

La «cuestión política» de la última dictadura argentina. La Secretaría General de la Presidencia de la Nación (1976-1978)

Paula Canelo

Universidad de Buenos Aires-CONICET
pvcanelo@yahoo.com

Resumen: El artículo analiza el origen, la evolución y el fracaso de la «cuestión política» de la última dictadura militar argentina a través del estudio riguroso de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, el órgano gubernamental encargado de la agenda política de la primera presidencia del general Jorge Rafael Videla (1976-1978). A través de la observación de fuentes novedosas, el texto explica las funciones de esta secretaría en la estructura del gobierno cívico-militar, las trayectorias de sus miembros, sus vínculos con la dirigencia partidaria, su propuesta política y su destino en la interna dictatorial.

Palabras clave: gobierno militar, Poder Ejecutivo Nacional, dictadura cívico-militar, Argentina.

Abstract: The article analyzes the origin, evolution and failure of the «political issue» of the last Argentine military dictatorship through a rigorous study of the General Secretariat of the Presidency of the Nation, the governmental body in charge of the political agenda of the first presidency of General Jorge Rafael Videla (1976-1978). By examining novel sources, the article explains the functions of this secretariat within the structure of civic-military government, the trajectories of its members, its links with party leadership, its political proposals and its destiny in the dictatorship.

Keywords: Military Government, National Executive Branch, civic-military dictatorship, Argentina.

«Para mí, centro es el radicalismo
y todo lo que está a su derecha».

(General Albano Harguindeguy,
Ministro del Interior entre 1976 y 1981)¹

Introducción

Probablemente una de las interpretaciones sobre la última dictadura militar argentina (1976-1983) más extendida en el sentido común y en numerosos análisis académicos y periodísticos es la que sostiene que el régimen fue un proyecto refundacional con objetivos sobre todo económicos a los que se subordinaron todos los demás; interpretación que en otros trabajos llamamos «economicista»². En este artículo sostendremos una perspectiva diferente: mostraremos que el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional se propuso resolver una ambiciosa «cuestión política» que iba mucho más allá de los propósitos económicos y que resultaba clave para consolidar el éxito de la experiencia autoritaria en su conjunto.

A pesar de sus importantes diferencias internas, los militares y civiles procesistas creían que con el golpe de marzo de 1976 habían abierto una oportunidad única para instaurar «un nuevo ciclo his-

¹ *Clarín* (Buenos Aires), 12 de septiembre de 1980.

² Esta interpretación «economicista» permea, por ejemplo, el trabajo de Eduardo BASUALDO: *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001. Allí, el autor afirma que «el nuevo patrón de acumulación trajo aparejado un claro predominio del capital sobre el trabajo [...]. No llama la atención que los sectores dominantes hayan gestado inicialmente estas modificaciones estructurales tan regresivas mediante una brutal dictadura militar que las impuso a sangre y fuego» (p. 14). También Bruno NÁPOLI, M. Celeste PEROSINO y Walter BOSISIO: *La dictadura del capital financiero. El golpe militar corporativo y la trama bursátil*, Buenos Aires, Peña Lillo-Ediciones Continente, 2014; Vicente MULEIRO: *1976. El golpe civil*, Buenos Aires, Planeta, 2011, y Horacio VERBITSKY y Juan Pablo BOHOSLAVSKY: *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, entre muchos otros. Para una crítica a esta interpretación «economicista» de la dictadura véase Paula CANELO: *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). A cuarenta años del golpe de Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2016.

tórico». La dictadura no solo se proponía restablecer el orden, perturbado hacia 1975 por la violencia política, el caos económico y el desgobierno, sino, mucho más ampliamente, clausurar la persistente alternancia entre gobiernos civiles y gobiernos militares tan característica de la Argentina desde los años treinta.

En otro trabajo definimos lo que llamamos la «cuestión política» de la dictadura argentina³. Esta incluía tres propósitos fundamentales. En primer lugar, la dictadura se proponía crear una nueva dirigencia de notables, un gran Movimiento de Opinión Nacional que sustituyera a la que consideraba «decadente» dirigencia partidaria y sindical argentina y que expresara los valores de la dictadura. La alianza cívico-militar procesista creía que la democracia de masas que había arrojado a la Argentina «a los brazos de la demagogia» debía ser reemplazada por el gobierno de las «élites naturales». Los fracasos de las dictaduras anteriores, en especial de la Revolución Libertadora (1955-1958) y de la Revolución Argentina (1966-1973), eran atribuidos a su incapacidad para exterminar el gran mal político argentino: el peronismo.

En segundo lugar, inspirado en las experiencias de otras dictaduras contemporáneas como la chilena y la uruguaya, el régimen militar buscaba institucionalizar a las Fuerzas Armadas en el gobierno mediante una reforma de la Constitución Nacional. Dicha reforma permitiría crear un «Cuarto Poder», llamado «Poder Corregidor», que controlara a los otros tres poderes constitucionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esto le daría legitimidad constitucional al papel de árbitros que creían haber desempeñado los militares sobre el sistema político argentino durante décadas.

En tercer lugar, el gobierno del Proceso buscaba promover el consenso y la participación de los argentinos. Matizando los análisis de muchos importantes trabajos que enfatizaron la dimensión represiva del régimen⁴, una prolífica bibliografía ha comenzado a revelar recientemente los numerosos mecanismos de consenso y participación social puestos en marcha por la dictadura argen-

³ Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 46-48.

⁴ Véanse, entre otros, Pilar CALVEIRO: *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*, Buenos Aires, Colihue, 1998, y Eduardo Luis DUHALDE: *El Estado Terrorista Argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

rina⁵. Reconociendo que la actividad política no podía ser erradicada por completo de la sociedad⁶ e inspirado en el proceso de «alcaldización de la política» que ensayaba por entonces la dictadura pinochetista en Chile⁷, el régimen militar argentino promovió al municipio como espacio legítimo para practicar una «ciudadanía apolítica» y local⁸.

Para concretar esta desafiante «cuestión política», el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional debió definir varios instrumentos fundamentales. Primero, encaró la elaboración de un plan político para lograr adhesión social y controlar el futuro «proceso de institucionalización del país» en el momento en que así fuera necesario. Para ello, y teniendo en cuenta el reparto tripartito del poder entre las tres Fuerzas Armadas, se estableció que este plan político debía surgir de un proceso de «compatibilización» entre estas fuerzas que contara con el consejo y opinión de numerosos civiles. Pero como hemos mostrado en otros trabajos, el frente gubernamental y militar se hallaba atravesado por una feroz lucha política entre al menos tres fracciones internas: «duros», «moderados» y «politicistas»⁹.

Segundo, la dictadura estableció un diseño institucional para el manejo de la «cuestión política». En su cúspide se encontraba la Junta Militar, máximo órgano soberano integrado por los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, que en un inicio eran el general Jorge Rafael Videla por el Ejército, el almirante Emilio Eduardo Massera por la Armada y el brigadier Orlando Ramón Agosti por la Fuerza Aérea. Subordinada a la Junta se encontraba

⁵ Por ejemplo, Gabriela ÁGUILA y Luciano ALONSO (coords.): *Procesos represivos y actitudes sociales*, Buenos Aires, Prometeo, 2013, y Daniel LVOVICH: «Sistema político y actitudes sociales en la legitimación de la dictadura militar argentina (1976-1983)», *Ayer*, 75 (2009) pp. 275-299.

⁶ María de los Ángeles YANNUZZI: *Política y dictadura. Los partidos políticos y el Proceso de Reorganización Nacional, 1976-1982*, Rosario, Fundación Ross, 1996.

⁷ Verónica VALDIVIA ORTIZ DE ZÁRATE, Rolando ÁLVAREZ VALLEJOS y Karen DONOSO FRITZ: *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*, Santiago, LOM, 2012.

⁸ Paula CANELO: «La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina. Un estudio a través de sus documentos reservados y secretos», *Historia (Santiago)*, 48, 1 (2015), pp. 405-434.

⁹ Paula CANELO: *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

la Presidencia de la Nación, asistida por importantes dependencias del gabinete: durante la primera presidencia de Videla (1976-1978), estas fueron los Ministerios de Planeamiento, de Interior y de Trabajo, y la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (en adelante, SGP).

Entre todos estos órganos de gobierno, la SGP fue, por su función específica, su posición privilegiada en la estructura institucional, la trayectoria y experiencia de sus miembros, su influencia directa sobre el presidente Videla y sus vínculos estrechos con cierta fracción de la dirigencia política, la que expresó con más claridad la cara política de la dictadura militar durante sus años tempranos. En este artículo mostraremos el origen, la evolución y los motivos del fracaso de la «cuestión política» de la última dictadura militar argentina a través del estudio riguroso de la SGP durante la primera presidencia de Videla. En concreto, analizaremos las funciones que cumplió esta secretaría en la estructura del gobierno, las trayectorias de sus funcionarios, sus vínculos con la dirigencia partidaria argentina, su posición en los conflictos internos del Ejército, su propuesta concreta de plan político y su destino en la interna dictatorial entre los años 1976 y 1978.

