

# Los desarrollistas de la ‘dictadura liberal’. La experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina

Paula Canelo\*

**Resumen:** El trabajo discute con dos de las premisas que hegemonizan, en la memoria colectiva y en el sentido común, la caracterización de la última dictadura militar argentina (1976-1983): la que sostiene su plena identificación con el liberalismo, y la que afirma su radical novedad en relación con las experiencias autoritarias precedentes, especialmente la Revolución Argentina (1966-1973). Recurriendo al análisis de fuentes inéditas y documentos reservados, el artículo analiza la conflictiva experiencia del Ministerio de Planeamiento llevada adelante por la última dictadura entre 1976 y 1977, y su producto más importante, el *Proyecto Nacional*. Reconstruye los orígenes, trayectorias educativas y profesionales de la fracción militar que llevó adelante dicha experiencia, los “duros” del Ejército, identifica su peso relativo en la estructura gubernamental, analiza la naturaleza de su propuesta económica y política, evalúa los apoyos y resistencias generados en el gobierno militar y en distintos sectores de opinión, y explica los motivos de su declive.

**Palabras clave:** Historia reciente. Dictaduras. Planificación estatal.

---

\* Investigadora del CONICET y del IDAES-UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Ciencia Política (IDAES-UNSAM), y Licenciada en Sociología (FCS-UBA). Docente concursada de la UBA y de la UNSAM. Especialista en sociología política e historia reciente.

## Introducción

Una de las premisas más vigorosas a través de las cuales la memoria colectiva y el sentido común han interpretado a la última dictadura militar argentina, autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), es aquella que la identifica como la expresión del liberalismo más recalcitrante o, indistintamente, del neoliberalismo. Una segunda premisa, derivada de la anterior, destaca la radical novedad que habría presentado dicho régimen autoritario en relación con las heterogéneas experiencias dictatoriales que la precedieron, en un país de arraigada inestabilidad política<sup>1</sup>. Muy especialmente, este contrapunto se establece con su antecesora inmediata, la Revolución Argentina (1966-1973): aún tratándose de dos “dictaduras institucionales”, o “dictaduras de seguridad nacional”, las distancias existentes entre ambas, se afirma, serían tan evidentes como las distancias entre sus disímiles políticas económicas o represivas, sus contrastantes coaliciones de gobierno, etc<sup>2</sup>.

En el presente trabajo nos proponemos cuestionar ambas proposiciones. En primer lugar, creemos que ni las políticas implementadas por la última dictadura argentina, ni la composición y orientaciones de sus elencos gubernamentales, expresaron una concluyente hegemonía del liberalismo (menos aún, del neoliberalismo). Al contrario: si algo caracterizó a las políticas implementadas (y muy especialmente a la política económica) fueron la heterogeneidad, la heterodoxia y el pragmatismo (CANELO, 2008a). Y en forma homóloga a otros gobiernos autoritarios, los elencos del Proceso integraron a un conjunto heterogéneo de funcionarios civiles y militares, donde es posible encontrar liberales tradicionales, liberales tecnocráticos, nacionalistas católicos<sup>3</sup>, y también representantes del desarrollismo económico. En segundo lugar, afirmamos que esta heterogeneidad característica del Proceso encuentra sus orígenes, en gran parte, en las importantes continuidades que mantuvo con experiencias autoritarias anteriores, muy especialmente la Revolución Argentina, de las que, afirmaban sus más altos funcionarios, la última dictadura pretendió “aprender”.

Si los trabajos que se han ocupado de señalar las contradicciones internas que atravesaron a la última dictadura argentina son

escasos (CANELO, 2008a; 2010; NOVARO; PALERMO, 2003; QUIROGA, 2004; YANNUZZI, 1996), resultan más raros aún aquéllos que han hecho de estas contradicciones objeto específico de indagación empírica. Estos estudios han coincidido en que una de las cristalizaciones institucionales más importantes de estos conflictos fue la breve experiencia del Ministerio de Planeamiento (1976-1977), mediante la cual el Proceso, que por un lado apuntalaba públicamente el discurso de la reforma económica liberal, por otro creaba una cartera del gabinete nacional desde la que pretendía “planificar” la labor de gobierno (QUIROGA, 1994; SIDICARO, 1996).

Sin embargo, las carencias empíricas de estos trabajos (derivadas, en muchos casos, de la crónica escasez de documentación, fuentes, testimonios, etc. que hasta no hace muchos años signó el análisis sobre la dictadura argentina) les impidieron profundizar en aspectos fundamentales de la experiencia de Planeamiento: relacionarla con la considerable tradición argentina en planificación estatal, identificar la composición y trayectorias de la fracción interna que la llevó adelante, o insertarla consistentemente en la feroz interna militar que atravesaba a los altos mandos del Proceso, entre otros aspectos.

Recurriendo al análisis de fuentes inéditas y documentos reservados, en el presente artículo analizamos la conflictiva experiencia del Ministerio de Planeamiento llevada adelante por la dictadura argentina entre 1976 y 1977, y su producto más importante, el *Proyecto Nacional*. Reconstruimos los orígenes, trayectorias educativas y profesionales de la fracción militar que llevó adelante dicha experiencia, identificamos su peso relativo en la estructura gubernamental, analizamos la naturaleza de su propuesta económica y política, evaluamos los apoyos y resistencias generados en el gobierno militar y en distintos sectores de opinión, y explicamos los motivos de su declive.

