

Una dictadura sin centro: historia y ciencia política en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional*

A dictatorship without center: History and political science in the interpretation of the Proceso de Reorganización Nacional

ALEJANDRO BONVECCHI

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

abonvecchi@utdt.edu

EMILIA SIMISON

Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

simison@mit.edu

El consenso historiográfico sobre la última dictadura militar, construido a partir de entrevistas, información de prensa, y algunos documentos reservados, sostiene que estuvo caracterizada por la fragmentación del poder político y los problemas derivados de ella. La reciente desclasificación de los archivos completos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) ha ampliado la base empírica, brindando acceso a datos sobre el funcionamiento cotidiano de una organización crucial para el proceso decisorio. Esta nota de investigación da cuenta de esa evidencia emergente y discute sus implicancias para la interpretación del Proceso. Los datos muestran que la fragmentación fue la norma cotidiana y extendida más allá de las principales arenas decisorias y de las políticas más notorias, que la dictadura nunca logró constituir un centro político, y que, en consecuencia, numerosas iniciativas de política pública fueron enmendadas o rechazadas por las facciones en competencia e influidas por variados intereses económicos privados.

La historiografía ha establecido que el Proceso de Reorganización Nacional fue una dictadura caracterizada por la fragmentación del poder político y por los problemas que esta fragmentación generó para la adopción, la implementación y el sostenimiento de sus principales políticas públicas. Desde los trabajos escritos durante la transición democrática

* Artículo aceptado para su publicación el 29 de abril de 2017.

(Fontana, 1987; Oszlak, 1984; Quiroga, 1994; Schvarzer, 1986) hasta las obras más recientes (Canelo, 2004, 2008, 2016; Novaro y Palermo, 2006) se ha ido forjando un consenso: los vaivenes de la dictadura en sus políticas económicas e institucionales se explican, fundamentalmente, por las dificultades para lidiar con la fragmentación política que su propio diseño institucional había generado. Este consenso se ha sostenido sobre una base empírica compuesta, esencialmente, por entrevistas, información de prensa y unos pocos documentos reservados como los Planes Políticos y las actas de reuniones de la Junta Militar (JM). Sin embargo, esta ya no es la única información disponible. La reciente desclasificación de los archivos completos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) ha permitido acceder a datos sobre el funcionamiento cotidiano de una organización hasta ahora poco estudiada por la historiografía, pero que a la luz de la evidencia emergente se muestra como de crucial importancia para el proceso de toma de decisiones. Esta nota de investigación da cuenta de esa evidencia emergente y discute sus implicancias para la interpretación de la última dictadura militar. El análisis empírico de los documentos de la CAL muestra que la fragmentación fue la norma cotidiana del proceso decisorio, que la dictadura nunca logró constituir un centro político, y que como consecuencia de ello numerosas iniciativas de política pública fueron enmendadas o rechazadas por las facciones en competencia.

Este argumento se desarrolla en tres secciones. La primera sección presenta las interpretaciones establecidas por la historiografía sobre el funcionamiento de la dictadura y discute sus limitaciones. La segunda sección introduce la evidencia emergente de los archivos de la CAL y muestra cómo modifica y/o complementa los hallazgos previamente establecidos. La tercera sección concluye discutiendo las consecuencias generales de la evidencia emergente para la interpretación de la dictadura.

I. Cómo funcionó la dictadura: visiones de la historiografía

El consenso entre los historiadores políticos y económicos sostiene que el Proceso de Reorganización Nacional fue una dictadura comparativamente débil, en la cual el poder político estuvo altamente fragmentado. El origen de esa fragmentación fue la división tripartita de las posiciones institucionales establecida por la Junta Militar en el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional con el cual sustituyera, parcialmente, a la Constitución de 1853 (Canelo, 2008, 2016; Novaro y Palermo, 2006). Esta división comenzó por el Poder Ejecutivo: el Estatuto definió a la Junta como la autoridad suprema, y al mismo tiempo la diseñó como un cuerpo

colegiado en el cual los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas tenían no sólo el mismo poder de voto sino también reglas de votación que impedían cualquier decisión unilateral tanto por parte de alguno de ellos como del Presidente. El Estatuto dividió los poderes conferidos por la Constitución al Ejecutivo entre la Junta, entre sus miembros como individuos, y el individuo que ocupara el cargo de Presidente. La Junta se apropió de las atribuciones de declarar la guerra y el estado de sitio, y de promover los ascensos militares; ambos compartieron los poderes de designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los gobernadores provinciales; y el Presidente mantuvo todas las demás atribuciones conferidas al Ejecutivo por la Constitución, incluyendo las de designar a su gabinete y de emitir decretos reglamentarios de las leyes (Palazzo y Schinelli, 1976). Pero la Junta impuso la división de las posiciones ministeriales en tercios —uno para cada Fuerza— y le recortó el poder de veto de las leyes, sobre el cual se arrogó la decisión final. En la lógica de este diseño institucional, pues, ni el Presidente ni ningún miembro de la Junta podía tomar ninguna decisión de manera unilateral.