Para ello recurriremos a fuentes variadas. Por un lado, a las llamadas *Actas Secretas de la Dictadura*, fondo documental integrado por las 280 actas que contienen los órdenes del día de todas las reuniones realizadas por la Junta Militar entre 1976 y 1983. Este fondo, descubierto en 2013 durante la realización de tareas de mantenimiento y limpieza en el Edificio Cóndor de la Fuerza Aérea argentina y sistematizado por el Ministerio de Defensa, constituye el hallazgo documental más importante de las últimas décadas sobre la dictadura¹⁰. Por otro lado, analizaremos los llamados *Planes Políticos* de la dictadura. Se trata de documentos reservados o de escasa circulación que fueron producidos entre 1976 y 1979 por importantes órganos de gobierno, como la Junta Militar, la SGP, el Ministerio de Planeamiento y las Secretarías Generales de las tres Fuerzas Armadas, y también por altos funcionarios o ideólogos del régimen, como el general Ibérico Saint Jean, gobernador de la provincia de

¹⁰ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas de la Dictadura* (Buenos Aires, 1976-1983), Archivos Abiertos, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 6 tomos, <http://www.mindef.gov.ar/archivosAbiertos/index.php>> Disponible el 16/3/2018.

Buenos Aires, y el abogado Jaime Perriau, uno de los intelectuales civiles más influyentes de la dictadura¹¹. Por último, recurriremos a otras fuentes complementarias: el llamado *Fondo CAL*, compuesto por los proyectos de ley, dictámenes y registros de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, el órgano legislativo de la dictadura; las entrevistas del *Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea*, del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y documentos, legislación y prensa del periodo.

La SGP en la estructura gubernamental y las trayectorias de sus funcionarios

Durante la última dictadura argentina hubo un actor fundamental que predominó en el seno de la alianza cívico-militar: el Ejército. La Fuerza de Tierra poseía una clara primacía sobre la Armada y la Fuerza Aérea. Era la Fuerza más numerosa (62 por 100 del total de efectivos entre 1977 y 1979)¹²; controlaba íntegramente el territorio nacional y tenía la «responsabilidad operativa primaria» en el terrorismo de Estado a través de los cuerpos de Ejército organizados en zonas represivas¹³. Además, era la Fuerza más antigua y la que poseía más experiencia política, contraída en el reiterado ejercicio del poder gubernamental desde, al menos, el golpe militar de 1930.

Esta primacía del Ejército se tradujo en predominio en el poder gubernamental y estatal tanto cuantitativo (obtuvo más cargos que la Armada y la Fuerza Aérea) como cualitativo, porque ocupó

¹¹ La mayoría de estos *Planes Políticos* forman parte del archivo personal de la autora y no se encuentran en ningún repositorio documental oficial. Han sido reproducidos parcialmente en Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 65 y ss.; íd.: «La importancia del nivel municipal...», pp. 405 y ss.; Enrique VÁZQUEZ: *La última. Origen, apogeo y caída de la dictadura militar*, Buenos Aires, Eudeba, 1985, pp. 71 y ss., y Marcos NOVARO: *Cables secretos. Operaciones políticas en la Argentina de los setenta*, Buenos Aires, Edhasa, 2011, pp. 75 y ss.

¹² *Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)*, Buenos Aires, Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1997.

¹³ Federico MITTELBACH y Jorge MITTELBACH: *Sobre áreas y tumbas. Informe sobre desaparecidos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

además las posiciones más estratégicas para los objetivos de la dictadura y para los propios¹⁴. Así, la distribución real del poder no respondió a lo que idealmente establecía la regla del reparto tripartito. Si bien esta sí se cumplió en la Junta Militar y en la Comisión de Asesoramiento Legislativo, dos de los órganos de gobierno más importantes donde cogobernaban las tres Fuerzas, no fue así en el Poder Ejecutivo ni nacional ni provincial¹⁵.

El Ejército controló la Presidencia de la Nación, reteniendo el cargo de presidente durante toda la dictadura, y ocupó varios de los ministerios más importantes del gabinete, muchos de los cuales, como mencionamos, cumplían funciones políticas: el de Planeamiento, el de Trabajo y el de Interior¹⁶. La Fuerza de Tierra también controló la llamada «presidencia institucional», integrada por las importantes secretarías de la Presidencia: por entonces estas eran la SGP, la Secretaría de Inteligencia del Estado y la Secretaría de Información Pública; luego fueron creadas las de Planeamiento y Cultura. La SGP y la Secretaría de Inteligencia estuvieron siempre en manos del Ejército, mientras que en las secretarías restantes se alternaron funcionarios de las tres Fuerzas y civiles¹⁷. Los titulares de estas secretarías dependían directamente del presidente. Estaban dedicados a la coordinación política de la Presidencia, a asistir al primer mandatario en el manejo de su agenda o su relación con la prensa, y le brindaban asistencia legal para la elaboración de leyes y decretos, entre otras funciones. Por tratarse de un espacio de intermediación con mucha influencia sobre la dinámica interna del Ejecutivo, su titular solía ser uno de los funcionarios de mayor confianza del primer mandatario¹⁸.

¹⁴ Paula CANELO: «La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983», *Historia Crítica*, 62 (2016), pp. 57-75.

¹⁵ Paula CANELO: «Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)», *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Profesor Carlos S. A. Segreti»*, 11, 11 (2011), pp. 323-341.

¹⁶ Paula CANELO: «La militarización...», pp. 57-75.

¹⁷ Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 53 y ss.

¹⁸ María COUTINHO: «De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial», en Martín D'ALESSANDRO y Andrés GILIO (coords.): *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, Buenos Aires, INAP/UNAJ, 2013, pp. 185-209.

Aunque en 1976 todas las secretarías de la Presidencia fueron dotadas del mismo nivel jerárquico, muy pronto la SGP fue puesta en el vértice superior del organigrama¹⁹. Así estuvo ubicada en la intersección de los vínculos técnicos y políticos entre el presidente, el Gabinete y la Comisión de Asesoramiento Legislativo. Fue el instrumento mediante el cual Videla controló a sus ministros, el órgano del Ejecutivo encargado de los vínculos con la Comisión de Asesoramiento Legislativo y canalizó todas las decisiones de la Junta Militar que debían ser implementadas por los ministros, vía el secretario de turno de la Junta, cargo ejercido en forma mensual rotativa por los secretarios generales de las tres Fuerzas²⁰.

En 1976, el presidente Videla designó al frente de la SGP al general José Rogelio Villarreal, que venía de desempeñarse en el Estado Mayor General del Ejército. Este general había sido su compañero de la promoción 76 del Colegio Militar, pertenecía también al arma de infantería y mantenía con Videla y el general Roberto Viola, entonces jefe del Estado Mayor (y futuro sucesor de Videla en la presidencia), «una vieja relación profesional y de amistad»²¹. Villarreal fue una figura fundamental del gobierno de la última dictadura argentina. Aunque es prácticamente ignorado por los análisis sobre la misma, era uno de los funcionarios más influyentes y poseía una destacable destreza política, poco habitual en un militar promedio. Pertenecía a la fracción «politicista» del Ejército, un poderoso grupo de generales de la promoción 76 entre los que también podemos encontrar a Viola, a Horacio Tomás Liendo (ministro de Trabajo), a Antonio Vaquero (comandante del III y V Cuerpo), a Antonio Bussi (gobernador de Tucumán y comandante del III y I Cuerpo) y a Reynaldo Bignone (presidente de la Nación a partir de 1982), entre otros.

Estos generales poseían una concepción pragmática de la «cuestión política» de la dictadura en la que la evaluación de medios,

¹⁹ Marta CASTIGLIONE: *La militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)*, Buenos Aires, CEAL, 1992.

²⁰ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 8, 7 de octubre de 1976, t. 1, p. 40, y acta núm. 23, 3 de mayo de 1977, t. 1, pp. 105-106.

²¹ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005, Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, IGG-FCS-UBA, 1°P-1°C y 1°P-2°C (ID 284); 2°P-1°C y 2°P-2°C (ID 285), vídeo digital.

oportunidades y tiempos era central. A diferencia de otras fracciones internas como los «duros», creían que los partidos políticos y los sindicatos podían ser interlocutores valiosos de la dictadura, consideraban que la «lucha contra la subversión» era insuficiente como recurso de legitimación y que los efectos antipopulares de la «reforma económica» del ministro Martínez de Hoz, como la recesión y la inflación, conspiraban contra el consenso que necesitaba el régimen militar²².