## Planificación estatal, desarrollo y Fuerzas Armadas en la Argentina de posguerra

La segunda posguerra fue ocasión propicia para que los gobiernos argentinos, sometidos a la necesidad de reorientar el curso de la economía nacional tras el conflicto mundial, iniciaran el camino de institucionalización de la planificación estatal. Las tempranas experiencias del Consejo Nacional de Posguerra (1944), el *Primer Plan Quinquenal* (1947-1951) y el *Segundo Plan Quinquenal* (1952-1956), constituyeron los primeros pasos en ese sentido.

Pero fue durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) que se inició la “época dorada” de la planificación en la Argentina. Mediante la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo responsable de “la coordinación y ejecución de los estudios y análisis requeridos para la formulación orgánica de los programas de desarrollo nacional” (Decreto N° 7290, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30/8/1961, p. 4.), la Comisión de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico, y el Consejo Federal de Inversiones, la planificación alcanzó una inédita envergadura institucional. La misma fue seguida por una multiplicación de planes de desarrollo, como el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969* elaborado durante el gobierno de Arturo Illia, el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* de la Revolución Argentina, y el *Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977* durante el tercer gobierno peronista (MÜLLER, 2011; TERESCHUK, 2007).

Este auge de la planificación fue orientado por un conjunto de lineamientos doctrinarios básicos. Éstos sostenían que la planificación era un instrumento válido para que los llamados países de “industrialización tardía” alcanzaran el “desarrollo”, y promovían el pasaje a la “segunda etapa” en la estrategia de industrialización sustitutiva: la provisión local de insumos críticos (acero, aluminio y petroquímicos), especialmente prestaciones de infraestructura de transporte y energía para la actividad económica (MÜLLER, 2011). Estos procesos eran apuntalados, por entonces, por las teorías difundidas por las organizaciones internacionales, muy especialmente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-UNESCO), que identificaban a la aplicación de técnicas adecuadas de planificación,

concebidas en la confluencia de saberes expertos, como las claves del éxito de una gestión y del crecimiento económico en los países latinoamericanos.

En este tránsito, las Fuerzas Armadas fueron un actor de primer orden. En asociación con la ampliación de sus funciones “extra-institucionales” (sobre todo, la del ejercicio del gobierno), los militares argentinos consolidaron una extensa militarización del aparato del Estado, iniciada en las primeras décadas del siglo XX y fortalecida al calor de la “época dorada” de la planificación. La consolidación de las orientaciones industrialistas en el seno de las instituciones militares justificó el desarrollo de una amplia estructura de empresas públicas en los sectores químico, siderúrgico, petrolífero y militar. Con la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1941 (Ley N°12709, *Boletín Oficial*, 24/10/1941, p. 2) bajo la dirección de Manuel Savio, el complejo militar-industrial argentino adquirió forma definitiva, constituido por un plantel de catorce fábricas propias, participación en ocho sociedades mixtas entre las más importantes del país (entre ellas SOMISA, Atanor, Duranor, HIPASAM, y Petroquímica General Mosconi), y nueve sociedades anónimas con mayoría estatal. El complejo gozó de una notable expansión durante la posguerra, estrechó los lazos entre los medios empresarios y castrenses, y convirtió a la actividad económica en una de las principales ocupaciones de las Fuerzas Armadas (CASTIGLIONE, 1992; ROUQUIÉ, 1981).

La década del sesenta y la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), reorientaron las doctrinas militares desde los objetivos básicos de la “industrialización defensiva”, hacia los más ambiciosos del “desarrollo” y la “modernización”, reuniendo dos conceptos que habían transitado separadamente en el pasado: la “seguridad” y el “desarrollo”, comprendidos ahora como precondición uno del otro. En 1968, el general Alejandro A. Lanusse, futuro presidente de la Argentina, afirmaba en la VIII Conferencia de Ejércitos Americanos que “el desarrollo es el factor principal de la lucha contra la subversión, restándole a la seguridad un rol complementario del cual hay que ser muy conciente” (“El Perfeccionamiento del Sistema Militar Interamericano”, Río de Janeiro, 24/9/1968).

Esta confluencia entre planificación, seguridad y desarrollo alentó exitosas experiencias de crecimiento en varios países latinoamericanos. En Brasil, tras el golpe militar de 1964 liderado por el general Humberto de Alencar Castello Branco contra el presidente João Goulart, se ponía en marcha la experiencia pionera del Ministerio de Planejamento e Coordenação Econômica, considerado pilar del “milagro económico” brasileiro. En la Argentina, donde se iniciaba la década de mayor crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XX (1964-1974), el régimen militar de la Revolución Argentina (1966-1973), observando atentamente la experiencia brasileira, puso en marcha un novedoso sistema de planificación. Durante la presidencia del general Juan Carlos Onganía (1966-1969), se estableció un complejo “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad Nacional”, que integraba tres subsistemas.

Por un lado, el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”, creado por Ley N° 16.964 y cuyo órgano ejecutivo era el preexistente CONADE, tenía por funciones:

- a) Determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional.
- b) Coordinar sus actividades con las del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad.
- c) Formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales; compatibilizarlos; coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo [...] (Ley N°16964, *Boletín Oficial*, 4/10/1966, p. 1).