Esta lógica se extendió tanto a la división horizontal como a la división vertical del poder. Para la división horizontal se creó la CAL, cuya composición replicó la de la propia Junta, pero de manera ampliada: el plenario de la Comisión se integró con tres representantes por cada Fuerza, y las subcomisiones de trabajo, donde se analizaron y dictaminaron todos los proyectos de ley propuestos durante la vigencia del régimen excepto las leyes represivas planificadas con anterioridad a su instalación, fueron también formadas por oficiales de las tres Fuerzas, a cada una de las cuales se confirió el mismo número de presidencias de subcomisión al mismo tiempo que se rotaba entre ellas la presidencia de la propia CAL. Como consecuencia, ninguna Fuerza Armada pudo nunca sancionar ningún proyecto de ley por su cuenta, y la multiplicación de posiciones institucionales dentro de la CAL permitió acomodar, también, a delegados de las distintas facciones de cada Fuerza, lo cual confirió a esas facciones poder de veto sobre las iniciativas de las demás (Bonvecchi y Simison, en prensa).

Para la división vertical de poder, se distribuyeron las gobernaciones de provincia entre las Fuerzas de acuerdo con el grado de presencia territorial de cada una en cada provincia. Por consiguiente, el Ejército pasó a controlar el 50 por ciento de los gobiernos provinciales, mientras la Marina y la Fuerza Aérea se distribuyeron el 50 por ciento restante (Canelo, 2013). El Estatuto reconoció —implícitamente— a los gobernadores todos aquellos poderes otorgados por la Constitución que la Junta no hubiera reclamado para sí. Pero, a la vez, la superposición de esta división vertical con la división horizontal del poder concedió a los gobernadores mar-

gen de maniobra tanto para desarrollar sus propias iniciativas como para constituirse en representantes de intereses locales.

La historiografía sobre la dictadura ha mostrado los efectos de esta fragmentación del poder sobre las principales políticas públicas del régimen. Schwarzer (1986) mostró cómo tanto los comandantes de la Marina y la Fuerza Aérea como numerosos altos mandos de las tres Fuerzas se opusieron a la estrategia económica promovida por Videla y Martínez de Hoz —imponiendo a través de la Junta restricciones a sus alcances y su *timing*, y modificando a través de la CAL piezas centrales de esa estrategia como las reformas financiera e impositivas—. Canelo (2004, 2008, 2016), Fontana (1987), Novaro y Palermo (2006) y Quiroga (1994) mostraron cómo las distintas Fuerzas y facciones enlentecieron, distorsionaron y bloquearon tanto los planes de reforma política promovidos por distintos líderes como las diversas iniciativas planteadas para lidiar con las consecuencias de la represión.

Los hallazgos de esta literatura se sostienen en entrevistas a protagonistas, información de prensa y algunos documentos reservados —i.e. las distintas versiones del Plan Político y las actas de las reuniones de la Junta Militar— así como en cables de embajadas y memos internos proporcionados por actores del régimen. La historiografía ha chequeado la consistencia de estas fuentes, pero ellas distan de constituir información completa sobre el funcionamiento de la dictadura. El carácter incompleto de la información es una característica típica de los estudios sobre regímenes autoritarios, cuyos procesos decisivos suelen estar marcados por el secreto, el ocultamiento y la opacidad (Barros, 2016). Sin embargo, no por ello cabe abstraerse de las limitaciones que la información incompleta impone al análisis.

Estas limitaciones residen, al menos, en dos sesgos: los inherentes a la información disponible y los derivados del foco colocado en ciertas políticas públicas. Los sesgos de la información derivan de la naturaleza de las fuentes. Las entrevistas cargan, como no podría ser de otro modo, con los sesgos propios de los entrevistados: las asimetrías de información correspondientes a sus respectivas posiciones y responsabilidades; las limitaciones de la memoria; y las inclinaciones a ofrecer versiones autocomplacientes y/o justificaciones inverosímiles de los hechos. Los documentos reservados inclusive adecuadamente contextualizados y ponderados como fuentes, fueron típicamente productos de procesos decisivos cuya reconstrucción suele aparecer apalancada precisamente en las entrevistas cuyas limitaciones acaban de señalarse. Aun cuando las entrevistas y los documentos ofrezcan información relevante y convergente, ello no es necesariamente suficiente para dar por corroboradas interpretaciones es-

pecíficas de los hechos pues ni unas ni otros constituyen evidencia directa de los mecanismos decisorios que produjeron los hechos bajo análisis.