A lo largo de su carrera militar, Villarreal había ocupado cargos que requerían de particulares destrezas políticas. Durante la Revolución Argentina había sido designado «enlace de Ejército» con la Presidencia de la Nación, cargo desde el que las Fuerzas Armadas canalizaban sus presiones sobre el presidente. La importancia de estos «enlaces» había ido aumentando con el tiempo. Primero, por disposición del entonces presidente general Roberto Levingston acudían «a todas las exposiciones sobre temas importantes»; más tarde, el presidente general Alejandro Lanusse les había permitido intervenir en la aprobación de leyes y decretos²³. Según Villarreal, «todo proyecto de decreto o de ley que ingresaba a Presidencia nosotros, luego de una primera lectura, le dábamos participación a la fuerza. Si se declaraba que ese proyecto de decreto o de ley era de “significativa trascendencia”, Presidencia no lo podía firmar hasta tener el ok [*sic*] de las tres Fuerzas Armadas»²⁴. Durante el gobierno del Proceso, las Fuerzas Armadas institucionalizarían esta práctica legislativa de los «enlaces» en la Comisión de Asesoramiento Legislativo²⁵.

Esta experiencia como «enlace» le permitió a Villarreal conocer «la realidad de todo el país» y «tomar contacto con el ambiente político, con el ambiente sindical»²⁶. Más tarde, como jefe del entonces Departamento de Política Interior del Estado Mayor del Ejército, esta práctica se profundizó con el seguimiento de todo lo que

²² Paula CANELO: *El Proceso en su laberinto...*, pp. 57 y ss.

²³ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

²⁴ *Ibid.*

²⁵ COMISIÓN DE ASESORAMIENTO LEGISLATIVO: *Fondo CAL, 1976-1983*, AR AGNDAI CAL.

²⁶ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

ocurría en las áreas y Ministerios de Interior, Trabajo y Justicia, permitiéndole vincularse «con la elite política de aquel entonces»²⁷.

Cuando Videla designó a Villarreal titular de la SGP quedaron bajo su autoridad cuatro subsecretarías: General, de Relaciones Institucionales, Legal y Técnica, y de Asuntos Administrativos, distribuidas de manera equitativa entre Ejército, Armada, Fuerza Aérea y civiles. Al frente de la primera, la subsecretaría «civil», Villarreal nombró a Ricardo Yofre, abogado cordobés proveniente de una familia de políticos conservadores. Durante los años sesenta, Yofre había sido secretario privado del entonces ministro de Economía, Roberto Alemann, y luego fue asesor de Arturo Mor Roig, ministro del Interior de Lanusse, con quien había trabajado en la «salida política»; tiempos en los que Yofre conoció a Villarreal²⁸.

La Subsecretaría General redactaba la mayor parte de los discursos y mensajes públicos de Videla; tenía influencia en la designación de algunos intendentes, autoridades universitarias y embajadores, y organizaba los llamados «almuerzos de los miércoles» que Videla mantenía con «gente representativa de la sociedad»: importantes escritores como Jorge Luis Borges y Ernesto Sábato, personalidades de la cultura, intelectuales y especialistas de diferentes áreas²⁹. Ricardo Yofre mantenía estrechos vínculos con el dirigente político Ricardo Balbín, líder de la Unión Cívica Radical, uno de los partidos más importantes de la Argentina. Yofre reclutó como asesores a los abogados radicales Virgilio Loiácono y José María Lladós³⁰.

Para la Subsecretaría de Relaciones Institucionales de la SGP Villarreal eligió al coronel Miguel Alfredo Mallea Gil, que había sido su auxiliar en el Departamento de Política Interior del Estado Mayor y uno de los delegados del Ejército en el equipo que había planificado el golpe de marzo de 1976³¹. La Subsecretaría Legal y

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Entrevista a Ricardo Yofre, Buenos Aires, 28 de julio de 2005, Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, IIGG-FCS-UBA, 1°P-1°C, 1°P-2°C, 2°P-1°C, 2°P-2°C, 3°P-CU (ID 288), vídeo digital.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ María SEOANE y Vicente MULEIRO: *El dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001.

³¹ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

Técnica fue ocupada por la Fuerza Aérea con la designación del comodoro José Miret. A pesar de su bajo perfil, este funcionario realizó una importantísima carrera durante la dictadura: en 1978, tras desempeñarse como representante de su Fuerza en la Comisión de Asesoramiento Legislativo, fue nombrado al frente de la recién creada Secretaría de Planeamiento (ex Ministerio), cargo en el que permaneció hasta 1983. Por último, al frente de la Subsecretaría de Asuntos Administrativos fue designado un funcionario de la Armada, el capitán de navío José Guillermo Dickson, que a partir de 1981 sería jefe de infantería de marina del Estado Mayor General Naval.

Los vínculos de la SGP con la dirigencia política argentina

Acompañando la política represiva criminal del terror de Estado, el Proceso de Reorganización Nacional dictó leyes y decretos específicos para disciplinar la actividad política y sindical³². Los militares y civiles procesistas creían que era en la asociación entre las organizaciones políticas y sindicales, ejemplarmente representada en el peronismo (objeto además de una vasta «infiltración marxista»), donde se encontraba la raíz de las desviaciones de la «democracia de masas»: la conflictividad social, el populismo y la corrupción.

Frente a las primeras medidas políticas y sindicales del régimen militar, el posicionamiento de la dirigencia civil fue ambiguo y expectante. A diferencia de muchos de sus pares latinoamericanos, los políticos argentinos tenían una larga experiencia tratando con militares en el gobierno y sabían que más tarde o más temprano deberían llamar a elecciones y retornar a los cuarteles. Como han mencionado otros trabajos, la dirigencia partidaria concentró su oposición en la crítica de la política económica liberal de Martínez de Hoz, ejercicio tolerable para gran parte del frente militar que la consideraba incompatible con sus valores nacionalistas, desarrollistas, distribucionistas y/o estatistas³³. Los políticos evitaron pro-

³² Al respecto véase Natalia CASOLA: *El PC argentino y la dictadura militar. Militancia, estrategia política y represión estatal*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2015.

³³ Paula CANELO: *El Proceso en su laberinto...*, pp. 57 y ss.

nunciarse sobre los crímenes del terrorismo de Estado, el tema más sensible para el gobierno militar tanto por sus efectos en el frente interno como en el internacional³⁴.

Esta dirigencia política tan dispuesta a negociar estableció una variedad de acercamientos con el gobierno militar. Según Villarreal, «excepto el peronismo, fueron raras las excepciones de gente política que no estuviera dispuesta a colaborar»³⁵. Durante la gestión de los «politicistas» al frente de la SGP, esta estrechó vínculos con dos sectores partidarios con los que mantenía afinidad ideológica y con los que especulaba sobre futuros escenarios electorales. En primer lugar, con la Unión Cívica Radical-Línea Nacional liderada por Balbín, fracción interna cercana a las Fuerzas Armadas al menos desde 1955 y que durante los setenta profundizó sus diferencias con el Movimiento Renovación y Cambio, fracción que se distanció del régimen militar y que en 1983 llevaría a su líder, Raúl Alfonsín, a ser electo presidente de la Nación³⁶. La SGP también mantenía contactos con otros radicales cercanos a Balbín, como Eduardo Angeloz, Fernando De la Rúa, Antonio Tróccoli y Miguel Zavala Ortiz. A esta fracción de la Unión Cívica Radical se le otorgó acceso directo al gobierno, vía la subsecretaría de Yofre.

El otro gran semillero político de la dictadura fueron los dirigentes de pequeños partidos de centro y derecha, muchos de ellos provinciales: el sanjuanino Leopoldo Bravo, el neuquino Elías Sapag, el correntino José Antonio Romero Feris, el mendocino Amadeo Frúgoli y los jujeños Horacio y Cristina Guzmán, entre otros. Otros importantes dirigentes políticos cercanos a la SGP fueron Arturo Frondizi, Rogelio Frigerio y Oscar Camilión del Movimiento de Integración y Desarrollo; Francisco Manrique del Partido Federal; Américo Ghioldi del Partido Socialista Democrático,

³⁴ Hugo QUIROGA: *El tiempo del Proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976-1983*, Rosario, Homo Sapiens, 2004; María de los Ángeles YANNUZZI: *Política y dictadura...*, pp. 285 y ss., y Marina FRANCO: «La “transición” argentina como objeto historiográfico y como problema histórico», *Ayer*, 107 (2017), pp. 125-152.