Por otro lado, el “Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad”, coordinado por un nuevo organismo, el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), relacionaba tres planos fundamentales. La seguridad era definida como “la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”; la defensa nacional era concebida como “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la Seguridad Nacional”; finalmente, ambas eran inseparables del logro de “las exigencias del desarrollo” (Ley N° 16970, *Boletín Oficial*,

10/10/1966, p. 1). La Ley N° 16970 le asignaba a este Sistema objetivos idénticos a los del “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” (Ley N° 16970, *op. cit.*).

Finalmente, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), tenía como principal función programar y coordinar “las actividades de las unidades de investigación, promoviendo la inserción e integración de sus planes y acciones”, conectando “la actividad científico-técnica nacional con los planes nacionales de desarrollo y seguridad” (*apud* TERESCHUK, 2007).

El gobierno del general Alejandro A. Lanusse (1971-1973) dio dos pasos significativos en el sendero de la planificación. En mayo de 1971 aprobó por Ley N° 19039 el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*. En septiembre del mismo año, mediante la Ley N°19276, creó la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, “órgano de asesoramiento y de trabajo del CONADE, CONASE y CONACYT” (Ley N° 19.276, *Boletín Oficial*, 1/10/1971, p. 4), que debía asistir a la Junta de Comandantes en las funciones de gobierno, y servir como nexo con las Fuerzas Armadas.

El *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* y la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, fueron las canteras de las que se nutrieron, realizando sus primeras experiencias de gestión en planificación estatal, los desarrollistas del Proceso.

## **El Proceso de Reorganización Nacional y el Ministerio de Planeamiento**

Con el golpe de estado de marzo de 1976, que inició el gobierno del “Proceso de Reorganización Nacional”, la “época dorada” de la planificación llegó a su fin. La articulación entre seguridad y desarrollo que en el pasado inmediato había constituido un poderoso *ersatz*, ahora se había transformado en una letal combinación entre terrorismo de Estado, inspirado en las enseñanzas de los Ejércitos norteamericano y francés, y “normalización económica”, bajo el imperio de los principios del liberalismo económico.

El contexto de profundas transformaciones económicas mundiales de los años setenta alentaba esta transformación: con la aparición de un mercado financiero internacional de gran liquidez, y la reorientación de las doctrinas económicas, el liberalismo (aun en reformulación) aparecía como la única alternativa a la crisis del régimen de intervención estatal. La promesa del “desarrollo económico” como “devenir” necesario de las sociedades latinoamericanas perdía su potencia: los nuevos dictadores argentinos dejaban de mirar a Brasil para contemplar las primeras experiencias de los “Chicago Boys”, a la cabeza de las reformas económicas ensayadas por la dictadura chilena del general Pinochet.

Los tempranos anuncios del Ministro de Economía del general Jorge Rafael Videla, José Alfredo Martínez de Hoz, confirmaron la nueva orientación económica del régimen, la “filosofía del Proceso”: era necesario eliminar el déficit fiscal y la inflación (esta última producto, sobre todo, de la “emisión monetaria” orientada a cubrir el primero), condenar al Estado interventor y fortalecer a la “empresa privada” y al “mecanismo de mercado” como “principio básico, orientador de la actividad económica” (*Clarín*, 2/4/1976).

La gestión de Martínez de Hoz y su equipo debió sortear los obstáculos que le presentaron, desde varios espacios del gobierno autoritario, distintas fracciones que, por diferentes motivos, no compartían su fervor liberal (CANELO, 2008a). Esta oposición fue particularmente intensa entre los generales que integraban la fracción “dura” del Ejército, designados al frente de los Cuerpos de Ejército a partir de los cuales se zonificó el territorio argentino y se organizó el terrorismo de Estado. Se trataba de los generales Carlos Guillermo Suárez Mason (Cuerpo I), Ramón Genaro Díaz Bessone (Cuerpo II), Luciano Benjamín Menéndez (Cuerpo III), Santiago Omar Riveros (Institutos Militares) y Osvaldo Azpitarte (Cuerpo V); sus 2º Comandantes y Jefes de Estado Mayor, los generales Acdel Vilas, Fernando Santiago, Carlos Dalla Tea y Jorge Olivera Rovere; y Ramón Camps, Jefe de la Policía de la provincia de Buenos Aires (CANELO, 2008a; 2008b).

Durante los primeros años de la dictadura estos generales mantuvieron una presencia pública decisiva, dada la centralidad que, por entonces, tenía la “lucha antisubversiva”. Fervorosos promotores



del terrorismo de Estado que los había catapultado al centro de la escena, constituyeron el núcleo más intransigente de defensa de los “sacrificios” realizados por los “mártires” de la “guerra”. Pero no era sólo el común desempeño en tareas represivas lo que cohesionaban la identidad de esta poderosa elite militar: la misma había sido moldeada, también, al calor de otros factores que excedían con mucho sus posiciones “revolucionarias” en el plano del terrorismo de Estado, como sus trayectorias educativas y profesionales, y sus concepciones político-ideológicas comunes.

