

Universidad Torcuato Di Tella
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Maestría en Ciencia Política

“Política Industrial en un Régimen Autoritario: Instituciones, Coaliciones y Políticas
Contradictorias en la Primera Presidencia de Videla, Argentina (1976-1978)”

Tesis para la obtención del título de Magíster en Ciencia Política

Alumno: Miguel Ignacio Mamone

Director: Dr. Alejandro Bonvecchi

Agosto 2015

Resumen

Esta tesis propone una reinterpretación de la política industrial en regímenes autoritarios. Adoptamos una mirada “política” de las dictaduras militares, con especial atención a cómo su diseño institucional para compartir el poder, influye sobre el proceso de las políticas públicas. Desafiando las nociones tradicionales sobre regímenes no democráticos y sobre las capacidades estatales necesarias para promover la industrialización, entendemos que la manera en que se resuelve la disputa por el poder de las facciones de un régimen militar impacta de lleno en la decisión y el diseño de la política industrial, creando inconsistencias con el objetivo defensivo, establecido al inicio del régimen autoritario. Analizamos empíricamente el caso de la nueva política industrial establecida en 1977 en Argentina, durante la primera presidencia del general Videla. La premisa general es que el complejo diseño institucional del régimen autoritario explica la paradoja por la que el gobierno militar que buscaba disciplinar a la burguesía nacional otorga generosas rentas para ciertos sectores industriales. Con una metodología de *process-tracing*, inferimos y probamos los mecanismos causales presentes en una serie de hipótesis sobre la especial relación entre dictadores militares, funcionarios y empresarios, basadas en los aportes institucionalistas sobre regímenes autoritarios. El análisis de la evidencia permite sostener que la política industrial de la última dictadura militar argentina no es producto de desarrollistas ni liberales, sino de militares, que utilizan la distribución de poder económico mediante beneficios impositivos para asegurar su supervivencia política. La investigación busca ser un aporte teórico y empírico al estudio de las instituciones por las que regímenes autoritarios deciden y diseñan la política industrial en países en desarrollo.

Palabras clave:

Política Industrial – Régimen Autoritario – Militares – Empresarios – Argentina

I. Introducción¹

La presente tesis propone una reinterpretación de la política industrial en regímenes autoritarios. Busca ser un aporte teórico y empírico al estudio de las instituciones por las que se decide y diseña la política industrial en países en desarrollo con regímenes autoritarios. En esta investigación, rechazamos el supuesto según el cual los dictadores militares serían meros agentes del poder económico, o de potencias extranjeras, y las políticas públicas, simples expresiones de las preferencias de esos principales poderosos. De hecho, sostendremos que en los regímenes autoritarios, la política industrial –como otras medidas económicas- obedece a la compleja trama de facciones y vetos mutuos del selectorado. Los regímenes militares son autoritarismos en los que el acceso y ejercicio de poder está restringido al líder de un selectorado basado en el manejo profesional de las armas, regido por relaciones de jerarquía, disciplina, funciones y especialidades (Bueno de Mesquita et al 2033; Geddes 1999). Demostraremos que la manera en que se resuelve (o intenta resolver) la disputa por el poder de las facciones de ese selectorado impacta de lleno en la decisión y diseño de la política industrial, creando obstáculos para el objetivo económico defensivo establecido por el régimen autoritario. El complejo diseño institucional del régimen autoritario explica la paradoja por la que el gobierno militar que buscaba disciplinar a la burguesía nacional otorga generosas rentas para ciertos sectores industriales.

Analizaremos empíricamente estas ideas con una investigación sobre el régimen de promoción industrial de la ley 21.608, sancionada en la primera presidencia del general Jorge R. Videla (Argentina, 1976-1978), con una metodología de *process-tracing*, a partir de un original trabajo de archivo documental, entrevistas, notas de prensa y fuentes secundarias. La dictadura militar que derrocó al gobierno peronista el 24 de marzo de 1976 estableció en sus inicios como objetivo defensivo fundamental la destrucción de las bases de la “*coalición populista*” de políticos, trabajadores y empresarios nacionales, para reorganizar las relaciones productivas y distributivas sobre los principios de una economía de mercado (Canitrot 1980; 1981; Martínez de Hoz 1991; Schamis 1999). En función de ello, los sucesivos presidentes

¹ Deseo agradecer por sus comentarios, sugerencias y opiniones, en primer lugar, a mis tutores Alejandro Bonvecchi y Lucas González, y a Carlos Gervasoni, Paula Canelo, Ana Castellani, Martín Schorr, Marcelo Rougier, Rosendo Fraga, Ricardo López Murphy, Daniel Raimundes, Benjamín García Holgado e Ignacio López, y por su asistencia en el acceso al material utilizado al personal del Archivo General de la Nación, la Biblioteca del Ministerio de Economía de la Nación, el Centro de Documentación e Información del Instituto de Investigaciones Gino Germani, el Equipo de Modernización del Sistema de Archivos y la Biblioteca Nacional de Aeronáutica del Ministerio de Defensa, y la Biblioteca de la Universidad Torcuato Di Tella. Este trabajo ha sido realizado con asistencia financiera provista por la Beca Interna de Postgrado Tipo I del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

militares del régimen autoritario implementaron políticas económicas “neoliberales” de apertura comercial, estabilización monetaria y racionalización de las cuentas públicas, como así también políticas refundacionales como la reforma financiera y la desregulación de varios mercados (Basualdo 2013; Gerchunoff y Llach 2010; Sourrouille et al 1985). Sin embargo, un año después del inicio de la dictadura, el general Videla firmó una ley de promoción industrial redactada por el equipo económico de Martínez de Hoz. La misma concedía generosos beneficios impositivos para empresarios y empresas manufactureras en general, y las industrias básicas y para la defensa, en particular. El balance general de esta política industrial es altamente negativo para el fisco nacional, el funcionamiento y la organización del sector industrial, el desarrollo local de tecnología y la distribución del ingreso. Pero fundamentalmente, la política industrial comporta una paradoja en el contexto del régimen militar “neoliberal”: los beneficios selectivos para determinadas provincias e industrias profundizan la intervención del Estado en la planificación y financiamiento del sector manufacturero, generando nuevas rentas para empresas surgidas del modelo de industrialización sustitutiva de posguerra, lo que disminuye el control fiscal de los funcionarios liberales del gobierno militar.

El análisis de economía política que aquí proponemos intenta traer a la luz la lógica política de la política industrial en un régimen autoritario de tipo militar. ¿Por qué la dictadura militar subsidiaba la fabricación nacional de acero y plásticos al mismo tiempo que impulsaba la apertura comercial? ¿Por qué Videla aumentó los beneficios creados por Perón para las industrias básicas? ¿Eran los militares simples agentes de la burguesía? En todo caso, ¿por qué los funcionarios liberales aceptaron y ayudaron a financiar esta política?

Para dar respuesta a estos interrogantes, la investigación intenta reconciliar las literaturas sobre regímenes autoritarios, capacidades estatales y coaliciones sociales. Como señala Robinson (2009), la política industrial solo puede entenderse cuando se analizan qué intereses representa, quiénes movilizan esos intereses, y cuáles son las instituciones políticas que estructuran la toma de decisiones públicas. En la revisión de la literatura retomamos los aportes clásicos sobre capacidades estatales y coaliciones sociales para identificar actores, intereses, reglas y recursos que suelen dar origen y forma a la política industrial. Pero cualquier análisis sobre políticas públicas en regímenes autoritarios como el aquí propuesto tiene que considerar las instituciones políticas por la que los dictadores toman decisiones y comparten poder con los miembros de su coalición. Por ello, recurrimos a la nueva economía política del autoritarismo (Haber 2006; Wintrobe 1998) y la teoría del selectorado (Bueno de

Mesquita et al 2003), que muestra un renovado interés por estudiar las instituciones de las dictaduras, desafiando así las nociones tradicionales sobre regímenes no democráticos, caricaturizados como expresiones de poder absoluto e ilimitado, o como títeres de intereses siniestros. Adoptamos una mirada política de los autoritarismos, con especial atención a cómo su diseño institucional para compartir el poder político influye sobre el proceso de las políticas públicas, en un caso como el del Proceso de Reorganización Nacional en Argentina, en el que estaba cerrado el Congreso, suspendida la actividad partidaria, e intervenidos los sindicatos y las asociaciones empresarias.

La investigación formula hipótesis originales sobre las causas y mecanismos que permitieron la existencia de políticas inconsistentes en materia industrial en Argentina. Suponemos que en un régimen autoritario de tipo militar, la política industrial no es decidida ni diseñada por desarrollistas ni liberales, sino por militares. La manera en que se decide y diseña la política pública depende de la organización institucional de la dictadura militar. Cuando las instituciones facilitan la fragmentación y la multiplicación de vetos, es posible que la política-producto sea contradictoria, inconsistente, con el objetivo defensivo del régimen autoritario. La promoción industrial que genera rentas económicas parece contradecir los objetivos económicos del régimen autoritario, pero no el objetivo político de los dictadores: mantenerse en el cargo. Los militares tienden a formar facciones sobre temas profesionales (Geddes 1999; Svulik 2009), pero en un país como la Argentina donde han tenido amplia participación política, esas facciones se multiplican al tomar el gobierno por la fuerza y vuelven naturalmente inestable su propia coalición (Battaglino 2005; Canelo 2008). Por ello, crean instituciones para compartir poder y recurren a la política distributiva para impedir el surgimiento de retadores internos, incluso con herramientas que contradicen el objetivo defensivo de destrucción de la coalición populista. Asimismo, el establecimiento de la ley de promoción industrial es un compromiso doble del dictador: con el equipo económico liberal (por ello, establece un cupo fiscal en el presupuesto y extiende beneficios impositivos a empresas extranjeras) y con la facción estatista de las fuerzas armadas, que deseaba ampliar el complejo militar-industrial centrado en las industrias básicas. Entendemos que ese compromiso obedece al balance de poder entre las facciones militares, y entre las fuerzas armadas y los funcionarios civiles, cristalizado en un diseño institucional que fragmenta las competencias y toma de decisiones.

Esperamos que nuestra contribución sea doble. En primer lugar, teórica. La reinterpretación propuesta de la política industrial en regímenes autoritarios invita a repensar

los intereses, las preferencias de política pública, los recursos disponibles y los mecanismos utilizados por las facciones del régimen autoritario para imponer políticas con efectos importantes para firmas y empresarios. Ello nos permitirá entender mejor la especial relación que existe en los regímenes militares entre dictadores militares, funcionarios civiles y empresarios. El análisis de economía política avanza con una teorización sobre las facciones militares y los conflictos internos del régimen y las instituciones de gobierno que establecen, lo que nos permitirá entender la adopción de una política industrial generosa en rentas en una dictadura aparentemente liberal. En segundo lugar, desde un punto de vista empírico, el estudio de los orígenes y vigencia de la promoción industrial en Argentina contribuye a evaluar una política industrial con claros ganadores y perdedores en términos de firmas, sectores económicos y provincias, que genera un gasto tributario mayúsculo que desafía el discurso y la lógica de achicamiento del sector público y de liberalización de los mercados. Asimismo, esta tesis constituye uno de los primeros estudios académicos que utilizan como fuentes primarias los documentos originales de la Comisión de Asesoramiento Legislativo y las Actas de la Junta Militar del Proceso de Reorganización Nacional. El material analizado constituye una oportunidad única para indagar sobre el proceso de toma de decisiones, las facciones militares y las relaciones del régimen con los empresarios. La investigación tiene, por todo ello, una significativa relevancia normativa. Sostener que los gobernantes autoritarios utilizan la promoción industrial para recompensar o comprar el apoyo de ciertas empresas, implica que los dictadores ponen la política económica al servicio de su objetivo político de sobrevivir en el cargo frente a las amenazas de facciones rivales. El trabajo de investigación propone descartar análisis apresurados que atribuyen el contenido de las políticas públicas a la pertenencia social del elenco gobernante.

Esta tesis se organiza de la siguiente manera. En la sección II, presentamos una revisión de la literatura que analiza la política industrial desde los modelos de desarrollo económico, las capacidades estatales y las coaliciones distributivas, para luego introducir en la sección III la economía política de los regímenes autoritarios. En la sección IV, proponemos una reinterpretación teórica de la política industrial en regímenes autoritarios de tipo militar enfocándonos en cómo el arreglo institucional, por el que las facciones buscan compartir el poder, se traduce en una política industrial contradictoria con el objetivo defensivo del régimen. La sección V explica el diseño de investigación utilizado. En la sección VI, el estudio empírico utiliza fuentes primarias y secundarias para brindar evidencia sobre los intereses, preferencias y recursos de las facciones militares, los funcionarios civiles y los

empresarios nacionales, y su participación en la formulación y diseño de la política industrial. En la sección de conclusiones, discutimos las implicancias del estudio para el conocimiento sobre política industrial en países en desarrollo y las consecuencias de la adopción de determinadas instituciones de gobierno en regímenes autoritarios.

II. Capacidades estatales, coaliciones sociales y política industrial

El problema de la política industrial como oportunidad para la modernización y el desarrollo económico, con el desafío político que ello implica, ha sido un tema recurrente en las ciencias sociales. La política industrial es una política pública que promueve la radicación y expansión del sector manufacturero para modernizar la estructura productiva de una comunidad (Cimoli, Dosi y Stiglitz 2009; Robinson 2009). El objetivo *social* de modernizar la producción mediante la industrialización responde a la necesidad *económica* de proteger desde el Estado a las industrias nacientes hasta que maduren, debido a la insuficiencia del mercado para generar economías de escala y conocimiento acumulado. Lo que, a su vez, comporta una lógica *política* de favorecer y/o castigar a ciertos sectores económicos, firmas y regiones. En principio, los gobiernos de los países en desarrollo pueden hacer política industrial con diversas estrategias e instrumentos: fomentando la innovación científico-tecnológica local a través de consejos de investigación, empresas estatales, bancos de desarrollo y requisitos de insumos nacionales; la promoción en forma de desgravaciones impositivas y/o créditos subsidiados; la política comercial y arancelaria; la regulación estatal de la gobernanza corporativa; y la inversión en capital humano, como la educación pública y el sistema de capacitación laboral (Baruj et al 2009; Di Maio 2009; Pack y Saggi 2006).

Numerosos estudios han intentado explicar cómo se diseña e implementa la política industrial en países en desarrollo, como América Latina y el sudeste asiático. El estructuralismo enfatiza la relación entre los cambios en la estructura socioeconómica –como la geografía, la heterogeneidad social, la distribución del ingreso- y las políticas públicas (ver, Fajnzylber 1984; Schrank 2007). Con Hirschman (1958) y Gerschenkron (1962), el desarrollismo introdujo la importancia de la acción del Estado a la crítica basada en la condición periférica de las economías de industrialización tardía. Una relación inteligente y eficiente con los empresarios exige algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: demanda un Estado con “*autonomía enraizada*”. Se trata de una autonomía inserta “*en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la*

sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas” (Evans 1996: 39).

Una extensa literatura sobre modelos de desarrollo (entre otros, ver, Amsden 2001; Amsden y Takashi 1995; Ansaldi 2004; Shapiro y Taylor 1990; Wade 1990) contribuyó teórica y empíricamente a precisar las características institucionales que debía reunir el Estado, pero también el sector empresario, para promover eficaz y sustentablemente la industrialización. A esa tradición de estudios neoinstitucionalistas muy difundida en ciencia política, se suman las contribuciones sobre coaliciones distributivas y la organización de los intereses económicos (Acuña 1995; Etchemendy 2011; McGillivray 2004; Robinson 2009; Schamis 1999; Schneider 2004), capacidades estatales (Baruj et al 2009; Cimoli, Dosi y Stiglitz 2009; Johnson 1982; López 2006; Pack y Saggi 2006; Sikkink 1991) y carreras políticas y burocráticas de la elite estatal (Schneider 1991). En base a estos antecedentes, existe cierto consenso académico de que la política industrial no es neutra, sino que genera ganadores y perdedores en distintos sectores, grupos y regiones de una sociedad, y que prospera cuando hay una confluencia de firmas organizadas a favor de la promoción, un sistema financiero local desarrollado, y un Estado fuerte, coherente, con una burocracia profesional y autónoma, que puede imponer estándares de producción a las firmas privadas, sancionarlas en caso de incumplimiento, y flexible para ajustar sus objetivos y políticas sobre la marcha. La clave no es que el Estado preste únicamente atención a las señales del mercado, sino que pueda controlar y coordinarlo cuando sea necesario (Hausman y Rodrik 2003).

Por último, la influencia del tipo de régimen político en el éxito de la política industrial es, todavía, objeto de debate en la academia (Schrank 2007). En principio, los regímenes democráticos tienden a aumentar el nivel de gasto público y la intervención del Estado en la economía en mayor medida que los regímenes autoritarios, por ser responsables ante sus electorados y grupos de interés como sus aportantes de campaña (ver, Deacon 2009). Por ejemplo, la academia estadounidense ha estudiado cómo el complejo militar-industrial (esa relación especial entre agencias de defensa, fuerzas armadas, empresas contratistas y legisladores, que regula el desarrollo y producción de elementos materiales para la defensa) aumenta el gasto público de su país, a través del intercambio pluralista entre políticos, burócratas y grupos de interés². Sin embargo, hay evidencia de que en países de industrialización tardía en Asia y América Latina, fueron los regímenes autoritarios los que

² Entre las contribuciones recientes más destacadas en ciencia política, ver Howell et al (2013), Rundquist y Carsey (2002) y Thorpe (2014).

más intervinieron en la economía para promocionar la industrialización de sus aparatos productivos más allá del sector manufacturero vinculado a la defensa, como lo ilustran los casos de las dictaduras de Corea del Sur y Brasil (Ames 1990; Ansaldi 2004; Evans 1995; Mani 2010; 2011; Schneider 1991; Schrank 2007).