³⁵ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

³⁶ Adrián VELÁZQUEZ RAMÍREZ: «De la concertación a la Multipartidaria: el espacio político partidario en los albores de la transición a la democracia en Argentina (1980-1981)», *Contemporánea*, 5, 7, 1 (2015), pp. 1-28.

y Rafael Martínez Raymonda y Alberto Natale del Partido Demócrata Progresista.

Gran parte de esta dirigencia adicta fue promovida mediante el otorgamiento de recursos estatales excepcionales en provincias y municipios, y de cargos administrativos y políticos en diferentes niveles de gobierno, como asesores, embajadores, gobernadores o intendentes. Por ejemplo, como asesores presidenciales fueron designados Guillermo Acuña Anzorena (Movimiento Línea Popular), Francisco Moyano y José Antonio Romero Feris (Fuerza Federalista Popular), Guillermo Fernández Gil (Partido Federal) y Omar Vaquir (Partido Justicialista)³⁷. Como embajadores fueron nombrados tempranamente Héctor Hidalgo Solá (Unión Cívica Radical) en Venezuela, Américo Ghioldi (Socialista Democrático) en Portugal, Leopoldo Bravo (Partido Bloquista sanjuanino) en la Unión Soviética y en Italia, y José Romero Feris (Partido Autonomista de Corrientes) en Costa Rica. Más adelante se escogería a Avelino Ferreyra (Movimiento Línea Popular) como embajador en España y a Oscar Camilión (Movimiento de Integración y Desarrollo) en Brasil, entre otros.

Los dirigentes civiles nombrados gobernadores de la dictadura fueron numerosos, pero ocuparon este nivel de gobierno a partir de 1981. Entre ellos se destacan Ricardo Telleriarte (Movimiento Federalista) en la provincia de La Pampa; Avelino Ferreyra (Movimiento Línea Popular) en Entre Ríos; Rodolfo Rhiner (Movimiento de Integración y Desarrollo) en Formosa; Arnoldo Castillo (Unión Cívica Radical) en Catamarca; Rafael Jáuregui (Fuerza Federalista Popular) y Horacio Guzmán (Unión Cívica Radical-Movimiento Popular Jujeño) en Jujuy; Bonifacio Cejuela y Eliseo Vidart Villanueva (Partido Demócrata de Mendoza) en Entre Ríos; Roberto Ulloa (militar fundador del Partido Renovador en 1982) en Salta; Domingo Rodríguez Castro, Leopoldo Bravo y Eduardo Posleman (Partido Bloquista) en San Juan, y Carlos Jensen Viano (Partido Demócrata Cristiano) en Santiago del Estero³⁸.

En el nivel municipal, la presencia de políticos resultó abrumadora. En 1976, sobre un total de 1.697 municipios, el 90 por 100 quedó en manos de intendentes civiles; el 57 por 100 perte-

³⁷ Inés GONZÁLEZ BOMBAL: *El diálogo político: la transición que no fue*, Buenos Aires, CEDES, 1991.

³⁸ Paula CANELO: «Construyendo elites dirigentes...», pp. 323-341.

neecía a la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista, el Partido Demócrata Progresista, el Movimiento de Integración y Desarrollo, la Fuerza Federalista Popular, el Partido Demócrata Cristiano o el Partido Intransigente³⁹. Estos intendentes fueron fundamentales para plasmar los objetivos de municipalización de la política de la dictadura, y en muchos casos los intendentes electos durante el gobierno peronista derrocado fueron confirmados en sus cargos⁴⁰. Según Villarreal, «nosotros dejamos en el ejercicio del poder municipal a muchos intendentes que eran políticos. Cuando del análisis que se hizo el intendente había tenido un desempeño honorable, no se movió a ninguno, del partido que fuera»⁴¹.

Pero la afinidad entre el régimen y esta dirigencia política no solo respondía a simpatías personales o ideológicas. Los funcionarios de la SGP también realizaban cálculos electorales muy concretos: el objetivo era conformar una fuerza política capaz de vencer al peronismo en elecciones libres. ¿En qué consistían estos cálculos? Por un lado, la potencialidad de estos partidos para integrar el Movimiento de Opinión Nacional era variable. Aunque la Unión Cívica Radical mantenía una importante disciplina partidaria, el espectro de pequeños partidos de centro y derecha se encontraba muy fragmentado y, por tanto, podía transformarse en la «cría» política de la dictadura. Por otro lado, la sumatoria del caudal electoral de estos aliados era más que interesante. En efecto, en las elecciones presidenciales de marzo de 1973 que habían consagrado al peronista Héctor Cámpora como presidente de la Nación, la Unión Cívica Radical había obtenido el 21,3 por 100 de los votos, mientras que en conjunto los pequeños partidos de centro y derecha habían sumado el 20,69 por 100⁴². Así, la SGP advertía que una futura fuerza política procesista podría sumar un nada desdeñable

³⁹ *La Nación* (Buenos Aires), 25 de marzo de 1979, citada en Daniel LVOVICH: «Sistema político y actitudes sociales...», pp. 287-288.

⁴⁰ Daniel LVOVICH: «Burocratas, amigos, ideólogos y vecinalistas: el reclutamiento de funcionarios municipales de Morón durante la dictadura militar (1976-1983)», en Ernesto BOHOSLAVSKY y Germán SOPRANO (eds.): *Un Estado con rostro humano*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2010.

⁴¹ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

⁴² DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL: *Elecciones presidenciales, 11 de marzo de 1973*, Buenos Aires, Ministerio del Interior de la República Argentina, 1973.

41,99 por 100, bastante cercano al 49,6 por 100 que le había otorgado el triunfo al peronismo. De esta forma lo advertía el intelectual procesista Jaime Perriau: «El gran medicamento histórico que tiene que tomar la Argentina es un triunfo claro sobre el peronismo en elecciones limpias. Mientras esto no ocurra la Argentina seguirá “des-compuesta” en todos los sentidos de la palabra»⁴³.

El debate interno del Ejército en torno al Plan Político de la dictadura

No fue el frente de los dirigentes políticos el mayor obstáculo que encontraron los miembros de la SGP en la persecución de sus objetivos. Fue la oposición interna, la que provenía de los cuadros gubernamentales procesistas, la que más complicó los avances de la «cuestión política» del régimen militar.

Según el secretario Villarreal, «había dos áreas completamente diferentes. Un área que pensaba en términos políticos y un área que pensaba en términos de la lucha contra la subversión»⁴⁴. El titular de la SGP se refiere en concreto a la fracción «dura» del Ejército, cuyos máximos exponentes eran los generales que comandaban los Cuerpos en los que se dividía el territorio argentino: los llamados «señores de la guerra» Carlos Guillermo Suárez Mason, Ramón Genaro Díaz Bessone, Luciano Benjamín Menéndez, Santiago Omar Riveros y Osvaldo Azpitarte, entre otros. El poder de esta fracción respondía a que tenía las más altas responsabilidades operativas en la «lucha antisubversiva», a la que, como destacaba Villarreal, consideraban objetivo excluyente de la dictadura. Sus miembros eran el núcleo más intransigente de defensa del «consenso antisubversivo»⁴⁵ y, en oposición a los «po-

⁴³ Jaime PERRIAUX: *Propuesta política de Jaime Perriau para el Proceso de Reorganización Nacional*, abril de 1978, pp. IV y IV-2.

⁴⁴ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

⁴⁵ El llamado «consenso antisubversivo» implicaba una identidad de concepción en torno a tres cuestiones fundamentales. Primero, sobre la naturaleza de la «guerra total» en la que estaban involucradas las Fuerzas Armadas, que requería del exterminio del enemigo. Segundo, sobre los métodos «excepcionales» (criminales) que debían ser empleados para ganarla, concebidos como «actos de servicio sacrificiales» de las

liticistas» de la SGP, rechazaban cualquier acercamiento a partidos y sindicatos⁴⁶.

Paradójicamente, fueron estos «duros», los que más despreciaban la política, quienes redactaron las primeras versiones del Plan Político de la dictadura. Entre fines de 1976 y mayo de 1977 produjeron al menos tres documentos reservados⁴⁷. En octubre de 1976, el llamado «Grupo La Plata» (por el nombre de la capital de la provincia de Buenos Aires), liderado por el general Ibérico Saint Jean, gobernador bonaerense, redactó el documento *Un nuevo ciclo histórico argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República*⁴⁸. Poco después, en mayo de 1977, el recientemente creado Ministerio de Planeamiento, conducido por el general «duro» Ramón Genaro Díaz Bessone, elaboró el *Proyecto Nacional*⁴⁹, primer plan político institucional que llegó a ser aprobado por la Junta Militar. Por último, la Secretaría General del Ejército, entonces conducida por otro «duro», el general Jorge Olivera Rovere, redactó el *Plan Nueva República*⁵⁰.

