación de Viola como el próximo Comandante en Jefe del Ejército, pero debiendo éste retirarse prematuramente a finales de 1979: “Los dos candidatos cantados eran Roberto Viola o Carlos Suárez Mason (alguna posibilidad podría haberse otorgado a Menéndez o Harguindeguy). Por escaso margen, los generales prefirieron a Viola” (Bignone 1992: 79). Esto consistió en un enorme condicionamiento de los generales al nuevo Comandante ya que se le impuso un mandato limitado, de menos de la mitad del tiempo estipulado en las tres armas para sus Comandantes en Jefe. Por otro lado, Viola se comprometía a no modificar la estructura de los generales actuales hasta su retiro al año siguiente (Fontana 1987: 71).

Sin dudas, a partir de los numerosos cuestionamientos y limitaciones efectivas a su poder, es posible inferir, a partir del modo en el cual Viola fue designado, que el poder institucional del alto mando del Ejército aumentó notablemente desde 1976 teniendo la capacidad de vetar decisiones claves para el funcionamiento del sistema político, como la designación del Presidente y de su Comandante en Jefe. A pesar de la poca influencia que Videla ejercía sobre los un número importante de generales “duros”, logró elegir a Viola como su sucesor a cargo de la dirección del Ejército demostrando que sus adversarios no tenían demasiado margen para conformar una coalición que intentara deponerlo. De todas formas, si bien el poder de los vicealmirantes y brigadieres también aumentó en la Marina y la Fuerza Aérea, respectivamente, solamente el Ejército presentó grandes dificultades para resolver el reemplazo de su Comandante en Jefe Videla. En este sentido, en la Marina y la Fuerza Aérea la sucesión de Emilio Massera y Ramón Agosti fue consensuada (Fontana 1987: 72).

Es posible identificar algunos factores que fortalecieron la posición de Videla, dentro del gobierno y del sistema político, a partir de su asunción como presidente en Agosto de 1978 (Fontana 1987: 73-80). En primer lugar, un aliado y colaborador directo, el General Roberto Viola se ocupaba la Comandancia General del Ejército. Esto le permitía a Videla tener un mínimo de certeza respecto del control de las facciones “duras” dentro de los altos mandos militares (Luciano B. Menéndez principalmente). En segundo lugar, luego del retiro del Almirante Massera, la Marina había quedado debilitada dentro de la distribución del poder. Luego de más de dos años de enfrentamientos personales e institucionales, Massera y la Marina fracasaron en sus ambiciones de convertirse en el actor hegemónico dentro del sistema político militar. Asimismo, el nuevo Comandante en Jefe de la Marina, el Almirante Armando Lambruschini, tenía una postura favorable al liderazgo de Videla dentro del *Proceso* y, en consecuencia, moderó los numerosos reclamos de los marinos y se comprometió a mantener la unidad interna del gobierno y de las Fuerzas Armadas: “the Navy’s attitude toward the President no longer contains the animosity which characterized Admiral Massera’s leadership” (Fontana 1987: 74). En tercer lugar, un aliado central del presidente fue la Fuerza Aérea, que se vio beneficiada con los cambios ministeriales y de gobernadores de 1978. Esta fue una alianza central ya que la alianza entre Ejército y Fuerza Aérea les permitió a ambos mantener controlada a la Marina y debilitarla.

Pese a los numerosos cambios institucionales ocurridos en 1978 (el Presidente abandona la dirección del Ejército y su pertenencia a la Junta Militar), Jorge Videla pudo evitar subordinarse a la Junta Militar ya que si bien se produjeron modificaciones dentro del gabinete entre octubre y noviembre de 1978, los nuevos ministros eran del agrado de Videla (frente a la Marina) y, principalmente, Martínez de Hoz mantuvo su cargo, renovándosele la confianza a su proyecto económico dentro de la mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los cambios dentro del régimen político ocurridos en 1978 excluyeron al Almirante Massera como un actor del selectorado (Bueno de Mesquita 2003). Tanto ante el fracaso de la estrategia del almirante (RE) Emilio Massera como *insider* (ya que no pudo convertirse en el hombre fuerte del *Proceso*) como ante la imposibilidad de continuar en su cargo de Comandante en Jefe de la Armada, comenzará a desafiar al gobierno en todos los frentes posibles como un *outsider*: “la condición de retirado le otorgaba a Massera grandes ventajas políticas al desligarlo de las ataduras y

responsabilidades institucionales, le liberaba las manos para avanzar en la consolidación de su proyecto político personal [...] como un verdadero *outsider* desestabilizador del régimen, que hará de la crítica virulenta y radical a la política económica su principal instrumento de poder” (Canelo 2008: 87). Luego de su retiro, Massera se dedicó frenéticamente a preparar su carrera política. Ya retirado de la Junta, proponía la creación de una fuerza política civil que sea una alternativa para la transición democrática (Fontana 1987: 81). En primer lugar, logró que el periodista Hugo Ezequiel Lezama se hiciera cargo de la revista semanal *Convicción* (luego convertida en periódico) para que funcionase como un órgano de prensa para promover una mejor imagen del almirante y desprestigiar al gobierno (Uriarte 1992: 149). La estrategia que implementaría Massera durante los años siguientes consistió en “decir todo lo que sirviera para aprovechar las desavenencias entre duros y blandos del Ejército, y entre el gobierno y la dirigencia política, la Iglesia, los empresarios y los sindicatos. Con el objeto de atender a tan amplio y heterogéneo auditorio, agitaría tanto el nacionalismo anti norteamericano como la indignación con Martínez de Hoz, fuera en clave anticapitalista, populista o desarrollista” (Novaro y Palermo 2003: 240).

Sin embargo, aunque es cierto que el Almirante Massera, luego de su retiro, contaba con mayores grados de libertad para perseguir su estrategia de convertirse en el futuro presidente democráticamente electo, su capacidad de alterar el curso de los acontecimientos dentro del sistema político disminuyó notablemente: “la rotación en el desempeño de los cargos superiores, que buscaba evitar la aparición de personalismos, había vuelto inevitable su alejamiento del cargo y sus privilegios [...] el almirante era autor y protagonista central de su proyecto político, pero la realización de ese proyecto con Massera retirado convertía a éste en su único beneficiario [...] se iniciaría un divorcio entre Massera y la Armada: mientras el primero profundizaría su papel de *outsider* inescrupuloso, Lambruschini buscaría preservar la unidad interna optando por el auto atamamiento institucional” (Canelo 2008: 113-114). En primer lugar, el principal problema de Massera consistía en que ya no contaba con todos los recursos institucionales y financieros que tenía a su disposición en tanto miembro de la Junta Militar. En segundo lugar, fue perdiendo gravitación dentro de la Armada. El Almirante Lambruschini y el Consejo de Almirantes de la Armada decidieron cambiar su estrategia de confrontación con el Presidente Videla y con el Ejército: “a

medida que se acercaba [en 1979] la fecha para decidir los ascensos y bajas, [Lambruschini] comenzará a poner distancia de su anterior superior y hacer un juego más autónomo. Aunque carecía de ambiciones políticas, no resultó tan sumiso como Massera preveía” (Novaro y Palermo 2003: 241). Por otro lado, los intentos de Massera de seducir a distintos sindicalistas y políticos pertenecientes al peronismo, en particular a la ex presidente María Estela Martínez de Perón, fueron infructuosos (Novaro y Palermo 2003: 242; Uriarte 1992). En consecuencia, tanto ante la ausencia de apoyos internacionales como ante la imposibilidad de frenar la política económica de Martínez de Hoz, los intentos de constituir un “consenso socialdemócrata”, a través de su Partido por la Democracia Social, incluyendo a sectores del peronismo y del sindicalismo, también fracasaron.

Por lo tanto, a pesar de su enorme exposición pública y de la gran cantidad de críticas que realizaba a diario contra el gobierno, Massera no logró diferenciarse del *Proceso* y esto le impidió (sumado a la imposibilidad de realizar promesas creíbles respecto de futuros “pagos” a sus seguidores) construir una *coalición ganadora* alternativa que pudiera desafiar a Videla. Por otro lado, la relativa eficacia que tuvo Massera, en tanto miembro de la Junta Militar, para obligar a que el Ejército cediese respecto del “problema del cuarto hombre” y, por ende, para ganar espacios de poder dentro del sistema político autoritario, dependía directamente de su capacidad de dirigir y controlar a una de las fuerzas que formaban parte del *Proceso*: “Pero, una vez fuera, ya no corría con tanta ventaja; su juego de máscaras y conspiraciones empezó a escapar a su control. Los duros del Ejército comenzaron a ver en él, una vez retirado, al promotor de una apertura que no querían, mientras que los moderados siguieron viéndolo como la peor amenaza a cualquier plan en esa dirección. En tanto, los civiles no creyeron que tuviera mucho que ofrecer si no representaba una facción militar relevante, por lo que progresivamente fue perdiendo el atractivo que en su momento había concitado (especialmente entre los peronistas de derecha y los sindicalistas). Su suerte [...] fue todo un síntoma del destino que, desde entonces, aguardaba al Proceso. Massera había fracasado en fracturar al Ejército, en suceder a Videla y fracasaría en capitalizar el descrédito de Martínez de Hoz y en atraerse a sectores importantes del peronismo. En su soledad, sin embargo, podía felicitarse por haber contribuido a arruinar los planes de Videla y Viola” (Novaro y Palermo 2003: 242). La lógica del comportamiento de Massera una vez que se encontraba excluido del

selectorado<sup>26</sup>, es decir, cuando ya estaba retirado como Comandante en Jefe, consistió en presionar al gobierno, a la Junta Militar y a las Fuerzas Armadas para que se amplíe el selectorado (que se produzca una rápida transición a la democracia) ya que era la única alternativa que tenía para intentar consolidarse como el principal candidato a presidente. Uno de los problemas centrales del proyecto de Massera consistía en que tenía “un pie dentro y otro afuera del *Proceso*” (Canelo 2008: 114). Por un lado, reivindicaba la acción de las Fuerzas Armadas como “salvadoras de la Nación” ante la “agresión subversiva”. Por otro lado, debía criticar a los miembros del gobierno ya que habían “extraviado las ideas fundacionales” y eran verdaderos traidores del “ideario y los principios” del 24 de Marzo de 1976.

En conclusión, es posible reconstruir la lógica de su comportamiento durante estos años de la siguiente manera. En primer lugar, Massera fracasó en su intento de construir, en tanto *insider* del *Proceso*, dentro del sistema político militar (que tiene, por definición, un selectorado muy reducido respecto de los residentes totales), una *coalición ganadora* que desafiase el liderazgo de Videla. En segundo lugar, su retiro de la Junta Militar significó su exclusión como uno de los selectores más importantes (en términos de todo tipo de recursos que tenía a su disposición en tanto miembro de la Junta Militar). Por lo tanto, como *outsider*, lo único que podía hacer era presionar para conseguir una transición a la democracia (donde el selectorado se amplíe casi hasta igualar a los residentes) que le permitiera, al menos, la posibilidad de construir una *coalición ganadora* más amplia.

Durante 1979, como se verá en la próxima sección, aumentaron las discusiones respecto del plan político del *Proceso*. Por otro lado, como se ha visto, el régimen político establecido en 1976 obligaba al recambio casi continuo de los principales actores del sistema político militar. Esto, como era usual, generó un conjunto de conflictos, facciones y enfrentamientos que se superpusieron a los propios de la confección de los planes políticos. En los últimos meses de 1979, se debía elegir el sucesor de Viola en la Comandancia del Ejército. La situación fue claramente diferente a la que vivió el Ejército con el pase a retiro de Videla ya que no había ni un candidato que fuera de la preferencia indiscutida del comandante saliente ni existía un general que tuviese un prestigio muy alto entre los

---

<sup>26</sup> aquellos que tienen capacidad de definir la oferta política.



generales que podían imponerse como candidatos (Bignone 1992: 79). Entre los posibles candidatos estaban Menéndez, Galtieri, Harguindeguy y Suárez Mason. Sin embargo, el levantamiento de Menéndez en Córdoba a fines de septiembre de 1979 cambió el panorama. El retiro inmediato del General sublevado lo sacaba de la carrera al igual que Suárez Mason, que durante el episodio tuvo una postura vacilante ya que no expresó un claro apoyo a Viola. Roberto Viola, por consejo del presidente Videla, se decidió por Galtieri y los generales convalidaron la decisión: “tal era el compromiso de Galtieri con Viola que hasta le designaron sus colaboradores más inmediatos” (Yofre 2007: 145). Por otro lado, la figura de Harguindeguy estaba ya muy desgastada, por su larga gestión en el Ministerio del Interior, (la distancia con Videla se había aumentado con los años) y, además, Galtieri no era un general del que Viola desconfiase: “Viola tuvo que desarrollar toda su astucia para dejar fuera del camino a otros candidatos, como Suárez Mason o Menéndez. Eligió a Galtieri porque era el que menos le podía hacer sombra. Y también metió el bisturí para dejar conformado un tejido de mandos que le permitiera comenzar su gestión presidencial sin sobresaltos” (Yofre 2007: 181). Sin embargo, como se verá luego, si la presidencia de Viola estuvo signada por algo fue precisamente por sobresaltos, incluyendo la primera destitución del presidente por la Junta Militar. Viola pagaría muy caro el craso error de considerar a Galtieri un sucesor “manejable” y “de confianza”.

Al año siguiente, entre abril y octubre de 1980 se produjo uno de los momentos más duros del *Proceso* (Fontana 1987: 117-125). La Junta Militar debía designar al sucesor de Videla. La situación era grave. Por un lado, las Fuerzas Armadas estaban profundamente faccionalizadas y fragmentadas como consecuencia de dos años de discusiones que terminaron en una propuesta política que, como se verá en la próxima sección, fue un fracaso absoluto. Por otro lado, luego de cuatro años de gestión el presidente Videla cosechaba críticas desde todas las facciones, en particular por los malos resultados de la política económica, por el tratamiento de las consecuencias de la “guerra antisubversiva” y el fracaso del proyecto político del *Proceso*. El presidente saliente tenía, claramente, una fuerte preferencia por Roberto Viola como su sucesor. Roberto Viola era un general polémico que tenía un diálogo abierto y fluido con los partidos políticos y un proyecto político propio que consistía en un proceso gradual de liberalización y apertura que él liderara. Su candidatura fue ampliamente resistida por el alto mando de la Marina, en



particular por el vicealmirante Jorge Anaya, el nuevo hombre fuerte del arma (Jefe del Estado Mayor de la Armada) que se oponía a la designación de Viola y por el Almirante Lambruschini, Jefe de la Armada, que se retiraría en poco tiempo. Si bien Viola no era del agrado de Lambruschini, éste prefería su elección antes que defender, poder de veto mediante, la candidatura de Galtieri. Es decir, Lambruschini prefería aceptar el candidato del Presidente Videla antes que continuar profundizando los conflictos *intra e inter* fuerzas. Por su parte, la Fuerza Aérea no presentó, en principio, mayores cuestionamientos (aunque veían con desagrado la postura “dialoguista” y “aperturista” de Viola). Recordemos que el nombramiento del nuevo presidente debía surgir por consenso entre los miembros de la Junta. El Ejército estaba mayormente inclinado por Viola, la armada se oponía y la Fuerza Aérea aceptó. Dentro del Ejército, el principal general que se oponía a la designación de Viola era el Comandante en Jefe, General Galtieri. Tal era el rechazo que producía Viola entre los marinos, que la armada propuso la candidatura de Galtieri como el nuevo presidente (aunque eso significase que se mantuviese como miembro de la Junta Militar y se violara una de las reglas fundamentales del *Proceso*). En este punto, la Marina adoptó una postura completamente opuesta a la que tuvo en 1978. Sin embargo, Galtieri declina la propuesta ya que es consciente que no posee el apoyo de la mayoría de sus generales ya que no logró el retiro anticipado de los numerosos generales de la “promoción 76” que eran leales a Viola y a Videla: “El miércoles 1º de octubre, los cinco generales que tienen 'los fierros' (de sur a norte: Villarreal, Montes, Nicoláides, Jáuregui y Bussi) informaron a Galtieri que su posición era que Viola no era negociable y que si era necesario se debía modificar la regla de unanimidad de la Junta Militar. Esta fue la posición que Galtieri mantuvo en la reunión de la Junta Militar del jueves 2 de octubre y la armada no tuvo otra alternativa que aceptar para mantener la unidad de las Fuerzas Armadas” (Yofre 2007: 162). De los trece generales de división que son convocados para votar por Viola, once de ellos lo hacen positivamente (Fraga 2001: 258). Finalmente, luego de estas duras negociaciones entre el Ejército y la Marina, Roberto Viola es designado presidente el 2 de octubre de 1980 por la Junta Militar. No es un dato menor que la Marina expresamente solicitó que quede constancia en el acta que no estaba de acuerdo con la designación del presidente, pero lo hacía para preservar la “unidad de las Fuerzas Armadas”. Esta situación de debilidad bajo la cual Viola asume como presidente en marzo de 1982 se empeorará ya

que el General Galtieri decide pasar a retiro, antes de que el nuevo presidente asuma, a todos los generales que fueron leales a la dupla Viola-Videla y que permitieron que Videla pudiese elegir a su sucesor. Este hecho, sumado al reemplazo del Almirante Lambruschini por el Almirante Anaya, gran amigo de Galtieri y fuerte opositor a Viola, debilitó fuertemente al nuevo presidente y terminó en su destitución en diciembre de 1981.

### **3. I. 3. Los Planes Políticos y la (in)capacidad fundacional**

*“Era necesario modificar las estructuras de la economía argentina, tanto en el sector público como en el privado. El cambio propuesto era muy profundo; no bastaba un simple proceso de ordenamiento, sino que había que transformar normas y marcos institucionales, administrativos y empresariales, políticas, métodos, hábitos y hasta la misma mentalidad de los agentes económicos privados y públicos”*<sup>27</sup>

José Alfredo Martínez de Hoz, Ministro de Economía (1976-1981)

*“Al Proceso –que no tiene tiempo ilimitado- hay que cuidarlo entre todos para vigilar que se cumpla, y realmente modernice y transforme las estructuras de la República”*<sup>28</sup>

Almirante Emilio Eduardo Massera, miembro de la Junta Militar (1976-1978)

En primer lugar, en este apartado se presenta, una vez más, un problema de definición de conceptos. A lo largo de este trabajo, se ha mencionado, en numerosas oportunidades, frases como “en determinado plan político no era en sentido estricto un plan político” ya que, por ejemplo, no incluía un curso de acción claramente establecido y operacionalizado (o, al menos, operacionalizable). En cambio, se podría adoptar una definición menos exigente de “plan político” y calificar a los casos donde exista un curso de acción o estrategia determinada, pero que tenga un muy bajo nivel de operacionalización como “planes políticos de baja calidad”. Se plantea la discusión respecto de si planes políticos que, en primer lugar, están plagados de consignas y objetivos absolutamente ambiguos, contradictorios entre sí y no operacionalizables como, por ejemplo, “restaurar

---

<sup>27</sup> (Martínez de Hoz 1981: 236).

<sup>28</sup> (Massera 1979: 132).

una democracia republicana, representativa y federal”, “las fuerzas armadas deben tener un rol importante en el futuro sistema político”, “los partidos políticos no ejercerán el monopolio de la representación de intereses”, y, en segundo lugar, no contienen ningún tipo de referencia a cursos de acción concretos (incluso del tipo más diverso y en sentido amplio), deben ser considerados planes políticos o un conjunto de enunciados que enumeran una voluntad general determinada. Por otro lado, también se presenta el problema de considerar a un “plan político” como tal si presenta estrategias que, si bien son claramente operacionalizables, tienen objetivos bien definidos y establecen adecuadamente los medios para alcanzar los fines (al menos a nivel teórico y sin inconsistencias lógicas presentes), pero no muestra una “voluntad refundacional”. Un tercer punto también se refiere a la posibilidad de considerar como un plan político solo a aquellos conjuntos de objetivos y medios que guían un determinado curso de acción de manera clara.

Más allá de la definición que se utilice, es posible inferir válidamente a partir de la observación de un conjunto de “planes políticos” que están plagados de ambigüedades, de contradicciones, de vaguedades, que no poseen un curso de acción claramente establecido, que no mencionan ningún tipo de medios operacionalizables para alcanzar sus fines, que el régimen y el sistema político militar, donde esos planes fueron concebidos, no son exitosos en generar las condiciones necesarias para que los actores puedan, al menos, *confecionar* planes políticos *stricto sensu* y, en segundo lugar, los puedan *implementar* efectivamente.

Dicho esto, en orden cronológico, el primer plan político bien definido, con objetivos claros y de largo plazo, y con un conjunto de medidas concretas para alcanzar los fines propuestos, fue, paradójicamente, el plan económico que lanzó el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz y su equipo de colaboradores el 2 de abril de 1976, como consecuencia de los objetivos políticos implícitos en su formulación (Canitrot 1979, 1981; Schvarzer 1983). Este plan resulta particularmente interesante por varios motivos. En primer lugar, constituyó uno de los clivajes fundamentales que estructuró la competencia política entre las distintas facciones militares. En segundo lugar, a diferencia del resto de los militares que presentaron sus planes políticos como tales, marcando con mayor o menor intensidad su carácter de “fundacional”, el ministro de economía tuvo la astucia de presentar sus medidas económicas desde una óptica diferente. En este sentido, durante su larga gestión (1976-1981), presentó las sucesivas medidas de política económica

desde una retórica técnica y sobria, afirmando que no tenían contenido político alguno y constituían lo “racionalmente”, es decir, desde el punto de vista de la “lógica” y desde la “ciencia económica”, se debía realizar para solucionar los problemas de la economía argentina. Por otro lado, logró que muchos militares (aunque no todos) creyeran que su programa económico era solamente un medio, una herramienta técnica, que estaba a disposición de la voluntad soberana del *Proceso* que buscaba generar un quiebre histórico en la Argentina. En este sentido, Canitrot coincide con los argumentos que el ministro esbozaba públicamente. Canitrot afirma que las Fuerzas Armadas convergieron en su propio diagnóstico de la decadencia argentina con los “sectores más duros del antiperonismo tradicional” del cual Martínez de Hoz sería el principal representante (Canitrot 1979: 7).

No obstante, esta visión no es del todo correcta. Los Comandantes en Jefe antes de dar el golpe de estado no tenían una idea demasiado definida respecto de la política económica que iban a implementar una vez que asumiesen el gobierno (Fontana 1987; Novaro y Palermo 2003). José Alfredo Martínez de Hoz fue un actor clave en este sentido ya que les presentó su programa, los convenció con diferentes argumentos y, además, cedió en aquellas áreas que los militares no estaban de acuerdo. De esta forma, la enorme mayoría de los militares creyeron que el programa de Martínez de Hoz los beneficiaría ya que podría mejorar el desempeño económico en el corto plazo y, consideraba, que el ministro era, simplemente, su “empleado”. Sin embargo, el “empleado” duró en su cargo mucho más tiempo que la mayoría de aquellos que se consideraban su “empleador”. Sin dudas, Martínez de Hoz tenía sus propios objetivos políticos que estaban “soslayados” detrás de una retórica de la eficiencia y de la mejora de la productividad económica. El ministro utilizó la oportunidad única que le brindaba el contexto argentino de 1976 para intentar implementar un proyecto económico y político que en otro contexto (hasta ese momento al menos) hubiese sido imposible de llevar a cabo. Otra parte de su “estrategia hegemónica”, frente a las Fuerzas Armadas, consistió en lograr reeditar el viejo “etapismo” de la época de Juan Carlos Onganía: “los militares, aunque insistían haber aprendido todas las lecciones del pasado como para no volver a errar, volvieron a creer que el “tiempo económico” consistente, de acuerdo con los cálculos que oportunamente les había adelantado Martínez de Hoz a Videla y la Junta, en un período inicial de cinco años duros

que sería seguido por otro similar de “recuperación”, necesariamente debía preceder al tiempo social y tiempo político. Se trataba, en consecuencia, de “ganar tiempo” para que las reformas económicas se hicieran irreversibles” (Novaro y Palermo 2003: 176). El ministro, consciente de la situación facciosa imperante *inter e intra* fuerzas, trató de sacar ventaja y de ponerse por sobre las disputas. Entonces, Martínez de Hoz intentó convencer a todos los grupos militares que el éxito del plan económico le daría legitimidad al *Proceso* y aumentaría las probabilidades de éxito de cualquier plan político se quisiese implementar cualquiera de las facciones en el futuro. Sin embargo, actores militares muy importantes, especialmente el Almirante Masera, el General Viola o el General Díaz Bessone, fueron conscientes, desde un primer momento, que el éxito de la política económica de Martínez de Hoz iba a imposibilitar de facto la realización de sus propios planes políticos. El éxito del plan político de Martínez de Hoz implicaba directamente el fracaso de sus propios planes políticos. Como se verá en las conclusiones, la distancia, en términos de las preferencias, de estos actores de veto en el sistema político fue enorme. El caso más elocuente al respecto, fue el del Almirante Massera que, con mucha astucia política, criticaba fuertemente a la política económica ya que, con razón, era consciente que el plan económico era, asimismo, un plan político, que implicaba un claro cambio estructural en la economía y sociedad argentina.