Los sesgos provenientes del foco de los estudios pueden explicarse por el contexto histórico de su producción y por el material informativo entonces disponible para investigar. Las condiciones de la transición democrática —el colapso político del régimen que facilitó el avance de los juicios por violaciones de los derechos humanos y la crisis de la deuda externa que impuso severas restricciones a la política económica del gobierno de Alfonsín— indujeron a los investigadores a enfocarse en las políticas represiva, institucional y económica de la dictadura. El foco en estas políticas contribuyó a delinear visiones contrastantes sobre el funcionamiento del régimen. Con base en las denuncias y testimonios ante la Conadep y los tribunales, los análisis enfocados en la política represiva describieron al Proceso como un régimen conducido por dictadores absolutos, frecuentemente caracterizados como «dueños de la vida y la muerte», limitados sólo por su propia inepticia y por la competencia política entre ellos mismos por el dominio del Estado. Con base en las entrevistas a líderes militares y funcionarios civiles del régimen, los análisis enfocados en las políticas institucionales y económicas lo describieron como un régimen marcado por la fragmentación del poder, conducido por dictadores débiles y vacilantes, incapaces de generar consensos sobre sus políticas y/o de sostenerlos consistentemente en su implementación. Aun cuando estas visiones fueron convergiendo con el tiempo hacia el consenso sobre la fragmentación del poder como marca distintiva, las diferencias persisten, precisamente, apalancadas en el material de base con que trabajaron los investigadores. Aquellos enfocados en la política represiva pudieron acceder a los testimonios de las víctimas, a las declaraciones —cuando las hubo— de los represores ante los tribunales y a alguna documentación de planificación de las acciones represivas, pero típicamente no a información sistemática sobre el trámite cotidiano de las órdenes represivas ni la experiencia de los represores. Aquellos enfocados en las políticas institucionales y económicas pudieron acceder a algunos documentos reservados —como los Planes Políticos, las actas de la Junta, los cables de las embajadas— y otros públicos —como las memorias de gestión del Ministerio de Economía y el Banco Central— así como a entrevistar a los protagonistas, pero no a información sistemática sobre la gestión cotidiana de las políticas en estudio.

Bajo estas condiciones de producción, resultó natural y razonable que las investigaciones sobre la dictadura fueran, en su mayoría, investigaciones históricas que, aún con las limitaciones descriptas, establecieron hechos y fundaron sólidas interpretaciones sobre lo ocurrido entonces. Sin

embargo, recientemente se ha abierto el acceso a información que permite analizar, de manera sistemática, el funcionamiento cotidiano de los procesos decisorios de la dictadura. Es en este punto donde la ciencia política puede contribuir al estudio del período.

II. Cómo funcionó la dictadura: una contribución desde la ciencia política

El reciente hallazgo y desclasificación de los archivos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo ofrece, por primera vez, la posibilidad de observar indicios directos de los procesos de toma de decisiones desarrollados por el régimen autoritario. Los archivos de la CAL contienen todo el material relativo a todas las iniciativas legislativas tramitadas entre la última semana de abril de 1976 y la primera semana de diciembre de 1983. Para cada proyecto de ley existe una carpeta que compila todos sus antecedentes —desde el memo con la idea original de una secretaría, subsecretaría o dirección de un ministerio, o la propuesta de un grupo de interés, pasando por los cambios propuestos, hasta la versión eventualmente presentada ante la CAL— y todas las acciones tomadas por la propia CAL —desde el dictamen de calificación del proyecto, pasando por los informes internos de las subcomisiones y/o las actas de las reuniones de interpelación a funcionarios o actores privados, hasta el dictamen definitivo sobre la iniciativa enviado al Presidente y a la Junta¹—. Esta información dista de ser trivial o de referirse a iniciativas menores: la CAL, de acuerdo con el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional, tenía «intervención necesaria» en el trámite de todo proyecto de ley, y dado que ni el Estatuto ni la Constitución reconocían al Presidente poder de decreto legislativo, las decisiones de la CAL —y el material con que ésta trabajó para tomarlas— tuvieron por objeto a toda la legislación producida durante la dictadura, con la excepción de las leyes represivas introducidas en el momento del golpe de estado, que fueron impuestas por la Junta antes de la constitución de la CAL y luego apenas ratificadas por ésta. Por todo ello, en definitiva, puede sostenerse que los archivos de la CAL constituyen, hasta ahora, lo más cercano a información completa y objetiva sobre los procesos decisorios de la dictadura: completa, porque incluye toda la legislación que, de acuerdo con las propias reglas del régimen, éste produ-

¹ Los archivos conforman el Fondo Documental «Comisión de Asesoramiento Legislativo» del Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (<http://www.mininterior.gov.ar/agn/agn.php>). El fondo es de acceso público y tiene un volumen de 36 metros lineales.

jo y tramitó durante la mayor parte de su vigencia; y objetiva, porque se trata de información compilada y producida de manera regular y reglada, que registra acciones y decisiones de gobierno con efectos institucionales precisos e incontrovertibles. Por estos motivos, la información emergente de estos archivos permite un análisis sistemático de los procesos decisorios hasta ahora imposible.

Esta información debe ser analizada en el marco del diseño institucional del régimen. Este diseño estuvo caracterizado por tres factores: la estructura colectiva del Ejecutivo; el poder legislativo compartido; y el poder de agenda descentralizado. El Ejecutivo consistió, como se consignara arriba, en la JM y el Presidente. La Junta tomó decisiones bajo dos reglas: quorum con presencia plena de sus miembros, para que ninguna mayoría circunstancial de dos comandantes pudiera decidir sin el tercero; y regla de mayoría, excepto para designar o remover al Presidente y para modificar las reglas constitutivas del régimen -para lo cual se requería unanimidad.