En estos documentos los «duros» dejaron claro, en primer lugar, su profundo elitismo. Los bonaerenses impulsaban la creación de una «Tercera República», la gestación de una nueva clase dirigente «dispuesta a resistir hasta la victoria a la agresión marxista populista», y rechazaban «la tentación del “pacto” con la dirigencia civil preexistente»⁵¹. Por su parte, el *Proyecto Nacional* consi-

Fuerzas Armadas hacia la sociedad argentina, y que requerían que sus ejecutores se ataran a un «pacto de sangre». Tercero, sobre una legitimidad de tipo «heroico», que solo admitía reconocimiento institucional y social hacia unas Fuerzas Armadas que resultaran victoriosas. Véase Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 45 y ss.

⁴⁶ Paula CANELO: *El Proceso en su laberinto...*, pp. 68 y ss.

⁴⁷ Para un análisis detallado de estos documentos de los «duros» consultar Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 65 y ss., y Marcos NOVARO: *Cables secretos...*, pp. 75 y ss.

⁴⁸ Ibérico SAINT JEAN: *Un nuevo ciclo histórico argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República. Lineamientos para una estrategia nacional*, octubre de 1976, citado en Enrique VÁZQUEZ: *La última...*, pp. 71 y ss.

⁴⁹ MINISTERIO DE PLANEAMIENTO: *Proyecto Nacional*, Documento de Trabajo, 25 de mayo de 1977.

⁵⁰ SECRETARÍA GENERAL DEL EJÉRCITO: *Plan Nueva República*, Ejército Argentino, mayo de 1977.

⁵¹ Ibérico SAINT JEAN: *Un nuevo ciclo histórico...*, citado en Enrique VÁZQUEZ: *La última...*, pp. 71 y ss.

deraba que el «desplazamiento de las elites del pensamiento y su reemplazo en el poder por una sociedad de masas»⁵² era la causa de la crisis argentina. Militares y civiles procesistas se consideraban a sí mismos como una «nueva generación del Ochenta», heredera del proyecto conservador de la llamada Generación del Ochenta, elite que había gobernado la Argentina entre 1880 y 1916. El año que transitaba el gobierno del Proceso, 1977, debía ser el inicio de una «Etapa Fundacional» de una «Nueva República» «sustentada en los Valores del Ser Nacional»⁵³.

En segundo lugar, los «duros» manifestaban su desprecio por la representación político-partidaria y su propósito de avanzar en una reforma de la Constitución Nacional. De acuerdo con el *Proyecto Nacional* la representación partidaria debía ser reemplazada por la de las «entidades intermedias» (la familia, las asociaciones, instituciones y entidades sociales, las comunas, etc.), a las que consideraba canales legítimos del «consenso y de la participación de la sociedad»⁵⁴. Por su parte, el *Plan Nueva República* trazaba una «Estrategia de Política General» en tres etapas, todas ellas contrarias a la actividad partidaria. En la primera etapa había que mantener «la supresión de la actividad política» mientras se elegían «interlocutores para el diálogo en todos los órdenes y niveles». En la segunda, los «duros» recomendaban «iniciar la participación a nivel municipal y en otros cargos públicos de nivel similar» mediante la «promoción de líderes». En la tercera etapa, Olivera Rovere proponía una agenda política muy controlada: «Convocar a una Convención Constituyente [...]. Institucionalizar los movimientos de opinión. Sancionar los nuevos estatutos de los partidos políticos. Realizar elecciones piloto a nivel municipal». Y entonces estaba prevista la «Formulación del Plan Político»⁵⁵.

En tercer lugar, los «duros» coincidían en impulsar una reforma institucional que permitiera «una adecuada y orgánica institucionalización de las Fuerzas Armadas en instancia político-gubernamental y militar con sucesiones claramente establecidas que nos alejen

⁵² MINISTERIO DE PLANEAMIENTO: *Proyecto...*, p. 90.

⁵³ *Ibid.*, p. 321.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 260-276.

⁵⁵ SECRETARÍA GENERAL DEL EJÉRCITO: *Plan Nueva...*, pp. 8-9.

de los personalismos y de las luchas por el poder»⁵⁶. El Grupo La Plata proponía crear un «Consejo de la República» donde las Fuerzas Armadas tuvieran capacidad de veto, que permitiera reemplazar la representación partidaria por la de notables⁵⁷.

Por último, los «duros» ignoraban al unísono la cuestión de los tiempos políticos. El *Proyecto Nacional* establecía como «horizonte temporal» el año 2000⁵⁸, mientras que el *Plan Nueva República* apreciaba que «un cambio realmente profundo y renovador solo podrá efectuarse y consolidarse en un periodo que no podrá ser menor a los doce o quince años»⁵⁹.

Estas primeras propuestas de los «duros» fueron evaluadas por distintas agencias del Gobierno a petición de la Junta Militar. Fue así que los secretarios generales de las fuerzas redactaron una fuerte *Crítica al Proyecto Nacional*⁶⁰, señalando la ausencia de definiciones procedimentales del documento, sin «sustentación política visualizable»⁶¹. Además, la SGP elaboró el *Comentario sobre el Documento «Plan Nueva República»*⁶², donde demolía el texto de Olivera Rovere calificándolo como «un conjunto de aspiraciones que, sin una sistematización suficiente, no alcanzan a conformar ni un programa de gobierno ni un plan de acción política», porque «no comprende [...] el sentido de la propuesta de Unión Nacional perfilada y anunciada por el Señor Presidente» y porque «evidencia falta de unidad conceptual»⁶³.

Incapaces de sortear estos bloqueos y perjudicados por cierto giro de la dictadura hacia la clausura de la etapa más feroz de la «lucha antisubversiva», la influencia de los «duros» comenzó a menguar. En octubre de 1977 Olivera Rovere fue reemplazado por Reynaldo Bignone al frente de la Secretaría del Ejército, mientras

⁵⁶ MINISTERIO DE PLANEAMIENTO: *Proyecto...*, pp. 358-359.

⁵⁷ Ibérico SAINT JEAN: *Un nuevo ciclo histórico...*, citado en Enrique VÁZQUEZ: *La última...*, p. 71.

⁵⁸ MINISTERIO DE PLANEAMIENTO: *Proyecto...*, p. 17.

⁵⁹ SECRETARÍA GENERAL DEL EJÉRCITO: *Plan Nueva...*, pp. 3 y ss.

⁶⁰ SECRETARÍAS DE LOS COMANDOS EN JEFE DEL EJÉRCITO, LA ARMADA Y LA FUERZA AÉREA: *Crítica al Proyecto Nacional*, 1977.

⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

⁶² SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Comentario sobre el Documento «Plan Nueva República»*, 1977.

⁶³ *Ibid.*, p. 3.

que el general Carlos Laidlaw, saliente secretario de inteligencia, reemplazó a Díaz Bessone en Planeamiento, ministerio que fue degradado a secretaría de la presidencia.

El Plan de Acción Política de la SGP

Durante 1977 la dictadura argentina avanzó lentamente en su «cuestión política». En enero fueron presentadas en público las *Bases para la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso nacional*, que definían un puñado de objetivos básicos como «la instauración de una verdadera democracia, auténticamente representativa», «sustentada por corrientes de opinión nacionales amplias», etc.⁶⁴ En abril, el presidente Videla anunció la apertura de un «diálogo con la civilidad» y la elaboración de una «Propuesta de Unión Nacional», aunque desalentó expectativas sobre calendarios electorales. También el almirante Massera, miembro de la Junta Militar, advirtió: «En la medida en que vayan desapareciendo los episodios terroristas visibles tendrá que hacerse cada vez más evidente nuestra capacidad para crear un fervor de dimensión nacional»⁶⁵. En noviembre la SGP presentó su propia propuesta, el *Plan de Acción Política de la Propuesta de Unión Nacional*, redactada por Yofre⁶⁶. Este documento reservado se diferenciaba de todos los previos porque proponía una «solución acordada» con la dirigencia política existente⁶⁷ ofreciendo un «conjunto sistematizado de procedimientos»⁶⁸.

La SGP advertía sobre el inevitable agotamiento de la legitimidad del régimen: «En nuestro país existe una suerte de “Ley Política”» por la cual los gobiernos militares deben legitimarse en dos o tres años, o «entregar el poder a sus opositores, tal como ocurriera en 1958, 1963 y 1973»⁶⁹. Por ello, y a diferencia de los extensos

⁶⁴ JUNTA MILITAR: *Documentos Básicos y Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, Buenos Aires, 1980, pp. 13 y ss.

⁶⁵ *La Nación* (Buenos Aires), 5 de abril, 16 de abril y 8 de julio de 1977.

