

CÓMO GOBERNÓ LA DICTADURA

ALEJANDRO BONVECCHI - EMILIA SIMISON

CÓMO GOBERNÓ LA DICTADURA

Facciones, instituciones y políticas en
el Proceso de Reorganización Nacional
(1976-1983)



Bonvecchi, Alejandro

Cómo gobernó la dictadura: facciones, instituciones y políticas en el Proceso de Reorganización Nacional 1976-1983 / Alejandro Bonvecchi; Emilia Simison. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2026. 152 p.; 22,5 x 15 cm.

ISBN 978-987-628-802-6

1. Ensayo Histórico. 2. Historia Argentina. 3. Dictadura Militar. I. Simison, Emilia II. Título
CDD 320.0982

Diseño de tapa: Juan Pablo Cambariere

Primera edición: marzo de 2026

© Alejandro Bonvecchi, Universidad Torcuato Di Tella-CONICET, 2026

© Emilia Simison, Queen Mary University of London, 2026

© de la presente edición Edhasa, 2026

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires

info@edhasa.com.ar

<http://www.edhasa.com.ar>

C/Diputació, 262, 2º 1ª, 08007, Barcelona

E-mail: info@edhasa.es

<http://www.edhasa.es>

ISBN: 978-987-628-802-6

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Oportunidades S.A.

Impreso en Argentina

Esta edición de 2.000 ejemplares de *Cómo gobernó la dictadura* de Alejandro Bonvecchi y Emilia Simison se terminó de imprimir en Oportunidades S.A. en febrero de 2026.

A mi padre, por instarme a tratar de entender.

A. B.

A mi familia.

E. S.

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Facciones e instituciones	15
Capítulo 2. Poder compartido y represión	23
Capítulo 3. Legislando en dictadura	45
Capítulo 4. La influencia del federalismo.....	63
Capítulo 5. El <i>lobby</i> de los civiles	75
Capítulo 6. La influencia del poder compartido en la guerra y la transición.....	91
Capítulo 7. La dictadura en perspectiva comparada.....	109
Anexo documental	129
Referencias	131
Agradecimientos.....	143

Introducción

Todo régimen autoritario necesita resolver dos problemas para sostenerse y para gobernar. Uno es el problema del control: las dictaduras necesitan controlar a la población para evitar rebeliones que amenacen su estabilidad y protestas que compliquen o bloqueen la implementación de sus políticas. El otro es el problema del poder compartido: las distintas facciones que constituyen el régimen necesitan compartir el poder para evitar que alguna de ellas, o algún líder personalista, termine monopolizándolo y excluyendo a las demás de los beneficios de detentarlo y de la posibilidad de influir en la orientación de las políticas públicas. Cualquier solución a estos problemas es, en sí misma, problemática. Para solucionar el problema del control, las dictaduras crean aparatos represivos, pero si estos resultan suficientemente eficaces pueden volverse en contra de quienes los crearon. Para solucionar el problema del poder compartido, las dictaduras crean instituciones como constituciones, legislaturas, partidos políticos y sistemas electorales, pero si ellas resultan suficientemente eficaces pueden limitar la capacidad para tomar e implementar decisiones de manera mínimamente consistente (Svolik, 2012; Boix y Svolik, 2013). Es así como los gobiernos autoritarios pueden encontrarse limitados por los mismos recursos que necesitan para sobrevivir y para gobernar.

Este libro analiza la historia de la última dictadura argentina, el auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN), poniendo el foco en la fórmula con que los dictadores buscaron solucionar los problemas del control y del poder compartido y en las consecuencias que la fórmula utilizada tuvo sobre sus principales políticas –la represión, la reforma estructural de la economía, la conducción de la transición a un nuevo orden político–. Esa fórmula consistió en compartir el poder de manera balanceada entre las facciones en que las Fuerzas Armadas se hallaban divididas. Los militares

la utilizaron tanto para organizar su régimen y diseñar los procedimientos para tomar decisiones sobre políticas públicas como para organizar el aparato represivo y diseñar los procedimientos para implementar los objetivos de la represión.

Este balance de poder entre las facciones moldeó los resultados y la trayectoria misma del régimen. Por un lado, creó las condiciones para que la represión tuviera una escala, alcance y nivel de violencia mayores de los que pueden ser pensados como proporcionales a la amenaza planteada por las organizaciones guerrilleras, fortaleció a los sectores más duros en la concepción y ejecución de la política represiva y bloqueó tanto los intentos por moderarla como por administrar de manera sostenible sus consecuencias. Por otro lado, el balance de poder limitó significativamente las opciones y las herramientas de política económica e institucional, forzando a los sucesivos gobiernos a políticas inconsistentes que derivaron en una guerra perdida, una crisis macroeconómica aguda y una transición a la democracia bajo condiciones contrarias a las preferencias de las facciones que constituyeron la dictadura.

No se pretende aquí argumentar que la ideología de los dictadores y los medios empleados para tratar de imponerla sobre la sociedad hayan sido irrelevantes. Es claro, y la abundante historiografía sobre el período lo ha mostrado, que esos factores caracterizaron al régimen del PRN. Lo que se argumenta aquí es que esos factores fueron menos decisivos para la singularidad histórica de la última dictadura que el modo en que los dictadores buscaron resolver los problemas del control y del poder compartido.