El poder legislativo estuvo compartido por la Junta, el Presidente y la CAL. Ésta consistió de nueve oficiales superiores de las Fuerzas Armadas —tres por cada una— designados por sus respectivos altos mandos por el tiempo que sus comandantes determinaran (Junta Militar, 1976a, artículos 3.1 y 3.5.1). Estos oficiales se reunieron en sesiones plenarias para proveer a la Junta y al Presidente de «asesoramiento legislativo en nombre de las Fuerzas Armadas» (Junta Militar, 1976a, artículos 3.2.1 y 3.2.2). Por debajo del plenario, la CAL se dividió en ocho subcomisiones (Defensa y Relaciones Exteriores; Interior y Justicia; Educación; Bienestar Social y Trabajo; Presupuesto, Hacienda, Industria y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería y Comercio; Obras Públicas y Transporte; Energía y Comunicaciones) compuestas por oficiales de rango medio, con cada Fuerza controlando la mayoría de los votos en aproximadamente un tercio de las subcomisiones (Orgánica CAL, Biblioteca Aeronáutica de la Fuerza Aérea)². La CAL tuvo el mandato de «intervenir en la formación y sanción de las leyes de la Nación» (Junta Militar, 1976b, artículo 3.3.1). Para ello, analizó todas las iniciativas legislativas para distinguir aquellas que considerara de «significativa trascendencia» (ST), las cuales retuvo para mayor estudio, de aquellas de «no significativa trascendencia» (NST), las cuales remitió al Presidente y la Junta para su inmediata aprobación. Las subcomisiones tenían 20 a 30 días para emitir dictámenes provisionales sobre las iniciativas ST, en los cuales debían sugerir su aprobación, rechazo, enmienda —o retiro por, o devolución a, el Poder Ejecutivo (Junta Militar,

² Agradecemos a Mariano Villalba por facilitarnos esta información.

1976b, artículo 4.4)—. Luego, el plenario de la CAL debía emitir en 30 a 40 días un dictamen definitivo —utilizando la regla de mayoría— para ser remitido al Presidente y a la Junta (Junta Militar, 1976b, artículos 4.5 y 4.6). Estos plazos, empero, podían extenderse: las reglas autorizaban a las Fuerzas a plantear disidencias sobre los proyectos e implícitamente facultaban al plenario a reenviar los proyectos con disidencias a las subcomisiones para que produjeran nuevos dictámenes. La iniciativa legislativa fue conferida tanto al Presidente y a los ministros como a los altos mandos de las tres Fuerzas (Junta Militar, 1976b, artículos 4.1.1 y 4.1.2), y el poder de veto fue dividido entre el Presidente y la Junta (Junta Militar, 1976b, artículos 4.8 y 4.9): si éste estaba en desacuerdo con el dictamen de la CAL, aquella debía zanjar el diferendo (Junta Militar, 1976b, artículos 4.8 y 4.9).

El poder de agenda legislativa fue organizado de manera descentralizada. Por un lado, porque las tres Fuerzas Armadas, y sus respectivas facciones, podían presentar proyectos de ley a través de los altos mandos o de los ministerios que controlaban, y las reglas obligaban a la CAL a al menos clasificar todas las iniciativas. Por otro lado, porque tanto la CAL como sus subcomisiones estaban compuestas por oficiales de las tres Fuerzas que, designados por sus superiores, no podían autoseleccionarse para ocupar esas posiciones ni podían, por la división tripartita de la representación, hegemonizar el plenario ni la subcomisión. Por último, porque las deliberaciones en la CAL tenían lugar bajo regla abierta, con lo cual cualquier enmienda o recomendación podía ser propuesta y adoptada, y el plenario podía retirar cualquier proyecto de ley de cualquier subcomisión en cualquier momento, con lo cual no era posible garantizar ningún intercambio de votos entre subcomisiones.

Este diseño institucional replicó, en el proceso legislativo, la división tripartita del poder establecida en la estructura del Ejecutivo. Como consecuencia, los miembros de la CAL gozaron de cierta autonomía para ejercer sus tareas. Pese a que podían ser sustituidos a voluntad de los altos mandos de sus respectivas Fuerzas, como éstos estaban típicamente faccionalizados, la purga de la delegación a la CAL podía resultar políticamente riesgosa para el balance interno de la Fuerza. Esta superposición entre los conflictos faccionales de las Fuerzas y la fragmentación institucionalizada del poder permitió a los miembros de la CAL influir de manera significativa sobre el proceso legislativo y sus resultados. Esencialmente, ninguna Fuerza o facción pudo tomar decisiones legislativas por su cuenta, la CAL y sus subcomisiones devinieron foros para que otros actores —como los gobiernos provinciales y los empresarios— canalizaran sus demandas, y el proceso legislativo sólo resultó en la aprobación de proyectos cuando se formaron coaliciones entre las Fuerzas y/o sus facciones.

El alcance de esta influencia puede apreciarse en las típicas variables clave de la actividad legislativa: el tamaño de la agenda y las tasas de aprobación, enmienda y rechazo de proyectos. El tamaño de la agenda de la CAL se calcula con el número de proyectos ingresados y el promedio anual de la cantidad de folios por expediente correspondiente a cada proyecto. Las tasas de aprobación, enmienda y rechazo se calculan como la proporción del total de proyectos recibidos por la CAL que ésta recomendó, respectivamente, aprobar sin enmiendas, aprobar con enmiendas, rechazar, devolver al Ejecutivo o solicitarle su retiro, o no calificar siquiera.