Para el caso argentino, existe una extensa literatura económica y de sociología económica, sobre las características operativas, el tipo y cantidad de proyectos aprobados, la evolución del empleo, la propiedad de los proyectos, la incorporación de tecnología, y el costo fiscal de los regímenes de promoción industrial que implementaron los militares a fines de la década del setenta y principios de los ochenta (Artana 1988; Artana et al 1989; Azpiazu y Notcheff 1994; Azpiazu y Basualdo 1990; Basualdo et al 1986; Lindenboim 1987; Sawers y Massacane 2001; Schvarzer 1987)³. En esta línea se inscriben los documentos preparados para organismos nacionales e internacionales que evalúan la nueva política industrial de 1977 (Arcagni 1984; Azpiazu 1986; Azpiazu 1988; Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986; Sottolano y Beker 1986)⁴. Dos antecedentes sobre cómo la dictadura militar delineó la intervención estatal en un sector particular de la industria, como el sector nuclear, son Hurtado (2009) y Rodríguez (2014)⁵. Desde la ciencia política, sin embargo, solo han abordado la cuestión de la política industrial de dictaduras militares en América Latina, Kristina Mani (2010; 2011), y en Argentina, Kent Eaton (2003; 2004; 2006), desde los procesos de descentralización y recentralización, Sebastián Etchemendy (2011), desde la economía política de las reformas de mercado, y Alejandro Bonvecchi y Germán Lodola (2013), en su evaluación de los posibles usos políticos de distintas herramientas de política económica.

El balance general de la política industrial del régimen militar es altamente negativo para el fisco nacional, el funcionamiento y la organización del sector industrial, el desarrollo local de tecnología, la distribución del ingreso, el mercado laboral, la convergencia económica

³ Para historias económicas de la industria en Argentina más allá del período en estudio, consultar Azpiazu y Schorr (2010); Belini (2006); Rougier (2007); Rougier (2010; 2013); Schvarzer (1991; 1996). La literatura sobre regímenes de promoción se complementa con los aportes desde el derecho que comparan las regulaciones legales (Dalla Vía 1993; Ferrucci 1986). Un estudio desde la óptica de la firma y sobre cómo tuvo que adaptarse económica y organizacionalmente a los regímenes de promoción industrial es el de Kosacoff et al (2007).

⁴ Para análisis particulares sobre la promoción industrial en La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, ver Consejo Empresario Mendocino (1999); Cimillo et al (1988); Gutman et al (1988); Yoguel et al (1987); y para Tierra del Fuego, ver Azpiazu y Notcheff (1987); Schorr y Porcelli (2014).

⁵ Por su parte, Smith y Acuña (1995) han indagado sobre la evolución de la industria de defensa durante la transición a la democracia, y Mani (2010; 2011) ha evaluado los peligros para la consolidación democrática de la continuidad del rol empresario de los militares.

entre regiones y hasta el desarrollo económico de las provincias beneficiadas. Las desgravaciones impositivas de la política industrial costaron al Tesoro nacional, al menos, 0,9% del PIB de 1982, 1,6% del PIB de 1985 y 1,9% del de 1986, según estimaciones del FMI (Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986), y hasta 5% del PIB de 1987, según Sawers y Massacane (2001)⁶. La inversión de los proyectos aprobados alcanzó los 6.800 millones de dólares en 1985. Su costo fiscal es equivalente al déficit de caja de todo el sector público no financiero y representa 15% de los ingresos tributarios del Estado nacional en 1986 (Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986: 19). Esta política contribuyó a la generación de grandes déficits fiscales que desembocaron en devaluaciones, alta inflación y pérdida de reservas internacionales (Schamis 1999: 260).

Como sentencia el informe del FMI, *“además de vulnerar la dinámica del sistema impositivo (...) las inversiones promovidas no parecen haber aumentado la productividad industrial ni creado las condiciones necesarias para relanzar la iniciativa privada”* (Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986: 2). En lugar de alentar nuevas inversiones reales, los incentivos fiscales favorecieron la redistribución espacial de actividades económicas ya existentes, a la manera de una suma cero, sin aumentar la cantidad de fuentes de trabajo en el sector manufacturero de la Argentina⁷. Todos los grandes proyectos beneficiaron a empresas que ya eran grandes y ocupaban una posición de privilegio en sus respectivos sectores industriales, generando un impacto centralizador del capital y concentrador de los mercados (Azpiazu y Basualdo 1990; Castellani 2009; Schorr 2013; Schvarzer 1987)⁸. La política de promoción no tuvo selección del tipo de inversión, ni política de patentes (Di Maio 2009), ni control financiero o legal (López Murphy et al 1981). La política generó un fuerte abaratamiento del costo del factor capital con relación al trabajo; un sesgo contra las exportaciones; una desintegración vertical de los procesos productivos, porque el beneficio fiscal compensaba el costo del transporte provocado por la relocalización; un sesgo a favor de los proyectos de vida corta; y un incentivo al diferimiento de impuestos y la sobrefacturación de los montos

⁶ Tras la restauración democrática de 1983, adquiere aún mayor prominencia la promoción industrial administrada por las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, cuando comienzan a madurar los proyectos aprobados por los gobernadores sin control del Estado nacional, con gastos tributarios que pasan de equivaler a 0,1% del PIB de 1983 al 1% del producto bruto de 1986 (Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986: 21).

⁷ La tasa acumulada de crecimiento del empleo industrial en el período 1974-1985 fue muy positivo para las provincias con regímenes de promoción industrial (40% en San Juan, 100% en Catamarca, 116% en San Luis, 225% en La Rioja y 1000% en Tierra del Fuego), mientras se registraba una contracción del empleo industrial de más del 10% a nivel país (Sánchez Ugarte y Zabalza Marti 1986: 5).

⁸ Apenas una docena de proyectos presentados por empresas concentraron al menos 2.000 millones de dólares (Ferrucci 1986), con subsidios tributarios equivalentes al 40% de la inversión total aprobada (Schvarzer 1987).

efectivamente invertidos (Consejo Empresario Mendocino 1999). Es posible afirmar que tanto liberales como estatistas coinciden en la crítica negativa del régimen de promoción industrial: *“un disparate en diseño, costos y consecuencias operativas, de incentivos perversos, con consecuencias nauseabundas”* (López Murphy 2013), *“una caricatura, un signo de descontrol fiscal”* (Schvarzer 1996: 317)⁹. A pesar de estas consecuencias negativas, la política industrial gozó de gran popularidad entre los políticos locales y los empresarios y sindicatos beneficiarios de los proyectos (Eaton 2003; Sawers y Massacane 2001). Con todo, esta política estuvo vigente hasta diciembre de 2012, tras sucesivos intentos de presidentes democráticos de distinto signo partidario, y de provincias perjudicadas (como Mendoza), para eliminarla.

Una lectura crítica de los resultados económicos, organizacionales, tecnológicos y distributivos de esa política industrial llevó a varios autores a identificar el surgimiento de un nuevo *“bloque de poder”*, conformado por grandes grupos económicos de la *“oligarquía diversificada”* y el *“capital financiero transnacional”* (Basualdo et al 1986). Ese nuevo bloque de poder habría llevado a un nuevo modelo de acumulación en torno a la *“valorización financiera del capital”*, ejerciendo -a través de las políticas implementadas por sus aliados militares- un extraordinario predominio económico en detrimento de los asalariados, los pequeños empresarios nacionales y las empresas públicas, con consecuencias negativas en términos de crecimiento económico, endeudamiento, distribución del ingreso y reordenamiento de los sectores productivos (Basualdo 2013; Schorr 2013). Como parte de su estrategia de predominio, los capitalistas habrían instruido a los militares para disciplinar al proletariado industrial a través de la represión sistemática, la militarización de las grandes industrias, y el redimensionamiento de la ocupación manufacturera. Azpiazu y Basualdo afirman que la promoción industrial no constituyó una estrategia de desarrollo sino que, por el contrario, denota una clara subordinación respecto a la estrategia empresarial de los grandes capitales privados (1990: 180). Esta línea de estudios otorga un gran poder político a las *“fracciones dominantes”* del capital local y transnacional frente a los gobernantes militares, como si los empresarios pudiesen *“tratarlos como pares o dictarles órdenes, forjar el escenario del golpe y su plan económico, y coparticipar del poder coercitivo estatal para*

⁹ Incluso, los tecnócratas del Ministerio de Economía de Videla reconocían públicamente que la desgravación del IVA *“puede causar grandes distorsiones en la asignación interna de recursos, pues implica un beneficio de tal magnitud para las nuevas empresas que, más allá de compensar deseconomías de localización, permitan una reducción sustancial de los costos operativos y un grave perjuicio para las empresas instaladas de antaño”* (MECON 1981: 107).

reprimir y delinquir” (Verbitsky y Bohoslavsky 2013: 16). De hecho, para O’Donnell, la dictadura militar impulsó una *“feroz venganza social (...) Se trataba de liquidar para siempre la Argentina rebelde, popular, y políticamente activada”* (O’Donnell 2008: 19). Esta crítica tiende a identificar al régimen del Proceso con los regímenes burocrático-autoritarios analizados por O’Donnell (2009), con base en las experiencias de las dictaduras militares de Argentina en 1966-1973 y Brasil en 1964-1985. Un régimen burocrático-autoritario es una nueva forma histórica de dominación autoritaria en estados capitalistas, dependientes. Es un tipo de régimen autoritario que, con el objetivo de *“reimplantar el orden”* y *“normalizar la economía”*, organiza *“la dominación ejercida a través de una estructura de clases subordinada a las fracciones superiores de una burguesía altamente oligopólica y transnacionalizada”*, que *“excluye al sector popular”* e intenta *“despolitizar el tratamiento de cuestiones sociales”*, apoyándose en un gobierno de tecnócratas (O’Donnell 2009: 57).

Sin embargo, Acuña (1995a; 1995b) afirma que durante la última dictadura, la capacidad de los empresarios de influir en las políticas públicas que los afectaban, fue mucho menor a la que caracterizó su relación con otros gobiernos militares. Ello sería así porque los tecnócratas civiles a cargo del Ministerio de Economía habrían intentado aislarse de las presiones sectoriales y las asociaciones empresarias habían sido estratégicamente disueltas o intervenidas militarmente (Acuña 1995a; 1995b; Munck 1998). En la interpretación de Pion Berlin, el régimen militar negó el acceso de las clases dominantes al proceso de toma de decisiones, creando *“un ambiente libre de presiones que permitió al gobierno funcionar como si los intereses especiales no existiesen”* (Pion Berlin 1985). De hecho, Acuña señala que *“la suma del poder público en manos militares dejó de ser previsible”* para los empresarios, por su *“conducta incierta y riesgosa”* (1995a: 3.28). Esta interpretación sugiere desechar la categoría de los regímenes burocrático-autoritarios en el caso del Proceso de Reorganización Nacional. Para Schamis (1991), el énfasis en la represión y en *“el cierre de todo canal de participación de la sociedad civil”* en el gobierno militar constituye la esencia *“neoconservadora”* de un nuevo formato histórico de régimen autoritario.

Entonces, si bien los militares no son el *“brazo armado”* de los empresarios y que parecería que buscan *“aislarse”* de las presiones sectoriales, subsiste una paradoja. Los militares intentan desde el gobierno disciplinar a la burguesía nacida al calor de la industrialización sustitutiva de posguerra, mientras aumentan las rentas creadas por generosas desgravaciones impositivas de la nueva legislación industrial. Canitrot (1980; 1981) fue uno de los primeros en afirmar que el objetivo de las fuerzas armadas al tomar el poder fue el

disciplinamiento social, identificando “*la peculiaridad de este procedimiento (...) que, para disciplinar a la clase obrera, es necesario previamente disciplinar a la clase empresaria*” (1981: 133)¹⁰. En la práctica, la supuesta ortodoxia de la dictadura “*institucionalizó a nivel fiscal, el conflicto distributivo*”, e intentó resolver rivalidades inter e intra sectoriales de los empresarios a través de distintas políticas públicas no consistentes con la liberalización (Schamis 1999: 260). Etchemendy (2011) destacó lo paradójico de que la política industrial de los militares ampliara los beneficios establecidos originariamente por el peronismo, formalizando el apoyo estatal a algunos sectores centrales del modelo ISI y en especial, a los grandes conglomerados económicos de capital nacional en detrimento de las multinacionales extranjeras. La paradoja del programa neoliberal implica una “*oscura conexión entre continuidad y cambio*” que llevó a expandir la denominada “*patria contratista*” de los grandes grupos económicos nacionales (Pucciarelli 2004: 100). Más allá del discurso oficial, ese paternalismo, lo que el ministro Martínez de Hoz llamó “*el Estado subsidiario*”, transformó “*la gran empresa monopolista en un nuevo tipo de conglomerado multiproductivo, comercial y financiero*” (Pucciarelli 2004: 114). Esos conglomerados empresarios serán activamente financiados desde el Estado durante la dictadura militar a través de contratos de obras públicas y la reformulación de la política industrial, dando forma a un proyecto económico inconsistente en su origen y práctica (Castellani 2009).

¿Cómo es que en plena implementación de un programa económico neoliberal la dictadura establece una nueva política industrial que generó ganancias extraordinarias para un grupo de grandes empresas nacionales? La respuesta está, según Ana Castellani, en la colusión de intereses entre empresarios, funcionarios y militares. Esa colusión, catalogada como un “*ámbito privilegiado de acumulación*”, existe debido a las pobres capacidades estatales y bajos niveles de autonomía relativa del Estado argentino, y el comportamiento predatorio de un grupo de empresarios que buscan rentas de privilegio no transitorias (Castellani 2009: 46; Castellani 2012: 10). El Estado, incluyendo la última dictadura militar, no logró forzar a las grandes firmas a realizar una opción más “*dura*” basada en el cambio tecnológico, mientras sus capacidades se debilitaban por la ocupación de cargos públicos por

¹⁰ La dictadura militar habría implementado la apertura comercial, no para modernizar la estructura productiva o aumentar la oferta de bienes, sino para disciplinar el mercado de trabajo y la conducta de la clase trabajadora (Canitrot 1981: 133), y no desarrolló el enfoque monetario de la balanza de pagos para controlar la inflación, sino para “*reprimir a los trabajadores en función de un orden social clasista y autoritario*” (Canitrot 1981: 171).

parte de empresarios y sus representantes orgánicos, la inexistencia de una carrera burocrática, y la pérdida de capacidades financieras (Castellani 2012: 19-25).

La gestión económica de la última dictadura argentina, incluso durante las dos presidencias de Videla, no puede considerarse como una gestión liberal en sentido estricto “*por las divergencias en el interior de la alianza gobernante y dentro del gabinete económico*” (Castellani 2004: 174), como ilustra la paradoja de la política industrial. Pucciarelli (2004: 121) sostiene que esas divergencias se producen porque un sector del régimen militar pretende combatir el capitalismo desarrollista subsidiado, mientras otro lo convalida e impulsa. Pero ¿cómo es que hay sectores con preferencias opuestas dentro de un régimen autoritario militar? ¿Cómo afecta ello a la toma de decisiones y el diseño de la política pública? Para responder a estos interrogantes, tenemos que recurrir a la literatura sobre regímenes autoritarios y las instituciones de toma de decisiones y de *power-sharing* de las dictaduras.

III. La Economía Política de los Regímenes Autoritarios: Facciones, Instituciones y Supervivencia Política

En años recientes, se han publicado numerosos trabajos que intentan explicar la presencia de instituciones políticas típicas de las democracias en regímenes autoritarios, principalmente las legislaturas, las elecciones y los partidos políticos (Barros 2002; Bueno de Mesquita et al 2003; Gandhi y Przeworski 2006; Geddes 1999; Haber 2006; Haber et al 2003; Svobik 2009; Wintrobe 1998). Se trata de una nueva tradición de economía política fundada en las obras clásicas de Tullock (1987) y North y Weingast (1989). Este enfoque modela las amenazas a la supervivencia política que deben enfrentar los dictadores e intenta explicar los cálculos políticos que deben realizar para mantenerse en el poder. Como todos los dictadores tienen el mismo objetivo, esto es: sobrevivir en el cargo que usurpan, porque de lo contrario, pueden terminar en la cárcel, en el exilio, o muertos (Tullock 1987), deben asegurar su habilidad para gobernar, monopolizando la violencia y la recaudación, y deben asegurar su supervivencia política, neutralizando amenazas (Bueno de Mesquita et al 2003). Para lograr estos objetivos, los gobernantes autoritarios pueden reprimir, o compartir el poder (Haber 2006; Wintrobe 1998). Los dictadores enfrentan un “*cruel y complejo*” dilema sobre hasta qué punto usar la violencia, porque gobernar apoyados solo en el miedo y la represión impide conocer quiénes verdaderamente los apoyan (Wintrobe 1998: 39). El problema se vuelve incluso más

relevante en regímenes autoritarios de tipo militar, que llevan consigo las “*semillas de su propia desintegración*” (Geddes 1999: 122) porque su acceso al poder politiza una organización estatal basada en el manejo profesional de las armas, regida por relaciones de jerarquía, disciplina, funciones y especialidades. Comparado con un régimen autoritario civil, las dictaduras militares tienen una ventaja para reprimir y una desventaja para acumular lealtad. Cuando intentan generar lealtad, los regímenes militares tienden a debilitar su capacidad de gobernar (Wintrobe 1998: 58)¹¹.