Otras dictaduras contemporáneas en la región, como las de Brasil, Chile y Uruguay, fueron conducidas también por militares formados en las mismas doctrinas contrainsurgentes que inspiraron el diseño de la política represiva del PRN. Pero en ninguna de ellas este diseño balanceó las responsabilidades efectivas de las distintas fuerzas armadas y de seguridad de manera tan consistente para facilitar su autonomía en la ejecución de la política represiva como ocurrió en el caso argentino.

Otras dictaduras, contemporáneas como las ya citadas o inmediatamente precedentes como el régimen de Franco en España, se dieron a sí mismas instituciones para compartir el poder entre las diversas facciones que las constituyeron. Pero en ninguna de ellas el poder fue compartido de manera tan balanceada por facciones con preferencias tan divergentes

como en el PRN ni, por consiguiente, fueron sus facciones tan efectivas para vetar e influir en el contenido de las políticas.

Todas estas dictaduras debieron, en última instancia, abandonar el poder y entregar el gobierno a líderes electos por el pueblo. Pero en ninguna de ellas la transición ocurrió por el colapso de un régimen que, atrapado en las limitaciones que él mismo había impuesto a su ejercicio del gobierno autoritario, no pudo sostener ninguna de las políticas que se había propuesto implementar, ni siquiera la de evitar la rendición de cuentas por los crímenes cometidos durante la represión.

La importancia del faccionalismo en la última dictadura ha sido señalada desde el principio por los principales trabajos orientados a desentrañar su funcionamiento (Fontana, 1987; Quiroga, 1994; Novaro y Palermo, 2003; Canelo, 2008; Águila, 2023). Sin embargo, solo recientemente se ha obtenido acceso a archivos que permiten documentar los efectos del faccionalismo en la represión y en la toma de decisiones de política pública. Este libro utiliza, precisamente, esos archivos: de manera indirecta, los ya explorados por otros investigadores (Águila, 2023; Águila, 2013; Scharpf, 2018; Scharpf y Gläsel, 2020) para el análisis de la política represiva; y de manera directa los archivos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), las Actas de la Junta Militar y el Boletín Oficial para analizar la toma de decisiones sobre políticas económicas e institucionales. Estos archivos constituyen fuentes primarias fundamentales para entender y evaluar lo ocurrido porque, en contraste con las declaraciones, proclamas y documentos publicados por los dictadores, fueron creados y diseñados para circular únicamente dentro del gobierno y de las cúpulas militares, con el propósito de informar a sus miembros sobre las actividades del Poder Ejecutivo, en el caso de las Actas de la Junta, y del Legislativo, en el caso de los expedientes de la CAL. En conjunto, pues, abren ventanas para observar el funcionamiento interno del núcleo decisorio del Proceso.

Sobre la base de estas fuentes, e inspirado en las teorías del gobierno autoritario limitado (Svolik, 2012; Boix y Svolik, 2013; Geddes, Wright y Frantz, 2018), aquí se ofrece un análisis sistemático acerca de cómo gobernó la última dictadura que pone en cuestión algunos consensos extendidos en la historiografía sobre el período. En primer lugar, la idea de que los militares gobernaron de manera completamente arbitraria y discrecional, cuando en gran medida lo hicieron constreñidos por reglas que ellos mismos

se impusieron para compartir el poder y la responsabilidad sobre las políticas públicas, en general, y en particular sobre la política represiva.

En segundo lugar, la idea de que el programa económico implementado por la dictadura fue el pergeñado por el equipo dirigido por José Alfredo Martínez de Hoz, cuando en gran medida las facciones opuestas a él, que eran mayoría entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas, consiguieron limitar, bloquear o revertir varias de sus principales iniciativas.

En tercer lugar, la idea de que la dictadura fue, en todo momento, un agente del gran capital que implementó políticas exclusivamente en su beneficio, cuando en numerosas y cruciales ocasiones, empresas de diversos sectores hicieron *lobby* de manera efectiva para conservar o ampliar beneficios y para limitar políticas que hubieran resultado en mayor concentración del capital.

Por último, la idea de que el colapso del régimen fue, predominantemente, el resultado de la derrota en la guerra del Atlántico Sur, cuando ni esa guerra ni las decisiones más impopulares tomadas luego de ella hubieran ocurrido si los dictadores no se hubieran atenido, inclusive cuando en parte las violaban, a las reglas que se habían impuesto para gobernar.

El libro despliega estos argumentos en siete capítulos. El primero se ocupa de la organización institucional del gobierno. El segundo trata sobre la organización de la represión. El tercero analiza cómo la dictadura llevó a cabo la tarea de legislar. Los capítulos cuarto y quinto se detienen en los límites que el balance de poder entre las facciones impuso a la política económica: el cuarto, los provenientes de la influencia del federalismo por medio de los gobernadores provinciales; el quinto, los provenientes del *lobby* de los empresarios de diversos sectores. El sexto capítulo estudia los efectos del poder compartido sobre la guerra de 1982 y la transición a la democracia. El último compara la experiencia de la dictadura del PRN con las de Brasil, Chile y España, para terminar de mostrar, de ese modo, su singularidad. Al final se presenta un “Anexo documental” que contiene algunas estadísticas descriptivas vinculadas con el funcionamiento de los ministerios, de la Comisión de Asesoramiento Legislativo y del *lobby* de los empresarios sobre ambas arenas institucionales.