Tabla 1
Tamaño de la agenda legislativa, por número de proyectos y de folios por expediente

Año	Proyectos	Folios por expediente (promedio)
1976	280	48,19
1977	282	71,1
1978	264	88,11
1979	286	119,33
1980	299	139,97 ³
1981	208	118,57
1982	193	64,08
1983	338	73,54

Fuente: Fondo Documental CAL (Archivo General de la Nación).

Los datos de la Tabla 1 sugieren que el tamaño de la agenda se mantuvo relativamente estable en el período. Asimismo, si se considera el número de folios por expediente como un indicador de complejidad del proyecto de ley, puede observarse que la complejidad de la legislación tratada por la CAL creció hasta 1980, y tras caídas en 1981, cuando las disidencias internas de la Junta obstaculizaron la gestión de Viola, y en 1982, cuando el foco del régimen estuvo en la guerra del Atlántico Sur, que constituía una atribución exclusiva de la Junta y de los altos mandos sin intervención de la CAL, volvió a crecer en 1983 cuando el régimen en retirada intentó condicionar a la administración civil entrante.

La Tabla 2 muestra la información correspondiente a las tasas de aprobación, rechazo y enmienda por presidencia. Los datos muestran que el

³ El promedio incluye el Código Aduanero, de 3800 folios.

77 por ciento de la legislación enviada por el Ejecutivo en todo el período fue aprobada por la CAL y el 23 por ciento fue rechazada⁴. Esta tasa de rechazo se encuentra entre las más altas registradas para regímenes autoritarios (Bonvecchi y Simison, en prensa), que en promedio entre 1969 y 1999 sólo fueron derrotados en el 8 por ciento de los casos (Saiegh, 2011). Salvo durante la presidencia de Galtieri, con el régimen enfocado en la guerra y la agenda de la CAL disminuida, las tasas de rechazo nunca fueron inferiores a 21 por ciento, y aun durante esa presidencia, fueron cuatro puntos superiores al promedio de los regímenes autoritarios.

Tabla 2

Tasas de aprobación, rechazo, enmienda y número de facciones en las Fuerzas Armadas, por presidencia

Presidencia	Número de facciones (promedio)	Tasa de aprobación	Tasa de rechazo	ST/Proyectos (porcentaje)	Aprobación con enmiendas/ Proyectos ST (porcentaje)	Aprobación con enmiendas/ Aprobación (porcentaje)
Videla 1 (marzo 1976- diciembre 1978)	6	79	21	35	67	83
Videla 2 (enero 1979- marzo 1981)	5,3	76	24	43	67	83
Viola (abril 1981- diciembre 1981)	4,65	73	27	54	65	80
Galtieri (enero-julio 1982)	3,24	88	12	46	68	80
Bignone (agosto 1982- diciembre 1983)	4,04	72	28	44	53	71
Total	4,64	77	23	45	64	80

Fuente: Fondo Documental CAL (AGN), Fontana (1987), Novaro y Palermo (2006) y Quiroga (1994).

La Tabla 2 muestra también que las tasas de enmiendas, calculadas tanto sobre el total de los proyectos calificados como ST como sobre los proyectos cuya aprobación es sugerida por la CAL, fueron consistentemente elevadas. Ello indica que las Fuerzas Armadas hicieron uso regular de las

⁴ La tasa de aprobación se calculó como el porcentaje de los proyectos ingresados a la CAL que fueron convertidos en ley.

atribuciones conferidas por las instituciones del régimen para influir en el contenido de la legislación.

Por último, la columna titulada número de facciones permite ilustrar la asociación entre faccionalización y resultados de los procesos decisorios. Si bien los datos de promedio presentados en la tabla no alcanzan para demostrar la existencia de esta asociación, análisis estadísticos con el conjunto de la información han establecido la correlación entre el número de facciones y el incremento en los rechazos y enmiendas de proyectos (Bonvecchi y Simison, en prensa).

Las recomendaciones de la CAL fueron, además, regularmente aceptadas por la JM. Tal como puede observarse en la Tabla 3, la Junta aprobó el 82,21 por ciento de las recomendaciones emitidas por la CAL y rechazó apenas el 17,8 por ciento de sus dictámenes. Estos patrones son consistentes con los incentivos emergentes del diseño institucional: dada la división horizontal del poder, el costo para la Junta de rechazar las recomendaciones de la CAL podía ser el bloqueo, en la Junta o en la CAL y, por consiguiente, la parálisis del proceso decisorio.

Tabla 3
Recomendación de la CAL y decisión de la Junta,
expedientes calificados como significativamente trascendentes

		<i>Decisión de la Junta</i>	
		Rechazo	Aprobación
<i>Recomendación CAL</i>	Aprobación	1,56%	16,62%
	Aprobación con modificaciones	8,96%	64,42%
	Rechazo	3,38%	0,39%
	Rechazo con modificaciones	3,9%	0,78%
		17,8%	82,21%

Fuente: Bonvecchi y Simison (en prensa).