Para no usar únicamente la represión, el dictador suele invertir en la lealtad de sus seguidores en posición de derrocarlo, mediante la distribución de rentas como proyectos de inversión, precios subsidiados y hasta patronazgo (Wintrobe 1998). Más poder, en última instancia, implica mayores recursos para mantenerlo (Ames 1990). Para regularizar los pagos a los leales y marginar a sus enemigos, el dictador también puede compartir algún grado de su poder haciendo participar de la toma de decisiones a aquellos a quienes quiere recompensar o cooptar. Si los dictadores quieren permanecer en el poder, deberán elegir arreglos institucionales que los preserve de las amenazas de derrocamiento (Bueno de Mesquita et al. 2003:13). Las instituciones de los regímenes autoritarios son dispositivos para neutralizar amenazas y generar compromisos mediante la cooptación y la participación en el poder (*power-sharing*), que evitan hacer de la represión el único camino posible a la supervivencia (Barros 2002; Svulik 2009; Wintrobe 1998). El *power-sharing* se hace posible con la recreación del intercambio político en instituciones nominalmente democráticas, como partidos, legislaturas y elecciones (Gandhi y Przeworski 2006; Svulik 2009), aunque también es posible comprar a los retadores dándoles poder en pequeñas esferas dentro de la estructura gubernamental que dirige el dictador, “*feudalizando*” o “*colonizando*” el Estado (Haber et al 2003; Haber 2006)¹². La mezcla óptima de “*palos*” (represión) y “*zanahorias*” (*power-sharing*), en los términos de Gallagher y Hanson (2009), depende endógenamente de la naturaleza del régimen autoritario, por lo que deben identificarse las instituciones que distribuyen el poder y configuran la toma de decisiones. Bueno de Mesquita et al (2003) calculan que la probabilidad de supervivencia política de un dictador depende de la relación

¹¹ Lo que fue tempranamente reflejado en Janowitz (1960) y Nordlinger (1977) como el peligro del desgate de gobierno para la supervivencia institucional de las fuerzas armadas.

¹² En un reciente trabajo exploratorio, Bonvecchi y Simison (2015) critican que esta literatura no presta real atención al diseño institucional porque se basan en un presupuesto teórico según el cual, en última instancia, las legislaturas son irrelevantes en un régimen autoritario. Sin embargo, como los autores demuestran, a veces es costoso para los dictadores ignorar estas instituciones, lo que se ve reflejado en el particular diseño que adquieren.

entre el tamaño de su coalición ganadora y el electorado, en tanto desincentive a los miembros del electorado a defecionar a favor de un retador que oferte mayor bienestar privado. Todos estos avances institucionalistas en el análisis de por qué y cómo los dictadores adoptan reglas a las que se someten en el ejercicio del gobierno autoritario, sin embargo, descuidan cuáles son los efectos del diseño institucional del régimen en el proceso de toma de decisiones y el contenido de distintas políticas públicas.

En vistas de ello, corresponde formular estos interrogantes para el caso de la última dictadura militar en Argentina. ¿Cómo gobernaban los dictadores del Proceso de Reorganización Nacional? ¿Qué instituciones de *power-sharing* usaban para asegurar su supervivencia política? ¿Cómo afectó ello el proceso decisorio y el contenido de las políticas públicas? El estudio de los regímenes autoritarios en Argentina es muy extenso, con varias obras que se concentran en la última dictadura militar, abundando las biografías y las historias políticas sobre la represión, las violaciones a los derechos humanos, la guerra de Malvinas, y la transición a la democracia. La interpretación dominante venía siendo hasta ahora que la dictadura fue un poder monolítico, que funcionaba como “*brazo armado*” del poder económico concentrado, fuesen las élites terratenientes, las empresas multinacionales, el sistema financiero, o los grupos económicos diversificados. Ello subestima la política de las fuerzas armadas en el poder, no hay una mirada de los mecanismos que aseguraron la supervivencia política del régimen y de los líderes autoritarios, y el análisis de sus políticas públicas no contempla la influencia de las instituciones por las que se compartía el poder autoritario y se tomaban decisiones.

La presente investigación sostiene que hay que tomar una mirada política del régimen autoritario para entender cómo es que adopta una política industrial contradictoria con sus objetivos refundacionales. Más allá de los estudios sobre la relación de los militares con los partidos políticos (Acuña y Smulovitz 1995; González Bombal 1991; Quiroga 2004; Yanuzzi 1996), existen unos pocos antecedentes sobre la organización interna y el diseño institucional de la última dictadura (Bonvecchi 2010; Canelo 2008a; Castiglione 1992; Fontana 1987; Munck 1998; Novaro y Palermo 2003). Andrés Fontana (1987) fue el primero en identificar que las fuerzas armadas tomaron el poder y gobernaron como una institución autónoma, buscando la preservación de la unidad interna y la cohesión profesional. Lejos de colocar todo el poder en las manos de un presidente militar, el diseño institucional de la dictadura estableció múltiples canales de consulta y toma de decisiones entre las fuerzas, y dentro de cada una de ellas, “*sin seguir un criterio funcional*”, sino una decisión política de la

corporación militar para no repetir errores del pasado de dar primacía a un único líder militar (Fontana 1987: 32). Antes que se popularizara el término en la nueva economía política de los regímenes autoritarios, Fontana ya hablaba de una “*feudalización*” del poder político por la particular forma de repartir cargos y áreas entre distintas facciones militares. Sobre estas bases, Castiglione (1992) afirma que el eje de la autonomía de los dictadores habría sido la cohesión interna respecto al problema de la subversión; sin embargo, la acción de gobierno iba a generar rivalidades. Por lo que al inicio del régimen crearon un “*esquema de poder*”, que contemplaba la división tripartita del aparato estatal y el establecimiento de vetos mutuos, para evitar la pelea entre fuerzas y facciones militares (Castiglione 1992: 33). Novaro y Palermo afirman que, para evitar caer en “*las tentaciones que generarían los cantos de sirena provenientes de los grupos de interés*”, los militares debían “*controlarse celosamente unos a otros*” en el ejercicio del gobierno, dando luz a una nueva modalidad de institucionalización y ocupación del aparato estatal por parte de las fuerzas armadas (2003: 47).

Este esquema de *power-sharing* implicaba la militarización de casi todos los niveles y ámbitos del Estado, y la lotización tripartita entre las fuerzas de las áreas de influencia, los cargos y las funciones. La lucha antisubversiva habría sido el recurso más perdurable de cohesión de las fuerzas armadas y el principal criterio de legitimación del régimen militar (Canelo 2004; 2008a; Gibson 1996; Munck 1998). La hostilidad frente al *status quo* político fue el “*pegamento*” que mantuvo unidos a los militares en el inicio del régimen, pero no pudieron ponerse de acuerdo sobre los planes ofensivos para construir un nuevo orden político (Gibson 1996: 79). Las disidencias encontraron su canal de salida principal en las críticas a la política económica de Martínez de Hoz y sus tecnócratas civiles (Canelo 2004), que nunca llegaría a ser unánime, alimentando el disenso y la permanente falta de consistencia de las políticas adoptadas (Novaro y Palermo 2003: 35)¹³.

Los distintos grupos militares y civiles del régimen autoritario recurrieron a un conjunto de recursos con el objetivo de resistir, bloquear, o controlar las propuestas de políticas públicas que los afectaban. Las consecuencias del reparto tripartito del poder llevaron a la conformación de cotos de caza privados, una profunda fragmentación de los canales institucionales y de los procesos de toma de decisiones, y una lógica de veto y empate

¹³ El equipo económico y los empresarios no alcanzarían durante la dictadura una “*densidad social, organizativa y coalicional*” como la de Chile o Brasil, y estarían siempre bajo las acusaciones y los frenos impuestos por las propias fuerzas armadas (Novaro y Palermo 2003:43).

permanente (Canelo 2004: 237). La política de facciones y las instituciones de *power-sharing* generó un poder decisorio fragmentado que restringe la consistencia de las políticas públicas del régimen. Como los militares gobernaron con “*fragmentación interna, nula tolerancia al conflicto y completo involucramiento institucional*”, era natural que explotara la política faccional entorno al programa económico neoliberal formulado a pedido de la Junta Militar tras el golpe de Estado (Canelo 2004: 222).

IV. *Ni desarrollistas, ni liberales: militares. Aportes para una Teoría de la Política Industrial en Regímenes Autoritarios*

El análisis de economía política propuesto intenta traer a la luz la lógica política de la política industrial en un régimen autoritario de tipo militar. La política industrial es una política pública esencial para los países de industrialización tardía, en la que sobresalen los intereses, preferencias y recursos de los actores que se benefician de ella, lo que invita a estudiarla desde la economía política. Como hemos visto, existe cierto consenso académico de que la política industrial prospera cuando hay una confluencia de firmas organizadas a favor de la promoción, un sistema financiero desarrollado, y un Estado con autonomía enraizada, con capacidades fuertes de control y sanción de los comportamientos económicos. En principio, los regímenes autoritarios parecen gozar de mayor margen de maniobra para ejercer autonomía e imponer sus preferencias sobre los distintos grupos de la sociedad. Por ello, es esperable que los dictadores logren controlar y dirigir a las firmas manufactureras hacia los objetivos de desarrollo económico que se propone el régimen.

Sin embargo, al elegir para el análisis empírico el caso de la política industrial de la última dictadura militar argentina, es evidente que régimen autoritario no equivale necesariamente a un Estado con capacidades fuertes, aislado de los grupos de interés y con autonomía para establecer las políticas que mejor le parezcan a los dictadores para promocionar la industria. Se selecciona el caso del régimen de promoción industrial de la primera presidencia del general Videla en Argentina¹⁴, por tres razones. En primer lugar, esta

¹⁴ El General Videla fue designado Presidente de la Nación el 29 de marzo de 1976 por la Junta Militar que él mismo integraba como Comandante en Jefe del Ejército. En agosto de 1978, Videla pasa a retiro y deja la Comandancia del Ejército, pero continúa como Presidente de facto hasta el 29 de marzo de 1981. La “*situación de excepcionalidad*” por la que un Comandante integrante de la Junta Militar ejerce en simultáneo el cargo de Presidente caracterizará la primera presidencia de Videla (1976-1978), hasta que el “*problema del cuarto hombre*” obliga a Videla a comenzar su segunda presidencia como un oficial retirado (Novaro y Palermo 2003; Seoane y Muleiro 2006).

política pública resulta a primera vista contradictoria, inconsistente, con el resto de las políticas económicas desarrolladas por el régimen militar, por lo que la toma de decisiones en torno a ella merece una investigación más profunda. En segundo lugar, este régimen de promoción industrial tiene suficiente duración temporal, alcance geográfico, volumen monetario, cantidad de trabajadores afectados y cantidad de proyectos presentados, que justifican analizar la evidencia para realizar inferencias que permitan pensar en una reinterpretación teórica de la política industrial en regímenes autoritarios. En tercer lugar, es un caso de política pública ampliamente estudiado en la Argentina en los últimos treinta años, con numerosos aportes desde la economía y la sociología económica y unos pocos desde la ciencia política, ninguno de los cuales ha desarrollado ni probado hipótesis basadas en un enfoque político de las fuerzas armadas para comprenderla¹⁵.

Entendemos que si bien la dictadura militar de la Argentina no funciona aislada de la sociedad, tampoco es un simple agente del poder económico, sino que se trata, por lo menos, de una relación difícil. La política industrial se convierte en un beneficio extraordinario que la dictadura militar pone a disposición de un grupo de la burguesía local, desalentando las conductas innovadoras y expandiendo artificialmente el complejo estatal-privado (Castellani 2009), cuando se suponía que el régimen autoritario “neoliberal” venía a eliminar esos incentivos selectivos propios del intervencionismo estatal de posguerra. Estas acciones son inconsistentes y contradictorias respecto al programa económico neoliberal delineado al comienzo de la dictadura, con su objetivo defensivo de disciplinamiento social de empresarios y trabajadores movilizados desde la posguerra en torno a la puja distributiva (Basualdo 2013; Gerchunoff y Llach 2010; Schor 2013).

Por ello, formulamos una serie de interrogantes sobre cómo es que se llegó a establecer una política industrial tan alejada con el objetivo defensivo del régimen militar. ¿Cómo se llega a establecer una política industrial inconsistente con el programa económico vigente del régimen militar? ¿Por qué beneficiar a un pequeño grupo de grandes empresarios nacionales surgidos del modelo de industrialización sustitutiva que se deseaba erradicar? ¿Por qué los

¹⁵ En esta tesis no exploramos empíricamente la lógica política de los regímenes especiales de promoción industrial para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan que establecieron los presidentes Videla y Bignone, ni el impulso que el régimen militar hizo para desarrollar las industrias de ensamblaje tecnológico en Tierra del Fuego. En el primer caso, porque merecería una investigación en sí misma sobre la división vertical del poder en un régimen militar y las estrategias políticas de selectores de los niveles nacional y subnacional en un contexto de “diálogo político” (1979) y de cambio de régimen (1982-1983). En el segundo, porque la evidencia existente es clara en apuntar que el subsidio distribuido por el Estado federal en el territorio nacional de Tierra del Fuego obedeció a la preocupación geopolítica de los militares por el conflicto limítrofe con Chile.

tecnócratas liberales aceptaron y ayudaron a los gobernantes militares a financiar esta política industrial inconsistente? Creemos que se puede responder estos interrogantes si tomamos una mirada “política” de la organización y el funcionamiento de los regímenes autoritarios. Este enfoque implica que la organización institucional de una dictadura condiciona el diseño de las políticas públicas adoptadas, lo que puede conducir a medidas contradictorias o inconsistentes con los objetivos defensivos iniciales del régimen autoritario. A fin de cuentas, los que deciden y diseñan las políticas públicas, como la política industrial, no son desarrollistas ni liberales, sino militares, que tienen sus propios intereses, preferencias y recursos.

Una política pública que es inconsistente con el objetivo defensivo, refundacional, del régimen autoritario puede no serlo en términos del objetivo esencial de la supervivencia política: mantenerse en el poder. Como la supervivencia política no puede apoyarse en algo tan inestable como la mera represión, las instituciones de los regímenes autoritarios surgen como dispositivos para cooptar disidentes o pivotaes y darles participación en el poder (Bueno de Mesquita et al 2003; Gandhi y Przeworski 2006; Haber 2006; Svobik 2009; Wintrobe 1998). El diseño, extensión y uso de las instituciones de *power-sharing* depende endógenamente de la naturaleza del régimen autoritario, por lo que deben identificarse cómo se distribuye el poder y configuran la toma de decisiones entre el líder, sus funcionarios y seguidores. La teoría del selectorado de Bueno de Mesquita et al (2003) propone estudiar cómo se distribuyen y mantienen dos instituciones clave para la supervivencia política del líder de una comunidad política: el selectorado y la coalición ganadora. El selectorado (S) es el conjunto de personas con los requisitos necesarios (origen, edad, sexo, profesión o riquezas) para elegir al líder de una comunidad política y entre las cuales pueden surgir retadores. La coalición ganadora (W) es el subconjunto del selectorado cuyo apoyo es esencial para mantener al líder en el poder porque ejercen predominio sobre el resto de los miembros de S . La probabilidad de supervivencia política del dictador depende de la relación entre el tamaño de W y S de un régimen autoritario, en tanto desincentive a los miembros de S a defecionar contra el dictador a favor de un retador que oferte mayor bienestar privado. En regímenes militares, la W es pequeña frente a S . La afinidad (A) es el lazo entre el líder y su séquito, que permite proveer lealtades recíprocas. Un líder siempre prefiere formar su coalición con selectores afines. Pero los selectores pueden ser afines, pivotaes, o adversarios. Los selectores pivotaes son necesarios para formar W . El dictador debe elegir selectores aliados con mayor riesgo de exclusión de futuras W alternativas que no tengan garantía de

que efectivamente recibirán recompensas privadas prometidas por un retador. Cuantos más bienes privados reparta el dictador, mayor será la lealtad (mantenimiento de la adhesión al líder) de los miembros de W . Es así que el ratio W/S influye directamente en las políticas públicas que decide el líder. Éste prefiere instituciones fiscales más discrecionales, que distribuyan más bienes privados que bienes públicos. Cuanto menos descuenten que van a cobrar bienes privados, mayor será la lealtad de W al líder, porque no tienen asegurado que los recibirán.

Muy lejos de encarnar un poder monolítico, la coalición que integró la última dictadura militar en Argentina puede ser entendida como un conjunto heterogéneo y conflictivo de facciones y grupos durante todas sus etapas (Canelo 2008b: 84). Las facciones de las fuerzas armadas no son meros bandos ideológicos opuestos, sino grupos informales de oficiales atravesados históricamente por conflictos vinculados a su profesión (celos, tradiciones e intereses entre Armas), sus opiniones políticas, y su experiencia pasada en la administración del Estado (Battaglini 2005, Canelo 2004). La política faccional fue desintegrando la coherencia interna de las fuerzas armadas tras sucesivos golpes de estado y experiencias en la gestión de gobierno, incorporando *habitus* propios de la crisis del modelo de industrialización de posguerra, confundiendo sus estructuras jerárquicas y valores profesionales (Sidicaro 2004: 94).

La política industrial es campo fértil para la expresión de la política de facciones porque se trata de una distribución de poder entre sectores económicos. Esta política amplía un *ámbito privilegiado de acumulación* (Castellani 2009) en función de la colusión de intereses entre empresarios, funcionarios estatales y facciones de las fuerzas armadas. Esa colusión se da bajo dos condiciones: existe debido a las bajas capacidades estatales y el elevado nivel de fragmentación de la toma de decisiones del Estado argentino, y el comportamiento predatorio de un grupo de empresarios que buscan rentas de privilegio no transitorias. Los empresarios son predatorios porque no tienen incentivos para producir más y mejor, modernizarse o exportar, han nacido amparados por la protección estatal y han establecido vínculos informales con ciertos militares de la facción estatista de las fuerzas armadas (Castellani 2009). La contribución de nuestro estudio empírico es demostrar que el Estado argentino es débil porque el esquema de poder del régimen autoritario, ese conjunto de instituciones de *power-sharing* establecidas para que cada fuerza armada y cada facción militar comparta una cuota de poder en el gobierno, en definitiva aumenta la fragmentación de la toma de decisiones, da lugar a la representación informal de grupos de interés, tiende a replicar una

lógica de veto y empate permanente entre miembros de la coalición dominante, no establece una selección meritocrática del personal y los funcionarios del Estado, ni establece mecanismos ni metas de control legal, administrativo y fiscal de la intervención estatal en la economía.