En definitiva, el objetivo del proyecto de Martínez de Hoz consistió en destruir la “coalición populista” que había gobernado la Argentina desde 1976 mediante la modificación paulatina de la estructura económica por medio de dos herramientas de política económica: la apertura comercial y la modificación del mercado financiero. Martínez de Hoz debe aceptar el “gradualismo” de sus medidas como consecuencia del temor de los militares ante un posible aumento del desempleo que engrosara las filas de la “subversión”. Desde esta perspectiva, el diagnóstico era el siguiente. El mediocre funcionamiento de la economía argentina se debía a la introducción de aranceles altos a las importaciones que incentivaba la creación de una industria sustitutiva de importaciones muy ineficiente que obligaba a los consumidores a que paguen “artificialmente” precios altos a cambio de bienes de consumo de mala calidad. Por otro lado, el sector agropecuario sufrió una sistemática política de expropiación de sus beneficios, justificada como “distribución de sus ingresos” para financiar numerosos déficits estatales y para subsidiar a

sectores industriales y hacer políticas sociales clientelares. En tercer lugar, el movimiento obrero peronista tuvo la capacidad de extorsionar a los capitalistas y reclamar aumentos de salarios muy por encima de los niveles de productividad, generando continuas presiones inflacionarias. Por último, el Estado debía financiar una costosa maquinaria burocrática, empresas públicas y un deficitario sistema de seguridad social que generaban un gasto público de difícil sustentabilidad. Para financiarse, el Estado debió aumentar la presión impositiva y la oferta monetaria, generando altos niveles de inflación continuos. Partiendo de este diagnóstico sobre las características estructurales de la economía argentina, el proyecto económico buscó, según sus propias palabras, hacer más moderna y eficiente a la economía, bajar los aranceles a las importaciones, eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias, liberalizar por completo el mercado de capitales, reducir los gastos del Estado y hacerlo más eficiente. Un vez más, como consecuencia del tipo de régimen político vigente, este plan político solamente pudo cumplir con sus objetivos de manera parcial y, en muchos casos, sus medidas generaron efectos contraproducentes (como, por ejemplo, la reforma financiera de 1978 que contenía una cláusula añadida por los militares que obligaba al Banco Central a hacerse cargo de garantizar todos los depósitos, generando una situación de “riesgo moral sistémico”). Otros objetivos fundamentales, como la reducción del gasto público, no se pudieron alcanzar ya que los militares no estaban dispuestos ni a privatizar empresas públicas (que les proveían de una enorme cantidad de recursos) ni a reducir el presupuesto del gasto militar que crecía año a año.

Otro de los primeros planes políticos, esta vez, en forma de documento escrito, fue *Un nuevo ciclo histórico argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República. Lineamientos para una estrategia nacional* (Octubre de 1976), confeccionado por el General Ibérico Saint Jean, gobernador de la provincia de Buenos Aires. Este documento es interesante ya que plantea algunas ideas que se repetirán a lo largo del momento fundacional: la necesidad de que el *Proceso* constituya una nueva elite dirigente, identificada con los grandes republicanos de la Generación del 80, que deberá gestionar los destinos de la Nación luego de que las Fuerzas Armadas terminen su tarea de salvación. Además, las Fuerzas Armadas deberán tener un lugar institucionalmente definido en la futura democracia como “custodios de los intereses específicos de la seguridad y el



potencial de la Nación, disponiendo de un poder de veto” (Canelo 2008: 71). El concepto predominante consistía en la necesidad del quiebre histórico que debía llevar a cabo las Fuerzas Armadas. Tuvo una circulación limitada dentro del gobierno y las Fuerzas Armadas y, por eso, este documento no tuvo mayor impacto dentro del sistema político. Este plan político fue el primer intento organizado de los sectores “duros” del Ejército para ganar espacios de poder dentro del sistema político. Como luego se analizará con el *Proyecto Nacional*, la cohesión y unidad de los sectores “duros” dentro del Ejército no fue suficiente para destruir la coalición que apoyaba a Videla en la Presidencia. Asimismo, este documento también es interpretado como una estrategia de esta facción para conocer la reacción de otros sectores del Ejército y de las demás fuerzas ante sus posturas (Canelo 2008).

En cambio, las *Bases para la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso nacional* (enero de 1977) fue el primer documento oficial que pretendía representar los objetivos del conjunto de las Fuerzas Armadas respecto de la “propuesta política”. Tuvo una amplia discusión y difusión dentro de cada una de las armas. Contenía dos grandes ideas. En primer lugar, se señalaba que el *Proceso* debía instaurar una “verdadera democracia, auténticamente representativa, con plena vigencia de nuestros principios republicanos tradicionales, con un auténtico y efectivo federalismo” (Canelo 2008: 51). En segundo lugar, en este documento se reconoce (y esto es algo que poseen todos los planes políticos del *Proceso*) que el gobierno de las Fuerzas Armadas debe limitarse en el tiempo y asegurar una transición hacia una democracia donde un Movimiento de Opinión Nacional (un “partido del régimen”) continúe y defienda la herencia del *Proceso* (Canelo 2008: 52). Ambas ideas están presentes en los próximos planes políticos. Es posible considerar a este documento como la base para la elaboración de los planes políticos futuros, como un antecedente, ya que no puede ser considerado en sí mismo un plan político sino más bien un conjunto de objetivos e intenciones sobre características generales del futuro sistema político. De todas formas, la historiografía aún no ha dejado en claro quiénes fueron los autores de esta declaración, pero se conjetura que fue obra de la Secretaría General de la Presidencia aprobado por la Junta Militar. Posiblemente fue un intento de los Comandantes en Jefe de emitir una señal a sus subordinados respecto del inicio “formal” del momento fundacional.



En rigor, casi en conjunto con el plan económico de Martínez de Hoz, surgió otro plan político, de un actor importante de las Fuerzas Armadas, llamado *Proyecto Nacional* (agosto de 1977). De hecho, este proyecto se constituyó a sí mismo en oposición al proyecto de Martínez de Hoz. El *Proyecto Nacional* fue confeccionado en el Ministerio de Planeamiento bajo la dirección del General Díaz Bessone y aprobado por la Junta Militar. El 5 de Octubre de 1976 se crea el Ministerio de Planeamiento a cargo del General Ramón Díaz Bessone. Esta decisión del Presidente Videla y de los demás miembros de la Junta obedece a la necesidad tanto de reconocer mayores espacios “institucionales” de poder a los generales “duros” del Ejército (encargados de la tarea represiva) como de configurar una propuesta política refundacional para el mediano y largo plazo (Canelo 2008: 70, 72). Genaro Díaz Bessone pertenecía al grupo de generales denominados “duros”. Eran profundamente anticomunistas y antiperonistas, habían participado de distintas revueltas antiperonistas (1951 y 1955), fueron parte del bando colorado (1962), estaban involucrados directamente en la tarea represiva (eran Comandantes de los Cuerpos del Ejército). Es posible encontrar un antecedente de este grupo en las visiones que tenía el Teniente General Carlos Severo Toranzo Montero durante, por ejemplo, el gobierno de Arturo Frondizi. Tenían una visión económica “desarrollista”, opuesta al programa de Martínez de Hoz y, además, presentaban una visión corporativista del sistema político futuro rechazando, en consecuencia, a los “dialoguistas” del Ejército que querían restablecer las negociaciones con los partidos cuanto antes (centralmente a Roberto Viola). Se oponían a que el *Proceso* dialogue con los mismos “políticos corruptos” que llevaron a “la Nación al borde del abismo”. Para estos generales, la revolución y la refundación debía ser absolutamente unilateral y “desde arriba”. En este grupo se encuentran Luciano B. Menéndez, Guillermo Suárez Mason, Omar Riveros, Osvaldo Azpiate, Acdel Vilas y Jorge Olivera Rovere (Canelo 2008: 69-70).

Los objetivos generales del Ministerio de Planeamiento consistían en el estudio, confección y posterior implementación de un proyecto de Nación que defina el perfil político, económico, social y cultural de los próximos 25 años: “fue el intento más serio de un sector de las Fuerzas Armadas por organizar desde el Estado un proyecto de corte corporativista que se proponía alumbrar una nueva república” (Quiroga 2004: 99-100). El *Proyecto Nacional* afirmaba que la decadencia argentina comenzó con el eclipse del último

proyecto nacional, personificado en la “Generación del 80”. En cuanto a la estructura económica, proponía su modernización (gran desarrollo de industria pesada) llevada a cabo desde el Estado, subordinando al sector privado a los “intereses nacionales”. En cuanto al futuro sistema político, mostraba un profundo desprecio por la política partidaria (los partidos no debían ejercer el monopolio de la representación en la democracia), la democracia liberal y una valoración positiva de la capacidad de articulación y representación de intereses sociales a través de “cuerpos o asociaciones intermedias”. En cuanto al momento transicional, se prevé que la transición comenzará en 1986 y finalizará en 1991, donde las condiciones para la Nueva República ya estarán dadas (Canelo 2008: 72-74).

Luego de casi un año de gestión, el 6 de Junio de 1977 Díaz Bessone hace público el *Proyecto Nacional* que fue presentado ante la Junta Militar para su estudio y posterior ratificación, el 2 de agosto de 1977 (Fontana 1987: 61). Por eso, Díaz Bessone afirmó que ese proyecto político, que busca la fundación de la Nueva República, era un proyecto de la totalidad de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, tanto los ministros Harguindeguy (interior) y Liendo (trabajo) aclararon que la Junta había ratificado un “pre-proyecto” o “documento de trabajo” que debía ser modificado y debatido con los altos mandos militares.

Inmediatamente, dentro de las Fuerzas Armadas, comienza un debate respecto de la deseabilidad de las propuestas del *Proyecto Nacional*. Finalmente éste será desechado y, en consecuencia, el ministro Díaz Bessone renuncia el 30 de diciembre de 1977 y se disuelve su ministerio. Este cambio en el status del Ministerio de Planeamiento dentro de la burocracia estatal (se convierte en una secretaría que depende directamente del presidente) implicó una completa derrota, a nivel institucional, no solo de los “duros” del Ejército, sino de todos los actores militares y civiles que consideraban que debía existir una planificación desde el Estado para implementar el plan político fundacional. Esto señala el fracaso de la implementación del *Proyecto Nacional*: “No fue, sin duda, el proyecto del General Díaz Bessone la propuesta política del régimen militar, en todo caso fue la propuesta de un sector del Ejército, que no logra gravitar sobre la conducción del gobierno ni establecer un liderazgo en el seno de las Fuerzas Armadas” (Quiroga 2004: 105). Posiblemente la caída de Díaz Bessone se debe a que su propuesta no contaba con el apoyo de actores claves del sistema político, entre ellos, el Presidente Videla y su *coalición ganadora* , el Jefe del

Estado Mayor del Ejército General Roberto Viola y los ministros José A. Martínez de Hoz (Economía), General Albano Harguindeguy (Interior) y Horacio Liendo (Trabajo): “La renuncia de Díaz Bessone y el fracaso del Proyecto Nacional se ubica en el cuadro de las divisiones y vaguedades políticas incrustadas en el seno de las Fuerzas Armadas. Hubo, en verdad, una colisión entre dos proyectos, el de Martínez de Hoz [...] y otro, que con pretensiones semi-corporativas no llegó a obtener una gravitación seria en el interior del gobierno ni logró alcanzar una implantación en la sociedad. Ambos proyectos (ni aún el que podría tener el presidente) con sus desemejanzas no niegan la confusión política que impregna el período de mayores posibilidades de transformación” (Quiroga 2004: 106). En este contexto, el documento *Plan Nueva República* (mayo de 1977) debe ser entendido tanto como un complemento a las propuestas del *Proyecto Nacional* como una señal de apoyo del General Jorge Olivera Rovere y de los demás generales “duros” a la labor que por ese entonces estaba llevando a cabo el General Díaz Bessone en el Ministerio de Planeamiento.

En efecto, la unidad de los generales “duros” en torno a ambos planes no fue suficiente para evitar que ellos caigan en un proceso de decadencia y de pérdida de espacios de poder dentro del *Proceso*. Por un lado, el enfrentamiento con el Ministerio de Economía fue decisivo en este proceso de desgaste. En igual sentido, las críticas internacionales a la situación de los derechos humanos (particularmente de la administración del presidente norteamericano James Carter) jugaron un papel similar. En tercer lugar, las Secretarías de los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea criticaron duramente a los “planes políticos” de los “duros” del Ejército a través de dos documentos a fines de 1977: *Crítica al Proyecto Nacional* y *Comentario sobre el Documento Plan Nueva República* (Canelo 2008: 75-78). Sin dudas, los generales “duros” continuarán teniendo los recursos institucionales suficientes para poder vetar numerosas decisiones de los sectores “politicistas” del Ejército y para influir decisivamente en la confección tanto de la *Propuesta Política del Ejército para el Proceso de Reorganización Nacional* (Marzo de 1978) como de las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional* (Diciembre de 1979). Si bien es cierto que Díaz Bessone no tuvo la capacidad de construir los consensos suficientes para que el *Proyecto Nacional* se constituyera como el “plan político” del *Proceso*, esto no implicaba que “se habían agotado

las necesidades ni las ambiciones de refundación política de las Fuerzas Armadas que, ya desde enero de 1977, se habían embarcado en la redacción de otros planes, uno por casa Fuerza” (Canelo 2008: 57).

La imposibilidad de que tanto el plan político producido en el Ministerio de Planeamiento como el *Plan Nueva República* (que fueron elaborados por una facción del Ejército) pudieran representar al conjunto de las Fuerzas Armadas fue una consecuencia de la lógica corporativa que se instauró desde el inicio del sistema político autoritario. Para que uno de los objetivos del régimen político se cumpliera (que el *Proceso* fuera un sistema político donde estuviesen representadas las Fuerzas Armadas, en tanto institución, es decir, que existiese una dictadura despersonalizada, de todo el cuerpo institucional), se debió consolidar un sistema político que, por un lado, dispersaba el poder *vertical* y *horizontalmente* y, por el otro, aseguraba la fusión de los roles militares y gubernamentales de las Fuerzas Armadas en tanto institución corporativa. Entonces, difícilmente los actores militares y civiles (Martínez de Hoz principalmente) iban a aceptar adoptar como propio un plan político refundacional del cual no participaron en su confección. Asimismo, la distancia ideológica (en términos de las preferencias de estos actores respecto del futuro sistema político) entre los distintos actores (entre Martínez de Hoz y Díaz Bessone o entre Viola y Suárez Mason) fue gigantesca y esto, por eso, constituye un elemento fundamental para poder explicar el fracaso del Proyecto Nacional.

Planteado este problema inicial, se llegó al siguiente acuerdo: el plan político del conjunto de las Fuerzas Armadas debía ser la fusión de los puntos de vista del conjunto de las Fuerzas Armadas: la Fuerza Aérea, la Marina y el Ejército. Cada una de las armas debía participar directamente de la elaboración del plan político que daría origen a “una nueva Argentina”. La voluntad fundacional del conjunto de los militares debía quedar plasmada en una única estrategia fundacional. Entonces, en primer lugar, cada una de las armas debía elaborar un plan político particular. En segundo lugar, se debían compatibilizar las tres propuestas en una sola. En tercer lugar, se debía implementar el plan político unificado que representase al *Proceso* en tanto el gobierno de las Fuerzas Armadas.

En este punto, el régimen político normalizador tuvo un impacto directo en la forma de confeccionar un plan político unificado. La dispersión del poder generalizado y la extensa participación de los militares, en tanto representantes de una corporación estatal, en

todas las áreas del Estado, impidió que exista un único órgano decisorio, como efectivamente sucedió en la dictadura chilena, que tuviese la capacidad de imponer un plan político determinado y que, en consecuencia, el conjunto de los militares lo adoptase como propio. En cambio, el régimen político configuró una multiplicidad de actores de veto. En este punto, la misma lógica (proveniente de la variable antecedente que no se analiza en la presente investigación) que explica por qué los militares argentinos adoptaron ese tipo de régimen político en 1976, se reprodujo y se auto reforzó mediante ese mismo diseño institucional. Entonces, la única manera para lograr confeccionar e implementar un plan político fundacional, que fuera aceptado y tomado como propio por el conjunto de los actores (militares y aliados en el sistema político militar), consistía en asegurarles a todos esos actores la participación efectiva (y el consiguiente poder de veto) en cada uno de los pasos que llevarían la formulación final del mismo.

Es posible distinguir dos etapas en la formulación de un plan unificado del *Proceso*: “dado el reparto tripartito de poder previsto por el modelo institucional y la necesidad de conciliar las distintas visiones en pugna, dichos planes debían ser sometidos a dos procesos de 'compatibilización', el primero intrafuerzas y el segundo interfuerzas, de los que debía surgir la propuesta definitiva” (Canelo 2008: 88). En primer lugar, entre enero de 1977 y julio de 1978, los planes políticos de la Marina, *Consideraciones sobre el Proceso de Institucionalización y el Movimiento de Opinión Nacional* (Octubre de 1977), del Ejército, *Bases Políticas del Ejército para el Proceso de Reorganización Nacional* (Marzo de 1978), y de la Fuerza Aérea, *Bases Políticas para la Reorganización Nacional* (Julio de 1978), fueron elaborados luego de un arduo debate interno (Fontana 1987: 79). En segundo lugar, entre agosto de 1978 y diciembre de 1979, se produce un no menos complejo *proceso de compatibilización inter fuerzas*, en el cual se formulan las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional* (diciembre de 1979). Recordemos que simultáneamente con la confección del documento oficial de la Armada (Octubre de 1977), Massera radicalizaba públicamente su oposición a que el Presidente Videla siguiese siendo simultáneamente miembro de la Junta militar y presidente. En declaraciones al diario La Nación (12 de noviembre de 1977) afirmaba: “La estructura de poder en este Proceso se vertebra en la Junta Militar y en el Poder Ejecutivo Nacional desempeñado por un oficial superior de las Fuerzas Armadas en situación de

retiro, responsable del gobierno y dependiente de aquella. La situación que hoy se vive tiene carácter transitorio” (Canelo 2008: 84).

Desde finales de 1977, respecto del plan político unificado, que las Fuerzas Armadas debían confeccionar en tanto institución, la Junta Militar y los altos mandos de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea estaban negociando respecto de la confección de un documento político luego del naufragio del *Proyecto Nacional* del General Díaz Bessone (Fontana 1987: 110). En los últimos meses de 1978, después de las modificaciones en la composición de la Junta Militar, se aceleraron los debates internos para formular un documento que sería la posición oficial de las Fuerzas Armadas respecto de la “pregunta política”, que debía fusionar *necesariamente* a las distintas posturas que las armas presentaron individualmente en sus sendos planes políticos (Fontana 1987: 72). Durante 1979, los debates y conflictos entre el Presidente, la Junta Militar y los Altos Mandos se refirieron casi de modo exclusivo a la confección de la “propuesta política” del gobierno: “no attempts to introduce modifications in the power arrangement. It is rather the final formulation of the document on the political question which constitutes the nucleus of the military authorities agenda” (Fontana 1987: 73).

En este primer proceso de compatibilización *intra fuerzas*, fue dentro del Ejército donde se produjeron los enfrentamientos entre las dos facciones más antagónicas. Por un lado, el único plan que establecía plazos claros y definiciones sustantivas respecto del sistema político fue el *Plan de Acción política de la Propuesta de Unión Nacional* (noviembre de 1977) elaborado por Ricardo Yofre, subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia: “lo que realmente diferenciaba a este plan de sus antecesores era que presentaba las herramientas para alcanzar los objetivos, delimitando plazos concretos de acción institucional y política” (Canelo 2008: 93). Sin embargo, este plan político, que representaba a la facción “politicista” del Ejército, donde se encontraba el General Villareal (secretario general de la presidencia) y que constituía el *core voter* del presidente Videla, , fue rechazado dentro de la interna del Ejército (por los generales “duros”) y nunca llegó a ser discutido por las demás armas (que de todas formas presentaron posturas similares a la que finalmente tuvo el Ejército, más cercana a la de los duros). En este sentido, entre este plan y el que finalmente el Ejército adoptó como propio (cuatro meses después) existen



numerosas diferencias, especialmente se dejaron de lado todas las precisiones operativas que estaban bien establecidas en el plan de los politicistas.

Se podría afirmar que este plan político fue el plan del Presidente Videla y el de Roberto Viola. Este plan planteaba la necesidad de reorganizar los partidos políticos, incluir progresivamente a los civiles en el *Proceso*, sancionar las leyes orgánicas que aún no fueron propuestas (Ley de Partidos Políticos, Ley de Asociaciones Profesionales, Ley Electoral), realizar tanto un plebiscito de la propuesta militar como una reforma constitucional para institucionalizar la tutela de las Fuerzas Armadas en el futuro sistema político democrático y, por último, designar un presidente por acuerdo cívico militar que lidere la transición. Sin dudas, fue el plan que más elementos “operativos” contenía, pero era altamente inconsistente al menos en dos puntos. En primer lugar, la “reestructuración de los partidos políticos” implicaba, al menos, que el gobierno debía presentar una propuesta unificada para una negociación con los principales líderes partidarios. Esto fue claramente imposible por la variedad de opiniones que existían entre los principales actores militares respecto de las modificaciones que debían realizarse. Esto fue evidente incluso dentro de la *coalición ganadora* de Videla, donde Viola, que proponía una convergencia rápida hacia la democracia, y Harguindeguy, que entendía por “diálogo” un monólogo donde el gobierno establecía órdenes que debían ser cumplidas por los partidos, tenían posiciones muy diferentes. En segundo lugar, la inclusión de civiles en el gobierno era aún más inconsistente. Incluir civiles dentro del gobierno implicaba sacar a militares que formaban parte de la administración pública (y que, es de esperar, eran parte de la *coalición ganadora* videlista). Esto hubiese minado los apoyos de Videla ya que les hubiese retirado bienes privados y recursos de poder con los cuales él pagaba su apoyo.

Por otro lado, en las negociaciones para formular el documento político del Ejército, los “duros” presentaron una propuesta muy diferente a la de Ricardo Yofre. En primer lugar, los generales proponían la destrucción absoluta de los partidos políticos conocidos hasta ese entonces. Esto incluía no solo su estructura interna, sus identidades, programas y organizaciones, sino la prohibición (y, de ser necesario, su eventual eliminación física) de los “políticos corruptos” responsables de la “decadencia argentina”. En segundo lugar, el *Proceso* debía construir un Movimiento de Opinión Nacional, un partido político que fuese su verdadero heredero y que liderase la futura transición. Por último, las Fuerzas Armadas



debían ocupar un lugar institucionalmente muy fuerte dentro del futuro sistema político (debían ser las “conductoras del Estado”). Sin dudas, esta visión estaba fuertemente influida por la experiencia autoritaria de Brasil.

Si bien el plan de los “duros” que contenía menos elementos “operativos” (era menos específico ya que no contenía, por ejemplo, un cronograma tentativo de transición), fue mucho más consistente que el de los “politicistas” del Ejército ya que, por ejemplo, involucraba un menor número de actores para poder llevarlo a cabo, era un plan más difícil de llevar a cabo. En primer lugar, si bien era más consistente para alcanzar los objetivos fundacionales del *Proceso*, implicaba la formación de una *coalición ganadora* que apoyase a un *challenger* que destronase al líder (Videla) y a su coalición. Para la realización del plan de los “duros”, era imprescindible el cambio del líder. En cambio, Jorge Videla podía afirmar que iba a comenzar a poner en práctica su plan (estableciendo algún tipo de diálogo con los partidos) y, al mismo tiempo, mantener su coalición intacta (en tanto no avanzara demasiado en ese sentido ya que la concreción del plan implicaba la reducción de los pagos a sus apoyos. Por eso, el plan de Videla también era irrealizable ya que si se ponía en marcha su *coalición ganadora* se destruía.