La influencia detectada se muestra aún mayor para la legislación económica. Los archivos indican que de los 463 proyectos (casi 22 por ciento del total de proyectos recibidos por la CAL) que fueron remitidos a la Subcomisión de Presupuesto, más del 92 por ciento fue calificado, un 59 por ciento como ST, y que de éstos últimos, la CAL sugirió la aprobación del 84 por ciento, en un 80 por ciento de los casos con modificaciones,

mientras el 16 por ciento fue rechazado y en más del 5 por ciento de los casos alguna de las Fuerzas expresó su disidencia con el dictamen emitido. Estos datos indican que, en una de las áreas centrales de política pública del régimen, las Fuerzas Armadas tuvieron diferencias más frecuentes con el Ejecutivo y entre sí dentro de la CAL, y las pusieron en acto modificando y rechazando proyectos.

Otro tanto cabe sostener respecto de la legislación federal, aquí definida como todo proyecto de ley cuyo contenido afectara la distribución de recursos económicos o poder político entre las unidades subnacionales o entre las mismas y el gobierno nacional. De los 155 proyectos de este tipo (7 por ciento del total), más del 92 por ciento fue calificado por la CAL, un 83 por ciento como de ST. De estos últimos, la CAL sugirió la aprobación del 86 por ciento, con modificaciones en un 80 por ciento de los casos, y el rechazo del 14 por ciento. Por otra parte, en más del 7 por ciento de los casos alguna de las Fuerzas planteó disidencias, y el 29 por ciento de estos proyectos fue modificado por leyes subsiguientes durante el período (en comparación con un 6 por ciento del total y un 14 por ciento de los proyectos tratados por la Subcomisión de Presupuesto). De nuevo, estos datos indican la existencia de diferencias con el Ejecutivo así como entre las Fuerzas Armadas, y muestran que estas diferencias condujeron, en una proporción significativa de casos, a modificar las políticas inicialmente adoptadas.

La información también permite observar cómo actores no estatales, como los empresarios, influyeron sobre la toma de decisiones. La literatura (Schvarzer, 1986; Azpiazu et al., 2003; Pucciarelli, 2004; Castellani, 2009, 2013) argumenta que el proceso decisorio de la política económica fue capturado por los principales grupos económicos a través de los funcionarios del Ejecutivo. Pero un análisis de redes sociales consistente en identificar todas las interacciones de empresas y asociaciones empresarias con funcionarios del Ejecutivo y de la CAL registradas en los expedientes que ésta analizara a través de la mencionada Subcomisión 5⁵ (Bonvecchi y Simison, 2016a) muestra patrones diferentes. Por un lado, como puede apreciarse en la Tabla 4, el Ejecutivo no fue la única arena de interacción con los empresarios: la proporción de proyectos de ley en que los empresarios interactuaron con la CAL sugiere que ésta fue campo para la influencia empresarial desde el principio y su participación como tal creció con el tiempo.

⁵ Sólo se excluyeron tres expedientes que figuran como «faltantes» en el Fondo Documental CAL.

Tabla 4
Proyectos de ley con interacciones de empresarios
con la CAL y el Ejecutivo, 1976-83

Año	Proyectos con interacción con CAL	Proyectos con interacción con PEN	Proyectos con interacción total
1976	6,85%	8,22%	15,07%
1977	6,33%	6,33%	12,66%
1978	7,50%	15,00%	22,50%
1979	5,26%	10,53%	15,79%
1980	18,31%	9,86%	28,17%
1981	24,32%	16,22%	40,54%
1982	13,51%	10,81%	24,32%
1983	18,18%	16,67%	34,85%
Total	11,96%	11,09%	23,04%

Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

Por otro lado, como evidencia la Tabla 5, los sectores y actores empresariales que buscaron influir en las políticas no fueron sólo ni consistentemente aquellos indicados por la literatura referida: las frecuencias promedio de interacción, medidas como la cantidad de interacciones promedio por año, muestran variaciones interanuales significativas en la participación tanto de firmas individuales como de cámaras empresarias, de sectores transables como de no transables y de entidades con intereses en ambos tipos de sector. Más aún, la influencia relativa de los sectores parece haber variado con la naturaleza de las políticas económicas: los sectores transables y las empresas diversificadas interactuaron en mayor medida con el Ejecutivo y la CAL durante las presidencias de Videla, Galtieri y Bignone, cuando la política económica tendía a perjudicarlos, mientras los no transables hicieron lo propio cuando la política económica los afectó durante la presidencia de Viola.

Tabla 5
 Interacciones promedio entre empresarios, CAL
 y Ejecutivo, por tipo de actor empresario, 1976-83