En efecto, la mayor parte de estos generales pertenecía a las armas de artillería y caballería<sup>4</sup>, y a la promoción 74 del Colegio Militar, de la que habían egresado en diciembre de 1945, en plena irrupción del peronismo en la escena política argentina. Tras haber sido objeto de los variados intentos de “peronizar” a las Fuerzas Armadas, varios de estos generales “duros” habían hecho sus primeras armas políticas en el bando antiperonista, participando en la revuelta de 1951 contra Perón, en la Revolución Libertadora en 1955 (que derrocó al régimen peronista) y en el bando “colorado” en los enfrentamientos intramilitares de 1962 y 1963. Además, estos generales habían desarrollado gran parte de su carrera profesional durante los años de la “época dorada” de la planificación estatal, desplegando una extensa trayectoria en el desempeño de cargos estratégicos en el complejo militar-industrial, especialmente en Fabricaciones Militares y en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), y en el Comando de Institutos Militares, que subordina a todos los organismos militares de formación y perfeccionamiento<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista político-ideológico, estos generales compartían el “repertorio clásico” del nacionalismo: sumatoria de “crítica del individualismo liberal y de la ‘partidocracia’, apología de la autoridad, el orden y la unidad del cuerpo nacional” (ALTA-MIRANO, 2001, p. 83). Además, su profundo antiperonismo y sus concepciones corporativistas los llevaban a rechazar cualquier posibilidad de acercamiento del régimen con las organizaciones civiles; finalmente, profesaban un renovado entusiasmo por la intervención estatal y el desarrollismo económico, especialmente en el ámbito de la industria para la defensa, que consideraban fundamental para el desarrollo bélico nacional. Estas convicciones nacional-desarrollistas

eran compartidas por otros grupos encumbrados del Ejército: por los “burócratas” militares y civiles que se encontraban al frente del complejo militar-industrial y de las poderosas empresas del Estado, por el gobernador de la provincia de Buenos Aires, general Ibérico Saint-Jean, y por la fracción “politicista” del Ejército, liderada por el general Viola, segundo Presidente del Proceso, entre otros (CANELO, 2008a).

Fue a fines de 1976 cuando se produjo el avance más contundente de los “duros” en la ocupación de los disputados territorios del aparato estatal. La oportunidad fue abierta por la confluencia de distintas necesidades del gobierno de Videla, entre otras, entregarle a los “duros” más poder en retribución por los “avances” represivos, y progresar en la elaboración de un Plan Político que le permitiera al gobierno autoritario frenar las presiones de la dirigencia política por un calendario electoral (CANELO, 2008a). Pero además, el gobierno de Videla necesitaba fortalecer las capacidades estatales que permitieran coordinar y planificar una estructura gubernamental virtualmente balcanizada, como consecuencia de la adopción del criterio de “reparto tripartito” del poder entre las Fuerzas Armadas<sup>6</sup>.

En septiembre de 1976, por Ley N°21.431, el gobierno autoritario creó una nueva cartera en el gabinete nacional, el Ministerio de Planeamiento. Pensado como un “superministerio”, el mismo debía armonizar “el ideario de la Junta y la labor del PEN”, coordinar la “tarea conjunta del resto del Gabinete nacional”, y “estar vinculado a los estados mayores de las tres fuerzas armadas” (*Somos*, 8/10/1976). Sus funciones eran, entre otras:

- 1) Entender en las tareas tendientes a mantener actualizado el proyecto nacional.
- 2) Proponer las Directivas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento.
- 3) Proponer las Directivas y Orientaciones para la elaboración de los planes en los distintos plazos, niveles, sectores y ámbito geográfico [...] (Ley N° 21.431, *Boletín Oficial*, 7/10/1976).

Como ministro era designado el general Ramón Genaro Díaz Bessone, nacido en 1925 en la provincia de Mendoza, del arma de artillería y de la promoción 74 del Colegio Militar, al igual que otros

“duros” del Ejército. Su designación no era casual: se trataba de un baluarte de la “lucha antisubversiva” que venía de desempeñarse como Comandante del Cuerpo de Ejército II, con sede en Rosario, provincia de Santa Fe, por lo que había tenido bajo su responsabilidad directa los centros clandestinos de detención montados por la dictadura en las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Pero además, Díaz Bessone poseía considerable experiencia en cargos públicos en el área de planificación: durante el gobierno de Onganía se había desempeñado en la Secretaría de Seguridad, y durante el gobierno de Lanusse había participado en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, y había sido designado oficial de enlace en la Secretaría de Estado de Planeamiento y Acción de Gobierno. Asimismo, había sido uno de los fundadores de la “Fundación Argentina Año 2000”, entidad civil dedicada a los estudios sobre prospectiva, a partir de la cual se habían creado distintos “Centros de Estudios Prospectivos”, integrados por civiles y oficiales retirados (*La Nación*, 23/10/1976; QUIROGA, 2004). La asociación había editado en 1972, bajo la dirección de Díaz Bessone, el *Proyecto Nacional Argentina Año 2000*, y varios de sus miembros lo acompañarían en la nueva cartera.

La puesta en actividad del nuevo “superministerio” fue controvertida. Para la opinión pública liberal, el mismo contradecía varios de los principios de la “filosofía del Proceso”. En primer lugar, la idea misma de “planificación” “es una palabra que hierde los oídos del liberalismo tradicional” (*Somos*, 8/10/1976); el diario liberal *La Nación* denunciaba que la planificación “entraña (riesgos) por la tendencia burocratizante de sus formas de trabajo” (*La Nación*, 2/9/1976). En segundo lugar, desmentía el propósito de racionalización estatal. La dotación de personal necesaria era estimada en 600 personas (*La Nación*, 24/11/1976), con amplia mayoría de civiles y militares retirados (CASTIGLIONE, 1992). El organismo incluía dos Secretarías, la de Planeamiento, a cargo del coronel Juan Carlos Duret, y la de Proyecto Nacional, a cargo del mismo Díaz Bessone, y nueve Subsecretarías, al frente de las cuales se encontraban varios ingenieros, economistas y oficiales retirados (*La Nación*, 26/10/1976). Por el contrario, grandes medios de comunicación de orientación desarrollista, como el diario *Clarín*, revelaban su entusiasmo por la

experiencia, explicando que la decisión del gobierno respondía a la necesidad de “encauzar la economía con vistas al mediano y largo plazo”, porque alcanzar el “estadio de país desarrollado” requería un proceso “debidamente planificado” (*Clarín*, 26/8/1976).