Ha quedado en claro que la necesidad de que la totalidad de las Fuerzas Armadas participaran efectivamente de la elaboración de la propuesta política del gobierno se originó como consecuencia del fracaso del *Proyecto Nacional*, que fue elaborado por Díaz Bessone unilateralmente, sin que las demás fuerzas tuviesen un poder de veto institucionalmente establecido en su confección.

En septiembre de 1978, mientras se realizaban los cambios de gabinete y se dejaba atrás las tortuosas discusiones sobre el nombramiento del nuevo presidente y la renovación de los miembros de la Junta Militar, se daba inicio a la segunda etapa en la formulación de un plan unificado del *Proceso*: la fase de las *compatibilizaciones intra fuerzas*. Por eso, un comité de compatibilización conformado por representantes del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, negociaban para integrar en un único documento las tres propuestas políticas. Los tres documentos favorecían una transición gradual (elecciones municipales, seguidas por elecciones provinciales y, en último término, elecciones nacionales) controlada por las Fuerzas Armadas. Por otro lado, también existía consenso respecto de la necesidad de que el futuro sistema político democrático incluyese *formalmente* a las Fuerzas Armadas como

un actor político con funciones de control político, de formulación y ejecución de políticas públicas (Fontana 1987: 79). Sin embargo, más allá de estos vagos y limitados consensos (presentes, por otro lado, en la mayoría de los gobiernos políticos autoritarios cuando el gobierno se encuentra en el momento fundacional), existían grandes divergencias entre sus posturas. Básicamente, las distintas facciones de las Fuerzas Armadas no podían ponerse de acuerdo respecto tanto de la ejecución operativa de su propuesta política como de la formulación de un plan político que contuviese elementos más específicos y no declaraciones generales y ambiguas del estilo “las Fuerzas Armadas serán el garante del futuro regimen democrático, Federal y Republicano”. En la confección de estos tres planes, se habían impuesto las posturas más duras respecto del rechazo de las posiciones más aperturistas y de una pronta convergencia cívico-militar. Predominó, en los tres planes, la falta de mención a los plazos de transición desde el *Proceso* hacia el futuro sistema político.

En conclusión, los tres planes de las fuerzas finalmente ingresaron en la segunda etapa, es decir, en el proceso de compatibilización *inter fuerzas* presentaban una ambigüedad notable y una ausencia de elementos concretos (Canelo 2008: 99). En conclusión, difícilmente podremos considerar a estos documentos escritos como planes políticos *stricto sensu* o de alta calidad. Los militares continuaron con su estrategia de dilatar las decisiones con el objetivo de ganar tiempo.

Durante todo 1979, se produjeron numerosas negociaciones para confeccionar una propuesta política unificada: “the internal discrepancies with respect to these issues arise since the begining of the process of intramilitary negotiations” (Fontana 1987: 80). En este período, es posible distinguir cuatro puntos de divergencia (los que, por otro lado, nunca llegaron a acordar) entre las tres armas respecto del plan político unificado. En primer lugar, respecto de la necesidad de que las Fuerzas Armadas fijen una fecha para poner fin al sistema político autoritario y, si la respuesta fuera afirmativa, cuando sería ese momento. En segundo lugar, no había acuerdo respecto de la creación de un partido político o de un Movimiento de Opinión Nacional que representase la postura de las Fuerzas Armadas en la transición. En tercer lugar, tampoco existía acuerdo sobre la relación que el gobierno militar debía mantener con los partidos políticos tradicionales. Por último, no estaba claro si el gobierno militar debía flexibilizar las prohibiciones a los partidos o mantener las restricciones. Es evidente que las diferencias entre los militares respecto de los

componentes centrales del futuro plan político presentaban serias dificultades para hacer un plan político consistente y unificado.

Durante los meses de marzo y abril de 1979 (Fontana 1987: 80-82), se suceden numerosas reuniones de cada uno de altos mandos militares por separado, en conjunto, con la Junta Militar y con el presidente. En estos encuentros, los militares volvieron a reconsiderar varios puntos de las propuestas políticas de cada una de las armas, la posibilidad de “fusionarlas” en un solo proyecto, tal y como estaban originariamente. Nuevamente, no pudieron llegar a acuerdos y las negociaciones se extendieron durante los próximos meses. La posición del General Albano Harguindeguy, Ministro del Interior desde el inicio del *Proceso*, apoyada también por el Almirante Lambruschini y el Brigadier Graffigna, respecto de que el “plan político” de las Fuerzas Armadas no sería discutido con los partidos políticos, sino acatado por todas los grupos y sectores sociales. Desde esta posición, los partidos políticos debían ser reestructurados antes de iniciar cualquier tipo de transición y que el rol institucional de las Fuerzas Armadas debería ser institucionalizado en una reforma constitucional. El “diálogo político”, para Harguindeguy, era una instancia para que las Fuerzas Armadas les comuniquen a los principales partidos políticos cuáles fueron sus decisiones respecto del “plan político”. Este punto fue uno de los principales clivajes de divergencia dentro de las Fuerzas Armadas con Roberto Viola (y también aunque en menor medida Jorge Videla) que tenía una postura absolutamente contraria a la del ministro del interior. El presidente Videla, aunque realmente más cerca de Viola, tenía una postura “intermedia” y “conciliadora” entre ambos (como era usual en su estilo de liderazgo).

En abril, mayo y junio los altos mandos militares de las tres armas volvieron a reunirse para intentar aunar posiciones respecto del “plan político” unificado del conjunto de las Fuerzas Armadas. Nuevamente, los resultados fueron negativos. No había forma de unificar posiciones. Por varias razones. Principalmente los distintos actores ni siquiera contaban con una postura definida respecto de los puntos centrales que caracterizan a un plan político. En este sentido, el conjunto de declaraciones plagadas de vaguedades, ambigüedades e imprecisiones iban en aumento: “las inexistentes precisiones operativas de los planes impedían determinar cómo debía lograrse dicho objetivo” (Canelo 2008: 152). En estas reuniones, la postura del Ejército y del presidente, en general, consistía en permitirles

algunos grados más de libertad a la actividad de los partidos políticos. Por el contrario, la Fuerza Aérea resiste absolutamente esta posición, deseando mantener la prohibición total de la política partidaria. Por último, el ministro del interior y la marina tienen una postura intermedia, aunque más cercana a la de la Fuerza Aérea (Fontana 1987: 83).

Por otro lado, la sociedad civil deja de tener, en general, la postura pasiva de 1976-1978<sup>29</sup>, y se comienzan a plantear demandas y reclamos que llevan a que los sindicatos y los partidos políticos comiencen a presentar incipientes desafíos al gobierno: “la oposición partidaria acentuaba su postura confrontativa mediante una serie de pronunciamientos públicos” (Canelo 2008: 153). De ninguna forma estos nuevos movimientos que generaron un aumento de demandas desde la sociedad civil (que se referían a la necesidad de llamar a elecciones, modificar los costos sociales de la política económica y, de una forma muy sutil, ciertas críticas por las violaciones a los derechos humanos) implicaban un desafío a la estabilidad del sistema político autoritario. Sin embargo, complicaron notablemente las negociaciones entre las Fuerzas Armadas para arribar a un “plan político” consensuado: “the symptoms of a de facto opening continue to emerge [...] the progressive easing of the prohibition of political activities deepens the divisions within the military” (Fontana 1987: 85).

¿Por qué esta nueva situación social creó un aumento de las diferencias dentro de las Fuerzas Armadas? En esta nueva situación, los militares tenían que, además de definirse respecto del “plan político”, unificar una postura respecto de cómo se debía vincular el gobierno con los partidos políticos y los sindicatos, dados estos nuevos movimientos la sociedad civil. Básicamente lo que sucedió fue que se introdujo un nuevo clivaje dentro del cuadro de facciones enfrentadas dentro de las Fuerzas Armadas. Como ya se mencionó anteriormente, en este sentido, si se observa puntualmente, todos estos debates entre Harguindeguy, Videla, la Junta Militar (Viola, Lambruschini, Graffigna) y los altos mandos militares respecto de los partidos políticos, su organización interna y el tipo de diálogo del

---

<sup>29</sup> Aunque es cierto que, por un lado, sindicatos como “Luz y Fuerza” realizaron, a fines de 1976, un paro en la Ciudad de Buenos Aires, cortando la luz de toda la Capital por unas horas (que fue seguido de la desaparición y asesinato del dirigente Oscar Smith) y, por otro lado, se produjo desde 1977 un aumento de las movilizaciones de las Organizaciones de Derechos Humanos, los actores del sistema político militar no se sintieron presionados por demandas insatisfechas de la sociedad civil hasta bien entrado 1979.

gobierno con ellos no se referían, exclusivamente, al tan esperado “plan político” refundacional que el gobierno debía implementar para crear un nuevo sistema político. Es decir, todos estos asuntos se referían a cuestiones de negociación política y de estrategia del Presidente, de la Junta Militar y de los altos mandos militares que no se referían a cuestiones propias del plan político que debía refundar el país.

Entonces, las negociaciones dentro de las Fuerzas Armadas respecto de qué hacer con los partidos políticos complicaron aún más la posibilidad de “compatibilizar” las diferentes posiciones entre las armas respecto del plan político. Asimismo, se sumaron otros asuntos que aumentaron las divisiones y las tensiones dentro de la corporación militar: la visita y el futuro informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la designación del próximo Comandante en Jefe del Ejército que debería reemplazar al General Roberto Viola a fines de ese mismo año. Esta situación llevó a un momento de tensión máxima en el *Proceso*, cuando, hacia fines de septiembre de 1979, el General Luciano Benjamín Menéndez, Comandante del III Cuerpo del Ejército, decidió rebelarse contra el Comandante en Jefe del Ejército Roberto Viola.

En el mes de agosto, la Junta Militar se reúne en numerosas ocasiones con el objetivo de avanzar en la ardua tarea de compatibilizar las posiciones políticas de las tres armas. Seguían existiendo los mismos temas irresueltos referidos al “plan político de las Fuerzas Armadas”, que el gobierno debía presentar en diciembre de 1979 y que continuaban produciendo posiciones absolutamente opuestas (Fontana 1987: 86). En primer lugar, no existía acuerdo respecto de la necesidad de reestructurar a los partidos políticos antes de iniciar el diálogo político. En segundo lugar, no quedaba claro si el gobierno iba a implementar la idea de “elecciones escalonadas”, comenzando a nivel municipal. En tercer lugar, no existía consenso sobre la posibilidad de una reforma constitucional que institucionalice el rol de las Fuerzas Armadas como “árbitro” o “poder moderador” del futuro sistema político democrático. En cuarto lugar, no quedaba claro si el gobierno militar estructuraría un “Movimiento de Opinión Nacional” para que sea el heredero y continuador del *Proceso*. En quinto lugar, no existía consenso alguno respecto de la necesidad de establecer un “calendario” donde estuviese especificado las etapas de la transición. Por último, no quedaba en claro cuál iba a ser el órgano encargado de implementar el plan político y qué tipo de fiscalización tendrían las Fuerzas Armadas, en tanto institución, sobre

él. La definición de estos seis temas quedará irresuelta hasta la publicación del documento oficial en diciembre (incluso en esa instancia, la ambigüedad de las respuestas de las Fuerzas Armadas fue formidable ya que a lo largo de las 30 páginas de las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional* no es posible encontrar siquiera alguna definición operativa).

Por su parte, la autorización de la visita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue una estrategia del Presidente Videla para aislar a los “duros” y demostrarle que su proyecto político era completamente inviable. Videla y su coalición eran absolutamente conscientes de los problemas ocasionados como consecuencia de la “guerra contra la subversión” y creían que podrían utilizar la visita de la CIDH para mostrarle al mundo que los argentinos eran un “pueblo feliz, que vivía en paz, en libertad”, donde habían existido, en años anteriores, inevitables “excesos”, totalmente marginales, consecuencia directa de la necesidad del pueblo argentino de defenderse frente a la “agresión terrorista”. El razonamiento de esta jugada política fue la creencia de que si se permitía la visita de la CIDH y se aseguraba la protección de todos los testigos que brindarían sus testimonios, la Comisión haría un informe favorable. Esto permitiría mejorar y ampliar la coalición de Videla y sacar a los “duros” definitivamente del selectorado (es decir, pasarlos a retiro). Si la estrategia hubiese sido exitosa, la situación internacional se habría relajado, el gobierno podría haber accedido más fácilmente al crédito y habría tenido más bienes privados para repartir entre su coalición. Sin embargo, el problema fundamental de esta estrategia fue que en Estados Unidos gobernaba un presidente (James Carter), y un equipo a cargo de la política exterior, que provenían de la izquierda del Partido Demócrata y que no iban a permitir que la OEA realice un informe favorable a un Estado que violó sistemáticamente los Derechos Humanos y que intentaba “maquillarlo”. En efecto, el informe de la Comisión fue lapidario.

Esta situación, que se produjo durante toda la segunda mitad de 1979, precipitó una severa crisis dentro del Ejército, especialmente entre septiembre y diciembre. En primer lugar, se acercaba la fecha límite que se había impuesto la Junta para presentar el proyecto político. En segundo lugar, la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aumentó los movimientos de los grupos de derechos humanos y el de los partidos políticos. En tercer lugar, mientras la CIDH se reunía con víctimas de la represión y con



líderes partidarios en septiembre, la Corte Suprema de Justicia ordenó la liberación del periodista Jacobo Timerman: “this event triggers a severe crisis, whose principal protagonist are the Army high commands” (Fontana 1987: 86).

A partir de las consecuencias políticas que tuvo este fallo judicial, es posible confirmar la inferencia realizada anteriormente respecto del enorme poder que tenían los altos mandos militares dentro del sistema político. Existía consenso entre el Presidente Videla, la Junta Militar, la Marina y la Fuerza Aérea respecto de la necesidad de aceptar y cumplir la decisión de la Corte Suprema. Sin embargo, esta decisión fue demorada y vetada por la gran mayoría de los generales del Ejército. Aunque el presidente contaba con el apoyo de la Junta Militar, de la Marina y de la Fuerza Aérea, los generales tuvieron capacidad para resistir y vetar la decisión. Solo una dura negociación entre el Presidente y el Comandante en Jefe del Ejército pudo convencer a la mayoría de los generales. Luego de varias reuniones entre Videla, Viola y generalato, se logró que la mayoría de los generales cambiaran su posición y votaran a favor del cumplimiento del fallo judicial. Sin embargo, esto fue posible luego de que el Presidente Videla señalara cuales serían las consecuencias de no cumplir la orden judicial. En principio, la renuncia del conjunto de los jueces de la Corte Suprema y un conflicto con la Marina y la Fuerza Aérea. En segundo lugar, según el General Reynaldo Bignone que fue testigo del hecho, Jorge Videla amenazó renunciar al cargo de presidente: “Si no se acata la resolución de la Corte, renuncio” (Bignone 1992: 89). Sin embargo, los generales “duros” Luciano B. Menéndez y Guillermo Suárez Mason no cambiaron su posición al respecto. En este contexto de la liberación de Timerman y de un ataque de montoneros al departamento de Guillermo Walter Klein, el General Menéndez inicia una rebelión en Córdoba contra el liderazgo de Roberto Viola (aunque mantenía cierta lealtad al presidente Videla). Más allá de denunciar que la “subversión marxista” estaba regresando y existía la posibilidad de una “insurrección subversiva”, el cuestionamiento principal de Menéndez fue, en realidad, hacia la tenue y titubeante “apertura y diálogo político” que el gobierno pensaba llevar adelante con los principales partidos políticos: se estaban extraviando los objetivos originales del Proceso (Fontana 1987: 85-87). Viola rápidamente pudo sofocar esta insurrección, mandó a detener a Menéndez y aceleró su pase a retiro. Estos eventos signaron tanto el fracaso de la



“convergencia cívico militar” que se había propuesto Videla como el fin de los “duros” del Ejército.

Simultáneamente, entre septiembre y diciembre de 1979, se aceleraron las negociaciones para poder arribar a una propuesta política unificada: “the Military Junta and the high commands make every possible effort – mainly through the compatibilizing teams [...] – in order to finally reach an agreement on the political question and sanction the joint document” (Fontana 1987: 88). Sin dudas, dentro de las Fuerzas Armadas, en general, y dentro del Ejército, en particular, existía una profunda crisis como consecuencia de, por un lado, la dificultad de llegar a algún tipo de consenso entre las armas y, por el otro, del *deadline* de diciembre. Esta situación de crisis interna obligó a que la Junta Militar tomase una decisión fundamental: se debía confeccionar el documento oficial de las Fuerzas Armadas (su “plan político”) a como diera lugar, aunque eso significara realizar una propuesta cuyas características principales fueran de una ambigüedad y vaguedad tales que ello significara no hacer un plan político. Dentro de este sistema político, regulado por ese régimen, era imposible que los militares pudieran realizar un plan político stricto sensu. El acuerdo entre todos los militares fue posible porque justamente la solución no necesitaba que ninguno de los múltiples actores militares tuviese que ceder en su posición respecto de los temas fundamentales y esenciales, propios de cualquier plan político fundacional. Eso no fue necesario. En cambio, la solución a la que arribaron la Junta Militar y los altos mandos militares (reunidos nuevamente y de forma conjunta en la *Junta Grande*) consistió en formular un “plan político” que careciera de cualquier definición sustantiva y operativa respecto de cualquier tópico importante, es decir, formular un “plan político” que no tuviese ninguna de las características propias, las condiciones necesarias, para ser un plan político refundacional: “the document did not provide a sense of the concrete institutional changes the military envisioned. No timetable for lifting the prohibition on political activities and for normalization of political parties was given. No specific reform of the constitution, aimed at defining the military’s political role in future constitutional government, was included. Moreover, instead of a concrete reference to the formation of a much rumored official party, which would embody the military’s permanent political legacy, only the need for a civilian-military convergence was alluded to [...] the document stood out for its lack of content” (Munck 1998: 97).

Los militares, en efecto, creyeron que se habían puesto de acuerdo en la formulación de un plan político unificado que representaba al conjunto de las Fuerzas Armadas en tanto institución. Sin embargo, la solución a la que arribaron para formular el plan político consistió, en realidad, en ganar tiempo y confeccionar un documento que *stricto sensu* no era un plan político. La solución para que pudieran ponerse de acuerdo fue, justamente, no formular un plan político refundacional, sino realizar una declaración en forma de documento escrito para ganar tiempo: “Thus the outcome is that the Military Junta and the 'high commands' (in joint session) decide to sanction the document, but simultaneously, in order to reach that goal they must suppress every substantive definition with respect to the principal topics at issue” (Fontana 1987: 88). La paradoja es clara. La única forma que tuvieron los actores militares para consensuar una postura unificada respecto de la confección e implementación de las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional* (19 de diciembre de 1979) fue, justamente, no llegar a ningún acuerdo sustantivo sobre ninguno de los puntos fundamentales de cualquier plan político fundacional (una reforma constitucional, la necesidad de crear un Movimiento de Opinión Nacional, el establecimiento de los plazos y el calendario de la transición, el diseño institucional del futuro sistema político, el rol de las Fuerzas Armadas en él, la forma en la cual se estructuraría la transición, entre otros). Aunque los militares lograron finalmente formular un documento unificado, nunca pudieron reducir las distancias entre sus diferentes posturas respecto de los temas conflictivos enunciados anteriormente: “Eso era todo. Luego de cuatro años de gobierno, de larguísimas deliberaciones y engorrosas 'compatibilizaciones', las Fuerzas Armadas sólo estaban dispuestas a –o capacitadas para- precisar que lo que se buscaban eran nuevas corrientes de opinión, un sistema político que contemplara la tutela institucionalizada de las Fuerzas Armadas y conformado por partidos sin distinciones ideológicas profundas, que adhirieran a los principios y valores del Proceso y fuertemente controlados en desempeño, y solo dos anuncios poco explícito: el inicio de las rondas de un incierto 'diálogo político' –que ya había sido anunciado, por otra parte, en 1977- entre funcionarios del Poder Ejecutivo y 'figuras civiles representativas', y una nueva demora en la promulgación de la Ley de Partidos Políticos” (Canelo 2008: 159).

Las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, que la Junta Militar aprueba en el 19 de diciembre de 1979 en su reunión en el

Congreso Nacional (tal como queda establecido en el Acta N° 124 de la Junta Militar), no debe ser considerada como un plan político por numerosas razones. En primer lugar, en ninguna parte especifica un calendario de transición, con fechas exactas a partir de las cuales se pasaría de una etapa a otra, del momento transicional hacia el sistema político refundado. Por otro lado, tampoco fue un plan político sin fechas pero, en algún sentido como el del General Juan Carlos Onganía, con etapas densamente conceptualizadas, donde una vez que se llega a los objetivos de una de ellas, se supera y se avanza cualitativamente hacia otra “superior”: las Bases carecían de perspectiva intertemporal, con metas y objetivos claros. En este sentido, tampoco establece una postura respecto de la situación de los partidos políticos. En este sentido se afirma que “la acción que se inicia contará con el diálogo como instrumento apto para consulta e información, para posibilitar así el logro de las coincidencias básicas necesaria para la solución política futura del país [...] Continuará con el análisis y promulgación de la legislación sobre régimen de los partidos políticos y su normalización. Comenzará a concretarse con la publicación de este documento y será seguida por la promulgación de las leyes pertinentes a partir del segundo semestre de 1980” (*Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional, Documento Secreto de la Junta Militar*, página 22). En segundo lugar, una eventual reforma constitucional, donde se institucionalice el rol “guardián” de las Fuerzas Armadas dentro del sistema político, también es mencionada como una posibilidad en las negociaciones previas, pero es dejada de lado en las *Bases* (Fontana 1987: 89). En tercer lugar, en ninguna parte del documento se hace mención a la creación de un “movimiento de opinión nacional”, es decir, de un partido político oficial. En cambio, solamente se hacía referencia a que la normalización político-institucional se llevará a cabo por medio de una “comisión política que, en representación de las Fuerzas Armadas, actuará a tales efectos, como órgano de trabajo y asesoramiento” (*Bases*, página 23). En cuarto lugar, la instrumentación y operacionalización del diálogo político con los principales partidos no es clarificada ya que las posiciones *intra e inter fuerzas* era muy divergentes.

### **3. I. 4. Conclusiones: el fracaso de los proyectos fundacionales**

*“La decisión que deben tomar hoy las Fuerzas Armadas es la de encabezar las tantas veces escamoteada y frustrada Segunda Organización Nacional. Y sería mezquino suponer que ello se reduce a corregir abusos.*

*Por el contrario, implica adoptar nuevos usos, que a la clase política preexistente repelen, pero sin cuya incorporación la Argentina seguirá retrocediendo internacionalmente, lo que, en un mundo de la dureza del actual, implica un serio riesgo de desintegración”<sup>30</sup>*

Miguel Ángel Iribarne, asesor del Ministro del Interior Albano Harguindeguy (1980-1981)

*“Así como marzo de 1976 constituyó un punto de inflexión histórica que termina con una etapa política, en la cual se asume con plenitud el combate contra el terrorismo subversivo, julio de 1978 constituye un nuevo punto de inflexión en el que, terminado el combate armado, debemos enfatizar la construcción de los fundamentos de la nueva sociedad argentina”<sup>31</sup>*

Ramón Agosti, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea (1975-1978)

En primer lugar, durante la primera presidencia de Videla (1976-1978), *el conflicto central respecto de la necesidad de reformar el esquema de poder establecido en el momento normalizador se produjo entre las Fuerzas Armadas (conflicto inter-fuerzas)*. La Marina intentó infructuosamente disputarle al Ejército la hegemonía del *Proceso*, en términos de los distintos espacios de poder dentro del sistema político que los marinos ansiaban ocupar (ministerios, secretarías, gobernaciones, empresas públicas y, obviamente, el Poder Ejecutivo). Este conflicto se resolvió en beneficio del Ejército, probablemente por la enorme disparidad de recursos, de todo tipo, entre ambas armas. En este contexto, debe entenderse las disputas por el liderazgo del *Proceso* entre el General Videla y el Almirante Massera. En segundo lugar, en 1978 se produce un cambio fundamental dentro del régimen político militar. El General Videla se retira del Ejército y asume un nuevo mandato presidencial por dos años (solucionando, de esta forma, el “problema del cuarto hombre” y la “situación de excepcionalidad”), el General Viola asume la Comandancia del Ejército, generando cierto malestar y resistencia entre algunos generales y, por último, se produce el retiro de los demás miembros de la Junta. En ese momento, Massera fracasa en su intento

---

<sup>30</sup> (Iribarne 1978: 147)

<sup>31</sup> (Novaro y Palermo 2003: 169)

de convertirse en el “cuarto hombre” del *Proceso*. Este conjunto de cambios, especialmente el recambio de la Junta Militar (Armando Lambruschini por Emilio Massera, Omar Graffigna por Ramón Agosti, Eduardo Viola por Jorge Videla), que se produjo respetando todas las reglas del régimen político normalizador, generó *una enorme disminución de los conflictos inter fuerzas*. Esto fue una consecuencia de que los marinos y su nuevo Comandante en Jefe se dieron cuenta que no tenían capacidad alguna de disputarle al Ejército la hegemonía del *Proceso* y, en consecuencia, ya no tenían interés en continuar prolongando conflictos y disputas estériles que no iban a redundar en un aumento de su poder. Por otro lado, el Almirante Lambruschini no tenía, a diferencia de Massera, la intención de convertirse en el líder del *Proceso*, luego del momento fundacional, en la transición y, en consecuencia, mantuvo una relación de cooperación con el Presidente Videla y con los demás miembros de la Junta. En términos generales, podemos afirmar que durante la segunda presidencia de Videla (1978-1981), el foco del conflicto en el sistema político autoritario se desplazó en dos sentidos. Por un lado, los temas referidos al “plan político” de las Fuerzas Armadas cobraron mayor importancia (aunque, de todas formas, continuaron conviviendo con negociaciones que se referían a otros asuntos). Por otro lado, *se produjo un desplazamiento desde un conflicto inter fuerzas, presente durante la primera presidencia, a uno intra fuerza (dentro del Ejército)*.