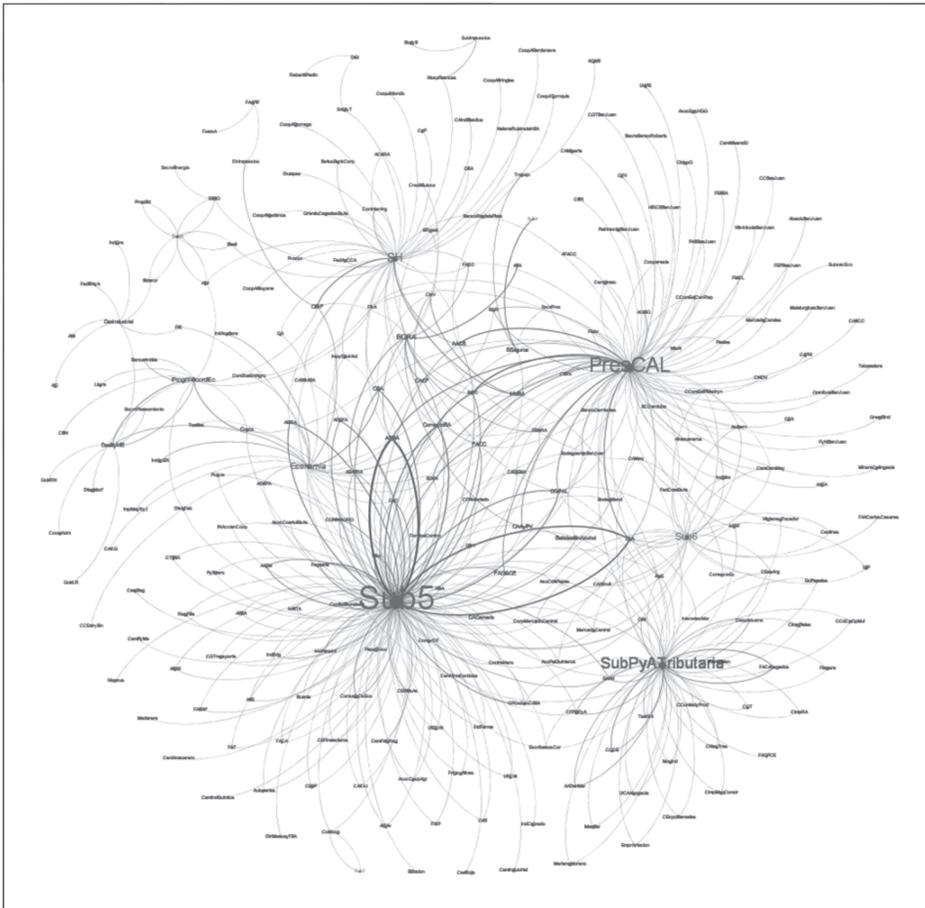
Año	Interacciones promedio Cámaras	Interacciones promedio empresas	Interacciones promedio transables	Interacciones promedio no transables	Interacciones promedio ambos	Interacciones promedio total
1976	1,14	0,33	0,63	0,64	0,19	1,47
1977	0,56	0,04	0,35	0,16	0,08	0,59
1978	0,48	0,23	0,33	0,30	0,08	0,70
1979	0,32	0,40	0,42	0,26	0,04	0,72
1980	1,49	0,51	1,13	0,77	0,10	2,00
1981	2,43	0,38	0,89	1,84	0,05	2,81
1982	1,35	0,03	0,89	0,32	0,16	1,38
1983	1,36	0,33	0,95	0,74	0,00	1,70
Total	1,09	0,29	0,70	0,59	0,09	1,37

Nota: en Cámaras se incluyó también bolsas y asociaciones profesionales.

Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

Por último, como ilustra el mapa de redes del Gráfico 1, que registra las interacciones de todo el período, la CAL parece haber sido un actor más central que el Ejecutivo en el proceso decisorio de las políticas sobre las cuales intentaron influir los empresarios. Los tamaños de los nodos correspondientes a la Subcomisión 5 y a la presidencia de la CAL son notoriamente mayores que los correspondientes a la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Política y Administración Tributaria y el Ministro de Economía. Es, desde ya, posible que la influencia desplegada por los empresarios sobre los funcionarios del Ejecutivo haya resultado más decisiva para el contenido de las políticas que la ejercida sobre la CAL, pero las frecuencias de interacción registradas sugieren que influir sobre el Ejecutivo no fue suficiente para asegurarse que las leyes se aprobaran de acuerdo con sus intereses y, en cambio, resultó necesario acudir a la CAL para ello.

Gráfico 1
Interacciones entre empresarios, Ejecutivo y CAL, 1976-83



Nota: El tamaño del nombre de los nodos es proporcional a la cantidad de interacciones. Las reuniones cara a cara se incluyeron en la red como dos direcciones entre los actores, i.e. una reunión entre la UIA y la Subcomisión 5 se contabilizó como una relación dirigida de la UIA a la Subcomisión y otra de la Subcomisión a la UIA.
Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

III. Reconsiderando el funcionamiento de la dictadura

La evidencia emergente de los archivos de la CAL corrobora aspectos centrales de las visiones historiográficas sobre el funcionamiento de la dictadura y cuestiona, a la vez, algunas de sus interpretaciones. Los datos sobre

agenda, aprobación y rechazo de legislación confirman la existencia y los efectos de la fragmentación del poder político señalados por la historiografía. Sin embargo, estos datos muestran también que tales efectos fueron de mucho mayor alcance y regularidad que los descriptos y documentados en la literatura previa. Los conflictos entre las facciones del régimen no se limitaron a las decisiones centrales de las políticas institucional, económica y represiva; se extendieron al conjunto de la legislación, y fueron particularmente intensos respecto de las iniciativas de (des)regulación económica y de los proyectos vinculados con el federalismo fiscal y político. Los focos de disidencia y reversión de las políticas públicas parecen haber sido, pues, aquellos que suelen ser fuente de conflicto también bajo regímenes democráticos.