## El Proyecto Nacional

Una de las funciones más importantes del nuevo ministerio era la de redactar el Plan Político del régimen, el *Proyecto Nacional*, entendido como “proposición de una empresa y un destino para la nación, acorde con su perfil humano y su entidad histórica” (*Proyecto Nacional*, Ministerio de Planeamiento, 25/5/1977, p. 3). Las siguientes eran las tareas “operativas” a cumplir:

1.1 Someter los lineamientos generales de su encuadre conceptual, los objetivos y los cursos de acción propuestos para su logro, a la consideración de la Junta Militar. 1.2. Permitir definir la “Etapa Fundacional” en su verdadero alcance, y posibilitar las correcciones necesarias en materia de organización del Poder Político, ejercido por las Fuerzas Armadas [...] El objetivo real es la articulación de un nuevo sistema político apto para realizar y hacer irreversibles los logros de la intervención militar. 1.3. Servir de base para la consulta y la recepción de aportes de la comunidad a través de sus figuras y entidades más representativas y calificadas [...] 1.4. Predisponer las condiciones para el consenso y la adhesión activa al Proyecto. (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 3)

El *Proyecto Nacional* recuperaba varios postulados del *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* de la Revolución Argentina. De acuerdo con el documento de 1971, tras el agotamiento del “proyecto argentino conformado entre los años 1853 y 1880”, era necesario un “nuevo Proyecto Nacional que rescate valores y elementos positivos, incorpore y permita generar nuevos valores, motive el consenso y permita afrontar el desafío que plantea el futuro” (*Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, Presidencia

de la Nación, Secretarías del CONADE y del CONASE, 1971, p. 3). El documento de Díaz Bessone también atribuía la “decadencia argentina” al agotamiento, durante la década del ‘30, del “Proyecto Nacional de la generación del 80”, “clase dirigente ilustrada, sólida, con sus raíces hundidas profundamente en esta tierra”, a partir del cual “la Argentina se quedó sin política y sin proyecto” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 8 y 62). La crisis argentina sólo podía ser corregida por una “nueva generación del Ochenta”, que emprendiera la fundación de una “Nueva República”, “sustentada en los Valores del Ser Nacional” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 321).

El documento de Planeamiento presentaba las mismas concepciones políticas elitistas y corporativistas de la Revolución Argentina. Señalaba que “el desplazamiento de las elites del pensamiento y su reemplazo en el poder por una sociedad de masas, constituye el factor acelerador de la descomposición total de la vida Republicana [...]” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 90). El texto despreciaba la representación política partidaria, que “no debía ejercer el monopolio de la democracia”, y jerarquizaba en su reemplazo a los “cuerpos intermedios” o “asociaciones intermedias” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 333). La marca del Onganiato se revelaba, también, en los largos plazos temporales previstos para la “recuperación”: la “Nueva República” sería alcanzada en no menos de “doce años” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 354).

De acuerdo con el *Proyecto Nacional*, el planeamiento, la consulta y la decisión eran las etapas a partir de las cuales debía organizarse la tarea gubernamental, al igual que durante la Revolución Argentina. La etapa de planeamiento consistía en el diseño de un plan general (el *Proyecto Nacional*). Al igual que lo habían reconocido los redactores del *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, la etapa de consulta implicaba el “intercambio de opiniones con los argentinos [...] con excepción de los que han sido juzgados por corruptos y subversivos” (*La Nación*, 12/8/1977). La etapa de decisión descansaba, finalmente, en el órgano soberano del esquema gubernamental, la Junta Militar.

En términos económicos, el *Proyecto Nacional* denunciaba “prejuicios doctrinarios, influencias ideológicas e intereses de grupos (que) impidieron la aplicación de una política económica realista, eficiente y pragmática, asentada sobre bases éticas, al verdadero

servicio de los intereses nacionales” (p. 90). Mientras que Martínez de Hoz y su equipo reclamaban la reducción de los gastos estatales y la privatización de las empresas públicas, el *Proyecto Nacional* proponía una activa presencia estatal:

[...] es preciso que el Estado, así como retiene el monopolio de la fuerza armada, retenga la función reguladora de la economía, paradójicamente (sic.) delegada en los propios intereses económicos. Las llamadas “fuerzas económicas” no son un *factor de poder* legítimo [...] ellas son sí, *grupos de presión* [...]” (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 281, énfasis en el original).

El Estado debe cumplir el papel de gerente del bien común velando por el interés nacional, promoviendo el desarrollo, creando condiciones propicias, moderando los intereses individuales y sectoriales para beneficio del conjunto de la Comunidad Nacional [...] (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 323)

Estos principios se inspiraban en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*, que había postulado:

1. Asegurar el ejercicio de la soberanía nacional, aumentando la capacidad de decisión propia en todos los campos. 2. Promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, armónico y equilibrado. (...) 5. Promover el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de la empresa de capital nacional, industrial-agropecuaria, con una sólida industria de base y una infraestructura apropiada, tendiendo a un desarrollo científico-tecnológico propio y a una mayor productividad del sistema económico. (*Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, op. cit.*, p. 3).