Una parte del mecanismo causal que explica el fracaso o la (in)capacidad refundacional del *Proceso* consiste en que, durante todo el período fundacional, se continuaron superponiendo, por un lado, la disputa por la confección de diversos planes fundacionales y, por el otro, la necesidad permanente de cada una de las facciones y de los actores principales para ganar espacios de poder. Un régimen político, como el establecido en 1976, que imponía el recambio periódico de todos los actores principales del sistema político, incluyendo al Presidente, a los miembros de la Junta Militar y a los altos mandos militares, generaba un alto grado de deliberación y faccionalización interna ya que todos los actores eran conscientes de la precaria situación en la que se encontraban y tenían la posibilidad de acceder a cargos de un nivel superior.

Respecto de las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, a partir del análisis tanto de su proceso de elaboración como de su contenido, es posible realizar algunas inferencias (Fontana 1987: 91-94). En primer

lugar, la formulación de este documento expresa la lógica corporativa de funcionamiento de la totalidad de las Fuerzas Armadas, que estructura tanto las decisiones de la Junta Militar, como las del Presidente y la de los altos mandos militares. Es decir, hacia fines de septiembre de 1979 y ante el aumento de la tensión interna, se abría la posibilidad de un quiebre interno (ya que las distintas facciones y actores militares no podían acordar una postura común). Entonces, la Junta, el Presidente y los altos mandos se ven obligados a consensuar una solución ya que debían promulgar las *Bases* lo antes posible. Entonces, deciden no decidir nada concreto respecto del “plan político” con el objetivo de preservar la unidad interna de las Fuerzas Armadas. Las *Bases* fue el único documento que las Fuerzas Armadas confeccionaron en tanto institución para proponer su plan político que debía refundar tanto el sistema político como la sociedad en su conjunto. En tanto plan político, las *Bases* fueron un fracaso absoluto. No solamente porque no logró implementarse, sino porque era, en realidad, imposible de implementar u operacionalizar. No contenía conceptos claros o precisos ni ninguna definición sustantiva o concreta respecto de cómo debían estar estructurados los partidos políticos, en qué consistiría el futuro sistema político, que facultades, atribuciones y limitaciones tenían los distintos poderes del Estado, cuáles serían los derechos y garantías de los ciudadanos. Tampoco especificaba ningún calendario de transición. En este sentido, es realmente elocuente que la sección titulada “Bases Instrumentales para la Acción Política” (*Bases*, páginas 20-24) fuese una de las partes más enigmáticas del documento.

Durante la segunda presidencia del General Videla, el número de actores que proponían alternativas políticas aumentaban y, por lo tanto, en 1980 el Presidente comenzaba su cuarto año sin poder ofrecer un plan político refundacional: “toward the end of 1979 the military rulers did pronounce themselves on the challenge of constitutional definition they had acknowledge as relevant in March 1977, but in a way that immediately raised serious doubts about the possibility of their moving into a new phase, in which they would have to consolidate their power by institutionalizing the arrangement they had laid out, with any sustained momentum. Their problems were to a large extent prefigured in the very response the military had given to the challenge of constitutional definition” (Munck 1998: 99).



Durante el período fundacional, se puso en evidencia la incapacidad de coordinación y cooperación que existía dentro del gobierno militar y en las Fuerzas Armadas para poder llegar a los acuerdos necesarios para establecer un único plan político. Esto, sin dudas, fue una consecuencia directa del régimen político autoritario establecido en el momento normalizador y modificado ligeramente durante 1977-1978 (incluyendo a los altos mandos militares como un actor central del sistema político). Tal como se analizó anteriormente, el sistema político autoritario presentó una altísima dispersión del poder tanto verticalmente como horizontalmente. Esto significó una multiplicación de los actores militares con poder de veto, que tenían los recursos institucionales (capacidad de veto sobre numerosas decisiones) y económicos (asignaciones presupuestarias autónomas que les permitían contar con los recursos necesarios para poder montar planes políticos alternativos y autónomos) suficientes como para imposibilitar la confección de un plan político unificado, intentando, a su vez, imponer el propio. Dentro del *Proceso*, existía una verdadera situación de “empate” donde ninguna facción inter e intra fuerzas lograba imponer su voluntad respecto del proyecto fundacional, pero tampoco estaba dispuesta a ceder en sus posturas particulares. Por otro lado, el régimen político aseguraba el recambio casi continuo de los principales actores del gobierno. Esta regla, de alguna forma, incentivaba a que los militares creyeran que tenían posibilidades de ascender dentro de la estructura de poder (por ejemplo, Massera estaba convencido que iba a poder reemplazar a Videla cuando se le terminase su primer mandato y, por lo tanto, se tuviese que resolver la cuestión del “cuarto hombre”) y, además, incentivaba la creencia de que todos los planes políticos de los distintos actores, ante el “empate” existente y la inexistencia de un actor hegemónico, tenían alguna chance de imponerse y convertirse en el plan político del conjunto de las Fuerzas Armadas.

Esta situación obligó a que la Junta Militar, el Presidente y los altos mandos militares debiesen acelerar la confección de un documento único donde, por un lado, se superponían distintas ideas y propuestas perteneciente originalmente a diferentes facciones y, por el otro lado, no se dijera absolutamente nada concreto y concluyente. El *Proceso* fracasó en su intento fundacional justamente como consecuencia del diseño institucional normalizador que impedía la acción coordinada (y, en algún sentido, incentivaba el conflicto directo) entre las facciones dentro de cada una de las fuerzas.



Es importante señalar, respecto de las capacidades refundaciones de distintos sistemas políticos militares, tres casos diferenciados. En el primer caso, el gobierno pudo confeccionar un plan político y lo implementó con éxito (Chile). En el segundo tipo, el gobierno tuvo la capacidad de confeccionar un plan político refundacional único (superando problemas de acción colectiva, de coordinación y cooperación), pero luego no lo pudo implementar por causas exógenas al régimen político (Uruguay). En este último caso, los actores militares tuvieron la capacidad de llegar a los consensos necesarios para poder confeccionar la Constitución de 1980, que poseía todas las características propias de un plan político, pero luego perdieron el plebiscito y no se implementó. El tercer caso, corresponde a un sistema político militar, donde el diseño institucional impidió no solamente la implementación de un plan político, sino la confección o producción misma del plan político de las Fuerzas Armadas. En este punto, el *Proceso de Reorganización Nacional* fracasó en ambas dimensiones ya que no se constituyó en un sistema político militar donde el gobierno autoritario, al menos, podía proponer un plan político unificado y, por causas exógenas, no puede ser llevado a cabo (implementado), como en el caso uruguayo. En cambio, en el caso argentino, se estableció un sistema político donde la dispersión del poder era tal que existían una multiplicidad de actores que vetaban mutuamente los planes políticos alternativos de sus competidores. Ante el aumento de las confrontaciones y tensiones, como consecuencia de que los actores no podían llegar a ningún acuerdo, la única solución posible era no definir ningún plan político que pudiera amenazar la unidad de las Fuerzas Armadas. Entonces, existe una diferencia fundamental entre un sistema político autoritario como el de la dictadura uruguaya donde las Fuerzas Armadas y el gobierno pudieron confeccionar un plan político unificado (que luego no se implementó por razones exógenas) y el sistema político autoritario del *Proceso* donde fue imposible la coordinación y cooperación de los actores para formular un plan político.

El régimen político instaurado en el *Proceso* no solamente impidió la confección y, por lo tanto, la implementación de un plan político plasmado en un documento escrito, sino que también generó que todos los actores relevantes que tuvieron intenciones y estrategias más o menos definidas, como Jorge Videla, José Alfredo Martínez de Hoz (y equipo),

Genaro Díaz Bessone, Emilio Massera, Eduardo Viola, Leopoldo Galtieri<sup>32</sup>, para la refundación política y social de la Argentina fracasaran rotundamente. La imposibilidad de que cualquier actor pudiera confeccionar, implementar e imponer su estrategia refundacional o su plan político fue una consecuencia directa del régimen político explicado en el capítulo anterior. Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la dinámica de negociación, desde 1977 hasta 1980 (de hecho, hasta el final del *Proceso*) entre los distintos actores siguió un patrón similar. Se produjo una situación de “empate” donde diferentes actores intentaban llevar a cabo su estrategia refundacional, lograban algunos éxitos, pero luego debían retroceder como consecuencia de los vetos cruzados de otros actores del sistema político. A su vez, estos otros actores también intentaban responder a ese retroceso avanzando su propia estrategia refundacional pero corrían la misma suerte que los primeros.

Entonces, ¿qué impacto tuvo el régimen político del momento normalizador en los dos grandes procesos que se desarrollaron en la etapa fundacional? Durante 1977-1980, este régimen político, que permitió el aumento exponencial de la cantidad de actores con capacidad de veto, contribuyó a generar un sistema político signado por una situación de inmovilismo permanente y gran dificultad para tomar decisiones que tuviesen que modificar el *status quo* (en los casos referidos a los planes fundacionales de franca imposibilidad).

En primer lugar, respecto de lo expuesto en el apartado I.2. del presente capítulo, en lo que se refiere a los recambios de la Junta Militar, del Presidente, del gabinete, de los altos mandos militares y a la solución del “problema del cuarto hombre”, el diseño institucional mostró serias dificultades. Sin embargo, pese estas dificultades y tensiones, administró con éxito los conflictos y, bajo estas reglas del régimen político, la Junta Militar se renovó varias veces con total normalidad. Videla pudo asumir ese año su segundo mandato, se produjo un traspaso del mando del Poder Ejecutivo a un nuevo presidente (Eduardo Viola) y ese presidente fue destituido legalmente por la Junta Militar, todo esto

---

<sup>32</sup> Sucesor de Roberto Viola en la Comandancia del Ejército en diciembre de 1979 y miembro de la Junta Militar cuando destituyen a Roberto Viola como presidente, asume como su sucesor y decide declarar la guerra al Reino Unido luego de la invasión de las Islas Malvinas.

sin que se violaran las reglas de sucesión que formaban parte del el régimen político (es decir, sin que exista una “crisis de sucesión” que llevase al “quiebre del régimen”).

En segundo lugar, respecto de lo expuesto en el apartado I.3., el régimen político francamente imposibilitó la formulación y la implementación exitosa tanto del un plan político de un sector, facción o actor particular como de un plan político refundacional que haya sido elaborado y puesto en marcha por el conjunto de las Fuerzas Armadas en tanto institución. En este sentido, el *Proceso* fue un fracaso absoluto en la formulación, implementación y éxito de al menos un plan político refundacional. Respecto de este segundo punto, es posible pensar tres categorías diferentes de los distintos fracasos de planes políticos refundacionales del *Proceso*.

La primera categoría consiste en un grupo, facción o actor que logró formular y presentar una propuesta de plan político, que fue vetada posteriormente por otros grupos dentro del sistema político. El caso más claro fue el *Proyecto Nacional* del General Díaz Bessone. En esta categoría podríamos incluir también el plan político de los “politicistas” del Ejército, nucleados en la Secretaría General de la Presidencia.

La segunda categoría consiste en actores que presentaban diferentes estrategias para ganar poder dentro del sistema político para, de esta forma, poder llevar a cabo una refundación global de las relaciones entre la sociedad y el Estado y fracasaban en ese intento. En esta categoría, como primer ejemplo, podemos señalar las diferentes estrategias refundacionales del Almirante Massera, tanto como un *insider* como *outsider* del *Proceso*, que nunca tuvieron éxito. En igual sentido, un segundo caso podría ser el programa económico de Martínez de Hoz (y de Juan Alemann y Guillermo Walter Klein), que tuvo éxitos parciales y limitados como consecuencia de las restricciones institucionales y políticas que enfrentó en un sistema político que le daba poder de veto a sus adversarios. Sin dudas, como analizamos anteriormente, el programa económico de Martínez de Hoz tenía claras implicancias políticas. Según su diagnóstico, la decadencia y estancamiento de la economía argentina era una consecuencia de una “alianza perversa” entre, por un lado, un sector industrial protegido por los aranceles del modelo ISI y poco competitivo y, por otro lado, el sector trabajo con salarios reales relativamente altos (con niveles de productividad bajos). Esta alianza extraía recursos del sector agrario (que debía pagar altos impuestos para poder exportar sus productos) y de los consumidores (que se veían

obligados a consumir bienes nacionales de mala calidad a precios artificialmente altos). Esta estructura económica generaba recurrentes crisis de la balanza de pagos y, en consecuencia, niveles altos de inflación. Para el ministro de economía era necesario realizar reformas estructurales en el modelo de desarrollo económico que implicaban romper la alianza capital-trabajo. Como vimos, sus objetivos solo fueron parcialmente cumplidos por diversos problemas que fueron ocasionados por actores de veto pertenecientes al sistema político. Un tercer caso, dentro de esta segunda categoría, podría ser la estrategia de liberalización y diálogo político que intentó llevar a cabo el Presidente Roberto Viola y que fue rápidamente cuestionada y bloqueada por la Junta Militar, en particular, por el Comandante en Jefe del Ejército, Leopoldo Galtieri. La tensión entre los distintos actores llegó a tal punto que la Junta Militar, en el uso de sus poderes unilaterales establecidos en el *Estatuto*, decidió remover al presidente de su cargo.

Una tercera categoría consiste en el fracaso de establecer una estrategia unificada para formular e implementar un único plan político refundacional, confeccionado por el conjunto de las Fuerzas Armadas. Cuando los distintos actores intentaron llegar a una postura unificada, se dieron cuenta de la imposibilidad de llegar a acuerdos fundacionales, fracasaron y debieron posponer la decisión. En este caso, tanto el proceso de formulación como la falta de contenido sustantivo de las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional* son el reflejo de la incapacidad de los actores para ceder en sus posturas y llegar a consensos respecto del plan político refundacional. Por último, en este sistema político signado por la inmovilidad y la incapacidad de todos los actores de llevar a cabo al menos una estrategia fundacional exitosa, los actores “derrotados” no eran necesariamente eliminados y excluidos inmediatamente del selectorado como consecuencia de su fracaso en la implementación de un plan refundacional. Efectivamente, existieron casos, como el de Díaz Bessone y el de Viola, donde fue así. Sin embargo, también hubieron otros casos, en particular el de Videla, Harguindeguy, Massera, Martínez de Hoz y algunos generales duros (especialmente Suárez Mason y Menéndez), donde si bien los actores fracasaron en su plan político, conservaron los recursos suficientes (tanto institucionales como financieros) para bloquear a los demás actores que intentaban llevar adelante sus propias estrategias refundacionales. En este sentido, es elocuente analizar el poder de veto que los generales duros (que ya habían

fracasado en su plan político fundacional) aplican sobre la propuesta de los “politicistas del Ejército” (*Plan de Acción política de la Propuesta de Unión Nacional*) durante el proceso de confección del plan político del Ejército. En el momento fundacional los acuerdos a los que pudieron arribar los militares fueron muy limitados, referidos, de modo exclusivo, a cuestiones relacionadas con la gestión del gobierno, algunas reformulaciones parciales del régimen político del momento normalizador y el recambio de algunas autoridades de los principales órganos de decisión.

Por último resulta interesante señalar que una de las pocas coincidencias que existían entre la mayoría de los actores era una lectura muy particular de la historia nacional. En numerosos planes políticos y documentos secretos, además de discursos públicos, abundan las referencias al *Proceso* como el continuador de la obra del sistema político vigente entre 1880-1916. Para los militares, la República Conservadora fue una época de esplendor, crecimiento económico, orden y paz social y, fundamentalmente, de unión nacional, de proyecto nacional y de visión a largo plazo. Los militares del Proceso se veían a sí mismos como los organizadores de la segunda fundación de la república. Díaz Bessone afirmaba en su primer discurso que “interesa dar un nuevo destino a la Nación. Esto es lo que se propone el Proceso de Reorganización Nacional como etapa fundacional de la nueva república. Por esa razón es necesaria la segunda organización nacional” (Quiroga 2004: 100). En este sentido, cuando se cumplieron los 100 años de la Campaña del Desierto, en 1979, el *Proceso* mostró una serie de equivalencias simbólicas entre el roquismo y el inicio de un nuevo comienzo que se sostenía en la victoria de una guerra contra un “enemigo irrecuperable”: “esa igualación imaginaria de los *salvajes* aniquilados por las fuerzas del entonces General Roca con los *subversivos* que amenazaban la esencia de la Nación fundaba esa proyección épica de un nuevo origen que debía ser conquistado por la fuerza de las armas antes que por el imperio de la ley o las instituciones [...] Nuestros dictadores evocaban a Roca y a la Campaña del Desierto para revestir a una faena de exterminio del sentido de una refundación de la Nación que, ante todo, le devolvería la integridad amenazada por las fuerzas de una renovada forma de salvajismo” (Vezzetti 2002: 58). Este diagnóstico señalaba la “decadencia de la Nación” que se produjo a partir del asenso del “populismo y la demagogia” (ya sea en su versión radical o peronista) y la su

solución que se proponía consistía en una refundación “desde arriba” a cargo de las Fuerzas Armadas (Zinn 1976; Iribarne 1978).

En conclusión, el problema generalizado que se les presentó a cada una de las facciones presentes dentro Fuerzas Armadas que querían confeccionar e implementar su plan político con éxito fue que, para ello, todas las facciones (como consecuencia del tipo de régimen político) debían coincidir en una propuesta: todos los actores tenían una propuesta, pero la única manera en que tuvieran éxito era si todos se ponían de acuerdo respecto de una sola. En otras palabras, lo que impidió la implementación de un plan político refundacional fue que, por un lado, todo el electorado debía estar de acuerdo y, por el otro, gran cantidad de selectores tenían su plan político propio. Existían demasiadas facciones con planes políticos que necesitaban para su implementación del consenso de todas las demás facciones. En un régimen político que dispersaba el poder vertical y horizontalmente, que les entregaba enormes cantidades de recursos autónomos (financieros, militares, institucionales) a cada una de las facciones y donde la cantidad de actores de veto aumentaba año a año, la única forma que los militares argentinos encontraron para llegar a grandes consensos respecto de sus planes políticos fue no confeccionar ni implementar ningún plan político. El fracaso del *Proceso* fue absoluto: “the fruitless efforts of the military to formulate a political proposal which might incite internal agreement and at the same time reconstitute the legitimacy of the regime in the eyes of civil society” (Fontana 1987: 119).

### 3. II. El momento fundacional y la Junta Militar chilena: la confección e implementación efectiva de la Constitución de 1980 (1976-1980)

*“La democracia, como forma de gobierno, es la única viable para el futuro de Chile. Supone que la generación de las autoridades políticas proviene de la comunidad y que su ejercicio se encuentra sujeto a fiscalización de parte de órganos independientes entre sí. Chile llegó a una crisis de tal magnitud, que requiere de un Gobierno Militar realizador y eficiente, como el actual, durante un período suficiente para sentar las bases de una democracia estable”*<sup>33</sup>

Sergio Fernández, Ministro del Interior (1978-1981)

*“La gente busca estabilidad. Una constitución es un instrumento para robustecer la orientación y definición de un régimen que pretende proyectarse en la historia. Si el Gobierno no continuara avanzando hacia la institucionalidad, vería debilitada su estabilidad”*<sup>34</sup>

Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constituyente (1973-1980)

*“-¿Le parece que la Constitución del 80 es muy original?”*

*-Se trata de una obra realmente creadora: rectifica todas las fallas que se advirtieron en la de 1925 y, además, sale imaginativamente al paso de los desafíos futuros que representa la realidad actual y el porvenir previsible”*<sup>35</sup>

Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constituyente (1973-1980)

Como se explicó en el capítulo anterior, el origen de estos sistemas políticos militares, fue muy diferente. La *confección* y el *establecimiento* del régimen político, en su momento normalizador, se produjo en la Argentina y Chile de formas disímiles. En igual sentido, el *tipo* de régimen político que se estableció fue muy distinto. En el caso chileno, si bien el poder se distribuyó horizontalmente (aunque de forma desigual) entre los Comandantes en Jefe y el Ejército, Marina, Fuerza Aérea y Carabineros, estuvo

---

<sup>33</sup> (Correa 2010: 62).

<sup>34</sup> (Correa 2010: 52).

<sup>35</sup> (Correa 2010: 54).



fuertemente concentrado en verticalmente (dentro de cada una de las fuerzas). Una de las reglas que formaban parte del régimen político establecía que los Comandantes en Jefe retenían sus cargos de forma vitalicia y que, por otro lado, cada uno de ellos ejercía el monopolio absoluto respecto de la decisión de los asensos y retiros de sus subordinados. Por lo tanto, este régimen político no obligaba al recambio continuo de los principales actores militares y, consiguientemente, podemos conjeturar que durante el momento fundacional no existió ningún tipo de deliberación respecto de la necesidad de seleccionar los reemplazos del presidente, de los miembros de la Junta Militar y de los altos mandos militares. Por otro lado, los oficiales subordinados al Comandante en Jefe no contaban con ningún tipo de canal institucional, como la *Comisión de Asesoramiento Legislativo* o la *Junta Grande del Proceso*, para poder establecer sus demandas ante la Junta Militar. Las Fuerzas Armadas no tenían forma alguna de influir y de vetar los proyectos de ley de la Junta Militar. Asimismo, el “nivel de fusión entre los roles militares y los gubernamentales” fue muy bajo no por la cantidad de militares que ocuparon cargos, sino como consecuencia de que, por un lado, las Fuerzas Armadas, en tanto institución, no tenían “derecho” a un número de cargos específicos y, por otro lado, los militares que ocupaban cargos en el gobierno y en el Estado lo hacían a título personal y no como representantes de los intereses y preferencias de la fuerza a la que pertenecían. En síntesis, el régimen político excluyó a las Fuerzas Armadas de todos los procesos de toma de decisión de la Junta y del Poder Ejecutivo: “no hay gobierno de las Fuerzas Armadas, en cuanto ellas no tienen atribución ni responsabilidad en la discusión y determinación de las políticas” (Arradiaga 1985: 113). Esta característica del régimen político fue particularmente importante ya que redujo la cantidad de actores involucrados en la confección, formulación e implementación del plan político.

En otras palabras, a diferencia de lo sucedido en el *Proceso*, el régimen político militar chileno no multiplicó las facciones y los procesos deliberativos continuos dentro de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, fue justamente el nivel de politización y deliberación que vivían las Fuerzas Armadas durante los tres años del gobierno de Allende y, en

particular, en los meses anteriores al golpe<sup>36</sup>, lo que llevó a que los cuatro Comandantes en Jefe decidieran rápidamente eliminar la deliberación y politización interna dentro de las Fuerzas Armadas, ya que eran conscientes de que esa situación habría minado su propia estabilidad en la Junta. Por eso, resulta muy adecuada la caracterización de las relaciones entre los Comandantes en Jefe y sus subordinados, dentro del sistema político militar, como un caso de “profesionalismo desvirtuado”: una forma de dominación sobre el Ejército (y sobre el resto de las fuerzas) que se basaba en “la manipulación de una tradición militar profesional altamente desarrollada y de los valores que a ésta le son característicos, esto es, la subordinación al poder político, obediencia, no deliberación, jerarquía, disciplina” (Arradiaga 1985: 104). Esta característica del régimen político tuvo un impacto fundamental en el proceso de formulación, confección e implementación del plan político de la Junta Militar ya que impidió que los altos mandos militares se constituyeran como un actor de veto que tuviese alguna posibilidad de condicionar la confección del plan político. La inexistencia de este actor de veto, que fue fundamental para entender lo sucedido en el *Proceso*, es uno de los mecanismos causales que explican por que en Chile la Junta Militar haya podido confeccionar e implementar exitosamente la Constitución de 1980.