Los gobiernos del Proceso de Reorganización Nacional se desarrollaron bajo las reglas de organización política, denominado “*esquema de poder*”, que fijaron los comandantes militares al momento del golpe de Estado (Castiglione 1992; Fontana 1987; Novaro y Palermo 2003). El Ejército quería compartir la responsabilidad de la lucha antisubversiva, y la Armada y la Fuerza Aérea querían prevenir el surgimiento de un hombre fuerte del Ejército que las excluyera de las decisiones (Bonvecchi 2010; Fraga 1988). El diseño institucional incluía la Junta Militar como órgano “*supremo*” de gobierno corporativo de las fuerzas armadas, la Presidencia unipersonal, el reparto de los ministerios del gabinete, el reparto de las gobernaciones, la Comisión de Asesoramiento Legislativo, la dirección de las empresas públicas y organismos descentralizados, el reparto de las embajadas, los oficiales militares de enlace en los ministerios, y los interventores en sindicatos, empresas y asociaciones empresarias (Castiglione 1992; Fontana 1987; Novaro y Palermo 2003; Palazzo y Schinelli 1976). En términos de la teoría del selectorado, Bonvecchi (2010) y Bonvecchi y Simison (2015) invitan a pensar en que el diseño institucional de la dictadura militar alentaba la formación de *W* alternativas al Presidente del régimen militar, por varias reglas: a) la regla de unanimidad en la Junta Militar (tripartita) y el mandato fijo del Presidente de la Nación designado por la Junta, que implica que $W=S$ para la elección del Presidente (lo cual invita a las conspiraciones internas si no se evitan los ascensos de oficiales superiores de las fuerzas armadas); b) la distribución en tercios¹⁶, como lotes privados, de los puestos de gabinete, gerenciales, administrativos y en la empresas públicas del Estado nacional, lo que brinda a cada fuerza armada y cada facción militar acceso a recursos económicos, humanos, legales y organizacionales, e impide la centralización del poder en el Presidente¹⁷; c) la participación

¹⁶ Sin embargo, el Ejército es la fuerza más atractiva de las tres como recurso para formar y sostener la *W* del líder porque tiene más personal uniformado y está presente en casi todo el territorio.

¹⁷ El modo de ocupación del Estado por parte de los militares debe ser estudiado tomando en consideración la etapa particular del régimen autoritario. Munck (1998) identifica tres fases en todo ciclo de un régimen autoritario: origen, en el que los dictadores diseñan instituciones; evolución, en el que se ponen en acto esas instituciones, con efectos autónomos; y transición, cuando los actores rechazan las instituciones y desplazan a las elites que las crearon. En esta línea, Quiroga (2004) encuentra las etapas de legitimación (1976-1977), deslegitimación (1978-1979), agotamiento (1980-1982) y descomposición (1982-1983) de la última dictadura militar en Argentina. Según Munck (1998), los militares no pudieron, ya en la etapa de inicio/legitimación, resolver exitosamente el problema de dar espacios de representación a los actores excluidos (como los partidos

en todo trámite legislativo de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, sin poder de iniciativa, pero con poder de demora y de modificación del contenido de los proyectos de ley preparados por el Presidente y sus ministros del gabinete.

Entonces, es evidente que semejantes reglas para compartir el poder en la dictadura militar tienen consecuencias trascendentales para el proceso de toma de decisiones y el contenido de las políticas públicas, como el régimen de promoción industrial. A continuación, presentaremos una serie de hipótesis originales sobre cómo (es decir, a través de qué mecanismos) el “esquema de poder” de la última dictadura argentina permitió utilizar esta política pública como un instrumento de ampliación del selectorado a costa de generar importantes inconsistencias con sus objetivos defensivos originales.

H1: La política industrial coexiste con el programa neoliberal por la fragmentación y feudalización derivadas del esquema de poder del régimen autoritario.

En la Hipótesis 1, la variable dependiente es la coexistencia del programa económico neoliberal (ajuste, apertura comercial, liberalización) con una política industrial inconsistente, contradictoria, porque distribuye beneficios selectivos discrecionalmente a ciertas firmas en determinados sectores de la industria. La política industrial puede ser consistente o inconsistente con el programa económico vigente. La ley 21.608 de promoción industrial, sancionada el 27 de julio de 1977 por el Presidente Videla, resultó desde su concepción inconsistente con el programa económico neoliberal. El factor explicativo que adoptamos en esta hipótesis es institucional: el esquema de poder del régimen autoritario a través del cual se comparte el poder político entre fuerzas armadas y entre facciones de cada una de ellas. El énfasis en las instituciones de *power-sharing* de la dictadura militar proviene de la nueva economía política de los regímenes autoritarios que hemos comentado. La variable independiente es el tipo de toma de decisiones que surge de ese esquema de poder de la dictadura, donde los valores pueden ser decisión unilateral y centralizada y decisión fragmentada y descentralizada. Los mecanismos que proponemos analizar son la combinación de un proceso decisorio “fragmentado”, que genera una lógica de veto y empate permanente entre miembros de la coalición del dictador, y un modo de ocupación militar del Estado que podríamos llamar “*feudalizado*”, donde cada fuerza y cada facción mantiene

políticos de masas y los sindicatos) para construir un nuevo orden político post-autoritario, por su oposición a ver afectada su cohesión y autonomía.

cuotas de autonomía y se nutre de recursos para avanzar sus agendas particulares (es una descentralización del poder). La combinación de proceso de toma de decisiones públicas fragmentado y de feudalización del aparato estatal tiende a que las políticas públicas decididas por el régimen resulten en un compromiso que mantiene el balance de poder a costa de generar inconsistencias con el objetivo defensivo del régimen, lo que refuerza la debilidad e ineficiencia del aparato estatal en su relación con la burguesía. Resumiendo, la Hipótesis 1 sostiene que si el proceso decisorio es fragmentado y descentralizado, la política industrial será más inconsistente con otras políticas, como las que integran el programa económico neoliberal.

H2a: La nueva política industrial privilegia las industrias básicas y para la defensa para mantener la afinidad de la facción estatista de las fuerzas armadas en la W del Presidente.

H2b: La nueva política industrial no es obstaculizada por los funcionarios liberales del régimen autoritario porque establecen reaseguros restrictivos: cupo fiscal, tratamiento igualitario para la inversión extranjera y autoridad de aplicación civil.

Las Hipótesis 2a y 2b son otras respuestas institucionalistas tentativas y complementarias a cómo es que se estableció la ley de promoción industrial de 1977, que extiende generosamente incentivos selectivos para empresas y empresarios de los sectores básicos de la industria en un contexto de implementación de un programa económico “neoliberal”. La variable dependiente en ambos casos es el establecimiento de la ley 21.608 de promoción industrial de la primera presidencia del General Videla, que como desarrollamos para la Hipótesis 1 resultó inconsistente, contradictoria con el programa económico vigente. El factor explicativo es una extensión de la variable institucional de la hipótesis anterior. Se trata ahora de una derivación de la teoría del selectorado respecto a cómo las reglas de *power-sharing* disuaden a los posibles retadores de desafiar al líder del gobierno, en este caso, el Presidente Videla¹⁸. Las Hipótesis 2a y 2b apuntan a la necesidad política del presidente de mantener la afinidad de miembros clave de su coalición ganadora en la etapa de institucionalización (Munck 1998) del régimen autoritario, cuando se da un empate entre las distintas facciones militares (Canelo 2012) tras haber alcanzado considerables avances en la lucha

¹⁸ Por “gobierno” (o “gobierno militar”) entendemos el ejercicio de la Presidencia de la Nación por parte de un líder del régimen autoritario. La conducción del gobierno militar le corresponde al oficial investido como Presidente de la Nación (designado por la Junta Militar). La conducción del régimen militar en el caso del Proceso de Reorganización Nacional le corresponde a la Junta Militar, integrada por los tres comandantes en jefe.

antisubversiva y haberse agotado el principal principio de legitimación del régimen. La inestabilidad del selectorado es la cantidad de W alternativas que pueden formarse para derrocar al Presidente. Esas coaliciones ganadoras alternativas podrían ser construidas por los retadores al dictador provenientes de otras facciones de las fuerzas armadas con ambiciones políticas.

Siguiendo las contribuciones de Bonvecchi (2010), Canelo (2004; 2008a; 2008b; 2012) y Castellani (2004), podemos identificar tres facciones militares que se opusieron internamente a la política económica en las presidencias de Videla: la liderada por el jefe de la Armada, Alte. Eduardo Massera; el sector estatista del Ejército, que incluye a los oficiales “duros” o “señores de la guerra” que ocupan las comandancias de Cuerpo de Ejército a cargo de la represión, y a los “burócratas militares”, al frente del complejo militar industrial; y la facción “politicista” del Ejército liderada por los generales Viola (secretario general del Ejército) y Liendo (Ministro de Trabajo) y sus aliados en los partidos conservadores del Interior. En cambio, el presidente Videla, su Secretario General de la Presidencia y su Ministro del Interior (los tres eran generales del Ejército) cumplían el rol de “mediadores” de los conflictos dentro del Ejército, entre las tres fuerzas armadas, y entre los militares y los funcionarios civiles.

La Hipótesis 2a sostiene que la ley de promoción industrial de la dictadura es un compromiso del presidente con la facción estatista de las fuerzas armadas, que deseaba conservar y ampliar el complejo militar-industrial centrado en las industrias básicas. La facción estatista se opone al programa económico neoliberal vigente porque tiene ideas e intereses opuestos. Este sector estatista comprende en realidad a dos facciones militares: por una lado, los oficiales “duros” o “señores de la guerra”, que ocupan al momento del golpe de Estado las comandancias de Cuerpo de Ejército a cargo de la represión y que integran los altos mandos de la fuerza de donde se elige al Comandante en Jefe del Ejército¹⁹. Por otro, los “burócratas” militares al frente del complejo militar-industrial, en su mayoría, oficiales superiores del arma de Ingenieros del Ejército y/o con cargos directivos y gerenciales en la Dirección de Fabricaciones Militares y otras empresas estatales, mixtas y privadas del complejo militar-industrial, especialmente en los sectores de industria para la defensa, acero, hidrocarburos, transporte y petroquímica. Entre los burócratas del Ejército es posible que

¹⁹ Se trataba, por lo general, de oficiales superiores de Artillería y Caballería, de la antigua facción colorada del Ejército, que llegaron a las Comandancias de Cuerpo con el ascenso de Videla a la Jefatura del Ejército en 1975 (Fraga 1988). Al elegir al Comandante en Jefe, deciden quién va a integrar la Junta Militar, y por ende, designar al Presidente de la Nación.

existan oficiales de similar orientación en la Armada y la Fuerza Aérea. También hay un grupo de oficiales del Ejército que pertenece al sector de los “duros”, pero que al mismo tiempo son funcionarios de alta jerarquía vinculados a la planificación estatal, lo que los hace “burócratas militares”: el Gral. Díaz Bessone y los oficiales a cargo del Ministerio de Planeamiento. Los “señores de la guerra” son nacionalistas y antiperonistas, y desconfían de los funcionarios civiles del régimen, como los tecnócratas liberales del equipo económico. Los “burócratas” militares son desarrollistas, privilegian la planificación estatal por sobre el libre mercado, y tienen un interés profesional en proteger y ampliar el financiamiento estatal de las empresas públicas, privadas y mixtas en los sectores de las industrias básicas y para la defensa, donde ocupan cargos directivos y gerenciales desde antes del golpe de Estado. Así, la facción estatista de las fuerzas armadas argentinas se acerca al modelo de militar industrialista, preocupado por la defensa nacional y los recursos materiales de la institución militar, como lo ha caracterizado Mani (2011).

La política industrial resulta una herramienta para conservar la afinidad de los miembros de *W* del Presidente Videla, constituida por los oficiales superiores de las fuerzas armadas. Al conservar la afinidad de los oficiales de la facción estatista vinculados al complejo militar-industrial, el dictador busca bajar el precio que debe pagar en represión y bienes privados a los miembros de su *W* que podrían irse con retadores internos del régimen autoritario. Es racional para un líder con menor cantidad de selectores afines en su *W* ampliar el poder regulatorio y el tamaño del Estado.

La Hipótesis 2b sostiene que la ley 21.608 de promoción industrial no es vetada por los funcionarios civiles del equipo económico del régimen militar porque el dictador forja un compromiso con ellos. Los funcionarios civiles del equipo económico son liberales, pero con procedencias, intereses e ideas distintos: hay liberales tradicionales (representantes de las viejas clases dominantes agrarias diversificadas con experiencia de gestión en cargos públicos en otros regímenes autoritarios), y tecnócratas neoliberales, que son economistas más jóvenes, adscriptos a nuevos institutos de investigación y empresas privadas (Canelo 2008b: 75). Ambas corrientes diferían en cuanto a su formación académica, su trayectoria profesional y las recetas que recomendaban. Los liberales tradicionales proponen el gradualismo. Los tecnócratas neoliberales proponen reformas radicales. En ambos casos, quieren combatir los desequilibrios fiscales, reducir el tamaño del Estado, abrir la economía al comercio internacional y liberalizar los mercados. La competencia entre la elite liberal implicaba un juego de alianzas y cabildeo con individuos y facciones poderosas de las fuerzas

armadas (Gibson 1996: 68). El rol del Ministro Martínez de Hoz fue el de enlace y articulador entre ambas facciones liberales (Canelo 2004: 233)²⁰.

Las contradicciones entre los intereses y preferencias perseguidos por el equipo económico de Martínez de Hoz y los de las facciones militares eran múltiples: las tendencias opuestas de quienes privilegiaban la planificación estatal versus la iniciativa del mercado, con la incompatibilidad entre la meta de una “economía abierta” y el subsidio para la industria, que las concepciones estratégicas de las fuerzas armadas concebían como fundamental para el desarrollo bélico nacional (Fraga 2015; Reimundes 2015); la centralización de recursos fiscales versus los intereses subnacionales de muchos oficiales militares²¹; la oposición entre la inversión productiva y la especulación financiera; el debate sobre la reforma financiera y los intereses inmediatos de las clases medias urbanas, de donde provenía gran parte de los oficiales (Canelo 2004: 228). Para algunos autores, sin embargo, existía un consenso implícito, un “*ámbito de conciliación de intereses*”, por medio del cual las facciones estatistas del Ejército y la Armada se abstendían de practicar una oposición total al plan de reformas económicas, mientras los civiles liberales aprobaban aumentos en el gasto militar, el plan de obras públicas y el financiamiento de las empresas del Estado (Novaro y Palermo 2003; Pucciarelli 2004).

Por su importancia en el control de la agenda y la gestión económica, el gobierno de Videla habría establecido como compromiso una instancia de control fiscal al régimen de promoción industrial y habría extendido los beneficios impositivos a las empresas extranjeras. El cupo fiscal es un importe que se fija anualmente en la ley de presupuesto nacional que fija la Secretaría de Hacienda en base al costo fiscal teórico (gasto tributario) calculado por la SEDI para cada año de cada proyecto aprobado (incluyendo aquellos

²⁰ Asimismo, las facciones dentro de las fuerzas armadas iban reproduciéndose respecto a la gestión de gobierno y el liderazgo militar en las posteriores presidencias de Viola, Galtieri y Bignone. En las siguientes presidencias durante el régimen militar, los equipos económicos cambiaron (giro menos liberal con Lorenzo Sigaut, retorno a la ortodoxia con Roberto Aleman y Danigno Pastore y heterodoxia Jorge Wehbe), pero la política económica mantuvo su centralidad como eje del debate interno (entre facciones militares y aliados civiles) y del debate público (en la sociedad civil) en un contexto de prolongada crisis económica con alta inflación, desequilibrios fiscales, elevado endeudamiento en moneda extranjera y volatilidad del PIB.

²¹ Bonvecchi (2010) teorizó sobre la posibilidad de una división vertical del poder en regímenes autoritarios en contextos en los que el poder político y/o económico está disperso geográficamente. La racionalidad política de usar instituciones del federalismo en un régimen autoritario estaría dada por la posibilidad de aumentar el tamaño y la lealtad del electorado de la dictadura, con selectores con bases de poder local. Eaton (2004) y Gibson (1996) sostienen que el régimen militar de Argentina utilizó la política fiscal, la integración del gabinete nacional y las reformas electorales para favorecer a ciertos partidos conservadores del Interior, con el intento de crear un nuevo orden político.

aprobados bajo regímenes de promoción industrial anteriores). Ese costo constituirá el límite dentro del cual se podrán aprobar proyectos con afectación a dicho cupo. La igualación de las inversiones nacionales y extranjeras para acceder a los beneficios de la legislación es una innovación radical respecto al régimen de promoción industrial del Peronismo consagrado en la ley 20.560, que tenía un claro sesgo a favor de la burguesía nacional y en contra de las inversiones extranjeras. Contrario a lo que sostienen varios autores respecto al poder hegemónico del capital transnacional en orientar la política económica de los militares, aquí sostenemos que el tratamiento igualitario con la inversión extranjera obedece antes a una preferencia ideológica de los funcionarios civiles del equipo económico y no a una imposición de firmas extranjeras u otros Estados sobre el gobierno militar. Este componente de la reforma en la política industrial fue por ideología del equipo económico, no por lobby de actores extranjeros.

H3: El gobierno militar da participación a la burguesía nacional en la formulación de la nueva política industrial porque quiere desmovilizarla y teme el desempleo.