En la misma línea, el *Proyecto Nacional* llamaba a

a) Preservar el poder de decisión nacional frente a la acción de los países desarrollados y las empresas transnacionales; b)

Definir las características del desarrollo económico argentino conforme a los valores esenciales de nuestra nacionalidad [...]; c) Alcanzar la más alta tasa posible de crecimiento económico; [...]; e) Adoptar una política tecnológica de acuerdo con la naturaleza de los factores productivos del país [...]; g) Delinear y ejecutar un plan de inversiones públicas acorde con los criterios de orientación y eficiencia, fijados conforme a los principios establecidos; h) Adecuar el accionar del capital extranjero y de las empresas transnacionales a los reales intereses y prioridades de la economía argentina. (*Proyecto Nacional, op. cit.*, p. 310-311).

La Junta Militar aprobó el *Proyecto Nacional* a principios de agosto de 1977, habilitando el inicio de la “etapa de consulta”, con el objetivo de recibir “aportes de personas y entidades representativas” (*La Nación*, 3 y 12/8/1977). Pero el apoyo más decidido al documento de Planeamiento fue el otorgado por los “duros” en un documento reservado de mayo de 1977, el *Plan Nueva República*, elaborado por el general Jorge Olivera Rovere (ex 2º Comandante del Cuerpo I), Secretario General del Estado Mayor del Ejército. El texto proponía “encarar por el sector público el incremento de la infraestructura requerida para el desarrollo”, y el “desarrollo de industrias básicas” y “polos de desarrollo” en el interior del país, al tiempo que recomendaba, en un tiro por elevación al plan económico de Martínez de Hoz, avanzar “con el menor costo social posible”. También sostenía que “un cambio realmente profundo y renovador sólo podrá efectuarse y consolidarse en un período que no podrá ser menor a los 12/15 años” (*Plan Nueva República*, Secretaría General del Estado Mayor General del Ejército, mayo de 1977, p. 3 y ss.).

A pesar de estos apoyos, el Ministerio de Planeamiento y el *Proyecto Nacional* tuvieron corta vida: a fines de diciembre de 1977, Díaz Bessone presentó su renuncia y pidió el retiro militar. Las causas se encontraban tanto en el plano internacional como en el plano interno. Por un lado, la asunción del demócrata Jimmy Carter como presidente de los Estados Unidos motivó un significativo viraje en la política exterior del país del Norte a favor de la protección de los derechos humanos. Esta modificación auguraba, entre otros

efectos locales, una considerable reducción de la asistencia militar a los países que los violaran, y recomendaba desactivar el escenario de la “lucha antisubversiva” como principal recurso de legitimación del gobierno militar, reduciendo la presencia de los “duros” como cara visible del régimen.

Por otro lado, distintas áreas estratégicas del gobierno resistieron el avance de los “duros”. La prensa interpretaba que la renuncia de Díaz Bessone respondía a “disímiles apreciaciones entre su cartera y la de Economía sobre [...] algunos temas referidos a la futura estructura económica nacional” (*La Nación*, 31/12/1977). *La Nación* señalaba, además, que la sanción de la Ley Nacional de Planeamiento había sido bloqueada por el Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía, ya que “convertía prácticamente a la cartera de Planeamiento en una especie de ‘superministerio’, que invadía jurisdicciones” (*La Nación*, 3/1/1978).

También las Secretarías de los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza criticaron ásperamente el texto de Planeamiento en el documento reservado *Crítica al Proyecto Nacional*, afirmando que “[...] No se identifica claramente el modelo económico y el esquema de crecimiento a adoptar [...] No tiene una sustentación política visualizable.” (*Crítica al Proyecto Nacional*, Secretarías de los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, 1977). Finalmente, los miembros de la Secretaría General de la Presidencia, en un trabajo reservado titulado *Comentario sobre el Documento “Plan Nueva República”*, criticaron duramente el *Plan Nueva República* del general Olivera Rovere, afirmando que “b) Constituye un conjunto de aspiraciones que, sin una sistematización suficiente, no alcanzan a conformar ni un programa de gobierno ni un plan de acción política.” (*Comentario sobre el Documento Plan Nueva República*, Secretaría General de la Presidencia, 1977, p. 3-4, énfasis en el original).

El 24 de enero de 1978 asumió como nuevo Ministro de Planeamiento el general Carlos Laidlaw, saliente Secretario de Inteligencia del Estado. Finalmente, el Ministerio de Planeamiento no sobrevivió a la reforma del gabinete de octubre de 1978, tras la que fue degradado a una Secretaría dependiente de la Presidencia de la Nación.



## Consideraciones finales

La creación del Ministerio de Planeamiento durante la última dictadura argentina respondió al avance de la fracción “dura” del Ejército, favorecido por la confluencia coyuntural de distintas necesidades del gobierno del general Videla. El análisis de los orígenes, trayectorias educativas y profesionales, y posicionamientos político-ideológicos de esta fracción militar nos habla de una elite cohesionada por factores que exceden con mucho el común desempeño de tareas represivas, revelando además los límites analíticos de la imprecisa (aunque ampliamente utilizada) categoría de “duros”.