Entonces, una de las primeras diferencias fundamentales con el *Proceso de Reorganización Nacional* consistió en la abrupta disminución de los actores de veto desde el momento normalizador. Al inicio del sistema político militar chileno (y como consecuencia de la situación interna que vivían las Fuerzas Armadas durante 1973) el poder se encontraba algo disperso en términos de la cantidad de actores militares relevantes dentro de cada una de las fuerzas. Como se ha explicado en el Capítulo 2, los Comandantes en Jefe rápidamente cambiaron esta situación controlando a cada una de sus fuerzas, centralizando el poder verticalmente, restableciendo la disciplina y la jerarquía y poniendo fin a los estados deliberativos. De esta forma, las Fuerzas Armadas fueron excluidas del gobierno y los actores de veto disminuyeron rápidamente: durante el proceso de confección e implementación del plan político de la Junta Militar, los actores de veto que existieron fueron exclusivamente los Comandantes en Jefe y el Director General de Carabineros. Los

---

<sup>36</sup> Recordemos que en dos de las cuatro fuerzas (Marina y Carabineros), los Comandantes en Jefe Merino y Mendoza asumieron violentando la estructuras de mandos, es decir, realizando golpes internos.

altos mandos militares no tuvieron ningún tipo de participación. No obstante el rol fundamental y central que tuvo la Junta Militar en la promulgación e implementación del plan político, respecto del proceso de confección del mismo existieron dos órganos centrales y muy relevantes, que si bien no pueden ser caracterizados como actores de veto, fueron actores fundamentales en su formulación: la *Comisión Constituyente* y el *Consejo de Estado*. Ambas organizaciones estaban compuestas por civiles que no se dedicaron solamente a confeccionar un ante proyecto constitucional. Asimismo, la *Comisión Constituyente* también era un órgano de consulta sobre asuntos constitucionales puntuales y esto también generó diferencias internas ya que algunos de sus miembros (Alejandro Silva Bascuñán) sostenían que la *Comisión* solamente debía abocarse a la confección de una nueva constitución. Por lo tanto, en el momento fundacional el número de actores fue muy reducida y, asimismo, los actores no sufrieron un reemplazo en el tiempo (con la excepción del General Leigh). Los protagonistas de esta historia fueron muy pocos y, en últimas, los que realmente tuvieron el poder de decidir soberanamente sobre, en general, todo el proceso y, en particular, su promulgación e implementación fueron los miembros de la Junta Militar. Estos fueron los actores fundamentales y decisivos. Sin embargo, en el momento fundacional, no existió un único plan político definido desde el comienzo. La Junta Militar contempló varias opciones de forma simultánea y, finalmente, se decidió por una de ellas. A partir de esto, podemos inferir que la Junta tuvo una alta capacidad para coordinar la confección de diversos planes políticos.

Tal como se analizó en el Capítulo anterior, es un error caracterizar a este sistema político militar como uno dominado por Pinochet: “el régimen de Pinochet”. Según esta caracterización, el Comandante en Jefe del Ejército tenía un poder absoluto, con la capacidad de decidir unilateralmente sobre todos los asuntos de la gestión del Gobierno. Si bien es cierto que ese actor fue posiblemente el protagonista del juego político, debió compartir el poder y aceptar numerosas limitaciones y controles por parte de la Junta Militar. En igual sentido, coincidimos con Robert Barros cuando afirma que respecto del plan político que la Junta Militar promulga, es decir, la Constitución de 1980, no existe evidencia alguna que permita afirmar que ella deba ser considerada como la “la Constitución de Pinochet”: “the constitution is not *his* in any exclusive sense of the possessive pronoun – neither in regard to the origins of the constitution, its substantive

content, nor the eventual mode of its implementation during 1981–1989” (Barros 2002: 174). El proceso de confección, discusión, promulgación e implementación del plan político fue complejo y, de ninguna forma, puede considerarse que Pinochet logró imponer sus intereses y preferencias durante el proceso.

En primer lugar, el actor que se encargó de confeccionar y formular el plan político fue la *Comisión Constituyente*, donde la influencia de Pinochet fue limitada. En segundo lugar, la promulgación e implementación efectiva de la misma se llevó a cabo por parte de la *Junta Militar*, “actor colectivo”, donde todos los actores individuales tenían poder de veto para la promulgación e implementación de la Constitución. Particularmente en la implementación del plan político, Pinochet vio reducido su poder ya que no existía ninguna forma que el Presidente utilice los recursos unilaterales que poseía (ver Capítulo 2) para poder tomar una decisión en este sentido sin contar con el aval de cada uno de los Comandantes en Jefe.

¿Qué orden siguió el proceso de confección de la Constitución de 1980? Existieron diferentes etapas. En primer lugar, entre 1973 y 1978, la *Comisión Constituyente* elaboró el anteproyecto y se lo envió al Presidente. En segundo lugar, Pinochet se lo envió al Consejo de Estado, que entre 1978 y julio de 1980, revisó el anteproyecto, le realizó modificaciones y confeccionó su propio anteproyecto. En tercer lugar, en julio de 1980, ambos anteproyectos fueron enviados a la Junta Militar, que para agosto de ese mismo año tenía lista y aprobada la versión final del anteproyecto que sería plebiscitado. En este proceso constituyente hubieron cuatro “eventos constitucionales” relevantes (Barros 2002: 175), de suma importancia para comprender cómo se hizo la constitución de 1980: las Actas Constitucionales (1976), el Discurso de Chacarillas (1977), el memo que Pinochet le envía a la *Comisión Constituyente* para “guiar su trabajo” (noviembre 1977) y sus declaraciones públicas respecto de la futura promulgación de una única y definitiva constitución (abril 1978).

Durante la primera reunión de la Junta Militar, el 13 de septiembre de 1973, los Comandantes en Jefe coincidieron en la necesidad de reformar la Constitución de 1925: “se encuentra en estudio la promulgación de una constitución política del Estado, trabajo que está dirigido por el profesor universitario Don Jaime Guzmán” (Acta de la Junta Militar N°

1)<sup>37</sup>. Siguiendo esta idea, en los días siguientes, la Junta Militar decidió formar una Comisión para que redacte un anteproyecto constitucional, que luego ella promulgaría en el futuro. De esta forma nace la *Comisión Constituyente*, cuyo nombre oficial era *Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*. Estuvo compuesta íntegramente por civiles, abogados conservadores católicos, que eran profesores universitarios de derecho y contaban con gran prestigio. Todos ellos pertenecían a la derecha chilena (vinculados, principalmente, con el *Alessandrismo*<sup>38</sup>, aquí ubicamos a Jaime Guzmán y Enrique Ortúzar) y, en menor medida, a sectores conservadores de la Democracia Cristiana (aquí se encuentran Enrique Evans y Alejandro Silva Bascañán).

En primer lugar, resulta absolutamente erróneo considerar a este grupo de asesores o *constitution makers* como representantes de la Junta Militar: “these lawyers were not delegates of individual junta members nor were they civilian spokesmen for some form of military ideology. In this regard, the Constituent Commission was an exception to the convention of collegial staffing, which was the norm for interservice committees” (Barros 2002: 89). En este punto, es claro que existe una doble divergencia con el *Proceso*. En primer lugar, los militares argentinos nunca consideraron necesaria la confección de una nueva constitución como parte de su plan político. Solo en algunos sectores (como los “politicistas” de la Secretaría General de la Presidencia) surgió la vaga y remota posibilidad de llevar adelante una reforma constitucional (aunque, de todas formas, nunca se especificaron los mecanismos mediante los cuales se implementaría). En segundo lugar, existió una variable muy relevante que estuvo presente en la dictadura chilena y ausente en el *Proceso*: ni la Junta Militar, ni los Comandantes en Jefe, ni altos mandos militares o cualquier facción dentro de las Fuerzas Armadas argentinas contaron con el asesoramiento autónomo, independiente y permanente de una comisión compuesta por expertos en derecho que estuviese a cargo la elaboración de planes políticos o de asesoramiento en términos más generales: “Lo que es común a todos ellos [a todos los planes políticos del *Proceso*] es la marcada precariedad de las argumentaciones y las referencias jurídicas y

---

<sup>37</sup> Disponible en <http://www.wlu.ca/philosophy/rcristi/J.GuzmanPEC0001.PDF>

<sup>38</sup> Sector de la derecha chilena considerado más “liberal” que respondía a la figura del ex Presidente de Chile Jorge Alessandri (1958-1964), que ocuparía la presidencia del *Consejo de Estado* bajo la dictadura.

constitucionales, el carácter rudimentario de las explicaciones y las inferencias que se plantean. Ello deja ver que los autores de estos planes eran en general 'constitucionalistas aficionados' diletantes que, para peor, no creyeron necesario o conveniente recurrir a quienes disponían de mayores destrezas técnicas” (Novaro 2011: 90). Solamente existieron, durante el *Proceso*, unos pocos constitucionalistas y expertos en derecho que fueron asesores de forma separada, intermitente y, en muchos casos, contradictoria, de distintas facciones de las Fuerzas Armadas. Entre ellos, los más relevantes fueron los doctores Mariano Grondona (asesor de la Fuerza Aérea), Jaime Perriau (asesor de Martínez de Hoz), Alberto Rodríguez Varela (asesor del gobernador del General Ibérico Saint-Jean), Felix Ñon (asesor de la Secretaría General de la Presidencia de Videla) y Jorge Vanossi. En cambio, en Chile se constituyó una *Comisión Constituyente* compuesta por expertos constitucionalistas que se encargaría de estudiar, con autonomía, una reforma constitucional.

Existe cierto consenso (Huneus 2000; Barros 2002; Moncada Durruti 2006) respecto de la función y el trabajo de la *Comisión Constituyente*. En primer lugar, sus integrantes no aceptarían presiones de los militares y trabajarían de forma autónoma. En segundo lugar, la mayoría de sus integrantes estaban absolutamente de acuerdo que si bien era imperioso confeccionar un diseño institucional que impidiese que la experiencia de la *Unidad Popular* (1970-1973) se pudiera volver a repetir, debía restablecerse, para ello, un sistema político democrático y representativo, con fuertes controles constitucionales contra mayoritarios, que sería ratificado mediante un plebiscito popular.

No obstante la *Comisión* comenzó a funcionar en 1973, la decisión de promulgar una constitución (cuyo proyecto estaba siendo elaborado por la *Comisión Constituyente*) obedece, entre 1977 y 1978, a un consenso al que se arriba en la Junta: las Fuerzas Armadas no se constituirían, de forma permanente, en el pilar de un sistema político militar (Barros 2002: 179). Esta resolución obedeció, también, a nuevos intentos de Pinochet por centralizar el poder y debilitar a la Junta (alterando el régimen político establecido en el “momento normalizador”). En consecuencia, los Comandantes en Jefe decidieron promulgar una constitución que “cristalizara” definitivamente (en sus “disposiciones transitorias”) al régimen político del sistema político militar.



En primer lugar, se sucedieron numerosas discusiones al interior de la Junta respecto del tipo de sistema político que debía implementarse luego de que finalizara el gobierno de la Junta Militar: “conflicts over the consequences of military rule itself forced the Junta to define a common position on regime succession. In fact, much of the internal tension that emerged during 1977–1978 arose precisely because the Junta had not established any procedure for resolving differences over the duration of the regime and the nature of a new constitution” (Barros 2002: 180). Sin embargo, nadie tenía preferencias para comenzar “la etapa transicional” inmediatamente como consecuencia de temer la posibilidad de regresar a los tiempos de la Unidad Popular. Por otro lado, (y esto resultará central para comprender la Constitución que promulgó definitivamente la Junta), cualquier tipo de transición que implicara la inclusión de órganos elegidos por los ciudadanos o que fuesen seleccionados por los militares que minasen el poder de la Junta Militar o del Presidente como, por ejemplo, un Congreso Nacional, era absolutamente rechazado ya que esa ampliación del selectorado implicaba una disminución del poder de la Junta, una ampliación de la coalición ganadora y, por ende, menor cantidad de recursos, en forma de bienes privados, para los Comandantes en Jefe.

Como la decisión de que Junta Militar promulgase una nueva constitución era un acto que dependía de su exclusiva voluntad, a continuación se analizan cuáles fueron los conflictos particulares y las tensiones internas que llevaron a que la Junta Militar decidiera promulgar una constitución como su proyecto político refundacional. Ni el aumento de las condenas internacionales, ni el aislamiento del sistema político respecto del sistema internacional ni los intentos de Pinochet por centralizar el poder en desmedro de las capacidades de control de la Junta Militar explican por sí solos este proceso constituyente.

En primer lugar, el surgimiento de las **Actas Constitucionales** de 1976 debe ser entendido como parte de una estrategia de la Junta para suavizar las críticas internacionales hacia la dictadura. Las mismas no tuvieron el propósito de regular o crear nuevos poderes dictatoriales (Barros 2002: 181). La Junta Militar, y el asesor del Presidente Jaime Guzmán, afirmaron que estas Actas constituían una implementación gradual de una nueva constitución, donde quedaba en claro que el nuevo sujeto del poder constituyente era la Junta Militar. Esta nueva estrategia implementada por la Junta Militar introdujo problemas dentro de la *Comisión Constituyente* ya que se le solicitaba su colaboración en la



confección de las Actas y ésta no estaba de acuerdo. El profesor Alejandro Silva Bascuñán, perteneciente al Partido Demócrata Cristiano (PDC), fue el miembro de la *Comisión* que más se opuso a estas Actas ya que se ocupaban exclusivamente de solucionar problemas y asuntos contingentes, que surgían de la propia naturaleza extraordinaria de un sistema político militar y, por lo tanto, no tuvieron como objetivo crear “una nueva institucionalidad para Chile”: “not give rise to a constitution framing and organizing public powers within a democratic state” (Barros 2002: 183). En efecto, tal como Silva Bascuñán había advertido que, respecto de las motivaciones en juego cuando se confeccionaron las **Actas Constitucionales**, habían primado problemas inmediatos de la Junta Militar por sobre aspectos refundaciones que se debían referir a la configuración del futuro sistema político democrático. Si bien no es conveniente considerar a estas Actas como un plan político fundacional, la secuencia de hechos que se desencadenaron a partir de su promulgación dentro de las negociaciones de la Junta Militar, llevó a que los Comandantes en Jefe comenzaran a discutir sobre la entonces actual estructura del sistema político y de los plazos de transición: “the *Actas* ended up placing the organization of public powers on the agenda, but now in reference to the existing organization of military rule – not the “new institutionalidad” that would emerge from military rule [...] set the stage for sectors within the government to push for a hard-line response to the regime’s continued international isolation. These moves renewed conflicts over the structure of the Junta and the duration of the regime, and revealed the lack of any consensus within the armed forces behind a permanent authoritarian alternative” (Barros 2002: 193).

Por otro lado, entre 1977 y 1978, el gobierno debió lidiar con una serie de conflictos con la sociedad civil (enfrentamientos con el PDC y la decisión de disolverlo) y con el sistema internacional (asilamiento internacional; condena por el asesinato de Orlando Letelier, ex canciller de Allende, en Washington D.C. por parte de la DINA; posible conflicto bélico con Argentina y Perú), que generó posturas contrapuestas dentro de la Junta Militar y en los dos órganos asesores (Comisión Constituyente y Consejo de Estado). Las disputas dentro de la Junta aumentaron. Por ejemplo, los pedidos por parte de Pinochet para sancionar una ley que aumentara su poder de forma transitoria para poder enfrentar los nuevos desafíos fue rechazada tanto por Merino como por Leigh. En esta situación, también se evidencian dos posturas diferentes. Por un lado, los “duros” (Pablo Rodríguez y Federico

Willoughby de *Patria y Libertad*) proponían establecer un sistema político militar de forma permanente y, por otro, los “blandos” rechazaban esa opción y favorecían una transición – eventual– a un sistema político democrático democracia: “conflicts over the constitutional act paralleled these attempts to press a harder line, but that among the commanders of the armed forces there was no consensus to confront the dictatorship’s internal and international difficulties by openly committing to an authoritarian regime as the regular structure of government in Chile” (Barros 2002: 197).

Durante la discusión para la sanción del **Acta Constitucional de la Junta de Gobierno**, una de las Actas Constituyentes más relevantes, se evidenció una diferencia de posturas dentro de las Fuerzas Armadas. La Marina, según un borrador confeccionado por los asesores del Almirante Merino, volvía a defender la división de poderes entre la Junta y el Presidente y señalaba la necesidad de introducir nuevos mecanismos y procedimientos para prevenir las acciones unilaterales del Presidente por sobre la Junta. Asimismo, marcaba la primacía de la Junta por sobre el Presidente ya que ella era la depositaria de los poderes constituyentes, legislativos y ejecutivos y, en definitiva, decidió delegarle a Pinochet el ejercicio (mas no la titularidad) del Poder Ejecutivo: “limiting the president to four years in office, with a proviso for one additional term upon reelection by the Junta, as well as the requirement of written Junta agreement as a condition for the validity of a number of executive acts [...] the Junta should also “set the counterbalance which that regime had – that is – a severe respect for the law and the impossibility of perpetuating himself [the president] in Power.” [and] binding the president to implementing Junta decisions in accordance with written conditions, timetables, and formalities that were to be preserved in a written record of the decision” (Barros 2002: 198). En definitiva, la Marina no mencionaba un posible calendario para la transición. En cambio, su objetivo era mantener el *status quo* y reforzar los poderes de la Junta Militar sobre Pinochet.

En cambio, la postura de Pinochet consistía en establecer su supremacía personal por sobre la Junta Militar ya que quería reformarla para modificar el régimen político consolidado entre 1973-1976. En definitiva, la modificación en el régimen político que proponía consistía en la construcción de un sistema político militar donde el Presidente tuviese más poderes y atribuciones que la Junta Militar. Por ejemplo, se buscaba modificar la regla de decisión dentro de la Junta (mayoría simple). De esta forma, Pinochet podría

lograr más fácilmente una coalición que apoyase sus decisiones. Asimismo, de acuerdo con esta propuesta, los poderes ejecutivos serían ejercitados *exclusivamente* por Pinochet: “Requirements that specific powers could only be exercised with the agreement of the Junta were suppressed, including those for powers that traditionally had required senate approval” (Barros 2002: 200). En segundo lugar, el presidente Pinochet tendría las mismas atribuciones que cualquier presidente constitucional de la historia de Chile, entre ellas, la capacidad de designar y remover a los Comandantes en Jefe de cada una de las fuerzas: “Pinochet would have been able to manipulate the apex of the chain of command in each service and alter the composition of the Junta as legislature. These powers thus could be used to assure a compliant body in the Junta. When coupled with the proposal for majority decision making, the implications are obvious” (Barros 2002: 201).

Naturalmente, la propuesta del presidente Pinochet generó malestar y rechazo en la Fuerza Aérea y en su Comandante en Jefe, General Gustavo Leigh. En primer lugar, Leigh rechazó frontalmente la posibilidad de que se constituyera un sistema político militar permanente. En segundo lugar, y en sintonía con lo que Merino había propuesto, afirmaba que Pinochet ejercía el cargo de Presidente del Poder Ejecutivo solamente como consecuencia de que la Junta Militar así lo había decidido y no como un derecho del cual Pinochet era titular. Era claro, para Leigh, que si se implementaba la propuesta de Pinochet, se eliminaría a la Junta Militar como un órgano tanto con capacidad de control como con capacidad de tomar decisiones autónomas. En palabras del General Leigh: “The real essence of the Project proposed by V.E. (*Vuestra Excelencia*, Your Excellency) is to concentrate total and absolute Power in the Person who exercises Executive Power, a phenomenon which openly contradicts such documents as the Act of Constitution of the *Junta de Gobierno*, the Declaration of Principles of the Government of Chile, remarks expressed by the Members of the *Junta de Gobierno* in different speeches, and most recently the speech pronounced by V.E. on 18 March 1977” (Barros 2002: 202).

En definitiva, el debate entre los Comandantes en Jefe respecto de la sanción del **Acta Constitucional de la Junta de Gobierno** se refirió, centralmente, a la propuesta de Pinochet y puso en marcha un extraño fenómeno en el sistema político militar. Se produjo un debate dentro de cada una de las Fuerzas, donde cada uno de los altos mandos militares adoptó una postura absolutamente contraria a la postura de Pinochet: “The navy was the

force most cohesively united around a single position [...] admirals backed the navy proposal [...] Positions among the fifteen air force generals were more varied, though the generals overwhelmingly opposed the proposal and unanimously rejected fusing the presidency to the Army [...] Officers within *carabineros* divided equally among generals who did not state an opinion and generals who advocated leaving the status quo intact. Once again, Pinochet's bid for absolute control was an aspiration of army officers alone" (Barros 2002: 202-203). En este sentido, el famoso *Discurso de Chacarillas* (9 de Julio de 1977) debe ser entendido como un aviso de Pinochet hacia, por un lado, los miembros de la Junta Militar y, por el otro, los altos mandos militares, respecto de que no se avanzaría en la sanción del Acta hasta que no existiera consenso al respecto y, además, se aseguró la fundación de un sistema político electo (no autoritario) como el orden institucional permanente para Chile (Barros 2002: 203).

Esta situación existente entre 1977 y 1978 evidencia, por un lado, la falta de capacidad de Pinochet para imponer su voluntad y, por el otro, la imposibilidad de constituir un sistema político militar de forma permanente. En estos momentos, el rol de la Comisión Constituyente vuelve a ser fundamental ya que, ante el debilitamiento de "los duros" y luego de desechar las posibilidades de fundar un sistema político militar de forma permanente, cobran vigencia los debates acerca del futuro sistema político fundacional: "the emphasis – at least, in some quarters – shifted toward how to establish and entrench political-institutional mechanisms that would bind future civilian actors and preclude any recurrence of the 1972–1973 organic crisis" (Barros 2002: 204). En igual sentido, el memorándum que Pinochet envió a la *Comisión Constituyente*, el 10 de noviembre de 1977, realizando numerosas indicaciones a la *Comisión* para la confección de la Constitución no debe ser considerado como una evidencia de que Pinochet "dictó los términos de la constitución" (Barros 2002: 215). En primer lugar, el objetivo de este memo fue acelerar la confección del anteproyecto que la Comisión estaba realizando. En segundo lugar, el mismo contenía solamente "líneas generales de acción" que no interfirieron con el trabajo autónomo que estaba realizando la Junta: "the commission continued to deliberate autonomously and that influential members, such as Guzmán, repeatedly insisted that the group should proceed independently of specific presidential recommendations" (Barros

2002: 215). Por otro lado, este oficio que Pinochet presentó fue, en realidad, y al igual que el *Discurso de Chacarillas* redactado por Jaime Guzmán (Moncada Durruti 2006: 181)

En todo este proceso de conformación del plan político (Barros 2002: 204-209), se produjo una tensión que es propia de cualquier momento de transición “pactada” desde un sistema político autocrático, cuyo régimen político reduce “artificialmente” el tamaño del electorado respecto de los habitantes o residentes, hacia un sistema político democrático, donde el régimen político establece, en la mayoría de los casos, que el electorado es similar a los residentes. El dilema presente era claro: “The collegial character of the Junta, particularly after the 1977 confrontations, placed a fundamental political constraint upon any strategy of constitutionalization: Any innovations had to leave intact the existing structure of the Junta” (Barros 2002: 205). La disyuntiva consistía en, por un lado, “constitucionalizar” el sistema y régimen político militar vigente desde 1973 y, por el otro, establecer en esa misma constitución una serie de etapas (del momento transicional) en el cual se “institucionalizara” un nuevo sistema político democrático: “Once the option of hard-line authoritarian entrenchment proved without support within the armed forces, forward-looking political-institutional strategies came into play with strategies for sustaining military rule in the short run” (Barros 2002: 204). Sin dudas, la futura Constitución de 1980, cuyo borrador en esos momentos estaba siendo finalizado en la *Comisión Constituyente*, fue una solución de equilibrio que, por un lado, estabilizó al sistema político militar en el corto plazo (posponiendo cualquier tipo de liberalización o apertura) y, por el otro, estableció tanto un calendario de transición a la democracia que ponía fecha de vencimiento al sistema político militar como un diseño institucional específico que debía regular el futuro sistema político democrático donde todo estaría “atado, bien atado”: “As a result, the 1980 constitution was self-enforcing: It structured incentives for all junta members to participate in the implementation and further specification of the constitution’s content” (Barros 2002: 179-180).