Estos datos corroboran, asimismo, las dificultades encontradas por los presidentes militares para imponer y sostener rumbos específicos de política pública. Pero, de nuevo, muestran que el alcance de esas dificultades fue mucho mayor que el establecido por la historiografía. El diseño institucional dividió el poder de manera vertical y horizontal con tal consistencia que generó procesos decisorios proclives al bloqueo y la modificación de las iniciativas del Ejecutivo. La división del poder fue tan eficaz que produjo una dictadura sin centro. En los papeles, ese centro fue la Junta Militar, pero de hecho la Junta operó regularmente de manera faccionalizada. Formalmente, la CAL fue una comisión de asesoramiento legislativo cuyas decisiones podían ser desoídas por el centro del poder, pero ante su falta funcionó como una legislatura capaz de rechazar y modificar una proporción significativa de proyectos de ley. De acuerdo con las reglas, los gobernadores provinciales fueron delegados del centro ante los intereses locales, pero ante la propensión del centro al conflicto interno parecen haber operado en cambio como representantes de los intereses locales ante el poder nacional.

Por último, los datos de la CAL también corroboran la existencia de vínculos entre los empresarios y los funcionarios del régimen. Sin embargo, las redes sociales aquí reconstruidas muestran que esos vínculos no se limitaron a las autoridades económicas localizadas en el Ejecutivo sino se extendieron a los miembros de la CAL. Considerados en conjunto con la información sobre la actividad de la CAL en proyectos económicos, los datos muestran que, a diferencia de lo sostenido por buena parte de la literatura previa, los empresarios vinculados con el Ejecutivo no fueron los únicos en influir sobre la legislación, y que la influencia desplegada sobre la CAL contribuyó a las reversiones que caracterizaron los procesos decisorios en este área de política pública. También en la política económica, pues, el Proceso de Reorganización Nacional parece haber sido una dictadura sin centro.

Sobre la base de los patrones aquí identificados cabe sugerir una doble reconfiguración del lugar de la última dictadura entre los regímenes autorita-

rios. Desde el punto de vista institucional, el régimen argentino fue uno de Ejecutivos débiles con una legislatura relativamente fuerte —el reverso del régimen de Franco, quien gobernó solo con las Cortes Españolas como legislatura notarial (Bonvecchi y Simison, 2016b)—. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la dictadura argentina estuvo atravesada por la competencia faccional y la descentralización operativa como la Unión Soviética y otros regímenes con Ejecutivos colectivos. Tal vez nada de esto la haya hecho menos fatal para el país, pero ello no obsta a la necesidad de identificar sus especificidades y reconocer sus similitudes con otras experiencias autoritarias.

Bibliografía

- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2003). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barros, R. (2016). On the outside looking in: Secrecy and the study of authoritarian regimes. *Social Science Quarterly*, 97(4), 953-973.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (2016a). *Business and lawmaking in authoritarian regimes: Policy networks and business influence in Argentina's last military dictatorship*. Trabajo presentado en la reunión anual de la Repal, Red para el Estudio de la Economía Política de América Latina, Cambridge, MA.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (2016b). *Lawmaking in authoritarian regimes: Spain and Argentina in comparative perspective*. Trabajo presentado en el 8º Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (en prensa). Legislative institutions and performance in authoritarian regimes. *Comparative Politics*.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En A. R. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canelo, P. (2013). *El gobierno del «Proceso» en el nivel provincial. Reclutamiento, rol y carreras políticas de los interventores y gobernadores de la última dictadura militar argentina (1976-1983)*. Trabajo presentado en las Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Canelo, P. (2016). *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). A 40 años del golpe de Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2013). Privileged accumulation spaces and restrictions on development of state-business relations in Argentina (1966-1989). *The American Journal of Economics and Sociology*, 72(1), 90-121.

- Fontana, A. (1987). *Political decision making by a military corporation: Argentina 1976-1983* (Tesis doctoral). University of Texas, Austin, TX.
- Junta Militar (1976a). Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional.
- Junta Militar (1976b). Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo (Anexo a Ley 21256).
- Novaro, M. y Palermo, V. (2006). *La dictadura militar*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (ed.) (1984). *Proceso, crisis y transición democrática*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Palazzo, E. y Schinelli, G. (1976). *Normas constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional*. Buenos Aires: Zavalia Editor.
- Pucciarelli, A. R. (ed.) (2004). *Empresarios, tecnócratas y militares la trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quiroga, H. (1994). *El tiempo del Proceso*. Rosario: Homo Sapiens.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schvarzer, J. (1986). *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. Buenos Aires: Cisea.

Palabras clave

Argentina – dictadura – Ejecutivo – legislatura – facciones

Keywords

Argentina – dictatorship – Executive – Legislature – factions

Abstract

Historiographical consensus about the last military dictatorship, built on interviews, press information, y some classified documentation, contends the regime was marked by the fragmentation of political power and the problems it generated. The recent declassification of the complete archives of the Legislative Advisory Commission (CAL) has expanded sources and facilitated access to data on the everyday operation of an organization crucial for decision-making processes. This research note takes stock of the emerging evidence and discusses its implications for the interpretation of the *Proceso*. Data shows that fragmentation was the norm, and extended beyond the main decision-making arenas and the most notorious policies, that the dictatorship could never constitute a political center, and that therefore numerous policy initiatives were amended or rejected by competing factions and shaped by the influence of various private economic interests.