Mediante la identificación de las experiencias de esta fracción previas a la dictadura, el análisis de su propuesta política y económica, y la evaluación de los apoyos y resistencias generadas por su propuesta, es posible cuestionar consistentemente dos de las premisas que, señalamos, hegemonizan la caracterización de la dictadura argentina de 1976. En primer lugar, su plena identificación con el liberalismo; en segundo lugar, su radical novedad en relación con las experiencias autoritarias precedentes, especialmente la Revolución Argentina.

La experiencia de Planeamiento es una muestra contundente de la heterogeneidad existente en las políticas y en el funcionariado del Proceso. Una de las fuentes de esta heterogeneidad puede ser encontrada en las experiencias previas de gobierno de gran parte de sus funcionarios. En el caso de la fracción “dura” del Ejército, fueron las experiencias de planificación de la Revolución Argentina las que moldearon sus percepciones, cristalizadas en el *Proyecto Nacional*, acerca del lugar que debía alcanzar la intervención estatal en la orientación económica, y la importancia de alcanzar un desarrollo sostenido.

El fracaso del Ministerio de Planeamiento, motivado por factores tan coyunturales como los que habilitaron su creación, también fue una demostración temprana (y políticamente costosa) de los límites y contradicciones de la experiencia autoritaria. El gobierno militar perdió la primera oportunidad de consensuar internamente el Plan Político que debía permitirle anticiparse a las presiones de la dirigencia política por la apertura electoral, lo que lo obligó a someterse a un complejo proceso de “compatibilización interna”

de distintos documentos institucionales<sup>7</sup>. El resultado de este largo camino fueron las tardías *Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional*, hechas públicas en diciembre de 1979, que fueron arrastradas por el derrumbe de la economía argentina en 1980. Asimismo, la ausencia de una instancia coordinadora de la estructura gubernamental, fragmentada por el “reparto tripartito” del poder, provocó una progresiva balcanización del Estado, que llegó a su punto culminante con la desvinculación de la Armada y la Fuerza Aérea del gobierno en 1982, tras la vergonzosa derrota militar en la Guerra de Malvinas contra Gran Bretaña.

El ocaso de Planeamiento implicó, también, el los “duros”, aunque éste fue menos abrupto. Aunque a fines de 1979 todos estos generales habían pasado a retiro militar, disfrutaron de una renovada popularidad durante fugaces pero memorables “cruzas nacionales” en el futuro: el conflicto limítrofe con Chile por el Canal de Beagle y el Campeonato Mundial de Fútbol en 1978, y la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en 1979. De mano del general Leopoldo F. Galtieri lideraron la “cruzada antisubversiva” de exportación del terrorismo a países limítrofes y centroamericanos, y lideraron los arrebatos nacionalistas de la trágica experiencia de Malvinas. Tras la transición a la democracia en 1983, se renovaron en distintas organizaciones de militares retirados (CANELO, 2012) y asociaciones cívico-militares de defensa del terrorismo de Estado, como Familiares y Amigos de Muertos por la Subversión (FAMUS), mientras que varias de sus reivindicaciones (entre ellas, la defensa de los escenarios “heroicos” de la “lucha contra la subversión”) fueron enarboladas por la fracción militar “carapintada”, que protagonizó cuatro sublevaciones contra las presidencias constitucionales de Raúl Alfonsín y Carlos Menem entre 1987 y 1990.

De todos los desarrollistas de la “dictadura liberal”, fue Díaz Bessone quien tuvo la mayor sobrevida. Activo defensor de la represión, durante los años noventa llegó a desempeñarse como presidente del tradicional Círculo Militar, histórico “foro político” de las Fuerzas Armadas argentinas, desde donde combatió ferozmente las “autocríticas” sobre el terrorismo de Estado impulsadas por el entonces Jefe del Ejército, general Martín Balza, logrando

finalmente su expulsión de la institución (CANELO, 2012). En 2012, finalmente, fue condenado a prisión perpetua por los crímenes cometidos durante la dictadura.

### **THE DEVELOPERS OF THE ‘LIBERAL DICTATORSHIP’. THE EXPERIENCE OF THE MINISTRY OF PLANNING DURING THE PROCESO DE REORGANIZACION NACIONAL IN ARGENTINA**

**Abstract:** The paper discusses with two of the assumptions that give supremacy in the collective memory and common sense, the characterization of the last Argentina’s military dictatorship (1976-1983): one that holds its complete identification with liberalism, and the other that affirms its radical novelty in relation to the previous authoritarian experiences, especially the Argentina Revolution (1966-1973).

Drawing on the analysis of unpublished sources and confidential documents, the article analyzes the conflict of the Ministry of Planning carried out by the dictatorship between 1976 and 1977, and its most important product, the Proyecto Nacional. It reconstructs the origins, the educational and career paths of the military fraction that carried on that experience, the “hard” Army, identifies their relative weight in the government structure, analyzes the nature of their economic and political proposal, assesses the support and resistance generated in the military government and various sectors of opinion, and explains the reasons for its decline.

**Keywords:** Recent history. Dictatorships. State planning.

### **Notas**

<sup>1</sup> Entre 1930 y 1976 se ejecutaron seis golpes de Estado triunfantes en la Argentina, además de innumerables golpes fallidos, pronunciamientos y planteos castrenses contra las autoridades constitucionales.

<sup>2</sup> Estas distancias no han permitido aún, por ejemplo, evaluar la pertinencia del clásico concepto de “Estado Burocrático-autoritario” acuñado por O’Donnell (1982) para conceptualizar la experiencia de 1966 y otras experiencias autoritarias contemporáneas en distintos países latinoamericanos (entre ellos, Brasil), para dar cuenta de la dictadura de 1976. Una excepción es el trabajo de Schamis (1991).