Hacia marzo de 1978, llegado el momento donde las Actas Constitucionales fueron descartadas como herramienta, como proyecto o plan político refundacional, la posibilidad de un sistema político militar permanente rechazada y comenzaba a perfilarse con seguridad la necesidad de que establecer un plan político refundacional en forma de Constitución, se identificaron a los dos acusados del asesinato de Orlando Letelier (dos

agentes de la DINA, la agencia de seguridad de la dictadura) y esto aceleró los debates dentro de la *Comisión Constituyente* respecto de la necesidad de confeccionar lo más rápido posible una Constitución, como único plan político refundacional, que tuviese dos “partes”. Una se debía ocupar de regular el sistema político militar en el momento de la transición (“artículos transitorios”) y otra se debía referir exclusivamente al diseño institucional refundacional del futuro sistema político democrático. Los miembros de la Comisión, especialmente Guzmán y Sergio Díez, favorecían una transición donde se incluyeran civiles paulatinamente mediante un Congreso (designado o electo, habían divergencias en este punto). Ellos creían que de esta forma el gobierno militar podría crear una “válvula de escape” ante un posible mayor deterioro de las relaciones exteriores. En este contexto, Pinochet, el 5 de abril de 1978, públicamente anunció que la Comisión Constituyente iba a finalizar en breve un anteproyecto constitucional que sería estudiado por la Junta, modificado, promulgado y finalmente plebiscitado. La presión internacional fue un factor importante (pero, de ninguna manera, determinante) para forzar a Pinochet a avanzar en la “normalización” jurídica y política (Barros 2002: 212). En este contexto, la *Comisión* debió acelerar su trabajo ya que el presidente quería, para fines de 1978, tener el anteproyecto finalizado.

Asimismo, en julio de 1978 se produce un cambio drástico en el sistema político militar (Cavallo 1997: 198-199; Barros 2002: 214; Valenzuela 1995: 38-40; Varas 1980: 17-25). El General Gustavo Leigh, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la Junta Militar, es forzado a abandonar su cargo. Si bien el pretexto para destituir a Leigh fue un conjunto de declaraciones que realizó a un diario italiano respecto de las consecuencias negativas que el asesinato de Letelier podría tener para el gobierno militar, las verdaderas causas deben encontrarse en la tensa relación que tenía con Pinochet dentro de la Junta Militar. Como consecuencia de la decisión de la regla de la unanimidad, Leigh tenía frenados (“bajo estudio”) varios proyectos de ley que tanto Merino como Pinochet necesitaban y querían promulgar. Esto dificultó el proceso legislativo de forma notable. Por otro lado, Leigh le había enviado un memorándum a Pinochet, dos meses antes, señalando la necesidad de finalizar con el sistema político militar a más tardar en 1983, incorporar a grupos de civiles en los puestos claves del gobierno y cuestionando la necesidad de sancionar una nueva Constitución ya que prefería volver a la Constitución de 1925 con



algunos cambios marginales (Valenzuela 1995: 39). Luego de sus declaraciones, finalmente, la Junta Militar decidió destituir al General Gustavo Leigh argumentando que “se encontraba absolutamente imposibilitado de continuar en su cargo”. Se desató una crisis militar severa ya que Pinochet decidió movilizar a las tropas del Ejército para neutralizar cualquier posible ataque de la Fuerza Aérea. El alto mando de la Fuerza Aérea se solidarizó con Leigh y renunciaron los ocho generales más antiguos. El General Fernando Matthei asumió como nuevo Comandante en Jefe designado por la Junta Militar. Si bien es cierto que esta exclusión de un selector clave (Leigh) no implicó que Pinochet pudo dominar a la Junta ni establecer un poder sin límites (ya que Merino y Matthei continuaron disponiendo de poder de veto y pusieron numerosos límites a su accionar), se produjo una ruptura institucional ya que se destituyó por la fuerza y de forma ilegal a uno de los miembros del Poder Legislativo. En este sentido, el Almirante Merino también se enfrentó a Pinochet en numerosas ocasiones y esto permite desechar la visión que afirma que el Presidente logró subordinar a la Junta Militar luego de la salida de Leigh. Por otro lado, la salida de Leigh fue solamente posible como consecuencia del acuerdo de todos los miembros de la Junta, especialmente del Almirante Merino: “Merino was often just as severe and intransigent as Leigh, and given his positions on the unfolding institutional debate it is hard to imagine that he would have acquiesced to Leigh’s ouster without exacting some agreement from Pinochet regarding the resolution of the constitutional issue [...] Merino’s independent stance should not be underestimated as in the conflicts that led up to the decision to enact the constitution the navy intransigently opposed attempts to institute military authoritarianism on a permanent basis” (Barros 2002: 186; 191).

En el momento fundacional, la variable internacional (presión externa y condena por violaciones a los derechos humanos) tuvo un rol en el proceso de confección e implementación de un plan político en ambos sistemas políticos militares, mas de ninguna manera debe ser considerada una variable independiente. En el caso chileno, la perspectiva de Robert Barros es la más adecuada cuando afirma “although external pressures gave urgency to the process of constitution making, they neither caused the decision to enact the constitution nor determined the constitution’s content [...] The political decision to enact a constitution emerged out of conflicts over the duration and permanency of military rule that arose from Pinochet’s repeated attempts to undermine the Junta (Barros 2002: 214). La



variable internacional, a lo sumo, pudo influir sobre una dinámica que obedecía a variables endógenas: el tipo de régimen político establecido en el momento normalizador que determinó el juego político posterior. Esto mismo sucedió en el *Proceso*. El factor internacional, en este caso, puede considerarse a lo sumo como una variable interviniente que aceleró o intensificó ciertas tendencias ya presentes y originadas, en definitiva, en la configuración institucional (régimen político) de los momentos normalizadores y desarrollados a lo largo del momento fundacional. Sin embargo, en el caso del *Proceso*, una visión diferente sostiene que “los problemas en el frente externo [visita de la CIDH y su informe lapidario]” y “la crisis económica de 1981 [durante la presidencia de Viola]” fueron dos factores tanto o más relevantes que “las dificultades del sistema escogido para tomar decisiones y las disputas internas [régimen político]” para explicar el fracaso del *Proceso* (Novaro 2011: 98; Novaro y Avenburg 2009). Si el argumento de Novaro fuera correcto, ante la presencia de ambas variables en el caso chileno (incluso con una condena internacional aún más fuerte y una crisis económica y financiera mucho grave en 1982-1983), deberíamos esperar un resultado similar al del *Proceso*. Sin embargo, ambas variables ocasionaron un resultado opuesto y esto se debe a que intervinieron en un proceso histórico diferente que obedecía a causas endógenas y anteriores (ver Capítulo 2).

La labor de la *Comisión Constituyente* fue fundamental ya que su anteproyecto fue la base de la Constitución de 1980. La Junta Militar promulgó una Constitución que difería en muy pocos puntos respecto del borrador de la *Comisión*: “the Junta maintained the basic organization and structure of powers as first defined by the Constituent Commission [...] the 1980 constitution set in place the institutional design elaborated within the Constituent Commission” (Barros 2002: 219-220). Desde sus inicios, los miembros de la Comisión Constituyente dejaron en claro que su objetivo sería confeccionar una constitución que estableciese un sistema político representativo, democrático y republicano, que tuviese garantías constitucionales para proteger los derechos individuales y evitar los excesos de un poder por sobre los otros. Es evidente que el contenido y la sustancia de la Constitución de 1980, es decir, el plan político refundacional que se confeccionó e implementó en el momento fundacional del sistema político militar, fue una consecuencia del diagnóstico generalizado que realizaron sus autores respecto del origen mismo de la *tragedia* que había sucedido en Chile: “the vast majority of the new institutional modifications introduced by

the 1980 constitution were designed looking backwards [...] Each of these changes was inspired by a desire to correct what were perceived to be institutional deficiencies of the 1925 constitution. In fact, the retrospective motivation was so strong that any number of these changes can literally be dated to specific conflicts that emerged during the 1960s and early 1970s” (Barros 2002: 226-227). Desde esta concepción, la vieja Constitución de 1925 había establecido un régimen político que permitió que un grupo de marxistas utilizaran las herramientas del sistema político democrático para intentar destruirlo desde dentro de sí mismo y, de esta forma, poder establecer la dictadura del proletariado. Por lo tanto, tanto para este grupo como para los demás actores del sistema político militar, una simple restauración de esa constitución era inaceptable. Sin embargo, también se desecharon rápidamente todas las opciones radicalizadas que planteaban la necesidad de sustituir la tradición democrática y republicana de Chile por un sistema político autoritario que gobernase el país de forma permanente. Entonces, el diagnóstico prescribía, sin dudas, una modificación del diseño institucional existente antes de 1973, pero sin abandonar los principios generales de la democracia chilena, entre ellos, la elección de los principales cargos del sistema político por parte de los ciudadanos y prácticamente la igualdad del sufragio con los residentes: “despite their willingness to innovate, none of the members of the commission sought to break with the traditional principles that had structured democratic, presidential government in Chile. Perhaps due to their immersion in Chile’s deeply legalistic political culture, these jurists understood the prior crisis as a demonstration of the inadequacy of particular institutional mechanisms and not a failure of the general principles of democracy or constitutionalism” (Barros 2002: 221). Por lo tanto, se impuso una postura intermedia entre regresar al sistema político vigente antes de 1973 y refundar un sistema político autoritario que regule la vida de los chilenos de forma permanente, sea este puramente militar o corporativista. Esta postura era ampliamente compartida por el Consejo de Estado.

Luego de que la *Comisión Constituyente* finalizara su anteproyecto, el *Consejo de Estado*, que era un consejo consultivo de la Junta Militar creado el 11 de septiembre de 1975 y cuyos integrantes fueron designados mediante el Acta Constitucional N° 2, debió evaluar el anteproyecto y confeccionar uno propio. Estaba compuesto por militares y civiles que representaban a distintas actividades económicas y sociales, pero centralmente las dos

figuras principales fueron los ex presidentes Jorge Alessandri y Gabriel González Videla y su principal función fue la revisión del anteproyecto de la *Comisión* y la formulación de uno propio (Huneus 2000: 283). Las diferencias entre el proyecto de la *Comisión* y el del *Consejo* fueron marginales ya que ambos creían que en el momento fundacional debía establecerse una democracia constitucional, donde la competencia partidaria por los cargos a través del voto de los ciudadanos estuviese circunscripta por límites constitucionales claros, especialmente en lo que respecta a la alteración de las relaciones de propiedad: “the mechanisms envisaged for safeguarding the social and political status quo were internal to constitutionalism and the rule of law” (Barros 2002: 223). Sin embargo, es posible encontrar algunas diferencias entre ambos anteproyectos. La propuesta de Constitución del *Consejo de Estado* se asemejaba más a la Constitución de 1925 ya que plantaba como innecesario y contra producente desviarse de la tradición constitucional de Chile: “in essence the council majority stripped the commission’s draft of its more novel features to produce a text much closer to the 1925 charter” (Barros 2002: 225). La Junta Militar terminó promulgando una Constitución que era más similar al anteproyecto de la *Comisión Constituyente* que al del *Consejo de Estado* como consecuencia de que la propuesta de Jorge Alessandri de un período de transición de cinco años en el cual un congreso designado desempeñaría los poderes legislativos era inaceptable: “the collegial organization of the Junta and each commander’s zealous defense of his institutional position within the regime blocked any strategy of liberalization that involved a diminution of the Junta’s powers [...] the Council’s proposed transition schemes the dissolution of the Junta after it designated the members of the Chamber of Deputies (the Senate was to be overwhelmingly appointed by the president) had created a “delicate situation” for the president and that the disappearance of the Junta was unacceptable [...] Thus, the legal constraint given by the unanimity decision rule implied that in the short run any significant liberalization involving civilian control over legislation was precluded” (Barros 2002: 215-216).

La Constitución Política de 1980, la que definitivamente promulgó la Junta Militar y fue “plebiscitada”, contenía, de alguna forma, “dos constituciones dentro de una” (Barros 2002: 169). Por un lado, institucionalizaba, aunque sea de forma transitoria, el sistema político militar que se consolidó entre 1973-1976: “the transitory dispositions reconstitutionalized the organizational constitution of military rule” (Barros 2002: 170).

Esta parte de la Constitución estaba compuesta por un conjunto de 29 “artículos o disposiciones transitorias”, que regulaban las relaciones entre dos distintos órganos del sistema político militar hasta la transición hacia la “democracia protegida”. Esta sección de la constitución regulaba lo que hemos denominamos como “momento o etapa transicional”. Se establecía un primer mandato presidencial del General Augusto Pinochet, que duraría 8 años, y comenzaría el 11 de Marzo de 1981, luego de la ratificación por medio de un “plebiscito”. La Junta Militar seguiría ejerciendo los poderes legislativos y constituyentes, de acuerdo con la regla de decisión de la unanimidad. Entre todos los cambios más fundamentales que introdujo (como la creación inmediata de un Tribunal Constitucional y el requisito de que cualquier modificación de la constitución debe estar ratificada por plebiscito), sin dudas el más importante fue establecer una fecha límite para la existencia del sistema político autoritario: “in March 1990 military rule would end, the Junta would cease to exist, and an elected, civilian Congress would be inaugurated” (Barros 2002: 170).

Por otro lado, el plan político *en sí mismo*, contenido en la Constitución Política de 1980, consistía en el texto permanente que estructuraba un sistema político democrático, regulado bajo un régimen político que establecía numerosos actores de veto y de control para evitar cambios radicales en el *status quo*: “Republican institutions – an elected bicameral legislature and president – bolstered by a number of mechanisms designed to protect the institutional order from subversión from within” (Barros 2002: 169). Como hemos visto, en general, el momento normalizador y, en particular, la confección, promulgación e implementación estuvieron fuertemente influenciados por las experiencias ocurridas bajo la *Unidad Popular*.

No obstante las múltiples apologías que han hecho ex ministros de Pinochet, como Carlos Cáceres y José Piñera, señalando el supuesto carácter y origen “democrático” de la Constitución de 1980, no hay dudas que su elaboración, confección, promulgación e implementación fue impuesta por la fuerza, de una forma puramente coactiva: “the 1980 constitution was one of the class of internally imposed constitutions. It was drafted in secret and enacted by a sovereign lawmaker, the Junta, without any popular participation through an elected constituent assembly [...] The constitution was presented to the public, the charter could not be separated from its authoritarian origins and impact. The constitution had been imposed from above: Narrow, appointed bodies prepared preliminary materials

behind closed doors; “the founders,” four nonelected, military commanders, aided by their legal counsel, framed the final text; and the only participation citizens were allowed was to assent in a dubious plebiscite carried out amidst a state of emergency ” (Barros 2002: 172, 217). El plan político de la Junta Militar consistió en el establecimiento de una economía “social” de libre mercado, acompañada (y protegida) por un sistema político democrático se sostuviese sobre la soberanía popular, pero que ésta se encontrara fuertemente limitada, mediada y controlada por numerosas instituciones, entre ellas, un régimen electoral altamente desproporcional, tribunal constitucional, senadores designados, consejo de seguridad y super mayorías necesarias para iniciar un proceso de reforma constitucional. Sin dudas, si bien todas las etapas del proceso constituyente (formulación y confección, presentación y promulgación, implementación efectiva) que dieron origen a la constitución fueron completamente no democráticas, el plan político de la dictadura militar fue, en su contenido, democrático: “although the constitution contained provisions that extended military rule, the main body set out the contours of a regime qualitatively distinct from the military government. It was not the constitution that would have emerged from an elected constituent assembly, but, at least in principle, the main body of the constitution did structure a democracy” (Barros 2002: 174). Como dijimos anteriormente, estratégicamente la Junta Militar no tenía ningún incentivo para ampliar el electorado mientras ella seguía siendo parte de la winning coalition que sostenía el sistema político militar ya que ello hubiese aumentado tanto el riesgo de exclusión como la menor cantidad de bienes públicos disponibles para sus miembros.

### **3. II. 1. Conclusiones: el exitoso proceso constituyente**

*“La llegada del marxismo al poder no fue el fruto de un simple azar electoral, sino del desenlace fatal que – más tarde o más temprano- debía inevitablemente derivarse de los criterios que habían prevalecido en la vida política y económica del país durante las últimas décadas. Corregirlos era pues una necesidad imperiosa para evitar la pronta repetición del colapso que exigiera la intervención militar”*<sup>39</sup>

Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constituyente (1973-1980)

*“Chile vive una época constitucional, una época constituyente, una época constitutiva. La nación se constituye, o mejor dicho, se reconstituye; elige los principios conductores de su marcha [...] El pronunciamiento militar del 11 de septiembre de 1973 abrió un nuevo período constitucional, constituyente y constitutivo. Se inicia el proceso con un acto de rebelión legítima, según los principios del derecho natural. Ese acto desvió al país de la carrera suicida hacia el abismo en que avanzaba empujado por unos principios positivistas, materialistas y contrarios a la tradición nacional, principios que le eran extraños y extranjeros no porque tuvieran fabricados por mentes no chilenas sino porque contradecían el fundamento espiritual y cultural de Chile”*<sup>40</sup>

Arturo Fontaine, director del Diario *El Mercurio*.

El régimen político que la Junta Militar estableció en 1973 y evolucionó hasta su posterior consolidación en 1976 generó una serie de incentivos entre los actores que permitió que ellos superaran los problemas de cooperación y coordinación necesarios para confeccionar e implementar un plan político refundacional. Sin dudas, el sistema político militar en Chile fue completamente exitoso en este sentido.

En primer lugar, ni la Junta Militar ni el Poder Ejecutivo tuvieron que ocuparse de la formulación y la confección del plan político refundacional. De ello se ocupó solamente un órgano<sup>41</sup>, compuesto por expertos altamente calificados, que trabajó con altos niveles de autonomía e independencia: la Comisión Constituyente. De esta forma, el proceso de formulación del plan político fue absolutamente diferente al del *Proceso*. En el caso argentino, el plan político oficial del gobierno fue confeccionado a partir de la

---

<sup>39</sup> (Moncada Durruti 2006: 140)

<sup>40</sup> (Fontaine 1974: 15).

<sup>41</sup> Y en menor medida el Consejo de Estado.

“compatibilización” entre los tres planes políticos que el Ejército, la Marina y la Aeronáutica habían confeccionado (luego de “compatibilizar” las distintas posturas de las facciones internas de las mismas). En cambio, en Chile no existió la posibilidad de que existan tantos planes políticos y tantas posturas divergentes, se evitó que surgieran en la Junta Militar (y dentro de las Fuerzas Armadas) posturas absolutamente contrapuestas ya que se le encargó a un grupo de juristas relativamente homogéneos (en términos ideológicos) la confección del plan político del sistema político militar. Por lo tanto, la discusión y la deliberación entre los cuatro Comandantes en Jefe fue mucho más acotada ya que tenían que decidir promulgar una constitución en base a dos anteproyectos muy similares (en particular, sobre el anteproyecto de la Comisión Constituyente). Asimismo, la discusión de la Junta Militar se realizaba sobre dos planes político absolutamente completos, coherentes, operacionalizables. Por lo tanto, la Junta Militar no debió debatir y discutir sobre planes políticos incoherentes, poco cohesivos, no operacionalizables y ambiguos. Entonces, la discusión se produjo respecto de un plan que ofrecía menores oportunidades para que se expresaran posturas contrapuestas.

Como dijimos, un solo órgano, la Comisión Constituyente, se encargó de confeccionar el plan político del sistema político. Asimismo, el régimen político excluyó a las Fuerzas Armadas de la confección, deliberación, implementación del plan político. Por lo tanto, los actores de veto involucrados en este proceso de “refundación” fueron notablemente menos que los del *Proceso*. El conjunto de las Fuerzas Armadas estuvieron ajenas en las discusiones propias del momento refundacional. El “congelamiento” de los cargos de los miembros de la Junta y el “monopolio” del control de ascensos y retiros que tuvieron ellos, dos características fundamentales del régimen político, impidió la formación de facciones, de deliberación y de indisciplina. Como consecuencia del régimen político, las Fuerzas Armadas estaban subordinadas y disciplinadas respecto de cada uno de sus Comandantes en Jefe y absolutamente separadas de la gestión del gobierno y del Estado: “Se reforzaron las tendencias, inauguradas en 1975, de marginar a las FFAA de la gestión directa del Estado y del gobierno en su calidad de *instituciones*, y de vincular a oficiales superiores en cuanto *individuos* a la gestión gubernamental, por lo tanto supeditados no al mando respectivo, sino a la persona del Presidente” (Varas 1987: 45). Los actores decisivos, que tuvieron poder de veto, fueron los miembros de la Junta Militar.



Por otro lado, el régimen militar logró que se separasen los dos “conjuntos de problemas” que estaban “unificados” en el momento normalizador del *Proceso* (véase capítulo 2). En primer lugar, en el caso chileno, las discusiones propias de la distribución del poder entre el Presidente y la Junta Militar quedaron absolutamente circunscriptas entre esos cuatro actores y, muy circunstancialmente, se involucraron los altos mandos militares. Por otro lado, la *Comisión Constituyente* y el *Consejo de Estado* se encargaron de confeccionar el plan político refundacional de forma detallada y precisa, de forma autónoma.

Además, tanto entre los actores que confeccionaron y definieron el plan político como entre los que lo promulgaron e implementaron, existía mayor cohesión ideológica y un diagnóstico altamente compartido entre los actores, en comparación con el *Proceso*, respecto de las causas que llevaron a que se produjera el golpe de Estado. El diagnóstico del problema era sencillo y ampliamente compartido por todos: “The imprint of the Allende experience upon the process of institutional design within the Constituent Commission cannot be overstated. With all their training in the intricacies of the law and its manipulation, during the Allende years the jurists who later would compose the Constituent Commission witnessed a startling and profound reversal. During the years 1971–1973, these “men of law” saw a government of the Left shrewdly take hold of legality and the constitution and turn them against the status quo [...] This trauma is at the foundation of the 1980 constitution” (Barros 2002: 227).

Respecto de los conflictos dentro de la Junta Militar, la solución que encontraron los actores para poder “desempatar” fue diferente a la de los miembros de la Junta Militar argentina. En el caso del *Proceso*, dado que las decisiones también se debían tomar por unanimidad (donde el conjunto de los selectores debían igualar a la coalición ganadora), para que el esquema funcionara todos los actores debían tener afinidad perfecta. Si ese no era el caso (como no lo fue en ambos sistemas políticos militares), existía parálisis y se debía romper esa equivalencia para formar coaliciones ganadoras alternativas y poder tomar decisiones. En el caso de Argentina, los actores de la Junta Militar decidieron ampliar drásticamente el selectorado para encontrar una solución a los problemas de empate. En cambio, en el caso Chileno, el empate que existía en la Junta se resolvió de forma diferente. Pinochet logró convencer a Mendoza y a Merino de la necesidad de

excluir al principal *challenger*, el General Leigh, del selectorado. De esta forma, se pudo agilizar el funcionamiento de los principales órganos de decisión del sistema político. Además Leigh, a diferencia de Massera, se retiró definitivamente de la vida política y no actuó como un challenger del gobierno en tanto *outsider*. En cada uno de los casos se implementaron “estrategias de desempate” diferentes. Esta diferencia resulta muy relevante para explicar la confección, formulación e implementación exitosa del plan político. La estrategia utilizada en Chile para poder solucionar este problema institucional resultó beneficiosa para el éxito del momento fundacional ya que se eliminó al actor que seguramente iba a obstruir la confección e implementación del plan político. De hecho, las opiniones del General Gustavo Leigh respecto del proyecto fundacional y, por lo tanto, del momento transicional divergen mucho de la Constitución de 1980, es decir, del plan político refundacional que finalmente se implementó (Varas 1980). Como se analizará en las conclusiones, esta “estrategia de desempate” también generó mayor estabilidad en el sistema político (ya que no amplió el selectorado). Además, la estrategia utilizada en Chile impidió el surgimiento de una enorme cantidad de actores de veto que podrían frustrar el proyecto fundacional.