La variable dependiente en la Hipótesis 3 es la participación de la burguesía nacional en el proceso de formulación de la nueva política industrial plasmada en la ley 21.608. El régimen de promoción no seleccionó con criterios técnicos los proyectos a aprobar y tampoco generó metas ni instancias reales de control legal ni administrativo sobre la aprobación de proyectos ni el otorgamiento de beneficios impositivos. La política industrial aumentó un ámbito privilegiado de acumulación por el cual el Estado distribuye beneficios selectivos a un grupo de firmas y empresarios que permiten revertir las consecuencias negativas del programa económico neoliberal en ejecución, como la reforma arancelaria de noviembre de 1976 (Decreto 3008/76)²², y el llamado del equipo económico a una “tregua de precios” en marzo de 1977, mientras la inflación no paraba de crecer. El factor explicativo reside ahora en una acción estratégica del Presidente de evitar la movilización política de la burguesía nacional y el aumento del desempleo. Los objetivos de la acción estratégica son dos: por un lado, impedir que la burguesía financie *W* alternativas al dictador; por otro, impedir un aumento del desempleo en el sector industrial. El primer objetivo (la desmovilización política de la burguesía) versa directamente sobre la supervivencia del dictador, mientras el segundo quiere evitar tensiones sociales indeseadas para las fuerzas armadas. Descartamos así dos

²² Elimina la “redundancia” de los aranceles de importación al mismo tiempo que se unificaban los tipos de cambio y se eliminaban las restricciones financieras para operar en comercio exterior.

creencias bastante difundidas respecto a la relación entre militares y empresarios: una, que los dictadores son simples agentes de las clases propietarias, y otra, que los militares son agentes exógenos al sistema político y gobiernan aisladamente de las presiones sociales. Esta hipótesis se distancia de aquellas que entienden que un nuevo “*bloque de poder económico*” dirige las decisiones y el diseño de las políticas públicas del régimen militar, al mismo tiempo que se distancia de aquellas que sostienen que el dictador y su equipo económico se aíslan de la sociedad civil para instalar un programa económico neoliberal independientemente de los intereses, preferencias y recursos de los grupos de interés.

V. Diseño de la Investigación

El diseño de investigación adoptado es el del estudio de caso. Los estudios de caso consisten en el estudio intensivo de una sola unidad con el objetivo de comprender mejor una clase más grande de unidades similares (Gerring 2007). Además de sus ventajas prácticas, como ahorrar dinero, mano de obra y tiempo, la virtud principal de los estudios de caso radica en forzar una mayor especificidad, proporcionando interpretaciones estilizadas sobre los procesos históricos que subyacen y moldean los fenómenos políticos, generando un conocimiento preciso de secuencias causales para ciertas configuraciones políticas (Lodola 2009). El criterio de selección del caso es una alternativa al “caso crucial” de Eckstein (1975). El caso crucial es aquel que debe ajustarse lo máximo posible a una teoría con el objetivo de validarla. Un caso es crucial si los hechos que comprende son centrales para confirmar o refutar una teoría. Gerring (2007) propone como alternativa el “caso-camino” (*pathway case*) que tiene como objetivo del análisis intensivo de un caso individual el dilucidar, aclarar, los mecanismos causales antes que confirmar o refutar una teoría general. Esta alternativa es muy útil para el caso seleccionado de la política industrial del primer gobierno de Videla. Ello es así porque el objetivo del análisis empírico es mostrar los mecanismos causales de los apuntes que exploramos para una teoría de la política industrial en regímenes autoritarios. Reconociendo las limitaciones de la metodología seleccionada, como la ausencia de validez externa porque las conclusiones son limitadas respecto de su escasa representatividad, y que no permite conocer con precisión el efecto causal de una variable sobre otra (Gerring 2007), este estudio de caso procura sostener la validez conceptual, proveyendo evidencia empírica para identificar y medir de forma rigurosa los mecanismos causales de las hipótesis originales desarrolladas. Lo que se busca es conocer en profundidad los mecanismos causales y la secuencia de eventos de la toma de decisiones en

materia de política industrial y su uso como herramienta de ampliación del selectorado del régimen autoritario en estudio.

El análisis de la evidencia se hace mediante la técnica del *process tracing*, que busca identificar la presencia de ciertos valores para realizar inferencias -limitadas al caso- sobre la presencia de un mecanismo causal (de qué forma, mediante qué procesos, cómo es la secuencia de eventos, en qué contexto) entre las variables explicativas y la variable dependiente (George y Bennett 2005). El objetivo de la investigación no es medir el impacto de las variables independientes sobre la variable dependiente, sino conocer de qué forma las variables explicativas producen la variable dependiente. El mecanismo causal consiste en una serie temporal de secuencias; para ello, el método del *process tracing* implica rastrear procesos históricos según se fueron dando los eventos de interés, identificando actores, los puntos decisionales que enfrentaron, las elecciones tomadas y cómo esas elecciones definieron senderos. Ello es posible con el análisis sistemático de observaciones procesales causales (*causal process observations*), a lo largo del tiempo, que se corresponden a cada actor y acción que integra el mecanismo causal que se intenta desarrollar.

La técnica del *process tracing* tiene, según sus promotores, una dimensión deductiva y otra inductiva (Bennet 2008). Se deducen implicancias observacionales de la nueva economía política de los regímenes autoritarios, en particular sobre cómo el diseño institucional del régimen afecta la toma de decisiones en política industrial y cómo esta es a su vez una herramienta distributiva de ampliación del selectorado; y se formulan nuevas variables y mecanismos causales generalizables a partir del estudio exhaustivo de las observaciones empíricas del caso. Como las explicaciones de *process-tracing* permanecen provisionales, para determinar la calidad de las observaciones respecto al marco teórico, los autores proponen cuatro test (Bennett 2008). El *Straw in the Wind Test* evalúa la plausibilidad de la hipótesis, pero no la confirma ni la refuta. El *Hoop Test* evalúa si la evidencia es certera pero no única. Si una observación no pasa este test, una parte del mecanismo causal no está presente. Por ejemplo, si un sospechoso ni siquiera estuvo en la misma ciudad que ocurrió el crimen, dejaría de ser sospechoso. El *Smoking Gun Test* reconoce si la evidencia es única pero no certera. Ayuda a confirmar una hipótesis pero no a refutarla. Continuando con el ejemplo, si hubo un arma humeante en las manos del sospechoso, lo implica criminalmente, pero que no haya tenido el arma humeante no significa que deje de ser sospechoso. Por último, el *Doubly Decisive Test* evalúa si la evidencia es certera y única, es decir, permite confirmar y refutar una hipótesis. Por ejemplo, si una cámara registró el rostro del sospechoso

con un arma, ese sospechoso queda implicado y el resto de los sospechosos exonerados. Como reconoce Etchemendy (2011), los beneficios otorgados por ciertas iniciativas regulatorias del Estado suelen ser deliberadamente opacos, por lo que lo recomendable es utilizar todos los tests sobre las hipótesis formuladas.

Utilizando como guía metodológica la aplicación empírica de Fairfield (2013), procedemos en la próxima sección señalando para cada hipótesis, las observaciones procesales causales en base a trabajo de archivo en los documentos internos de la dictadura militar, incluyendo proyectos ley, dictámenes provisorios y definitivos, notas y correspondencia entre funcionarios, versiones taquigráficas de audiencias, estudios técnicos preliminares de circulación reservada, todos ellos registrados en los expedientes tramitados por la Comisión de Asesoramiento Legislativo, recientemente disponibles para consulta en el Archivo General de la Nación (“Fondo CAL”, Archivo Intermedio) y la Biblioteca de la Fuerza Aérea, como así también las Actas de las reuniones de la Junta Militar, disponibles en el Programa de Archivos Abiertos del Equipo de Modernización del Sistema de Archivos de Defensa, del Ministerio de Defensa de la Nación. La evidencia empírica es complementada con entrevistas a ex funcionarios y miembros de las fuerzas armadas, consultadas en el Archivo de Historia Oral Argentina del Centro de Documentación e Información del Instituto Gino Germani; entrevistas en profundidad no estructuradas originales a ex funcionarios; notas de prensa; y fuentes secundarias de la literatura consultada. Luego, se realizan inferencias a partir de las observaciones para aplicar los tests a las hipótesis con el objetivo de aclarar los mecanismos causales de esta reinterpretación teórica de la política industrial en regímenes autoritarios.

Para entender cómo es que la evidencia supera los cuatro tests del método seleccionado debemos tener presente qué indicios apoyarían las hipótesis rivales de la literatura clásica de capacidades estatales, coaliciones socioeconómicas y regímenes autoritarios. Si la teoría del poder monolítico del dictador fuera cierta, entonces se esperaría encontrar en la evidencia empírica que el contenido de la política industrial sigue las preferencias originales del dictador que ejerce el cargo de presidente. Si la teoría neoinstitucionalista de la autonomía enraizada se aplicase linealmente al caso en estudio, cabría esperar que el diseño institucional adoptado por los militares para formular y establecer políticas económicas fuese centralizado y que incluyese canales formales de contacto con los representantes de la burguesía. Si la teoría del nuevo bloque de poder económico fuera cierta, entonces se esperaría que los funcionarios del régimen militar formularan una política industrial acorde a las preferencias

de los grandes empresarios nacionales y extranjeros, y los dirigentes de asociaciones capitalistas. Si los regímenes militares se aislasen de la sociedad civil para formular políticas públicas, se esperaría que no existiese ningún canal de contacto (formal o informal) de funcionarios del régimen autoritario con empresarios y asociaciones intermedias, y que entre los objetivos de la política establecida no se contemplara el contexto social y político.

VI. Una Política industrial para la Dictadura

A fines de abril de 1977, cuando el principal tema en los periódicos es la tregua de precios y la alta inflación, el Presidente Videla eleva un anteproyecto de ley de promoción industrial a la Comisión de Asesoramiento Legislativo, que funcionaba en el Palacio del Congreso. El 23 de junio, la CAL sugiere aprobar el proyecto, que se convierte en ley 21.608 con la firma de Videla un mes más tarde. La norma sancionada otorga por el plazo de una década beneficios impositivos de promoción a firmas y empresarios industriales, que contemplaba la anterior ley 20.560, como exceptuar, desgravar o diferir el pago de impuestos nacionales, eliminando los créditos a tasa subsidiada y los avales para la obtención de créditos del exterior²³. El nuevo régimen de promoción también da igual tratamiento a empresas e inversionistas de capital nacional y extranjero. La ley no promociona regiones ni sectores específicos (eso depende de la reglamentación y los decretos posteriores), pero prohíbe la instalación de nuevas fabricas en la Capital Federal y excluye de los beneficios a empresas que inviertan a menos de 60 kms. del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba²⁴. La Tabla N° 1 precisa los generosos beneficios impositivos comprendidos en este régimen de promoción industrial.

Entre los múltiples objetivos que dice perseguir en sus fundamentos, la ley 21.608 busca fortalecer las industrias básicas y para la defensa, sustituir importaciones, modernizar fábricas, mejorar la calidad de vida de los obreros, promover el desarrollo regional y poblar regiones deprimidas económicamente. La paradoja es que la nueva norma permite conceder

²³ Siguieron en vigencia los decretos 922/73, 618/74 (régimen especial para la siderurgia), 1174/74 (régimen especial de forestación), 2140/74, 1237/75 y 1238/75, ley 19.614 (para la provincia de Tucumán), ley 19.375 (para la provincia de San Juan) y 19.640 (para el territorio de Tierra del Fuego).

²⁴ El decreto reglamentario 2541/77 fija el plazo de un año como máximo para la tramitación de cada proyecto de inversión y fija distintas instancias institucionales para autorizar los proyectos: los chicos, la SEDI; los medianos, el Ministro de Economía; y los grandes, el Presidente. (El “tamaño” se define en términos del valor de la inversión, actualizable periódicamente). Luego de la reglamentación, el Presidente Videla firmó una serie de decretos con regímenes sectoriales amparados en ella: 814/79 para la industria petroquímica, 3317/79 para la industria del motor a combustión interna, 3318/79 para la industria del tractor.

incentivos selectivos para empresas y empresarios industriales de los sectores básicos y de la defensa, en el contexto de implementación del “Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina”, expuesto por Martínez de Hoz el 2 de abril de 1976 y aprobado previamente por la Junta Militar, que intentaba combatir la inflación, sanear el mercado financiero, abrir la economía y reducir el desequilibrio fiscal (MECON *Boletín Semanal* 143/1976)²⁵. La extensión de los regímenes de promoción industrial que eran parte del legado “desarrollista” del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), desde la primera ley de 1958 hasta la 20.560 promulgada por Juan D. Perón en 1973, implica un continuismo difícil de entender si tomamos como referencia que los militares que lideraron el golpe de Estado de 1976 declaraban venir a disciplinar a los obreros y esa burguesía industrial.

Tabla N° 1: Beneficios establecidos en el régimen de promoción industrial de la ley 21.608.	
Beneficiarios	Personas y empresas domiciliadas en el país, las empresas extranjeras y las empresas locales de capital extranjero.
Impuesto al Valor Agregado	Exención, reducción, suspensión o desgravación bajo una escala decreciente en el tiempo.
Impuesto a las Ganancias	Régimen de amortización acelerada sobre los bienes de uso.
Beneficios a los inversionistas	Opción: Diferimiento del 75% del aporte de capital imputándolo al Impuesto a las Ganancias; o Deducción del monto imponible del Impuesto a las Ganancias de los montos invertidos.
Beneficios arancelarios	Modificación, determinación o exención total o parcial sobre insumos importados. Protección arancelaria temporaria de los bienes a producir.
Derechos de importación sobre bienes de capital	Exención total o parcial de derechos de importación de bienes de capital y de sus repuestos y accesorios hasta un 5% del valor de aquellos.
Impuesto a los sellos	Exención total para contratos de la sociedad, sus prórrogas, ampliaciones y emisión de acciones.
Impuesto al capital	Desgravación del 100% entre la fecha de aprobación y la puesta en marcha, hasta un lapso máximo de tres años.
Otros	Facilidades para la compra, locación o comodato de

²⁵ El Programa del equipo económico liberal tenía tres premisas: “pasar de una economía de especulación a una de producción”, “mejorar el sector externo”, y “lograr el crecimiento económico por aumento de la inversión”, para lo cual sentaba lineamientos en política presupuestaria, cambiaria, monetaria, crediticia, de comercio exterior, agropecuaria, industrial, energética, de ingresos, precios y salarios. Las primeras medidas urgentes bajo el Programa fueron el congelamiento de salarios nominales, la eliminación del control de precios internos y una rápida devaluación del peso (Sourrouille et al 1985).

	bienes del Estado.
Beneficios crediticios	Ninguno. (Deroga los créditos con tasas de interés y condiciones preferenciales y los avales del BANADE para la obtención de créditos del exterior).
Fuente: elaboración propia en base a ley 21.608 y decreto 2541/77	

Lo que sigue es un análisis empírico, basado en fuentes primarias y secundarias, sobre la formulación, proceso de toma de decisiones y establecimiento de la nueva política industrial del régimen militar en 1977, proveyendo una serie de observaciones procesales causales para cada hipótesis formulada.

Hipótesis 1

Observación 1: El proceso legislativo del Proceso de Reorganización Nacional era descentralizado.

Al momento del golpe de Estado, los comandantes de las tres fuerzas ya tenían acordado un conjunto de reglas por las que compartirían el poder político. Para que la sanción de leyes no dependiera únicamente del Presidente de la Nación, las fuerzas armadas crearon la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). La CAL era integrada por nueve oficiales superiores en servicio, tres por cada fuerza armada. El Estatuto y Reglamento del Proceso de Reorganización Nacional establecía la participación de la CAL en todo trámite legislativo. Si bien no tenía poder de iniciativa, contaba con poder de demora y de modificación del contenido de los proyectos de ley preparados por el Presidente y sus ministros del gabinete. Si bien la CAL como tal no tenía poder de iniciativa, las facciones militares que la integraban sí, a través de los ministerios, gobernaciones y organismos descentralizados que controlaban. Si el proyecto de ley enviado por el Presidente era clasificado como de “Significativa Trascendencia” por el plenario de la Comisión, el mismo era enviado para su estudio en profundidad a una subcomisión, también integrada por oficiales en servicio (asesorados por personal civil del Congreso de la Nación). Había tantas subcomisiones como ministerios en el gabinete nacional. Las subcomisiones tenían hasta un mes para dictaminar sugiriendo la aprobación, el rechazo o la modificación del proyecto. Podían realizar audiencias con funcionarios y cualquier ciudadano para escuchar su opinión. Luego, el plenario de la CAL debía emitir un dictamen definitivo que giraba al Presidente de la Nación. En caso de desacuerdo entre el Presidente y la recomendación de la CAL, la Junta Militar desempataba (Bonvecchi 2010, Bonvecchi y Simison 2015; Fontana 1987; Novaro y Palermo 2003). Según

el Secretario General de la Presidencia en el primer gobierno de Videla, *“la CAL era, en una instancia superior, como lo que hacíamos los oficiales de enlace de las Fuerzas Armadas en la presidencia de Levingston”* (Villareal 2005).