⁶⁶ SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Plan de Acción Política de la Propuesta de Unión Nacional*, noviembre de 1977.

⁶⁷ Entrevista a Ricardo Yofre, Buenos Aires, 28 de julio de 2005...

⁶⁸ SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Plan de Acción...*, p. 24.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 25 y ss.

plazos previstos por los «duros», el *Plan de Acción Política* presentaba un detallado cronograma de plazos y medidas que concluía en mayo de 1983 (curiosamente, muy cerca de la fecha en que se concretaría efectivamente en el futuro la transición al gobierno constitucional de Raúl Alfonsín).

La primera fase del *Plan de Acción Política* se extendía entre noviembre de 1977 y marzo de 1979; durante la misma debían seleccionarse interlocutores (muchos ya elegidos por la SGP, como vimos) y definirse la «mecánica y objetivos del diálogo»⁷⁰. Tal era la importancia que le concedían a este diálogo los «politicistas» de la SGP que le dedicaban otro documento reservado denominado *Temas*⁷¹, una suerte de breve manual político que definía cuestiones muy básicas del acercamiento con los civiles, como la necesidad de concurrir con «un libreto DE QUE SE VA A HABLAR» y de haber «seleccionado correctamente» a los interlocutores⁷². Este diálogo debía ser conducido por Videla en su máximo nivel, el del «enriquecimiento de ideas», y por las restantes autoridades (ministros, gobernadores e intendentes) con los «grupos comprendidos en su área de responsabilidad»⁷³.

Según Villarreal, «no estaba en nuestra idea inicial el buscar armar un partido que luego perpetuara a las Fuerzas Armadas»⁷⁴. Así es que en su *Plan de Acción Política* la SGP proponía reorganizar y renovar los partidos preexistentes e incorporar más civiles a la gestión, cuestión que hacia 1977 no había avanzado todavía en los más importantes niveles de gobierno: las gobernaciones y la Comisión de Asesoramiento Legislativo permanecían netamente militarizadas y en el gabinete nacional la situación era heterogénea⁷⁵.

También durante la primera fase del *Plan de Acción Política* (antes de marzo de 1979) debía iniciarse el «segundo periodo presidencial de Videla» (la sucesión presidencial aún no estaba definida y provocaba feroces disputas en el seno del gobierno) y debía

⁷⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁷¹ SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Temas*, 1977.

⁷² *Ibid.*, p. I.

⁷³ *Ibid.*, p. II.

⁷⁴ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

⁷⁵ Paula CANELO: «La militarización...», pp. 57-75.

realizarse un referéndum que obtuviera «la LEGITIMACIÓN EXPRESA del Proceso de Reorganización Nacional»⁷⁶. Los miembros de la SGP querían comprometer rápidamente a los civiles mediante el «diálogo» y el ejercicio del gobierno, porque creían que la dictadura debía apresurarse a lograr su aval a la «tarea realizada», en especial a la «lucha contra la subversión». El *Plan de Acción Política* era el primer documento que advertía, muy tempranamente, que el problema de los crímenes aberrantes del terror de Estado debía ser resuelto cuando la dictadura aún tenía margen de negociación con los civiles.

La segunda fase del *Plan de Acción Política* de la SGP debía culminar en mayo de 1983. Durante la misma el Gobierno debía aprobar los instrumentos legales para concretar la salida política (entre otros, el Estatuto de los Partidos Políticos); realizar elecciones para una Convención Constituyente que designara a un nuevo presidente mediante un acuerdo cívico-militar; convocar elecciones generales para elegir a los demás representantes nacionales, provinciales y municipales, y, por último, asegurar la «asunción del nuevo presidente de la República y las demás autoridades por el periodo 1983-1987 el 1º de Mayo de 1983»⁷⁷.

El *Plan de Acción Política* era, hasta el momento, el primer y único plan político consistente de la dictadura argentina, pero no lograría sobrevivir a la discusión interna del Ejército. Como mencionamos, dadas las reglas de distribución del poder de la dictadura argentina, el Plan Político debía surgir de un proceso de discusión interna de las tres Fuerzas Armadas. Así, entre 1977 y 1978 el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea iniciaron por separado el proceso de «compatibilización intrafuerzas», del que debían surgir tres planes diferentes. Y estos serían sometidos a una segunda «compatibilización interfuerzas», esta vez en el seno de la Junta Militar.

Consensuar internamente un plan que expresara su opinión política institucional resultó un gran desafío para el Ejército, la fuerza más fragmentada en su interior, por efecto de su permanente intervencionismo político, de su antigüedad y complejidad organizativa, y del ambiguo liderazgo «moderado» de Videla como comandante en jefe.

⁷⁶ SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Plan de Acción...*, p. 31.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 34-38.

El documento *Bases políticas del Ejército para el Proceso de Reorganización Nacional*⁷⁸, finalizado en marzo de 1978, buscaba dos objetivos: enfrentar la oposición de la Armada y la Fuerza Aérea a los planes sobre la sucesión presidencial y la futura composición del gobierno militar, y cohesionar al Ejército. Así, recomendaba postergar hasta «el tercer cuatrimestre de 1978» la elección del sucesor de Videla, hasta «tener bajo control la subversión», «determinar de manera precisa las atribuciones y funciones de la JUNTA MILITAR y el PEN» y «fijar las políticas de corto y mediano plazo»⁷⁹.

Además, las *Bases Políticas del Ejército* volcaban la posición institucional de la fuerza en el sentido más inconveniente posible por entonces: hacia el inmovilismo político. En efecto, el texto ignoraba las recomendaciones de la SGP y proponía una «apertura política gradual» «a través de subetapas escalonadas», dependientes del cumplimiento de objetivos y «no de la aplicación de rígidos calendarios o cronogramas»⁸⁰. Contra los propósitos de la SGP, el Ejército descartaba a «los partidos políticos preexistentes [que] no son aptos para encarar la descendencia del PRN» y proponía estructurar «un movimiento cívico-militar, suprapartidario y suprasectorial, consustanciado con los grandes objetivos nacionales implementados por las FFAA»⁸¹. «Moderadas» por el generalato, las precisiones instrumentales de la propuesta de la SGP habían desaparecido.

La dictadura «se paraliza»: el ocaso de los «politicistas» de la SGP

A mediados de 1978 concluyó la «compatibilización intrafuerzas»⁸² y el Plan Político de la dictadura pasó a ser tratado por

⁷⁸ COMANDO EN JEFE DEL EJÉRCITO: *Bases políticas del Ejército para el Proceso de Reorganización Nacional*, marzo de 1978.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 3-11.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 5-11.

⁸² En octubre de 1977 la Armada concluyó su plan institucional, *Consideraciones sobre el proceso de institucionalización y el Movimiento de Opinión Nacional*, Documento de Trabajo. En julio de 1978, la Fuerza Aérea hizo lo propio con las *Bases Políticas para la Reorganización Nacional*, Documento de Trabajo. Al respecto véase Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 134 y ss.

la Junta Militar. A pesar de la fragmentación del frente interno, la compatibilización había mostrado que había acuerdo sobre algunas cuestiones generales: la creación del Movimiento de Opinión Nacional, la importancia del nivel municipal, la necesidad de obtener de los civiles un espacio político legítimo a cambio de la «victoria militar sobre la subversión» y la exigencia de «mejorar la cuestión socioeconómica». En cuanto a este último punto, era opinión generalizada en el frente militar que la política económica no solo no debía ser el principal objetivo, sino que era un obstáculo concreto para el logro de las propuestas del régimen. Sin embargo, los consensos internos eran lábiles a la hora de definir cómo concretarlas⁸³.

En 1978, mientras el Ejército se volcaba al inmovilismo, se inició una nueva etapa de gobierno mucho más desafiante en términos políticos tanto externos como internos. Primero, porque la dictadura no lograba reemplazar la legitimación social obtenida por la «victoria militar contra la subversión» por nuevos criterios, en un contexto de avance de la dirigencia civil sobre la escena pública. Y segundo, porque en el transcurso de 1978 debían implementarse importantes cambios en la estructura y dinámica del gobierno militar mediante la renovación de los funcionarios que ocupaban los cargos más altos: la presidencia, la Junta Militar y los Comandos en Jefe de las tres Fuerzas. El tema más importante era designar al sucesor de Videla y separar los cargos de presidente de la Nación y de comandante en jefe/miembro de la Junta. Pero esta separación generaba una gran incertidumbre, ya que iba a modificar los vínculos entre la Junta y el Poder Ejecutivo Nacional, y también los equilibrios intrafuerzas e interfuerzas.