Por último, el plan político fundacional (Constitución de 1980) fue, sin dudas, un plan político *stricto sensu*. En primer lugar, estaba absolutamente presente “la voluntad refundacional” que aseguraba la permanencia de los cambios en el sistema político, en la configuración macroeconómica y en la estructura social. En segundo lugar, incluía un curso de acción claramente establecido y operacionalizado, un curso de acción o estrategia determinada. En tercer lugar, no contenía consignas y objetivos absolutamente ambiguos, contradictorios entre sí y no operacionalizables. A diferencia de todos los planes del *Proceso*, que estaban llenos de ambigüedades, de contradicciones, de vaguedades, que no poseían un curso de acción claramente establecido y que no mencionaban ningún tipo de medios operacionalizables para alcanzar sus fines, la Constitución de 1980 fue un caso de un plan político exitoso, tanto en su confección y formulación como en su promulgación e implementación. Esta diferencia se debe, en términos generales, a la presencia de expertos constitucionalistas a cargo de la confección del mismo. En cambio, en el caso del *Proceso* se observó que “el 'fundacionalismo' convive con lo que hemos llamado 'constitucionalismo aficionado' o diletante. En lo que puede advertirse como un efecto del desprecio que los

jefes militares experimentan no solo hacia las tradiciones constitucionales, sino hacia el mismo saber técnico necesario para comprender y resolver los problemas institucionales” (Novaro 2011: 91). La participación de civiles y técnicos en el momento fundacional también fue un factor clave para explicar el éxito en el caso chileno.



## Capítulo 4

### Conclusiones

*“Si el movimiento del 11 de septiembre se justificó por la necesidad de librar a Chile de la guerra civil y del totalitarismo marxista, es evidente que su misión incluye la de corregir los males y crear las bases que eviten que tal situación se repita”<sup>42</sup>*

Jaime Guzmán, miembro de la Comisión Constituyente (1973-1980)

*“Desde el régimen militar actual surge una de estas líneas de legitimidad. La legitimidad interna de una revolución justa. Ella se expresa a través de la soberanía política que asumieron las Fuerzas Armadas el 24 de marzo y que, en su nombre, ejerce desde entonces la Junta Militar. La legitimidad militar se irá estirando hacia el futuro a través de la rotación trienal de las juntas militares. Ellas seguirán administrando el Proceso de Reorganización Nacional, determinando sus principios básicos y eligiendo sus presidentes”<sup>43</sup>*

Mariano Grondona, director de Carta Política (1977)

Uno de los objetivos de esta tesis ha sido contribuir a la discusión presente en la Ciencia Política sobre la relación entre el diseño institucional, como variable independiente, y estabilidad del sistema político, como variable dependiente. Mucho se ha escrito, por ejemplo, respecto de cuál es el régimen político que asegura que el sistema político democrático sea más o menos estable. En este sentido, numerosas investigaciones se han enfocado en analizar el impacto del sistema electoral, del sistema de partidos, del tipo de régimen, del nivel de autonomía entre diferentes niveles de gobierno y de las múltiples interacciones entre estas variables sobre la estabilidad de las democracias. Sin embargo, poco se conoce sobre el impacto que tienen las instituciones, el tipo de régimen político, en los sistemas políticos no democráticos. En primer lugar, en esta tesis se ha analizado un tipo específico de sistema político no democrático (dictaduras militares). En segundo lugar, se han conceptualizado dos regimenes políticos a partir de la tipología de Karen Remmer (1989). Luego, se ha realizado un estudio comparado de dos casos históricos, donde los diferentes valores de la variable independiente (tipo de régimen político) produjeron

---

<sup>42</sup> (Moncada Durruti 2006: 157).

<sup>43</sup> Revista Carta Política, Número 44 (Junio de 1977), pp. 95.

valores distintos en la variable dependiente (capacidad del gobierno militar para confeccionar, proponer e implementar con éxito un plan político). Lo que explica que la dictadura militar chilena, en comparación con el *Proceso*, haya sido exitosa en la confección e implementación de un plan político refundacional fue el tipo de régimen político que ella misma confeccionó en sus orígenes.

Ha quedado en claro la necesidad de comprender el origen de estos sistemas políticos militares, en el momento normalizador, para comprender su funcionamiento en el momento fundacional. Un problema metodológico particular que enfrentan este tipo de estudios, se deriva del hecho de que los sistemas políticos militares consisten en relaciones de dominación donde los gobernantes tienen la particularidad (completamente ausente en los sistemas, regímenes y gobiernos democráticos) de constituir *soberanamente* el tipo de régimen político que debe regular esas mismas relaciones de poder y dominación de la cual ellos forman parte. Entonces, los gobiernos *de facto*, a diferencia de los gobiernos democráticos que se suceden unos a otros dentro de un sistema político (estructurado en función de un régimen político que ninguno de los actores constituyeron como tal), no acceden al poder siguiendo las reglas del régimen político democrático sino por la imposición de la fuerza, es decir, creando *soberanamente* el régimen político que va a regular el funcionamiento del sistema político (en sentido amplio). El origen del sistema político militar consiste en un acto de fuerza en el sentido de que el gobierno militar funda un orden político nuevo a través de la imposición y la coerción directa. Los militares, cuando dan inicio a un nuevo sistema político, en primer lugar, definen lo que debe ser considerado como “orden” y lo que no, es decir, deciden cuándo existe el “estado de excepción” y cuándo el de “normalidad”. Por supuesto, también deciden respecto de los criterios para diferenciar ambas situaciones y, claro está, ellos se constituyen a sí mismos como los intérpretes últimos de esos criterios. En segundo lugar, establecen nuevas reglas (un nuevo régimen político) que regulan, entre otras cosas, el acceso al gobierno y el ejercicio del poder estatal, es decir, el sistema político militar. Entonces, las Juntas Militares, tanto en la dictadura argentina como en la chilena, tuvieron la capacidad de ejercer poder soberano, es decir, fueron sujetos de la soberanía (Carl Schmitt 2004; 2008; 2009). Ambas fueron dictaduras soberanas, no comisariales, ya que decidieron fundar un

nuevo orden, un nuevo sistema político *ex nihilo* (desconociendo los procedimientos y reglas presentes en el régimen y sistema político anterior).

A lo largo de este trabajo, se han planteado dos preguntas de investigación. La primera consiste en responder por qué ambas dictaduras tuvieron éxitos divergentes en su capacidad de constituir, en el momento fundacional, un nuevo orden político que fuese consistente intertemporalmente. En esta investigación, se han estudiado las causas que explican por qué la dictadura militar en Chile fue exitosa en comparación con el *Proceso* (exitosa en el sentido de que las consecuencias del ejercicio de su soberanía fueron permanentes en el tiempo, confeccionó e implementó con éxito un plan político fundacional). Ese éxito se deriva, sin dudas, del tipo de régimen político que había establecido en el momento normalizador. Sin embargo, el segundo problema de investigación, que es lógica e históricamente previo, consiste en analizar por qué estas dos dictaduras implementaron *soberanamente* dos tipos de regímenes políticos tan diferentes en  $t_0$ . Esto consiste en preguntarse sobre el “origen institucional” de un sistema político. Es decir, aún deben clarificarse las variables antecedentes y los mecanismos causales que permiten explicar el surgimiento de un determinado régimen político al inicio de una dictadura. Esto ha sido planteado en esta tesis, pero no se ha examinado en detalle.

Ha quedado claro que el diseño institucional o tipo de régimen político establecido al inicio del sistema político militar, es decir, en el momento normalizador, fue la variable independiente clave para explicar el comportamiento de la variable dependiente (éxito o fracaso en la capacidad de refundar el sistema político). Las decisiones que los militares tomaron en los inicios del sistema político (que ellos mismos fundaron y constituyeron como tal) tuvieron implicancias políticas para lo que sucedería en el momento fundacional. Es posible que muchos no fuesen conscientes de cuáles serían las implicancias futuras de las instituciones políticas que estaban creando. En el momento normalizador, se da inicio a una dinámica política donde los distintos actores van estableciendo estrategias en función de las reglas que ellos mismos establecieron. De esta forma, se consolidaron dos sistemas políticos militares con características que se fueron asentando mediante un proceso que de *self reinforcing* entre las estrategias de los actores y las instituciones existentes.

En el caso chileno, los Comandantes en Jefe habían establecido, al inicio del sistema político militar, un régimen político que configuraría un juego político absolutamente diferente al del *Proceso*. En primer lugar, la Junta Militar decidía por unanimidad (donde el selectorado era idéntico a la coalición ganadora y todos sus miembros tenían poder de veto). En segundo lugar, se congelaron los ascensos dentro de las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, los Comandantes en Jefe transformaron sus cargos en vitalicios, monopolizando la decisión sobre los ascensos y retiros dentro de cada una de sus fuerzas. En cuarto lugar, se estableció una división de tareas y de poder muy clara entre la Junta Militar, el Presidente y la Comisión Constituyente. Por último, las Fuerzas Armadas, en tanto institución, fueron excluidas de la gestión y administración del gobierno y del Estado, en particular, de la confección e implementación de los planes políticos. Estas características del régimen político tuvieron enormes implicancias. Por ejemplo, esta situación inicial impuso límites muy claros a las ambiciones del General Pinochet. Si bien es cierto que pudo aumentar su poder (en términos de los recursos institucionales y financieros que podía utilizar unilateralmente), no logró disolver la Junta Militar ni quitarles el poder de veto a sus miembros. Por otro lado, tampoco pudo evitar que la Junta decidiese promulgar una Constitución que limitase sus poderes y lo obligara a seguir un cronograma de transición hacia un sistema político democrático. De hecho, la salida forzada del General Leigh en julio de 1978 demuestra la estabilidad y el equilibrio presente en el juego institucional que solo pudo ser alterado por la amenaza de la utilización de los recursos militares que el General Pinochet tenía a su disposición en tanto Comandante en Jefe del Ejército. La única forma de modificar el sistema político militar, si no se tenía el consentimiento de todos sus miembros, fue mediante la amenaza de la utilización de la fuerza (en el sentido de destituir ilegalmente al General Leigh, uno de los actores fundamentales del mismo).

En el caso argentino, el régimen político que los militares establecieron en 1976 impidió que existiese algún actor que pudiese concentrar el poder ya que no solo multiplicó la cantidad de actores de veto con acceso autónomo a recursos de todo tipo (financieros, militares, institucionales) sino que también impuso la existencia de una rotación permanente de los principales cargos del sistema político, creando una estructura de incentivos donde se alentaban la formación de facciones, de *coaliciones ganadoras*



alternativas a las existentes para que eventuales *challengers* pudiesen destronar al entonces presidente Jorge Videla. Por otro lado, también dentro todos los organismos del sistema político militar, por ejemplo, dentro del Ejército o de la Marina, también se alentaban la formación de facciones internas, el surgimiento de *challengers* que desafiaban el liderazgo de su respectivo Comandante en Jefe. Entonces, el régimen político fomentaba la faccionalización *inter e intra* de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, además del régimen político del momento normalizador, tanto la compleja conformación (en función de los clivajes cruzados que estaban presentes) de la *coalición ganadora* que permitió que Jorge Videla se convirtiese en el líder como las diferentes estrategias de los *challengers*, generaron una progresiva ampliación del selectorado incluyendo año a año a una mayor cantidad de miembros de las Fuerzas Armadas (incluso más allá de los altos mandos militares). Este proceso alentó, a su vez, la formación de una mayor cantidad de facciones. La interacción entre todos estos factores, como se analizó anteriormente, explica tanto la continua inestabilidad de los actores del sistema político militar como la incapacidad de formular e implementar efectivamente un plan político refundacional. No es extraño, entonces, que cuando se analiza el *Proceso de Reorganización Nacional* sea imposible establecer siquiera quién era “el Dictador” ya no existía un actor que tuviese los recursos suficientes para tomar unilateralmente decisiones. En este sentido, solo basta recordar, por ejemplo, cómo fue la liberación de Jacobo Timerman o la elección de Roberto Viola como el sucesor de Videla en la presidencia. Esta dificultad para encontrar personificada la figura del “dictador” del sistema político autoritario está aún más presente durante la corta presidencia del General Roberto Viola en 1981. En efecto, el *Proceso* fue una dictadura “institucional” de las Fuerzas Armadas: “de todo el cuerpo institucional, de las Fuerzas Armadas en su conjunto” (Quiroga 2004: 43)

Tanto la *coalición ganadora* de Jorge Videla como las diferentes coaliciones alternativas, que intentaron derrocarlo, estuvieron cruzadas por clivajes contradictorios y superpuestos. En primer lugar, existía entre la gran mayoría de los actores un consenso general y una débil afinidad respecto de la deseabilidad de la destrucción de las bases estructurales que eran las condiciones de existencia de la “coalición populista”, que había generado tanto un estancamiento económico como un desorden social y que era, en últimas,

la responsable de la subversión<sup>44</sup>. Por eso, desde un inicio, el programa económico del Martínez de Hoz cuenta con un sólido apoyo, que progresivamente se irá erosionando. Si bien las Fuerzas Armadas coincidían con él en términos de sus objetivos generales, existían numerosos sectores que discrepaban con las consecuencias inmediatas de las medidas de política económica (particularmente ya que creían que un aumento del desempleo y de la inflación podía tentar a que se engrosen las filas de las organizaciones guerrilleras). En segundo lugar, si bien existía un consenso unánime respecto de la necesidad de erradicar definitivamente a la “subversión” mediante lo que sus críticos denominaron *Terrorismo de Estado*, no había acuerdo respecto de las consecuencias del método utilizado para finalizar la “guerra anti subversiva”. Por un lado, los “duros” preferían el método de fusilamientos masivos y públicos, pero los “blandos” estaban convencidos que esa metodología iba a producir el aislamiento y la condena internacional del gobierno (tal como había sucedido con la dictadura chilena). Entonces, este grupo supuso que la metodología de la desaparición sistemática iba a evitar esas consecuencias negativas. Como luego quedó en claro, las desapariciones también tuvieron un efecto negativo por sus consecuencias directas y la filtración de la información, tanto dentro como fuera del país. Esto sucedió ya que, entre otros factores, los militares realizaban esos “operativos” a plena luz del día, los familiares y conocidos de los desaparecidos comenzaron a hacer denuncias públicas y, por último, los militares decidieron liberar a un contingente importante de detenidos que habían sufrido toda clase de torturas y tormentos y habían sido testigos directos de las prácticas de la desaparición de personas y cadáveres. Por lo tanto, era sumamente improbable que las consecuencias negativas de tal metodología tardasen en aparecer. Existían posturas contrapuestas entre los militares respecto de cómo lidiar con las consecuencias de la metodología de la desaparición. Estas disputas se evidenciaron, por ejemplo, ante la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1979 (Novaro y Avenburg 2009). En tercer lugar, existían fuertes divergencias respecto de la forma en la cual el *Proceso* debía conducir la refundación de la Argentina. Estas afinidades y clivajes contrapuestos si bien permitieron la supervivencia de la *coalición ganadora* del general Videla,

---

<sup>44</sup> Como se ha explicado anteriormente, no todos los actores compartían este diagnóstico (como en el caso de Massera y Viola).

imposibilitaron por su parte la extensión necesaria de los apoyos y fomentó el surgimiento de diferentes *challengers*. Estos clivajes, sumados a la estructura del régimen político, permitieron la conformación de facciones donde se minaban los apoyos a Videla y se abrían continuas posibilidades para el surgimiento de una multiplicidad de *challengers* que tenían los recursos suficientes para vetar y revertir decisiones que el presidente debía tomar para poder mantener y, eventualmente, ampliar su *coalición ganadora*. Esta situación obligó a que Videla destruya sus propios apoyos en más de una oportunidad.

Entonces, se confeccionó un sistema político militar plagado de actores de veto, que eran aspirantes a cargos superiores (no exclusivamente la presidencia), con acceso a recursos autónomos (Novaro y Palermo 2003: 228). El presidente Videla tuvo que gobernar en un sistema político militar, donde el tipo de régimen político, que el propio Videla contribuyó a confeccionar, alentaba la formación de coaliciones alternativas. Por un lado, aunque formalmente la Junta podía tomar sus decisiones originaria por mayoría simple, en la enorme mayoría de los casos, los Comandantes se impusieron la decisión por unanimidad como *regla informal*. Es decir, existía *de facto* la regla de unanimidad para que la junta tome decisiones. El propósito de esta medida se explica como consecuencia de que los militares tenían la creencia compartida de que si todos se hallaban involucrados en todas las decisiones, todos iban a ser responsables por sus consecuencias. Sin embargo, esta medida combinada con la movilidad de los asensos y retiros dentro de cada fuerza y con fechas límites para el retiro del presidente y los miembros de la Junta, produjo, por un lado, que los miembros de la Junta tuviesen que establecer coaliciones ampliadas dentro de cada una de sus fuerzas y, por el otro, una situación de competencia política permanente para ascender en los cargos del sistema político militar. Bajo la regla de la unanimidad, para tomar una decisión, el presidente necesitaba del apoyo del conjunto de los selectores (ya que  $W=S$ ), es decir, de los miembros de la Junta. Esto podría haber funcionado si hubiese existido mayor afinidad entre los tres actores. Pero, con Massera y Videla en la Junta, eso era difícil de esperar. Por lo tanto, los Comandantes en Jefe decidieron “abrir el juego” hacia dentro de las Fuerzas Armadas, permitiendo el ascenso y el retiro de los cargos, para poder conformar coaliciones alternativas que permitiesen “desempatar”. Creían que con la inclusión de los altos mandos dentro del selectorado iban a lograr crear coaliciones que pudiesen modificar el status quo cuando fuese necesario. Se equivocaron.

Por otro lado, el *Proceso* constituyó la literal *lotización* de todas las áreas del Estado (ministerios, secretarías, gobiernos provinciales, empresas públicas, bancos, etc) entre el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, replicando y multiplicando, de esta forma, los problemas de coordinación y cooperación que existían dentro de la Junta Militar y de las Fuerzas Armadas hacia la totalidad del aparato burocrático del Estado. Los conflictos se sucedían *inter e intra* ministerios y secretarías. Entonces, este régimen político distribuía una enorme cantidad de recursos hacia distintas facciones dentro de las Fuerzas Armadas incentivando, de esta forma, el surgimiento de *challengers* ya que ellos tenían un control autónomo de los mismos. Por último, como se vio anteriormente, el proceso legislativo (por su propia estructura) creó numerosas instancias donde diferentes actores tenían la capacidad de demorar los proyectos de ley.

Por otro lado, tanto el *Proceso* como la dictadura chilena tuvieron la intención de que sus “logros y objetivos” perduren intertemporalmente. Sin embargo, la estrategia dominante en ambos casos fue diferente. En el caso argentino, la gran mayoría de los militares no veían la necesidad de producir una reforma constitucional para institucionalizar la “obra” refundacional del *Proceso*, sino que prefirieron la conformación de una “convergencia cívico-militar” personificada en un *Movimiento de Opinión Nacional*, es decir, en un partido político o movimiento civil que sea el sucesor y defienda el legado del *Proceso*<sup>45</sup>. Esta visión era similar a la de los militares brasileños que conformaron ARENA. La idea de una reforma constitucional era absolutamente minoritaria (además de altamente improbable) y fue desechada como consecuencia de la propia experiencia histórica tanto de numerosas transiciones de los sistemas políticos militares a los sistemas políticos democráticos como del funcionamiento mismo de las dictaduras, donde en ambos casos los actores violaron el régimen político acordado previamente. En cambio, en el caso chileno, la opinión hegemónica, respecto del método más eficiente para proteger los cambios refundacionales que realizó el gobierno militar, fue la confección e implementación exitosa de una Constitución Política, que todos los actores respetaron, y que limitó notablemente el poder tanto de la Junta Militar como del Presidente Pinochet. Seguramente estas diferencias

---

<sup>45</sup> *Aunque* tampoco en este punto existieron consensos absolutos ya que existían numerosas divergencias respecto de la naturaleza misma del Movimiento de Opinión Nacional.

respecto del mejor método para proteger el legado del gobierno militar tienen que ver con las diferentes tradiciones políticas, legales y experiencias militares previas. Es elocuente, en este sentido, que una de las primeras acciones de la Junta Militar en Chile fuese la creación de una *Comisión Constituyente* que debía preparar un borrador de una nueva constitución. De todas formas, en el caso argentino los militares nunca pudieron constituir ninguna opción para preservar las “modificaciones estructurales” y los “cambios soberanos y fundacionales” ya que ellos nunca llegaron a producirse.

En esta investigación, se ha establecido que el régimen político diseñado en el momento normalizador es la variable independiente que explica el éxito o fracaso de los gobiernos militares y de las Juntas para poder confeccionar, proponer e implementar un plan político en el momento fundacional. Es decir, se ha señalado que los diferentes regímenes políticos iniciales estructuran dos juegos políticos diferenciados que arriban a resultados diferentes (respecto de la capacidad refundacional). En este sentido, se ha analizado la capacidad de los actores militares y civiles del sistema político autoritario para poder modificar, en el momento fundacional, una situación institucional inicial (el régimen político del momento normalizador) por otra que ellos mismos confeccionaron (un sistema político refundacional), que sería implementada en su totalidad luego de la fase transicional. Entonces, lo que se ha realizado en este trabajo no es más que una comparación de dos sistemas políticos militares en función de una propiedad específica: la capacidad de proponer cambios institucionales en el status quo. En este sentido, la explicación del funcionamiento del mecanismo causal, desarrollada en el capítulo anterior, se ha referido implícitamente a la *teoría de los actores de veto* que George Tsebelis (1995) utiliza para analizar la mayor o menor capacidad para el cambio de políticas públicas en diferentes sistemas políticos democráticos. Esta teoría también puede ser utilizada para explicar cuán fácil y probable es el cambio político en sistemas políticos militares que poseen un diseño institucional diferente. Según Tsebelis, la probabilidad de modificar el status quo, de una determinada situación, depende de tres factores: “the policy stability of a political system depends on three characteristics of its veto players: their number, their congruence (the difference in their political positions) and their cohesion (the similarity of policy positions of the constituent units of each veto player). While I use the number of

veto players, their congruence and cohesion as independent variables” (Tsebelis 1995: 322). Es decir, la **cantidad** de actores de veto cuya voluntad es necesaria para modificar el status quo (*mayor o menor número de actores*), la **distancia** en términos de las preferencias respecto de un clivaje puntual de los actores de veto (*mayor o menor nivel de congruencia*) y su **composición** interna (actores colectivos con *mayor o menor nivel de cohesión*) explican la mayor o menor estabilidad de una situación determinada.

Desde la teoría de los actores de veto de Tsebelis, el *Proceso* fue, en definitiva, un sistema político militar donde el régimen político generó todas las condiciones necesarias para que el cambio del *status quo* (es decir, para la refundación del sistema político) fuese virtualmente imposible. En primer lugar, multiplicó año a año la cantidad de actores de veto, tanto colectivos como individuales. En segundo lugar, estos actores tenían preferencias muy variadas y alejadas entre sí respecto de las múltiples dimensiones que componen un plan político refundacional (bajo nivel de congruencia). Por último, el régimen político multiplicó la proporción de los actores de veto colectivos que presentaron, a su vez, una baja cohesión como consecuencia tanto de la alta indisciplina de las partes que los componían como del gran número de facciones internas dentro de cada actor de veto colectivo (bajo nivel de cohesión). Dados estos tres factores, la posibilidad de generar un cambio en el *status quo* (que, en definitiva, era lo que implicaba poder confeccionar e implementar un plan político) fue imposible.

En cambio, en la dictadura chilena, la situación que configuró el régimen político, en este sentido, fue muy distinta. En primer lugar, la cantidad de actores de veto cuya voluntad era necesaria para modificar el status quo fue muchísimo menor en comparación con la del *Proceso*. Específicamente, los actores de veto cuya voluntad era necesaria para poder confeccionar e implementar un plan político que modificase el *status quo* eran solamente cuatro (los miembros de la Junta Militar y el Presidente Pinochet). Desde un primer momento, el diseño institucional excluyó definitivamente a los miembros de las Fuerzas Armadas como actores de veto en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la distancia en términos de las diferentes preferencias respecto de los clivajes que se presentan en el momento de confección e implementación de un plan político fueron notablemente menores que en el caso argentino, existiendo un *mayor nivel de congruencia* entre los actores. En este sentido, la salida forzada del General Leigh de la Junta Militar no



se debe explicar solamente por las diferencias con el General Pinochet sino por el acuerdo de los demás miembros de la Junta Militar para que Leigh abandonase el gobierno y fuese reemplazado por el General Mattei. En tercer lugar, el régimen político chileno no generó actores de veto colectivos ya que los únicos actores de veto fueron los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros que tenían la capacidad de tomar sus decisiones de forma individual y unilateral sin consultar ni tener en cuenta la opinión de los altos mandos militares. Estos cuatro actores no representaban las preferencias de sus armas ni dependían de la decisión de sus subordinados para poder permanecer en su posición dentro del sistema político. Por lo tanto, la probabilidad de que se cambiase el status quo en esta situación era mucho mayor.