Esta descentralización del proceso legislativo fragmentaba y extendía en el tiempo la toma de decisiones del gobierno militar. En el caso de la ley 21.608 de promoción industrial, el proyecto de ley siguió todos los requisitos que el esquema de poder de la dictadura fijaba antes de ser aprobado por la firma del general Videla. Desde que el proyecto de ley elaborado en el Ministerio de Economía fue remitido por la Secretaria Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación a la Comisión de Asesoramiento Legislativo el 20 de abril de 1977, el mismo estuvo en trámite hasta que la CAL dictamina la recomendación de aprobarlo con modificaciones el 23 de junio de aquel año (Diagrama N° 1). De hecho, el proyecto de ley fue inmediatamente devuelto a la Presidencia de la Nación por la CAL para que sea *“compatibilizado por los Ministerios de Planeamiento, Interior, Defensa y Justicia”* (Dictamen Provisorio 111/77)²⁶. El 12 de mayo, el plenario de la CAL dictamina que se trata de un proyecto de ley de Significativa Trascendencia, lo que implica la necesaria intervención de la Subcomisión N°5 de Presupuesto de la CAL. El 9 de junio, la CAL solicita (y recibe) autorización al Presidente Videla para extender el plazo en el que debe expedirse sobre el proyecto de ley. Luego de recibir el dictamen provisorio de la Subcomisión N°5 (21/06/1977), sugiriendo aprobarlo con cambios con base en el *“Informe Industria Manufacturera: Resultados de la Encuesta FIEL sobre índices y planeamiento industrial (Planes empresariales en Mayo y Junio 1976)”*, el plenario de la CAL realiza una audiencia formal con el Ministro de Economía el 15 de junio en el que los distintos uniformados realizan preguntas de consideración política y técnica. El Presidente Videla convierte en ley con su firma el 27 de julio el texto aprobado por el dictamen 166/CAL/77 (23/06/1977)²⁷.

Como recuerda el Secretario de Comercio Alejandro Estrada, *“cada ley nueva la discutíamos con los oficiales de la CAL. Había muchos civiles que eran del staff del Congreso que trabajaban en las comisiones de la CAL. Eran civiles con buena formación jurídica y práctica legislativa, eran asépticos. Era un trabajo prolijo, sistematizaban todas las opiniones. Ahí iban todos los lobbies de todos lados. Siempre escuchaban todas las voces,*

²⁶ Todos los documentos citados en esta sección integran los expedientes de la Comisión de Asesoramiento Legislativo consultados en el Fondo CAL (Unidad de Conservación 48) del Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación y del Programa de Archivos Abiertos del Equipo de Modernización del Sistema de Archivos de Defensa (Biblioteca Nacional de Aeronáutica, Ministerio de Defensa).

²⁷ Firman el dictamen: General Crespi, Contralmirante Vigo, Comodoro Cavandoli y Mayor Bergamaschi.

no opinaban” (Estrada 2005). El propio Martínez de Hoz afirma que iba a la CAL para los grandes temas. “Era gente muy consciente y recibían a todos los que tenían un interés en el tema. Muchas veces recibían a los lobbies contrarios a las reformas que estábamos haciendo. Retardaba las medidas que impulsábamos” (Martínez de Hoz 2005).

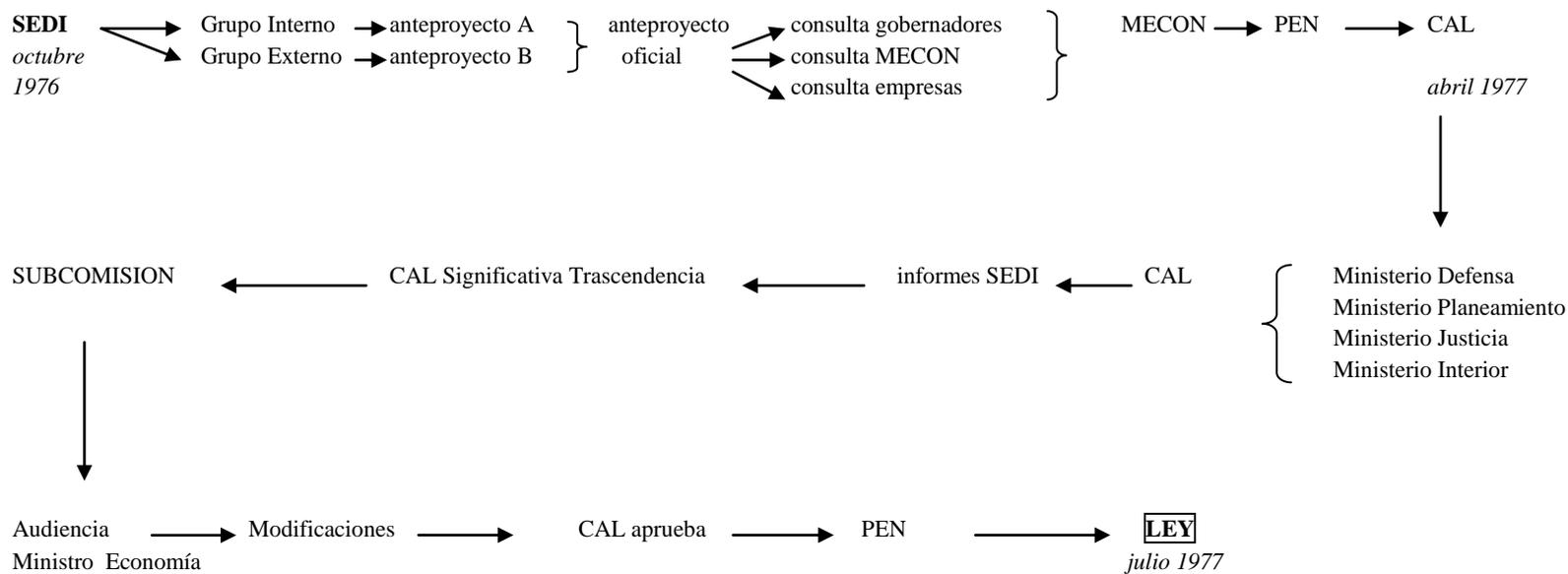
Sin embargo, el proceso de formulación de la política pública comienza antes de la elevación de un proyecto de ley al órgano legislativo, o en este caso, a la Comisión de Asesoramiento Legislativo, que si bien no legisla, vimos que puede vetar, modificar o demorar las iniciativas del gobierno. El proceso comienza antes bien, cuando un organismo de la administración pública, como la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial (SEDI) del Ministerio de Economía de la Nación, decide comenzar a preparar un anteproyecto en función de requerimientos técnicos y políticos que consideren los funcionarios. En el caso de la nueva política industrial del Proceso, la formulación se inició con la conformación en el segundo semestre de 1976, de dos grupos de trabajo, por instrucción de la SEDI (Diagrama N° 1). Los grupos, integrados por funcionarios y representantes de la burguesía nacional, prepararon dos anteproyectos que luego fueron compatibilizados por la SEDI en una única versión oficial, que luego ajustó según las opiniones de otras secretarías del Ministerio de Economía, de los gobernadores de provincia, y de representantes de asociaciones empresarias. El proyecto de ley recibido en abril de 1977 en la CAL, entonces, es el producto de instancias previas de elaboración y negociación en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional, lo que significa que todo el proceso legislativo es fragmentado y lento.

Observación 2: El modo de ocupación militar del Estado generó feudos dentro del aparato administrativo, donde cada fuerza armada y cada facción ejercía una cuota de poder autónomo.

“Repartiendo el 33, 33, 33, no se podía gobernar. Menos con un Comandante [Massera] que quiere ser Presidente y alienta a la facción de los duros a ser más duros”, asegura el asesor civil de Videla, Ricardo Yofre (2005). Así todo, “Videla no quiso cambiar el diseño institucional del Proceso”. Según Fraga (1988: 273) Videla “tenía un mando profesional, que se auto-limita en su libertad de acción evitando cualquier connotación de arbitrariedad en el mando militar, buscando la cohesión militar dentro del Ejército y entre las tres fuerzas”. Su asesor Yofre (2005), coincide en que el Presidente “era la piedra de unión del Ejército, si la sacaban se armaba un despelote entre los generales”. Sin embargo, por esa misma tendencia a buscar el acuerdo entre los altos mandos militares para preservar la cohesión de las fuerzas armadas como institución, a Videla “le faltaba dar órdenes, sobre todo en temas políticos (...) No era fácil trabajar con él, había que ir empujando, empujando, para sacarle una decisión” (Yofre 2005). Mientras el Presidente dudaba, cada fuerza y facción militar continuaba ejerciendo poder en sus respectivas áreas de influencia, al mismo tiempo que monitoreaba constantemente lo que hacían los demás grupos de las fuerzas armadas y los funcionarios del Poder Ejecutivo.

La ocupación que hicieron las fuerzas armadas del Estado nacional llegó, por supuesto, al gabinete de ministros, donde se respetó la lógica de reparto tripartito entre las tres fuerzas armadas, aunque la Junta Militar designó un civil al frente del delicado Ministerio de Economía. El Ministro Martínez de Hoz (2005) dice que mantenía una reunión mensual con la Junta Militar, y una semanal con Videla. Para asegurarse estar informados de las gestiones diarias de cada ministerio, los Comandantes en Jefe tenían delegados militares en cada uno de ellos. *“Venían a preguntar cada tanto. Leían informes, recibían gente, los invitaban a las reuniones del gabinete del Ministro”* (Estrada 2005). Cada arma tenía sus representantes en todos los ministerios, que constituía *“otro ejército subterráneo pero de funcionarios civiles y militares, un ejército de burócratas dictatoriales”* (Seoane y Muleiro 2006: 80).

Diagrama N° 1: Proceso legislativo de la ley 21.608 de promoción industrial:



Fuente: elaboración propia.

El jefe de asesores del Ministerio de Economía dice que “*había una sospecha muy grande de las Fuerzas Armadas contra el equipo económico. Los oficiales de enlace no nos servían. Solo informaban a sus Comandos. Eran compartimentos estancos*” (García Martínez 2005). Del mismo modo, Estrada (2005) recuerda que “*la gente de Presidencia, como Yofre, iba a vernos al Ministerio. Traían las inquietudes.*” Además de usar los delegados para informarse, los jefes de las fuerzas armadas, a través de sus representantes en la CAL, pedían opinión a los ministros de sus respectivas fuerzas sobre los proyectos de ley que enviaba el Presidente. En el caso del proyecto de ley de promoción industrial, el plenario de oficiales de la CAL solicitó dar intervención a los Ministerios de Defensa, Planeamiento, Interior y Justicia (Dictamen Provisorio 111/CAL/77), que eran liderados por un brigadier retirado de la Fuerza Aérea, dos generales de brigada en actividad, y un brigadier auditor en actividad, respectivamente. Los intereses de cada fuerza, y de las facciones dentro de ellas, eran avanzados por estas carteras ministeriales. En Defensa, la Fuerza Aérea administraba y procuraba aumentar el presupuesto de las fuerzas armadas (las decisiones de política de defensa, en cambio, fueron asumidas por la Junta Militar). En Planeamiento, el Gral. Ramón Genaro Díaz Bessone lideraba la facción estatista-nacionalista del Ejército, representando los intereses de los “duros” y los “burócratas militares”. El Ministerio del Interior, encabezado por el Gral. Albano Harguindeguy, mantenía en cambio la representación del sector “videlista” del Ejército y desarrollaba un estratégico rol al mantener las relaciones oficiales del gobierno militar con las provincias, municipios y partidos políticos. En Justicia, la Fuerza Aérea cumplía un rol más administrativo del sistema de justicia, ya que las decisiones de política judicial fueron asumidas por la Junta Militar. Por último, cabe destacar que la ocupación que hicieron las fuerzas armadas de los gobiernos provinciales implicaba el establecimiento de instancias de participación en el proceso de políticas públicas de selectores subnacionales del régimen militar, como los gobernadores. De hecho, el gobierno de Videla envía el proyecto de ley sobre promoción industrial a la CAL una semana después de haberse realizado la III Reunión del Presidente de la Nación con los Gobernadores del Proceso (Troncoso 1984), pero más importante aún es que la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial remitió el anteproyecto oficial de promoción industrial a cada gobernador para conocer su opinión. Hay evidencia y lógica (Bonvecchi 2010; Canelo 2011; Eaton 2004) para pensar que los oficiales militares que ejercieron como gobernadores durante la primera presidencia de Videla, cuando se establece el nuevo régimen de promoción

industrial, representaban los intereses y preferencias de distintas facciones militares en la administración subnacional y en la negociación de las provincias con el gobierno nacional.

Observación 3: La necesidad ofensiva de una “salida política” permitía considerar políticas públicas inconsistentes.

El objetivo “defensivo”, refundacional, del régimen fue la lucha contra la subversión, que incluía el disciplinamiento de vastos sectores de la sociedad, como los sindicatos, partidos políticos, y la burguesía nacional. Sin embargo, una vez avanzados los objetivos de la represión, los militares comenzaron a pensar en cómo crear un nuevo orden político que impidiese nuevas victorias electorales de los grandes partidos de masas. El Gral. Videla acepta la idea de trabajar por “salida política” en enero de 1977 (Yofre 2005). A partir de entonces, comienzan a prepararse distintos planes para una transición política.

La Junta Militar, de hecho, había encargado a fines de 1976 al nuevo Ministerio de Planeamiento la elaboración de un plan político para las fuerzas armadas. En enero de 1977, los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea prepararon las “Bases para la Intervención de las Fuerzas Armadas en el Proceso Nacional”. El Ministerio de Planeamiento presentó su plan “Proyecto Nacional” a mediados de mayo de 1977, al mismo tiempo que la CAL estudiaba el proyecto de ley de promoción industrial preparado por el Ministerio de Economía. Planeamiento delineaba allí un “modelo de país” basado en la modernización de la estructura económica a partir de la “*supervisión, promoción, ordenamiento, coordinación y arbitraje estatal de los grupos intermedios y de sectores económicos*”. El documento estaba pensado para diseñar el planeamiento general, que luego sería puesto a consideración de comisiones de consulta, integradas –entre otros- por el Movimiento de Unidad Industrial, el Movimiento Industrial Argentino, la Bolsa de Comercio, ADEBA y la Cámara Argentina de la Construcción (Canelo 2008b).

Ya en octubre de 1976, el general Ibérico Saint Jean, gobernador de Buenos Aires, había hecho circular de manera restringida entre algunos oficiales superiores de las fuerzas armadas un documento político preparado por sus asesores civiles (Alberto Rodríguez Varela, James Smart y Jorge Aguado), “Un Nuevo Ciclo Histórico Argentino: del Proceso de Reorganización Nacional a la Tercera República. Lineamientos para una Estrategia Nacional”, el cual también se apartaba del programa económico neoliberal y buscaba “completar” los documentos fundamentales del Proceso como su Estatuto. El Plan “Nueva

República”, de mayo de 1977, elaborado por el general Olivera Rovere, representante de los “duros” del Ejército, respaldaba la propuesta del plan “Proyecto Nacional” perpetuar el régimen autoritario y destruir definitivamente los partidos preexistentes, lo que demandaba al presidente formar una nueva *W*, al mismo tiempo que recomendaba “*lograr mantener una situación económica que elimine tensiones sociales*”. Luego de presentado a la Junta Militar, el plan “Proyecto Nacional” fue estudiado por cada fuerza armada. En abril del ’77, Videla anuncia que se va a abrir un “*diálogo con la civilidad, (...) con todo aquel que quiera enriqueceré las ideas que las Fuerzas Armadas vayan lanzando*” (*La Nación* 05/04/1977). A comienzos de mayo, el Almirante Massera dijo en Bahía Blanca que “*estamos viviendo desde el 24 de marzo de 1976 un tiempo político diferente, pero político, ya que el acto de gobernar lo implica*” (Troncoso 1984). El 29 de mayo, el Presidente afirma que “*el diálogo será el elemento más valioso para evitar los males que implica la soledad del poder*” (*La Nación* 30/05/1977). El 31 de mayo y el 1 de junio, se reúnen los generales en actividad en el Comando en Jefe del Ejército para discutir la situación interna de la fuerza frente a la “salida política”, y dos semanas más tarde, Videla dijo en Jujuy que el “*Proceso debe tener una propuesta política*” (Troncoso 1984). En el transcurso del segundo semestre de 1977 aparecen un “Comentario sobre el Documento Plan Nueva República” y el “Plan de Acción Política de la Propuesta de Unión Nacional” de la Secretaría General de la Presidencia, conducida por el general Villareal (incluía una reforma del estatuto de los partidos políticos y elecciones libres en todos los niveles de gobierno, pero, según Yofre, “*Videla y los Mandos no querían saber nada de plazos*”); las “Consideraciones sobre el Proceso de Institucionalización y el Movimiento de Opinión Nacional” de la Armada²⁸; la “Crítica al Proyecto Nacional” de las Secretarías de los Comandos en Jefe de las tres fuerzas; y el “Plan de Reforma Política Institucional” del embajador en Portugal Américo Ghioldi²⁹ (Canelo 2008a).

La etapa de preparación y discusión de los planes, por lo general contradictorios entre sí, para una salida política para el Proceso de Reorganización Nacional, constituyó una condición favorable para la emergencia de proyectos legislativos en materia de política económica que fuesen contra el espíritu “refundacional” y “disciplinador” del programa económico encargado y aprobado por la Junta Militar en marzo de 1976.

²⁸ En el documento, la conducción de la Armada reclamaba mejorar las condiciones sociales y recuperar la capacidad adquisitiva de los salarios para “*lograr adhesión y apoyo de la ciudadanía*”.

²⁹ En el primer semestre de 1978 continúan apareciendo más Planes Políticos, como las “Bases Políticas” del Ejército, la “Propuesta Política” de Jaime Perriau y las “Bases Políticas” de la Fuerza Aérea.

Aplicación de tests a H1: Las observaciones 1, 2 y 3 proveen evidencia para que la Hipótesis 1 pase el Hoop Test. Por lo tanto, es posible afirmar que el proceso legislativo fragmentado y descentralizado, el modo de ocupación feudal del aparato estatal, y las distintas propuestas “ofensivas”, políticas, de las facciones de las fuerzas armadas son mecanismos certeros, pero no únicos para concluir que el diseño institucional de la dictadura facilita el surgimiento de políticas públicas inconsistentes con el objetivo económico defensivo del inicio del régimen militar.

Hipótesis 2a

Observación 1: Participación del Ministerio de Defensa en el proceso legislativo.