Para resolver esta delicada cuestión, la dictadura recurrió una vez más a la compatibilización: en abril de 1978 se realizaron reuniones de mandos en «absoluta reserva»⁸⁴, en las que cada Fuerza presionó por la realización de sus propios objetivos institucionales. El Ejército propuso a Videla como único candidato a la presidencia, sugirió como fecha de entrega del poder el «último cuatrimestre de 1978» y pidió darle al presidente «mayor libertad de acción».

⁸³ *Ibid.*, pp. 140 y ss.

⁸⁴ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 59, 27 de abril de 1978, t. 2, p. 220.

Por el contrario, la Armada y la Fuerza Aérea propusieron mantener un estrecho control de la Junta Militar sobre el presidente y renovar ministros, gobernadores y embajadores. Aunque ambas fuerzas aceptaban que el presidente fuera un general, la Armada se negaba a avalar a Videla y demandaba la definición de «una terna de generales»⁸⁵.

Pocos días después, solventadas todas estas diferencias, la Junta designó a Videla presidente de la Nación por un nuevo periodo (hasta el 29 de marzo de 1981), para lo que debía pasar a retiro militar y cesar como comandante en jefe y miembro de la Junta (en estos cargos sería reemplazado por el general Viola). También debían retirarse Massera y Agosti en septiembre de 1978 y enero de 1979, respectivamente.

Resuelta la designación del nuevo presidente «independiente» propuesto por el Ejército, la Junta avanzó para reducir su autoritaridad, como habían pedido la Armada y la Fuerza Aérea⁸⁶. Así como el Ejército había resuelto sus diferencias internas mediante el inmovilismo, ahora era el Gobierno en su conjunto el que conjuraba sus conflictos paralizando el juego de poder en la cúpula gubernamental y profundizando los controles internos. En este contexto, los miembros de la SGP veían reducido su margen de maniobra. Así, apenas fue reelecto Videla, lo que por el momento los confirmaba en sus cargos, los «politicistas» buscaron frenar la concentración de poder en la Junta proponiendo una fórmula para la *Continuación de las funciones del PEN a partir del 1 de agosto de 1978*⁸⁷. En este documento reservado recomendaban iniciar «una etapa revitalizada donde la figura del PEN debe verse fortalecida en su capacidad de conducción y acción», con una mayor participación ciudadana en el Gobierno y un «recambio de funcionarios» que no hubieran sido eficientes en su gestión⁸⁸. Sobre todo, advertían que había que «implementar la Propuesta Política» en el corto plazo⁸⁹.

⁸⁵ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 60, 2 de mayo de 1978, t. 2, pp. 224-226, anexos 1, 2 y 3.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 227.

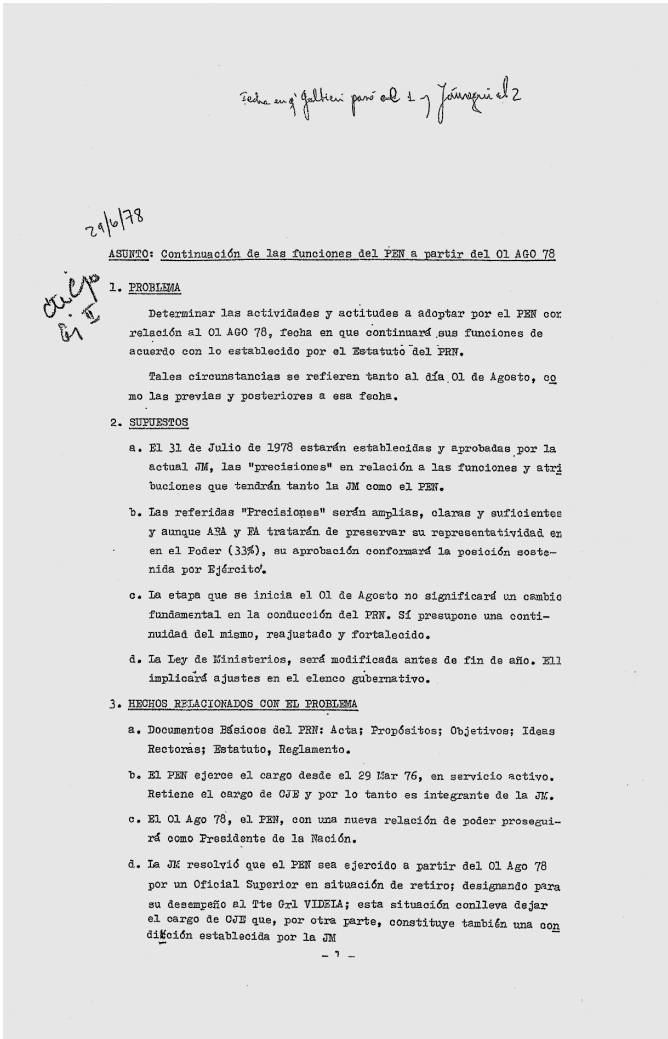
⁸⁷ SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA: *Continuación de las funciones del PEN a partir del 1 de agosto de 1978*, 29 de junio de 1978.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁸⁹ *Ibid.* p. 10.

IMAGEN 1

Secretaria General de la Presidencia



Nota: Continuación de las funciones del PEN a partir del 1 de agosto de 1978, 29 de junio de 1978, p. 1.

Fuente: Archivo personal de la autora.

Pero la influencia de los «politicistas» de la SGP se había terminado. El 6 de julio de 1978, poco antes de la asunción de Videla, la Junta aprobó el documento secreto *Relaciones entre la Junta Militar y el Poder Ejecutivo Nacional (Precisiones)*⁹⁰. El texto concentraba el poder en la Junta de Comandantes, estableciendo un mecanismo de «rendición de cuentas e información periódica del PEN» y ampliaba los poderes de aquella para designar altos funcionarios (gobernadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios). Además, la Junta Militar anunciaba que las compatibilizaciones habían terminado: «No deberá institucionalizarse la eventual participación de los altos mandos en las decisiones trascendentes, considerándose su convocatoria un recurso excepcional»⁹¹.

Para infortunio de los miembros de la SGP, el Plan Político de la dictadura quedaba en manos de la Junta Militar, de la que solo podía esperarse un congelamiento de los vínculos con la dirigencia política. Así lo confirmaba pocos meses después el documento secreto *Pautas de la Junta Militar al Poder Ejecutivo Nacional (para el ejercicio de la acción de gobierno 1979/81)*⁹², donde la Junta le ordenaba a Videla «desalentar inequívocamente toda expectativa reivindicatoria de aquellos dirigentes políticos que no puedan brindar un aporte positivo a la marcha del proceso y mantener el receso político de las estructuras partidarias»⁹³.

El enfriamiento del juego de poder en la cúpula del gobierno militar en un contexto en el que el escenario político se estaba volviendo más complejo era advertido aún por la recalcitrante Fuerza Aérea, que hasta el momento había mostrado las posiciones más antipolíticas y elitistas del frente militar⁹⁴. En octubre de 1978, los brigadieres redactaron un durísimo documento reservado, titulado *Necesidad de dinamizar el Proceso de Reorganización Nacional*⁹⁵, donde denunciaban que la dictadura «pareciera haberse detenido.

⁹⁰ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 65, 6 de julio de 1978, t. 2, pp. 301 y ss., anexo I.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 318-326.

⁹² JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 75, 7 de septiembre de 1978, t. 3, pp. 55 y ss. (mayúsculas en el original).

⁹³ *Ibid.*, p. 62.

⁹⁴ Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 134 y ss.

⁹⁵ FUERZA AÉREA ARGENTINA: *Necesidad de dinamizar el Proceso de Reorganización Nacional*, 3 de octubre de 1978.

Es como si [...] una aparente parálisis (la) hubiera afectado. Lo esperable era lo contrario»⁹⁶.

Por último, el 1 de diciembre de 1978, el general Villarreal y su equipo de «politicistas» renunciaron a la SGP, marcando el primer paso decisivo hacia el fracaso de la «cuestión política» de la dictadura⁹⁷. Al frente de la SGP fue designado el general Eduardo Crespi, miembro de la misma promoción que Villarreal, que venía de cumplir importantes papeles en la Comisión de Asesoramiento Legislativo, atributos ambos decisivos para su selección⁹⁸. Pero con Crespi y sus sucesores en el cargo, los generales Luis Martella, Héctor Iglesias y Jorge Marque, la influencia de la SGP en la definición de la «cuestión política» se iría apagando, al igual que la autoridad del presidente a la sombra de la Junta Militar y la importancia del Plan Político en la agenda del gobierno dictatorial.