Los valores que toman las variables dependientes de ambos casos (éxito en la confección e implementación del plan político en Chile; fracaso en la confección e implementación del plan político en Argentina) confirman las implicancias contrastadoras que se derivan de las hipótesis de la teoría de George Tsebelis: “systems with multiple incongruent and cohesive veto players will present higher levels of stability in policy making than systems with one veto player or a small number of incohesive and congruent veto players” (1995: 317). Como mencionamos anteriormente, en comparación con otros sistemas políticos militares anteriores, el diseño institucional del *Proceso* generó una gran estabilidad del *status quo*: “la estructura formal adoptada por los militares en 1976 conspiró contra la posibilidad de otorgar mayor fluidez a los procesos de toma de decisiones, que estuvieron crónicamente afectados por la falta de coherencia y unidad, y con demasiada frecuencia quedaron bloqueados [...] la estructura funcional adoptada no les sirvió a los militares del Proceso para tomar decisiones” (Novaro y Palermo 2003: 259). Si bien podría discutirse que la estabilidad en los cargos de los actores en el *Proceso* fue baja (aunque, por ejemplo, el Presidente Videla logró durar 5 años en su cargo, al igual que su ministro Martínez de Hoz), no hay dudas de que el diseño institucional (régimen político) que confeccionaron los militares en el momento normalizador fue muy robusto y resistente. Incluso en situaciones críticas como el levantamiento del General Luciano Benjamín Menéndez, que estaba a cargo de uno de los cuerpos del Ejército más poderosos (que en otros sistemas políticos militares anteriores hubiesen terminado con el fin del gobierno por la fuerza), el régimen político se mantuvo intacto. Entonces, la *teoría de los actores de veto*



de Tsebelis permite explicar por qué en el *Proceso* fue imposible que se produjese el cambio necesario en el diseño institucional tanto para confeccionar como para implementar un plan político. En otras palabras, esta teoría explica por qué el régimen político normalizador fue tan estable y resistente al cambio.

Por otra parte, la *teoría del selectorado* de Bruce Bueno de Mesquita (2003) permite comprender por qué a medida que el selectorado (S), en relación a la *coalición ganadora* (W) que sostuvo a Videla y a Viola, se volvió cada vez más grande (por la inclusión progresiva de los altos mandos militares y de otros miembros de las Fuerzas Armadas en los principales procesos de toma de decisión, como la elección del Presidente o de los Comandantes en Jefe), la capacidad de los líderes Videla y Viola (L) para sobrevivir fue cada vez menor (de hecho Viola no logra sobrevivir y es destituido) y las promesas de pago de los *challengers* (C) fueron cada vez más creíbles. Según la teoría de Bueno de Mesquita (2003: 65-68), el tamaño de S y W afecta el riesgo de exclusión de los miembros de la actual W que sostiene al L ( $W_L$ ) de una futura W que apoya a un C que quiere deponer al L ( $W_C$ ). La probabilidad de estar en la W del C es de  $W/S$ . Cuando la W es pequeña en relación al S, existe una alta probabilidad de que los miembros de la actual  $W_L$  sean excluidos de una potencial  $W_C$  que apoye a un C ya que el C no precisa convencer a un gran número de miembros de la  $W_L$  para poder deponer al líder y tomar el poder. Entonces, los miembros de la  $W_L$  saben que si L es destituido existe una muy baja probabilidad de que ellos sean incluidos en la futura  $W_C$  y, por lo tanto, dejarían de recibir bienes privados. Consecuentemente, si la W es pequeña en relación al S, la lealtad de la  $W_L$  al L es alta y, en consecuencia, el L puede destinar menor cantidad de recursos para beneficiar a su  $W_L$  ya que sabe que su  $W_L$  tiene pocas posibilidades de defeccionar hacia la  $W_C$ . Entonces, el L puede aumentar su fondo de reserva discrecional. En cambio, cuando la W es muy grande, la lealtad de la  $W_L$  al L es muy baja ya que el riesgo de que los actuales miembros de la  $W_L$  sean excluidos de una  $W_C$  es muy bajo como consecuencia de que el C necesita convencer a la mayor cantidad de miembros posibles de la actual  $W_L$  para poder deponer al L. Entonces, el L deberá gastar la mayor cantidad de recursos posibles para evitar que su  $W_L$  defeccione, teniendo menor capacidad de quedarse con recursos de reserva. Este sintético resumen de la teoría del selectorado explica por qué en el *Proceso* la estabilidad, en general, de los principales actores y, en particular, del líder o presidente, fue mucho menor en comparación

con la dictadura chilena. El sistema político militar argentino tuvo un selectorado mucho más amplio que el sistema militar chileno y, además, ese selectorado se fue ampliando paulatinamente año tras año. Como consecuencia de que la ampliación de la coalición ganadora de Videla no pudo aumentar a un ritmo de crecimiento similar al del selectorado, la *lealtad* al presidente Videla se redujo notoriamente como consecuencia de que los selectores de que apoyaban y sostenían a Videla tenían cada vez más posibilidades de ser incluidos en alguna de las múltiples coaliciones ganadoras que los *challengers* estaba conformando. Esta situación siguió evolucionando hasta que el Presidente Viola fue destituido por un *challenger* (el Comandante en Jefe del Ejército Leopoldo Galtieri) que conformó una coalición alternativa. Ambos casos confirman la teoría de Bueno de Mesquita: a medida que el selectorado y la coalición ganadora de un líder se expande la probabilidad de que éste sobreviva es menor.

En efecto, el régimen político normalizador del *Proceso* logró uno de los objetivos para el cual fue diseñado en 1975: imposibilitó que cualquier actor pudiese acumular el poder suficiente para convertirse en el líder hegemónico (es decir, que con su sola voluntad se pudieran producir cambios en diversas áreas del *status quo*) y que, por lo tanto, pudiera lograr someter a los demás actores: “Dada la profundidad de las diferencias sustantivas que atravesaban a las Fuerzas Armadas que tomaron el poder en 1976, en prácticamente cualquier terreno que no fuera la represión, y dados los antecedentes de conflictos abiertos registrados durante anteriores gobiernos militares, el hecho de que bajo el *Proceso* no hayan tenido lugar enfrentamientos directos entre las fuerzas o las facciones debe ser explicado [...] Y es que, al reproducir funcionalmente en el Ejecutivo, la Junta y la CAL, la marcada fragmentación existente en las fuerzas y entre ellas, el diseño institucional adoptado ofreció garantías a las 'minorías de preferencias intensas' (cuya sumatoria constituía, a esa altura, las propias Fuerzas Armadas). Dado que casi cualquier sector interno significativo contaba con mecanismos institucionales para trabar procesos decisivos que afectaran sus intereses, ir a la greña para defenderlos era innecesario” (Novaro y Palermo 2003: 259-260). En este sentido, el régimen político fue absolutamente exitoso. Sin embargo, ese éxito fue el que constituyó su fracaso. La preferencia que tenían los actores militares que crearon el régimen político (que paradójicamente debía ser cumplida ya que, de otro modo, el golpe militar nunca podría haber sido llevado a cabo)

tuvo un costo mortal para los objetivos que el *Proceso* se impuso a sí mismo. Si bien es absolutamente cierto que la dificultad para modificar el *status quo* aseguró que fuese muy difícil (o incluso imposible) que algún actor, en diferentes áreas de conflicto, pudiera derrotar a otro actor por completo, los militares no percibieron, por otro lado, que “policy stability leads to the inability of governments to change the status quo, even when such changes are necessary or desirable” (Tsebelis 1995: 324). Cuando los militares se dieron cuenta que se encontraban “en tiempo de descuento”, que la oportunidad para confeccionar un plan político se les comenzaba a escabullir, ya era demasiado tarde: estaban atrapados sin salida, dentro de un sistema político militar regulado por un régimen político que perpetuaba el *status quo* y los condenaba a la inacción.

En sus memorias, el General Reynaldo Bignone (1992: 111-112) se lamenta por el fracaso del *Proceso* y afirma que fue una consecuencia de que ellos no tuvieron la “aptitud política” y la “clarividencia” necesarias para ser conscientes de que debían entregar el poder en el momento “en que les iba mejor”. En su razonamiento está presente la idea que el error de los militares consistió en que no se dieron cuenta de realizar la transición “cuando estaban en su mejor momento”. Sin embargo, el fracaso del *Proceso* no tuvo nada que ver con cuestiones referidas a la voluntad, a las ambiciones desmedidas o a la falta de “clarividencia” de los principales actores que formaron parte de ese sistema político militar. El *Proceso de Reorganización Nacional* no pudo cumplir sus objetivos refundacionales, “soberanos”, que se propuso, como consecuencia directa de la manera en la cual institucionalmente él se constituyó a sí mismo.

La coordinación necesaria para poder realizar exitosamente el golpe de estado y la conformación de un nuevo sistema político requirió que los militares argentinos se pusieran de acuerdo previamente respecto del futuro régimen político que iba a regular las relaciones de poder entre ellos. Para que se produjese la transferencia del sujeto del poder constituyente, es decir, para que los militares argentinos se pudiesen constituir a sí mismos como el Soberano, solo pudieron constituirse a sí mismos como un tipo muy particular de soberano que, paradójicamente, se encontraba genéticamente imposibilitado, “atado de pies y manos”, para cumplir los objetivos refundacionales que los mismos militares se habían propuesto. En otras palabras, en las múltiples reuniones que tuvieron los Comandantes en Jefe (y los altos mandos militares) durante 1975, todos llegaron a la siguiente conclusión:

solo se podría realizar un golpe de estado si todos estaban de acuerdo con el diseño institucional que iba a regular la distribución del poder en el futuro gobierno militar. La inconsistencia de los militares argentinos fue evidente ya que el tipo de régimen político que acordaron para realizar el golpe fue el que dio por tierra con sus objetivos refundacionales de constitución de la “Segunda República”. La solución que permitió que los militares pudiesen coordinar el golpe de estado y asumir el gobierno cohesionados y unidos, fue lo constituyó el origen del fracaso del *Proceso*. Paradójicamente, la única manera de darle vida al *Proceso* fue herirlo de muerte en el momento de su nacimiento.



## Bibliografía

Acuña, Carlos (1980): El 'diálogo' del gobierno en Revista del Centro de Investigación y Acción Social, Vol. 29. Buenos Aires.

Acuña, Carlos (et al) (1995): La Nueva Matriz Política Argentina. Nueva Visión, Buenos Aires.

Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1993): Militares en la Transición Argentina: del gobierno a la Subordinación Constitucional. Mimeo.

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.

Arriadaga, Genaro (1985): La Política Militar de Pinochet. Santiago de Chile.

Arriadaga, Genaro (1986): El pensamiento político de los militares (estudios sobre Chile, Argentina, Brasil y Uruguay). Editorial Aconcagua, Santiago de Chile.

Arriadaga, Genaro (1998): Por la Razón o la Fuerza. Chile bajo Pinochet. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.

Barros, Robert (2002): Constitutionalism and Dictatorship: Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution. Cambridge University Press, Cambridge.

Bignone, Reynaldo (1992): El último de facto. La liquidación del Proceso. Memoria y Testimonio. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Bueno de Mesquita, B. (et al) (2003): The Logic of Political Survival. Cambridge, MIT Press.

Canelo, Paula (2008): El Proceso en su Laberinto: La interna militar de Videla a Bignone. Prometeo, Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo (1979): *La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976*. Estudios CEDES, Buenos Aires.

Canitrot, Adolfo (1981): *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981* en Desarrollo Económico, Vol. 21, N.º 82, Buenos Aires.

Cañas Kirby, Enrique (1997): Proceso político en Chile. 1973-1990. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

Castiglione, Marta (1992): La Militarización del Estado en la Argentina (1976/1981). CEAL, Buenos Aires

Cantón, Darío (1971): La política de los militares argentinos 1900-1971. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Cavarozzi, Marcelo (1997): Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina. Ariel, Buenos Aires.

Collier, David (ed.) (1979): The New Authoritarianism in Latin America. Princeton University Press, Princeton.

Correa, Raquel (2010): Preguntas que hacen historia. 40 años entrevistando (1970-2010). Catalonia, Santiago de Chile.

Correa, Sofía; Figueroa, Consuelo; Rolle, Claudio; Vicuña, Manuel (2001): Historia del Siglo XX chileno. Balance paradójico. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.

Cristi, Renato (1999): *The metaphysics of constituent power: Schmitt and the genesis of Chile's 1980 Constitution*. Cardozo Law Review. Vol. 21, pp. 1749-1775.

Cristi, Renato (2000): El pensamiento político de Jaime Guzmán. LOM, Santiago de Chile.

Cristi, Renato (2007): *La Lección de Schmitt: Poder Constituyente, Soberanía y Principio Monárquico*. Revista de Ciencia Política, Vol. 28, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Cristi, Renato y Ruiz, Carlos (1992): El pensamiento conservador en Chile. Editorial universitaria, Santiago de Chile.

Cristi, Renato y Ruiz-Tagle, Pablo (2008): La República en Chile. LOM, Santiago de Chile.

De Riz, Liliana (1979): Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet. Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.

De Riz, Liliana (1981): Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista. Hyspamerica, Buenos Aires.

De Riz, Liliana (2000): La política en suspenso 1966-1976. Paidós, Buenos Aires.

Dearriba, Alberto (2006): El Golpe. Crónica del último asalto militar al poder. Altamira, Buenos Aires.

Demasi, Carlos (ed) (2009): La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Finchelstein, Federico (2008): La Argentina fascista. Los orígenes ideológicos de la dictadura. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.



Fitch, Samuel (1998): The Armed Forces and Democracy in Latin America. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Fontaine, Arturo (1976): Nuestro Camino. Ediciones Encina, Santiago de Chile.

Fontana, Andrés (1984): Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia. Estudios CEDES, Buenos Aires.

Fontana, Andrés (1987): Political decision making by a military corporation: Argentina 1976-83, PhD Thesis. Department of Political Science, University of Texas.

Fraga, Rosendo (2001): Las Fuerzas Armadas (1973-1983) en Nueva Historia de la Nación Argentina, Academia Nacional de la Historia-Editorial Planeta, Buenos Aires.

Frederick, Pablo y Restribo, Néstor (1993): Chile: del Autoritarismo a una Democracia Tutelada Militarmente. Mimeo.

Gaetano, Gerardo y Rilla, José (1987): Breve historia de la Dictadura. Editorial Banda Oriental, Montevideo.

García Delgado, Daniel (ed.) (1987): Los cambios en la sociedad política (1976-1986). CEAL, Buenos Aires.

Garretón, Manuel Antonio (1981): Modelo y Proyecto Político del Régimen Militar Chileno, paper preparado para el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, San Juan, Puerto Rico.

Garretón, Manuel Antonio (1989): The Chilean political process. Unwin Hyman, Boston.

Garretón, Manuel Antonio; Garretón Roberto; Garretón, Carmen (1998): Por la Fuerza sin la Razón. Análisis y textos de los bandos de la dictadura militar. LOM, Santiago de Chile.

Gazmuri, Cristián (2001): Una Interpretación política de la experiencia autoritaria (1973-1990). Documento de Trabajo N°1, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Gil, Federico (1966): The Political System of Chile. Houghton Mifflin Company, Boston.

González, Mónica (2000): La Conjura. Los mil días de Allende. Ediciones B, Santiago de Chile.

Holt Letelier, Alfredo (1998): El Chile perplejo. Del avanzar al transar al transar sin parar. Planeta/Ariel, Santiago de Chile.

Huneus, Carlos (1998): The Pinochet Regime: A Comparative Analysis with the Franco Regimes en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (et al): Politics, Society, and Democracy. Latin America. Essays in Honor of Juan J. Linz. Westview Press, Boulder.

Huneus, Carlos (2000): El Régimen de Pinochet. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.

Iribarne, Miguel Ángel (1978): El Rescate de la República. Emecé, Buenos Aires.

Joxe, Alain (1970): Las Fuerzas Armadas en el Sistema Político Chileno. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

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

Loveman, Brian (1999): For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America. Scholarly Resources, Delaware.

Loveman, Brian y Davies, Thomas (1997): The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America. Scholarly Resources, Delaware.

Massera, Emilio (1979): El camino de la democracia. El CID Editor, Buenos Aires.

Moe, T. y Howell, W. (1999): *Unilateral Action and Presidential Power: A Theory*. Presidential Studies Quarterly no. 29.

Moncada Durruti, Belén (2006): Jamie Guzmán. Una democracia contrarrevolucionaria. El político de 1964 a 1980. RIL Editores, Santiago de Chile.

Moulian, Tomás (2002): Chile actual. Anatomía de un mito. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Moulian, Tomás (2006): Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Moulian, Tomás (2009): Contradicciones del desarrollo político chileno 1920-1990. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Munck, Gerardo (1998): Authoritarianism and Democratization. Soldiers and Workers in Argentina, 1976-1983. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.

Norden, Deborah (1996): Military Rebellion in Argentina. Between Coups and Consolidation. University of Nebraska Press, Lincoln.

Novaro, Marcos (2006): Historia de la argentina contemporánea. De Perón a Kirchner. Edhasa, Buenos Aires.

Novaro, Marcos (2010): Historia de la Argentina 1955-2010. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Novaro, Marcos (2011): Cables Secretos. Operaciones políticas en la argentina de los setenta. Editorial Edhasa, Buenos Aires.

Novaro, Marcos y Avenburg, Alejandro (2009): *La CIDH en Argentina: Entre la democratización y los derechos humanos*, Desarrollo Económico, Vol. 49, No. 193.

Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003): La Dictadura Militar (1976-1983). Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática. Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1972): Modernization and bureaucratic authoritarianism. University of California Press, Berkeley.

O'Donnell, Guillermo (1996): El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, Derrotas y Crisis. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Oppenheim, Lois Hecht (2007): Politics in Chile. Socialism, Authoritarianism and Market Democracy. Westview Press, Boulder.

Oszlak, Oscar (1984): “Proceso”, crisis y transición democrática / 2. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Oszlak, Oscar (1987): “Proceso”, crisis y transición democrática / 1. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Palazzo, Eugenio y Schinelli, Guillermo (1976): Las Normas Constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional. Victor P. De Zavalía – Editor, Buenos Aires.

Pérez Carrillo, David (2006): La fronda militar: el 11 de septiembre. Documento de Trabajo N° 82, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile.

Perina, Rubén (1983): Onganía, Levingston, Lanusse. Los militares en la política argentina. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Pierson, Paul (2004): Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, Princeton University Press.

Pion-Berlin, David (1997): Through Corridors of Power. Institutions and Civil-Military Relations in Argentina. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.

Potash, Robert (1994): El ejército y la política en la Argentina 1962-1973. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Potash, Robert (2001): *Las Fuerzas Armadas (1943-1973)* en Nueva Historia de la Nación Argentina, Academia Nacional de la Historia-Planeta, Buenos Aires.

Prats, Carlos (1985): Memorias. Testimonio de un soldado. Pehuén, Santiago de Chile.

Pucciarelli, Alfredo (ed.) (2004): Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Quiroga, Hugo (1987): Estado, crisis económica y poder militar. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Quiroga, Hugo (1989): Autoritarismo y reforma del Estado. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Quiroga, Hugo (2004): El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983. Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Quiroga, Hugo (2005): La Argentina en emergencia permanente. Edhasa, Buenos Aires.

Quiroga, Hugo y Tcach, César (1994): A veinte años del golpe. Homo Sapiens, Rosario.

Quiroga, Hugo y Tcach, César (2004): A treinta años del golpe. Homo Sapiens, Rosario.

Remmer, Karen L. (1989): Military Rule in Latin America. Unwin Hyman, Inc, Massachusetts.

Rock, David y Mc Gee Deutsch, Sandra (2001): La derecha argentina. Nacionalistas y neoliberales, militares y clericales. Ediciones B, Buenos Aires.

Rojo, Grinor y Hassett, John (1988). Chile: Dictatorship and the Struggle for democracy. Ediciones Hispamerica, Gaithersburg.

Rouquié, Alain (1982): Poder militar y sociedad política en la Argentina 1943-1973. Editorial Emecé, Buenos Aires.

Rouquié, Alain (1984): El Estado militar en América Latina. Editorial Emecé, Buenos Aires.

Sahni, Varun (1991): The Argentine Navy as an autonomous political actor, D. Phill Thesis. University of Oxford.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999). Historia Contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999). Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad y ciudadanía. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Schmitt, Carl (2004): Teología Política en Orestes Aguilar, Héctor (ed.) Carl Schmitt, teólogo de la política. FCE, México DF.

Schmitt, Carl (2008): Constitutional Theory. Duke University Press

Schmitt, Carl (2009): La Dictadura. Alianza Editorial, Madrid.

Schvarzer, Jorge (1983): Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica. Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, Buenos Aires.

Seoane, María y Muleiro, Vicente (2006). El Dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Sivak, Martín (2005): El Doctor. Biografía no autorizada de Mariano Grondona. Aguilar, Buenos Aires.

Spooner, Mary Helen (1999): Soldiers in a narrow land. The Pinochet Regime in Chile. University of California Press, Berkeley.

Stepan, Alfred (1988): Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone. Princeton University Press, Princeton.

Tapia Valdés, Jorge (1986): Estategocracia: el gobierno de los generales. Las Ediciones del Ornitorrinco, Santiago de Chile.

Troncoso, Oscar (1984): El Proceso de Reorganización Nacional/1 (De Marzo de 1976 a Marzo de 1977). CEAL, Buenos Aires.

Troncoso, Oscar (1985): El Proceso de Reorganización Nacional/2 (De Abril de 1977 a Junio de 1978). CEAL, Buenos Aires.

Tsebelis, George (1995): *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3.



Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica (2003): El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet. Chile 1960-1980. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica (2008): Gremialistas y Nacionalistas: el origen de la nueva derecha chilena. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica (ed.) (2006): Su revolución contra nuestra revolución. Izquierdas y derechas en el Chile de Pinochet (1973-1981). Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Valenzuela, Arturo (1995): *The military in power: the Consolidation of One-Man Rule* en Drake, Paul y Jaksic, Iván: The Struggle for Democracy in Chile. University of Nebraska Press, Lincoln.

Valenzuela, Arturo y Valenzuela, Samuel (ed.) (1976): Chile: Politics and Society. Transaction Books, New Jersey.

Valenzuela, Arturo y Valenzuela, Samuel (ed.) (1986): Military rule in Chile. Dictatorship and Oppositions. The John Hopkins University Press, Baltimore.

Varas, Augusto (1987): Los militares en el poder. Régimen y gobierno militar en Chile 1973-1986. Pehuén Editores-FLACSO, Santiago de Chile.

Varas, Augusto; Agüero, Felipe (1983): El Proyecto Político Militar. FLACSO Chile, Santiago de Chile.

Varas, Augusto; Agüero, Felipe; Bustamante, Fernando (1980): Chile, Democracia, Fuerzas Armadas. FLACSO Chile, Santiago de Chile.

Varas, Florencia (1980): Gustavo Leigh. El general disidente. Editorial Aconcagua, Santiago de Chile

Vázquez, Enrique (1985): PRN La Última. Origen, Apogeo y Caída de la Dictadura Militar. EUDEBA, Buenos Aires.

Vezzetti, Hugo (2002): Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Vial, Gonzalo (ed.) (1998): Análisis crítico del régimen militar. Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile.

Yannuzzi, María de los Ángeles (1996): Política y Dictadura. Los Partidos Políticos y el “Proceso de Reorganización Nacional 1976-1982”. Editorial Fundación Ross, Rosario

Yofre, Juan Bautista (2000): Misión argentina en Chile (1970-1973). Los registros secretos de una difícil gestión diplomática. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Yofre, Juan Bautista (2007): “Fuimos Todos”. Cronología de un fracaso, 1976-1983. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Yofre, Juan Bautista (2008): “Nadie Fue”. Crónica, documentos y testimonios de los últimos meses, días y horas de Isabel Perón en el Poder. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Zinn, Ricardo (1976): La segunda fundación de la república. Editorial Pleamar, Buenos Aires.

Zinn, Ricardo (1980): Cuatro años después de la segunda fundación de la república. Editorial Pleamar, Buenos Aires.