Una vez que la CAL devuelve al gobierno el proyecto de ley para dar participación a los otros cuatro ministerios, el Ministro de Defensa, Brigadier Mayor (RE) José M. Klix, le envía al Brigadier Apella, presidente de la CAL, las Notas 5332/77 (Cdo. 11) y (Cdo. 12) en las que se queja que el anteproyecto de ley redactado por el Ministerio de Economía no había sido remitido oportunamente para su consideración. En las notas formula una serie de modificaciones sustantivas, como agregar “*especialmente las industrias básicas dentro de aquellas que hacen a la seguridad y defensa nacional*” (Art 1.e); como que “*deben impulsarse prioritariamente las industrias de transformación de recursos locales para lograr una adecuada descentralización*” (Art 1.h); que “*deben tener carácter preferencial las industrias radicadas en áreas con elevadas tasas de desempleo aunque su efecto multiplicados no sea elevado*” (Art. 2.d); comenta que “*podría aparecer que el fortalecimiento de la participación de la empresa privada lo sea en desmedro de la actividad industrial del Estado*”; y propone que el Ministerio de Defensa comparta la autoridad de aplicación del régimen de promoción para el caso de “*industrias que hacen a la defensa y seguridad nacional*” (Arts. 8, 9, 10, 12).

El Ministerio de Defensa ejerce en este caso una instancia de representación del conjunto de las fuerzas armadas frente al gobierno del general Videla. Con las modificaciones sugeridas a la CAL, quedan representados: a) los intereses de la Fuerza Aérea, fuerza que tiene a su cargo el Ministerio de Defensa y con un interés específico en promocionar la industria aeronáutica, aeroespacial y nuclear, y las economías locales de las zonas de frontera y de las regiones donde tienen bases aéreas; b) los intereses de la Armada, cuyo Comandante

en Jefe por entonces ya protagoniza crecientes tensiones con el Ministro de Economía y con el bando “videlista” del Ejército³⁰ (Canelo 2004; 2008a), y con una tradición de relación especial con ciertas firmas del complejo militar-industrial, tanto la Dirección General de Fabricaciones Militares como los astilleros navales³¹; c) la facción de los “señores de la guerra” del Ejército, que privilegian el pleno empleo a los ajustes fiscales y medidas de desregulación (que pudiesen fomentar el conflicto social con los trabajadores) y la planificación estatal por sobre la libre iniciativa del mercado para la regulación de la economía³², y porque fundamentalmente, esta facción de “duros” del Ejército tiene celos de la primacía política que adquiere el Ministro Martínez de Hoz en la marcha del Proceso³³; y d) la facción de los “burócratas militares” al frente del complejo militar-industrial. Este último sector militar incluye, en su mayoría, oficiales superiores en actividad y retirados, del arma de Ingenieros del Ejército, y/o con cargos directivos y gerenciales en la Dirección General de Fabricaciones Militares y otras empresas estatales, mixtas y privadas del complejo militar-industrial, especialmente en los sectores de industria para la defensa e industrias básicas como acero, aluminio, hidrocarburos, transporte y petroquímica. Los “burócratas militares” son desarrollistas, privilegian la planificación estatal por sobre el libre mercado³⁴, y

³⁰ Massera afirmaba en mayo de 1977 que en la Armada “*queremos un país en donde la economía no sea un fin, ni el dinero un ídolo, porque queremos un país en el que sólo Dios sea más importante que el hombre*” (Clarín 15/05/1977).

³¹ En marzo del '77, ante la polémica por el caso de corrupción en la administración militar de ALUAR, el Comando en Jefe de la Armada emitió un comunicado oficial en el que “*ratifica su responsabilidad primaria y competencia en el tema de los metales livianos*” (Troncoso 1984).

³² En agosto de 1976, el gobernador de Córdoba, Gral. Carlos Chasseing, efectuó una severa crítica a ciertos sectores empresarios que “*en vez de afrontar la lucha se fueron al extranjero llevándose sus pesitos. Los obreros, en cambio, estuvieron y están acá y debemos todos seguir estando acá, comprendiendo simultáneamente que estamos en guerra y que esta guerra es de todos: gobierno, empresarios y obreros*” (Troncoso 1984).

³³ Un análisis de fuentes secundarias basado en Fraga (1988; 2015) y Canelo (2004; 2008; 2011; 2012) permite identificar como miembros de esta facción, al momento de la elaboración de la ley 21.608 a: General Carlos Suarez Mason (Comandante Cuerpo I y ex jefe de inteligencia del Estado Mayor, luego será presidente de YPF), General Luciano Menéndez (Comandante Cuerpo III, ex Director de Escuela Superior de Guerra y ex interventor federal en la provincia de Córdoba), General Ramón Genaro Díaz Bessone (Comandante Cuerpo II, luego Ministro de Planeamiento), General Santiago Riveros (Comandante Cuerpo IV), General Osvaldo Azpitarte (Comandante Cuerpo V), los generales Acdel Vilas, Carlos Dalla Tea, Fernando Santiago, Olivera Rovere (Segundos Comandantes de Cuerpo de Ejército), General Ibérico Saint Jean (gobernador de la provincia de Buenos Aires), General Edmundo Ojeda (Jefe Policía Federal) y General Ramón Camps (Jefe Policía Bonaerense).

³⁴ Años más tarde, cuando la apertura comercial de la dictadura se volvió más radical, el general Gallino, el poderoso presidente de Fabricaciones Militares, denunciaba públicamente que “*las autoridades económicas dieron prioridad al sector financiero y descuidaron la importancia que tiene la industria en el desarrollo del país*” (La Prensa 25.10.1980). Rivera, de SOMISA, hacía por esa entonces una crítica equivalente: “*falta una adecuada protección para la industria siderúrgica, ante una competencia externa más agresiva que nunca*” (La

tienen un interés profesional en proteger y ampliar el financiamiento estatal de las empresas públicas, privadas y mixtas en los sectores de las industrias básicas y para la defensa. Con la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares en 1941, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el complejo militar-industrial adquirió forma definitiva, hasta llegar a constituir un plantel de 14 fábricas propias, participación mayoritaria en 8 sociedad mixtas (entre ellas, SOMISA, ATANOR, Duranor, HIPASAM, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Carboquímica Argentina y Petroquímica Rio Tercero), y en 9 sociedades anónimas de mayoría estatal. La Dirección gozaba de personalidad jurídica propia y autonomía financiera. El complejo militar-industrial gozó de una notable expansión durante la posguerra e incluso a principios de la década de 1970, bajo el anterior régimen militar, 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 (Canelo 2012: 173). “*Un amplio sector de las Fuerzas Armadas ha corporizado la experiencia de asumir en forma directa, actividades productivas, con una lógica propia y diferente a la que puede regir en otras áreas del sector público*” (Schvarzer 1981:134). El incremento de la actividad de Fabricaciones Militares ensanchó y consolidó la autonomía de los ingenieros militares y de los oficiales que dirigen actividades empresarias dentro del Ejército (Fraga 1988: 20), llegando a contabilizar 14.000 empleados directos en la Dirección General y 16.000 trabajadores indirectos de industrias vinculadas (Mani 2011)³⁵.

Los miembros del equipo económico recuerdan su relación especial con esta “*clase empresaria de uniforme*” (Schvarzer 1981). El Secretario de Comercio Estrada afirma que

Nación 23.09.1980). El Almirante Lambruschini afirmaba también que “*la economía debe servir a los intereses permanentes de la Nación, por ello los factores de seguridad y geopolíticos deben pesar, en ocasiones, tanto como los de la fría rentabilidad*” (*Convicción*, 27.11.1980).

³⁵ Un análisis de fuentes secundarias basado en Fraga (1988; 2015) y Canelo (2004; 2008; 2011; 2012) permite identificar como miembros de esta facción, al momento de la elaboración de la ley 21.608 a: General Diego Uricarret (ingeniero militar, desde 1973 director, vicepresidente y presidente de Fabricaciones Militares, presidente de HIPASAM, Petroquímica Bahía Blanca, ATANOR, presidente de la Academia de Ingeniería de la provincia de Buenos Aires, y finalmente, ministro de Obras Públicas de Viola), General Santiago Riveros (vicepresidente de Fabricaciones Militares), General Lucio Mazzola (vicepresidente de Fabricaciones Militares), Coronel Joaquín de las Heras (Director de Proyectos de Fabricaciones Militares e interventor temporario en el Ministerio de Economía en marzo 1976), General Oscar Gallino (ingeniero militar, vicepresidente de Fabricaciones Militares, luego será gobernador de la provincia de Buenos Aires designado por Viola), General (RE) Horacio Rivera (presidente de SOMISA), General (RE) Ángel Gordo (vicepresidente de SOMISA), General (RE) Alcides López Aufranc (director de ACINDAR), Brigadier (RE) Orlando Capellini (director de la Escuela de Aviación Militar), General (RE) Tomás Caballero (presidente de Ferrocarriles Argentinos), Contralmirante (RE) Félix Imposti (presidente de SEGBA), General (RE) Eduardo Corrado (administrador de ENTEL), Coronel (RE) Luis Amallo (administrador de ENTEL), Vicealmirante Lacoste (interventor Ente Organizador Mundial 1978 y luego, ministro de Acción Social de Viola).

“discutía mucho con SOMISA y Fabricaciones Militares por el régimen siderúrgico. Había una cartelización absoluta de todo el sistema (...) Discutía con toda la burocracia de San Nicolás [planta de SOMISA]. Discutíamos muchísimo con el Ejército por las nuevas líneas de teléfono, por el [régimen legal de] compre argentino, que favorecía a los abastecedores de origen nacional con un privilegio que ya era forzado, dejaba todas las tecnologías atrás (...) El Ejército tenía influencia directa e indirecta sobre muchas empresas que por seguridad estaban incluidas en su visión. Como en la industria pesada. El proyecto del tanque TAM era una locura, ¿cómo íbamos a fabricar tanques para exportar al mundo si no éramos capaces de hacer un zapato? (...) Era una gran locura” (Estrada 2005). El propio Martínez de Hoz (2005) sostiene que *“algunos sectores fueron muy recalcitrantes, como Fabricaciones Militares, como los administradores de las empresas públicas. La resistencia, al principio, fue muy dura”*. El Ministro dijo que cuando Videla le pidió que fuese Ministro, le advierte que si no acepta, *“las Fuerzas Armadas iban a designar a un general ingeniero de Fabricaciones Militares”*. En sus memorias, el Ministro de Economía (1991) grafica estas resistencias de las fuerzas armadas con los casos de la frustrada licitación pública de las acciones del Polo Petroquímico Bahía Blanca y la polémica por el precio de venta de acciones de Petroquímica General Mosconi. Etchemendy (2011) da cuenta del testimonio de un directivo de una importante empresa petroquímica multinacional según el cual no pudieron ingresar al Polo Petroquímica Bahía Blanca por la oposición de Fabricaciones Militares, que no deseaban romper su compromiso con los empresarios nacionales. Incluso, Novaro y Palermo identificaron que no pocos generales “duros” participaban de los directorios de grandes empresas y bancos, como Olivera Rovere en Celulosa, Suárez Mason en Celulosa y Bidas, Llamil Reston en el Banco del Iguazú (2003: 202).

Las Actas de la Junta Militar proveen evidencia adicional para esta observación procesal causal³⁶. Las Actas 15 (10/03/1977) y 16 (18/03/1977) registran oficialmente el debate en el seno del régimen militar sobre el establecimiento y financiamiento del Polo Petroquímico Bahía Blanca. El Acta 15 blanquea las disidencias de las Comandancias de la Armada y la Fuerza Aérea y el Ministerio de Defensa al dictamen de la Comisión de Asesoramiento Legislativo que introdujo, en noviembre de 1976, cambios en el proyecto de ley de constitución del polo industrial. En la reunión siguiente de la Junta, los Comandantes deciden rechazar la propuesta de la CAL y que el Ministerio de Defensa redactase un nuevo proyecto

³⁶ Las Actas de la Junta Militar fueron consultadas en el Programa de Archivos Abiertos del Equipo de Modernización del Sistema de Archivos de Defensa (Biblioteca Nacional de Aeronáutica, Ministerio de Defensa).

de ley. A mediados de agosto del '77, un mes después de sancionada la ley 21.608 de promoción industrial, la Junta Militar aprueba (Acta 33, 18/08/1977) el nuevo proyecto de ley sobre el Polo Bahía Blanca, que termina sancionando el Presidente Videla³⁷.

Observación 2: Participación del Ministerio de Planeamiento en el proceso legislativo.

El 12 de mayo de 1976, el plenario de la CAL declara al proyecto de ley de Significativa Trascendencia (Dictamen CAL 131/77)³⁸. Una semana más tarde, respondiendo al trámite de giro del proyecto de ley a los cuatro ministerios, el Secretario de Estado de Planeamiento, Gral. (RE) Juan Carlos Duret, un oficial “duro” del Ejército, envía una nota al presidente de la CAL en la que afirma que “*sería conveniente aguardar la conclusión de estudios de planificación industrial que se están realizando en el Ministerio de Planeamiento para adecuar el proyecto preparado por el Ministerio de Economía*” (Nota s/n S.E.P. 18/05/1977). Sin embargo, Duret no envía una propuesta concreta de modificaciones³⁹. Dos semanas más tarde, el Ministerio de Planeamiento presenta el Plan “Proyecto Nacional”.

La consulta de la CAL al Ministerio de Planeamiento obedece al avance de los nacionalistas dentro del régimen militar de fines de 1976. “*La necesidad de recompensar a los señores de la guerra por lo actuado en la represión, y la de avanzar en la propuesta política del gobierno autoritario, llevaron a la creación del Ministerio de Planeamiento*” (Canelo 2008b: 77), donde los Comandantes de la Junta designan al general Ramón Genaro Díaz Bessone, quién era Comandante de Cuerpo II (con asiento en Rosario). Anteriormente, había trabajado en la Secretaria de Seguridad, encargada de la planificación estatal, durante el gobierno de Onganía, y como oficial de enlace en la Secretaria de Estado de Planeamiento y Acción de Gobierno durante el de Lanusse. El Proyecto Nacional elaborado por el Ministerio de Planeamiento recuperaba varios postulados del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 de la Revolución Argentina: despreciaba la representación político-partidaria, preveía largos plazos temporales, y denunciaba “*prejuicios doctrinarios, influencias ideológicas e intereses de grupos*”, con afirmaciones como que “*es preciso que el Estado*

³⁷ Una semana después que el gobierno enviara el proyecto de ley de política industrial a la CAL, el presidente Videla visitó la Fábrica de Aviones de Córdoba, inauguró el tercer turbogenerador de la central termoeléctrica, y visitó la central atómica de Río Tercero (Troncoso 1984).

³⁸ Firman el dictamen: Brigadier Apella, General Crespi, Capitán Suárez del Cerro y Mayor Bergamaschi.

³⁹ En copia guardada de esa nota en el archivo de la Secretaria del Estado Mayor de la Fuerza Aérea, aparece una anotación a mano con la pregunta “*¿Y qué resolvió el Ministro?*”. En el expediente registrado en la CAL no existen otras comunicaciones ni intervenciones del Ministerio de Planeamiento sugiriendo modificaciones al proyecto de ley.

retenga la función reguladora de la economía, paradójicamente delegada [por el gobierno de Videla] en los propios intereses económicos” (Canelo 2012: 180). El Plan Nueva República, de mayo de 1977, elaborado por el general Olivera Rovere, recomendaba 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 (Canelo 2008b: 78), lo que demandaba al presidente formar una nueva *W*. Sin embargo, como vimos en la Ob.3 para la H1, el Proyecto Nacional tendría una pobre capacidad de convocatoria entre los militares; el texto sería duramente criticado por las Secretarías de los Comandos en Jefe en el documento *Crítica al Proyecto Nacional de 1977*, donde se sostenía que *“no se identifica claramente el modelo económico y el esquema de crecimiento a adoptar”* (Canelo 2008b: 80).

Observación 3: Establecimiento de incentivos selectivos para las fuerzas armadas: promoción para industrias básicas y de defensa, y la intervención del Ministerio de Defensa para aprobar proyectos.

La ley 21.608 de política industrial resulta una herramienta para conservar la afinidad de los miembros de *W* del Presidente Videla, constituida por los oficiales superiores de las fuerzas armadas. Al conservar la afinidad de los oficiales de la facción estatista vinculados al complejo militar-industrial, el dictador busca bajar el precio que debe pagar en represión y bienes privados a los miembros de su *W* que podrían irse con retadores internos del régimen autoritario, en la etapa de institucionalización (Munck 1998) del régimen autoritario, cuando se da un “empate” entre las distintas facciones militares (Canelo 2008a; 2008b) tras haber alcanzado considerables avances en la lucha antisubversiva y haberse agotado el principal principio de legitimación del régimen.

La nueva política industrial de 1977 incluye –con modificaciones- algunas de las sugerencias promovidas por el Ministerio de Defensa, las consideraciones de los miembros de la CAL, y el espíritu de parte del Proyecto Nacional y el Plan Nueva República de la facción estatista del Ejército. En particular, la ley 21.608 incorpora la promoción de *“las industrias básicas dentro de aquellas que hacen a la seguridad y defensa nacional”* y *“las industrias radicadas en áreas con elevadas tasas de desempleo”* (Art 1.d y 1.e de la norma sancionada); el impulso a *“las industrias de transformación de recursos locales”* (Art. 2.c); y establece que el Ministerio de Defensa tome intervención como organismo de consulta para la aprobación de proyectos de inversión vinculados al complejo militar-industrial: *“Cuando se tratare de una industria relativa a la defensa y seguridad nacional o de una industria a*

instalarse en zonas de seguridad, el proyecto deberá tener intervención y dictamen previo del Ministerio de Defensa” (Art.11.a).