Villarreal pasó a ocupar cargos militares sin funciones políticas relevantes: como segundo comandante y jefe del Estado Mayor del I Cuerpo de Ejército y como comandante del V Cuerpo. En enero de 1982 pasó a retiro en el marco de la gran purga de «politicistas» realizada por el general Galtieri (tercer presidente de la dictadura) para ampliar su influencia en el Ejército. En 1986 fue beneficiado por la llamada «Ley de Punto Final» que paralizó los procesos judiciales contra numerosos imputados por gravísimos crímenes durante la dictadura. Tras la vuelta de la democracia, también otros civiles de la SGP, como Yofre, José María Lladós y Virgilio Loíacono, lograrían reciclarse en importantes cargos en el área militar y de defensa⁹⁹.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 1.

⁹⁷ En otro trabajo explicamos que el fracaso político de la dictadura argentina fue jalonado por tres acontecimientos clave: la renuncia de los «politicistas» de la SGP, la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1979 y la derrota en la guerra de Malvinas en 1982. Véase Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 221 y ss.

⁹⁸ Entrevista a José Rogelio Villarreal, Buenos Aires, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2005...

⁹⁹ Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 152-154.

Reflexiones finales

La posibilidad de concretar la «cuestión política» de la última dictadura argentina y lograr de esa forma consolidar sus objetivos refundacionales se eclipsó en 1978, solo dos años después del golpe militar, con el alejamiento del equipo de Villarreal de la SGP y la apropiación de la Junta Militar del Plan Político. Hacia 1979 la «cuestión política» perdió bruscamente su lugar en la agenda del gobierno dictatorial, cuando la Junta Militar volcó su atención hacia el frente de los derechos humanos, en concreto hacia los preparativos para la visita al país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que se concretó en septiembre.

A mediados de noviembre, la Junta, integrada entonces por el general Viola, el almirante Armando Lambruschini y el brigadier general Omar Graffigna, comenzó a darle forma a un documento de trabajo secreto denominado *Bases Políticas*. El mismo incluía unas *Bases Instrumentales para la Acción Política de uso exclusivo de la Junta Militar*¹⁰⁰, borrador de las que pronto serían las *Bases Políticas* definitivas de la dictadura, presentadas a la sociedad en diciembre de 1979.

Pero este nuevo documento secreto reveló que las preocupaciones políticas, y con ellas la gran mayoría de los objetivos refundacionales del régimen militar, le cedían el paso a la que, tras la visita de la Comisión Interamericana, se transformaría en la preocupación casi excluyente de la Junta Militar hasta fines de la dictadura: obtener de los civiles el compromiso de no revisión de la «lucha contra la subversión», es decir, lograr la impunidad. En estas *Bases Instrumentales* de fines de 1979, la Junta definió las llamadas «Premisas básicas no negociables»:

«3.2.1. La convalidación de todo lo actuado en la lucha contra la subversión e impedir todo revisionismo sobre los mismos (*sic*).

3.2.2. El resguardo debido de la estabilidad política futura de la Nación, asegurando la efectiva intervención institucionalizada de las Fuerzas Armadas en el gobierno y su competencia en la toma de decisiones para

¹⁰⁰ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 122, 5 de diciembre de 1979, t. 3, p. 286.

la conducción estratégica nacional, la seguridad nacional y la defensa de la Constitución nacional»¹⁰¹.

Aquel poder aparentemente absoluto que había disciplinado a la sociedad argentina mediante el terror más abismal y que en 1976 se había propuesto la instauración de un «nuevo ciclo histórico» pasaba a buscar tan solo impunidad. En estas *Bases Instrumentales* la Junta ya recomendaba la sanción de una «Ley Especial para los hechos derivados de la LCT impidiendo todo revisionismo posterior sobre los mismos»¹⁰² (la futura «Ley de Autoamnistía», que sería sancionada en septiembre de 1983).

A pesar de que en 1979 los «politicistas» de la SGP ya se habían retirado de los escenarios más visibles del poder, sus tempranas advertencias mostraban una innegable relevancia y lo seguirían haciendo hasta el fin de la dictadura. Primero, la importancia de ofrecerle a los civiles objetivos y plazos concretos para la institucionalización. Como recuerda Yofre, «yo les decía en el 78 a los militares “Armen la cosa antes que se desgaste”»¹⁰³. Pero hacia fines de 1979 nada podía «armarse» ya: el Plan Político definitivo de la dictadura, las *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, ansiado desde 1976 y presentado en diciembre de 1979, repetía los mismos vagos principios que en 1977: la importancia del «régimen representativo, republicano y federal», y de las «corrientes de opinión»¹⁰⁴.

Segundo, la dirigencia política (en especial, «la Unión Cívica Radical y todo lo que está a su derecha», como había caracterizado el ministro Albano Harguindeguy) era un interlocutor más que confiable. Esto resultó evidente durante los «diálogos políticos» que organizó la dictadura en marzo de 1980 y en julio de 1981, conducidos ya no por la SGP, sino por el Ministerio del Interior, que fueron controlados de forma estrecha por la Junta y el frente militar mediante un sinnúmero de tediosas reglas protocolares y una abultada maquinaria burocrática, y que se caracterizarían

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, p. 293. (LCT: lucha contra el terrorismo, *N. de la A.*)

¹⁰³ Entrevista a Ricardo Yofre, Buenos Aires, 28 de julio de 2005...

¹⁰⁴ JUNTA MILITAR: *Actas Secretas...*, acta núm. 124, 19 de diciembre de 1979, t. 4, pp. 20-21.

por una clara negativa del régimen a negociar¹⁰⁵. Los políticos que concurrieron al diálogo en 1980 eran prácticamente los mismos que ya venían dialogando con los miembros de la SGP desde 1976. El interlocutor partidario más importante siguió siendo la Unión Cívica Radical y al «diálogo» con Harguindeguy se sumaron también algunos peronistas «antiverticalistas», el Movimiento de Integración y Desarrollo, la Fuerza Federalista Popular, el Movimiento Línea Popular, el Partido Demócrata Progresista, un sector de la Democracia Cristiana y distintos partidos provinciales, entre otros.

Tercero, tal como habían advertido los miembros de la SGP, era primordial acordar con los civiles alguna fórmula de impunidad sobre los métodos aberrantes de la «lucha contra la subversión» mientras el Gobierno aún tuviera capacidad de negociar. La SGP sabía que, en este punto como en tantos otros, la cuestión del tiempo era central, ya que en cuanto comenzara a develarse la naturaleza de los crímenes esta capacidad se vería abruptamente reducida, al tiempo que el «consenso antisubversivo» iría aislando de forma progresiva a los militares.

Pero esta advertencia fundamental que había sido incluida explícitamente en el *Plan de Acción Política* de 1977 fue prácticamente ignorada tanto por el generalato como por la Junta, y aunque en 1980 ya se había transformado en el centro de las preocupaciones del gobierno dictatorial, el margen de maniobra se había reducido por entonces de manera contundente. Habiendo colocado el objetivo de la impunidad en el centro de los vínculos con los civiles después de la visita de la Comisión Interamericana (que había ampliado la visibilidad de los crímenes y la legitimidad de los reclamos de los organismos de derechos humanos), el poder militar había sellado su propio fracaso.

Así, durante el diálogo político, si bien los civiles reconocieron la condición «victoriosa» de las Fuerzas Armadas, Harguindeguy no logró una solución consensuada sobre el tema de los desapareci-

¹⁰⁵ Sobre los sucesivos diálogos políticos de la dictadura véanse Paula CANELO: *La política secreta...*; Inés GONZÁLEZ BOMBAL: *El diálogo político...*, y Sergio MORRESI: «Los compañeros de ruta del Proceso. El diálogo político entre las Fuerzas Armadas y los intelectuales liberal-conservadores», XII Jornadas Interescuelas de Historia, Universidad del Comahue, Bariloche, 2009.

dos¹⁰⁶. Las «Premisas básicas» como instrumento casi excluyente de diálogo lo llevaron al fracaso: el régimen tampoco obtuvo acuerdo de los civiles para otro objetivo clave de la «cuestión política», la reforma de la Constitución, porque, comentaba el ministro del Interior, «creyeron ver en esto la intención de constituir un cuarto poder con control sobre los otros poderes del Estado»¹⁰⁷.

Tras la derrota argentina en la guerra de Malvinas en 1982 frente a Gran Bretaña, cualquier tipo de negociación se volvió imposible: habiendo perdido su condición de «Fuerzas Armadas victoriosas en la guerra», los militares argentinos perdieron también la posibilidad de obtener impunidad por los crímenes aberrantes cometidos en el marco del terror de Estado¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Inés GONZÁLEZ BOMBAL: *El diálogo político...*, pp. 69 y ss.

¹⁰⁷ *La Nación* (Buenos Aires), 26 de marzo de 1981.

¹⁰⁸ Paula CANELO: *La política secreta...*, pp. 221-237.