<sup>3</sup> Sobre la caracterización de estas fracciones, consultar Canelo (2008a; 2008b), Heredia (2004), O’Donnell (1997) y Novaro y Palermo (2003).

<sup>4</sup> Las unidades del Ejército Argentino se clasifican en cinco armas: caballería, infantería, artillería, ingenieros y comunicaciones.

<sup>5</sup> Una reconstrucción detallada de las trayectorias educativas y profesionales de estos generales puede ser consultada en Canelo (2008a).

<sup>6</sup> Con el propósito de evitar los conflictos y la personalización del poder que habían caracterizado el gobierno de la Revolución Argentina, y de acuerdo con las recomendaciones de la DSN, el Proceso estableció un “esquema de poder” basado en dos reglas fundamentales: la supremacía de la Junta Militar sobre el Presidente de la Nación y el “reparto tripartito”. De acuerdo con este último, los máximos órganos de gobierno, como la Junta Militar o la Comisión de Asesoramiento Legislativo que reemplazaba al Congreso Nacional, etc., al igual que el gabinete nacional, las gobernaciones provinciales, las intervenciones a los medios de comunicación, a las obras sociales, a los directorios de empresas públicas, entre otros, debían ser repartidos en un 33% para cada una de las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

<sup>7</sup> Los más importantes fueron las Consideraciones sobre el proceso de institucionalización y el Movimiento de Opinión Nacional. Documento de Trabajo, de la Armada Argentina, (octubre de 1977); el Plan de Acción Política de la Propuesta de Unión Nacional de la Secretaría General de la Presidencia (noviembre de 1977); las Bases políticas del Ejército para el Proceso de Reorganización Nacional, del Ejército Argentino (marzo de 1978) y las Bases Políticas para la Reorganización Nacional. Documento de Trabajo, de la Fuerza Aérea Argentina (julio de 1978). Hemos trabajado estos documentos reservados y el proceso de compatibilización en Canelo (2008a).

## Referencias

ALTAMIRANO, Carlos. *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel, 2001.

BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Ley N° 12709, 24/10/1941, p. 2; Decreto N° 7290, 30/8/1961, p. 4; Ley N° 16964, 4/10/1966, p. 1; Ley N° 16970, 10/10/1966, p. 1; Ley N° 19.276, 1/10/1971, p. 4; Ley N° 21.431, 7/10/1976.

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

\_\_\_\_\_. Las “dos almas” del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981). In: *Páginas*, n. 1, p. 69-85, 2008b.

\_\_\_\_\_. La politique sous la dictature argentine. Le Processus de réorganisation nationale ou la tentative inachevée de refonte de la société (1976-1983). In: *Vingtième Siècle*, n. 105, p. 81-92, 2010.

\_\_\_\_\_. La responsabilidad y la convicción. Las “Autocríticas” del general Balza y su impacto en la interna militar argentina durante los años noventa. In: *Militares e Política*, n. 7, p. 100-116, 2012.

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

DIARIO CLARÍN. Ejemplares del 2/4/1976 y 26/8/1976.

DIARIO LA NACIÓN. Ejemplares del 23/10/1976, 2/9/1976, 26/10/1976, 24/11/1976, 3/8/1977, 12/8/1977, 31/12/1977 y 3/1/1978.

DOCUMENTO. *El Perfeccionamiento del Sistema Militar Interamericano*. Río de Janeiro, 24/9/1068.

DOCUMENTO. Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, Secretarías del CONADE y del CONASE, Presidencia de la Nación Argentina, 1971, p. 3.

DOCUMENTO RESERVADO. Comentario sobre el Documento Plan Nueva República, Secretaría General de la Presidencia, República Argentina, 1977, p. 3-4.

\_\_\_\_\_. Crítica al Proyecto Nacional. Secretarías de los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, República Argentina, 1977, s/d.

\_\_\_\_\_. Plan Nueva República. Secretaría General del Estado Mayor General del Ejército, República Argentina, mayo de 1977, p. 3 y ss.

\_\_\_\_\_. Proyecto Nacional. Ministerio de Planeamiento de la República Argentina, 25/5/1977, p. 3, 8, 62, 90, 281, 310-311, 321, 323, 333, 354.

HEREDIA, Mariana. El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. In: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

MÜLLER, Alberto. La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro. In: *Realidad Económica*, n. 260, 2011.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. *La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

\_\_\_\_\_. Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina. In: \_\_\_\_\_. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

QUIROGA, Hugo. *El tiempo del Proceso. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2004.

REVISTA SOMOS. Ejemplar del 8/10/1976.

ROUQUIÉ, Alain. *Poder militar y sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 1981.

SCHAMIS, Héctor. Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism. In: *Comparative Politics*, v. 23, n. 2, p. 201-220.

SIDICARO, Ricardo. El régimen autoritario de 1976: refundación frustrada y contrarrevolución exitosa. In: QUIROGA, Hugo; TCACH, César (Comps.). *A veinte años del golpe. Con memoria democrática*. Rosario: Homo Sapiens, 1996.

TERESCHUK, Nicolás. Organismos de planificación y estado desarrollista en la Argentina (1943-1975). In: *I Jornadas de Economía Política de la UNGS*, 2007.

Recibido em: 30/05/2012

Aprovado em: 10/09/2012