Como recuerda el jefe de asesores del Ministerio de Economía, “*se avanzó con la promoción industrial por razones políticas, se pensaba que había que apoyar ciertos sectores, de economías regionales, vinculadas con la seguridad nacional*” (García Martínez 2005). Con la implementación de la ley, los militares de Fabricaciones Militares gozaron de nuevas oportunidades para ampliar la producción y desarrollar nuevos productos en la industria básica y la industria de defensa, como en los polos petroquímicos, la industria energética y la fabricación de armamento, municiones y vestimenta, a costa de una caída de las importaciones en esos rubros y un mayor costo fiscal para el Estado nacional (Fraga 2015; Reimundes 2015). En las grandes provincias metropolitanas, sin embargo, las firmas privadas y mixtas de los sectores básicos, que tenían relación con la facción estatista, se vieron beneficiadas por las desgravaciones y diferimientos impositivos de la reglamentación (Decreto 2541/77) y los decretos especiales 618/74 y 814/79 para la siderurgia y la petroquímica, respectivamente. Bajo el régimen promocional, la reestructuración en el interior de la cúpula empresaria adquirió un carácter sumamente heterogéneo. Las empresas industriales incrementaron notablemente sus utilidades, su nivel de productividad, pero bajaron sus ventas; aparecieron nuevas firmas por los proyectos de promoción industrial como el Polo Petroquímico Bahía Blanca; se avanzó en la integración vertical de las principales firmas privadas de capital nacional que operaban en la industria siderúrgica, en la de celulosa, y en las vinculadas al complejo militar-industrial: las petroquímicas Polisor, Ipako, Atanor, Indoquim, Indupa y Pasa (vinculadas a Fabricaciones Militares y/o YPF), las siderúrgicas Acindar y Aluar (vinculadas a SOMISA), las cementeras Loma Negra y Corcemar, y las papeleras Alto Paraná, Celulosa Argentina y Massuh (Castellani 2009). Los dos principales productores de acero usaron el régimen de promoción industrial de la dictadura militar para incorporar tecnología que les permitiría alcanzar la integración hacia atrás. Siderca (1976) y Acindar (1978) establecieron nuevas plantas para la reducción directa del hierro y mini-plantas modernas basadas en tecnología eléctrica que aumentó la producción de acero crudo, siendo de las primeras en instalarse en el mundo en desarrollo. Así, la fortaleza económica del sector acerero privado igualó la fortaleza del sector público (Etchemendy 2011: 105). Del mismo modo, los gobernadores de provincias de baja densidad de población y bajos niveles de desarrollo, generalmente coincidente con zonas de frontera,

gozaron de la oportunidad de que se establecieran nuevas fábricas de productos de todo tipo, desde textiles hasta metalíferas y de tecnología.

Un par de meses después de haber sancionado el nuevo régimen de promoción, Videla fue a un banquete realizado en la Sociedad Rural, acompañado de Martínez de Hoz, Liendo, Alemann, Podestá y el Gral. (RE) López Aufranc. En esa oportunidad, Videla dijo que “*es necesario encarar la implementación de grandes proyectos en el plano de la siderurgia, la química pesada, la petroquímica, la celulosa y el papel. Paralelamente, debemos dinamizar la explotación de todos los recursos energéticos y mineros. Para ser un gran país agrario se requiere ser un gran país industrial*” (Seoane y Muleiro 2006: 341).

Aplicación de tests a H2a: Las observaciones 1 y 2 proveen evidencia para que la Hipótesis 2a pasee el Smoking Gun Test. Por lo tanto, es posible afirmar que la participación del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Planeamiento confirman la hipótesis según la cual el Presidente establece una nueva política industrial para mantener la afinidad de miembros pivotaes de su coalición ganadora. La observación 3, por su parte, provee evidencia adicional para que la Hipótesis 2a pasee el Double Decisive Test porque el establecimiento de incentivos selectivos para las fuerzas armadas como la inclusión explícita de la promoción para industrias básicas y de defensa, y la intervención del Ministerio de Defensa para aprobar nuevos proyectos vinculados a esas industrias, confirma que la nueva política industrial es un pago del presidente Videla en bienes privados a la facción estatista para bajar el costo político y económico de desproteger a estas industrias ante la apertura comercial. Esta forma de pago es contraproducente desde el punto de vista de la teoría del selectorado porque otorga un beneficio rentístico autónomo de la decisión presidencial. Sin embargo, podría interpretarse la introducción del cupo fiscal en las leyes de presupuesto como el mecanismo de los funcionarios liberales del Poder Ejecutivo para restringir el precio, lo cual es evaluado en la H2b.

Hipótesis 2b

Observación 1: Proyecto de ley elaborado por MECON

La ley 21.608 de promoción industrial no es vetada por los funcionarios civiles del equipo económico del régimen militar porque el presidente Videla forja un compromiso con ellos, encargándoles la redacción del proyecto de ley y la autoridad de aplicación del nuevo

régimen promocional, e incorporando reaseguros restrictivos frente a los posibles comportamientos predatorios de la burguesía nacional y la facción estatista de las fuerzas armadas. Los funcionarios civiles del equipo económico de la primera presidencia de Videla son liberales, pero con procedencias, intereses e ideas distintos: hay liberales tradicionales como Juan Alemann (Hacienda), Luis García Martínez (Jefe de Asesores), Raymundo Podestá (Industria)⁴⁰, Mario Cadenas Madariaga (Agricultura y Ganadería), Fernando Puca Prota (Recursos Naturales y Ambiente), Santiago de Estrada (Seguridad Social), Guillermo Zubarán (Energía), Federico Camba (Transporte), Guillermo Bravo (Comercio Interior), Alberto Fraguío (Comercio Exterior), José María Danigno Pastore (Consejero en Europa), Manuel Solanet (Sub. Técnica), Carlos Tacchi (Política Tributaria), Carlos Helbling (BANADE), Juan María Ocampo (BNA), y tecnócratas neoliberales, como Guillermo Walter Klein (Coordinación y Programación Económica), Alejandro Estrada (Junta Nacional de Granos y luego Comercio), Ricardo Arriazu y Alfredo Diz (BCRA), y Alberto Grimoldi (Comercio Exterior) (Canelo 2012). Estrada cree que *“había una diferencia generacional dentro del equipo económico que llevaba a distintas preferencias, preocupaciones y diagnósticos. Teníamos visiones, convicciones distintas. Otros tenían más convenciones que convicciones”* (Estrada 2005). Con sus matices, ambos sectores quieren combatir los desequilibrios fiscales, reducir el tamaño del Estado, abrir la economía al comercio internacional y liberalizar los mercados.

Mediando entre ellos está el Ministro José Alfredo Martínez de Hoz, un abogado con larga trayectoria empresaria en grandes empresas nacionales y extranjeras⁴¹, quien fuera convocado a mediados de marzo de 1976 (luego de haber liderado el paro general de APEGE contra el gobierno de María Estela M. de Perón) por los Comandantes en Jefe para que preparara un plan económico detallado a implementar luego del golpe de Estado (Seoane y Muleiro 2006) Antes del golpe, los militares no habían alcanzado a un consenso programático detallado y preciso en materia de política económica. Solo requerían una persona de trayectoria empresaria que careciera de filiación política para encabezar el Ministerio de Economía (Novaro y Palermo 2003). El programa económico del 2 de abril de 1976 *“era más severo que lo que el Fondo Monetario pedía”* (Martínez de Hoz 1991: 33). Pero estimando

⁴⁰ Según García Martínez (2005), este abogado, militante de la Democracia Cristiana y amigo de la infancia de Videla, *“no sabía nada de industria”*.

⁴¹ Tuvo cargos en la Revolución Libertadora y el interinato de José M. Guido. Fue presidente de Acindar, Petrosur, director en la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad, Pan American Airways, ITT, asesor de la Westinghouse Electric Company, presidente de APEGE y de CEA.

prácticamente inaplicable el tratamiento de shock, el programa económico propuesto a la Junta Militar era de “aplicación gradual” (Martínez de Hoz 1991; 2005). El Ministro (2005) asegura que *“no era el zar de la economía, yo dependía del apoyo del Presidente y su base de apoyo. No podía hacer lo que quería, sino lo posible. Necesitábamos el apoyo constante de las Fuerzas Armadas para aplicar nuestro programa económico, era necesario que comprendieran lo que estábamos haciendo”*. Tanto Martínez de Hoz como su equipo económico, antes que ser *“traductores de intereses de clase, fueron funcionarios estatales”*, sometidos a profundas tensiones derivadas del particular modo de militarización y lotización de la administración pública (Canelo 2012).

El Diagrama N° 1 y la Ob.1 para la H1 indican que el proceso de formulación de la nueva política industrial se inició con la conformación en el segundo semestre de 1976, de dos grupos de trabajo, por instrucción de la Secretaria de Estado de Desarrollo Industrial. Los grupos, integrados por funcionarios y representantes de la burguesía nacional, prepararon dos anteproyectos que luego fueron compatibilizados por la SEDI y girados para consulta a otras secretarías del Ministerio de Economía, los gobernadores de provincia, y los representantes de las asociaciones empresarias. El mensaje de elevación del 20 de abril de 1977 del proyecto de ley a la CAL lleva la firma del Ministro de Economía José A. Martínez de Hoz, donde se afirma que una nueva ley es necesaria para que *“corrija los errores cometidos [en la ley 20.560], donde la rigidez legislativa se sumó al costo social de los estímulos”*. Allí también se establece el principio ambiguo que va a guiar gran parte de la gestión económica del Ministro: *“El desarrollo depende fundamentalmente de una sana economía, pero es cierto también que se le asigne una orientación por parte del Estado, de modo de aprovechar al máximo los recursos existentes, promover el crecimiento regional y el equilibrio de actividades económicas”* (Memorándum PEN N° 78, 20/04/1977)⁴². Algo parecido dijo en septiembre en Stanford, Estados Unidos, en la Conferencia Industrial Internacional de San Francisco: *“en los tiempos modernos nadie puede pensar seriamente en una situación de absoluto laissez faire y laisser passer por el importante papel adquirido por el Estado (...) El programa económico es pragmático y flexible en oposición a rígidas fórmulas dogmáticas”* (Clarín 12.09.1977).

⁴² El Ministerio de Economía había perdido dos funcionarios con las renuncias del Secretario de Comercio Interior Guillermo Bravo y del Secretario de Agricultura y Ganadería Mario Cadenas Madariaga en abril de 1977 por las tensiones derivadas de la alta inflación y la tregua de precios. En junio renunciará Alberto Fraguío, y las secretarías de Comercio Exterior e Interior se fusionan.

Cuando la CAL dictamina que el proyecto de promoción industrial es de Significativa Trascendencia, el Secretario de Desarrollo Industrial, Raymundo Podestá, envió una nota a la CAL con la opinión de su repartición sobre la conveniencia política y técnica de reformar la ley 20.560, la que critica *“porque implementó un complejo procedimiento que provocó un verdadero cuello de botella en el trámite administrativo, favoreció la corrupción y alentó falsas expectativas”* (Nota s/n de la SEDI, del 02/06/1976). Contra esos males, la propuesta que su Secretaría preparó tenía múltiples objetivos, no todos compatibles entre sí: “facilitar” una elevada y sostenida actividad industrial; mejorar la estructura de costos de las industrias existentes para aumentar la competitividad con su similar extranjero; *“atender el desarrollo regional”*; impulsar el desenvolvimiento de industrias *“indispensables para la seguridad y defensa nacional”*; *“promover la concentración y fusión de empresas”*; *“alentar la instalación de nuevas actividades industriales, en las áreas y zonas de frontera”*; e incentivar el desarrollo de la tecnología nacional. En su nota, Podestá afirma que la propuesta de desgravaciones impositivas ayudaría a *“absorber la mayor parte de quienes anualmente se incorporan a la población económicamente activa –alrededor de 200 mil personas- y posibilitar al mismo tiempo el traslado de la mano de obra ocupada en tareas de baja productividad”*. La nota incorpora a grandes rasgos el modelo de empresa que el Estado busca promocionar con la nueva legislación: *“Una industria que tenga una gran efecto multiplicador, utilice alta tecnología, se radique en áreas con elevada tasa de desempleo, promocióne beneficios sociales adicionales a sus empleados y obreros, que sustituya importaciones con costos que permitan también su exportación, es el tipo de actividad que recibiría los máximos beneficios que otorga la ley.”*

En la nota del 2 de junio de la SEDI, los funcionarios⁴³ acompañan un *“análisis pormenorizado de cada artículo del proyecto de ley con relación a las respuestas recibidas y las alternativas propuestas y/o aceptadas”*, en el cual surge que ha habido reuniones de trabajo con representantes de organismos del Estado, asociaciones empresarias y funcionarios de gobiernos provinciales desde al menos octubre de 1976. Dado el alcance de la propuesta legislativa, la SEDI organizó dos grupos de trabajo: un Grupo Interno de funcionarios técnicos de la Secretaría, y un Grupo Externo con representantes de los distintos sectores industriales del país (*La Razón*, 19/11/1976). Cada grupo de trabajo elevó sendos anteproyectos de ley al Secretario de Desarrollo Industrial, que luego de compatibilizarlos,

⁴³ La Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial era ocupada, por entonces, por Héctor Jasminoy (Sub. Técnica), Lucio Ballester (Sub. Desarrollo Industrial) y el Cnel. (RE) José Rodríguez (INTI), además del secretario Podestá.

dieron origen al anteproyecto oficial. La SEDI luego envió copia del mismo a todos los gobiernos provinciales, a los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional y a las asociaciones de empresas industriales, requiriéndoseles opinión formal. La Secretaría también recibió breves opiniones por escrito, favorables al espíritu del anteproyecto, de la Secretaría de Hacienda (Nota 19/10/1976) y del Presidente del Banco Nacional de Desarrollo (Nota 28/10/1976). Por su parte, la Secretaría de Programación y Coordinación Económica remitió una nota dando cuenta de reuniones realizadas para discutir el anteproyecto en el Ministerio de Economía el día 01/11/1976 con el Secretario Guillermo Walter Klein, Joaquín Llambías, Héctor Valle (INPE), Alberto Santome (BCRA), Camilo Varela y Jorge Fullaondo (BANADE).

El 15 de junio, durante cuatro horas, se realizó en el Palacio del Congreso la audiencia a puertas cerradas entre el plenario de la CAL y el Ministro Martínez de Hoz. En esa oportunidad los oficiales inquirieron al funcionario con preguntas de índoles político (sobre los objetivos del proyecto de ley) y técnicos (sobre los requisitos, procedimientos y sanciones de la norma propuesta). Según consta en la versión taquigráfica de la reunión, el General Crespi le preguntó a Martínez de Hoz cómo y quién planifica qué región del país podrá promocionarse a partir de la ley. El Ministro contestó que no era necesario debatir quién y cómo promociona regiones, porque *“esta es una ley de ejecución, no de planeamiento (...) Hemos tenido tantos años de estancamiento, hay tantas regiones y sectores industriales que hay que promover que me parece difícil que en los próximos dos años se presente un conflicto de prioridades. Además, sería muy difícil ponerse de acuerdo en cuanto a promover uno u otro sector si ambos son importantes”*. En la Memoria del Ministerio de Economía (1981), la versión oficial del equipo económico de Videla afirma que la ley de promoción industrial *“constituye un instrumento de transición para impulsar el desarrollo regional, armonizando dicho objetivo con criterios de eficiencia productiva, y adecuada contabilización del sacrificio fiscal a través del cupo fiscal anual (...) Sin embargo, la ley no es un instrumento idóneo para el largo plazo por sus procedimientos casuísticos y discrecionales”* (MECON 1981: 71).

Observación 2: Realización de análisis técnico sobre costo fiscal e igual tratamiento para inversiones extranjeras.

Por su importancia en el control de la agenda y la gestión económica, el gobierno de Videla habría establecido como compromiso una instancia de control fiscal al régimen de promoción industrial y habría extendido los beneficios impositivos a las empresas extranjeras. El cupo fiscal es un importe que se fija anualmente en la ley de presupuesto nacional que fija la Secretaría de Hacienda en base al costo fiscal teórico (gasto tributario) calculado por la SEDI para cada año de cada proyecto aprobado (incluyendo aquellos aprobados bajo regímenes de promoción industrial anteriores). Ese costo constituirá el límite dentro del cual se podrán aprobar proyectos con afectación a dicho cupo.

El Subsecretario de Desarrollo Industrial, Ing. Ballester, proyectó la evolución de las inversiones anuales aprobadas bajo el régimen de la ley 20.560: de 3,8 millones de dólares en 1974 a 1.500 millones de dólares en 1977, con alrededor de 225 proyectos aprobados/en proceso de aprobación, con cerca de 25.000 empleados directos (Nota de Estudio Técnico SEDI, del 26/04/1977). En su estudio, Ballester estima el costo fiscal neto de los proyectos aprobados en 1976 por la SEDI bajo el régimen de la ley 20.560: 67,6 millones de dólares en 1977, 220 millones en 1979, 185 millones en 1982, 170 millones en 1985, hasta terminarse en 1991.

En la Tabla N° 2 puede apreciarse la evolución del cupo fiscal concedido anualmente por el Ministerio de Economía al régimen de desgravaciones y diferimientos impositivos para proyectos promocionados desde la entrada en vigencia de la ley 21.608 hasta el fin de la dictadura militar.

Tabla N° 2. Cupo fiscal afectado a la promoción industrial (régimen ley 21.608) en las leyes nacionales de presupuesto durante el Proceso de Reorganización Nacional.				
Año	Art./Ley de Presupuesto	Cupo fiscal total (Millones de USD)	Cupo fiscal afectado por proyectos aprobados previamente (Millones de USD)	Cupo fiscal para nuevos proyectos (Millones de USD)
1978	16°/21.757	188,6	157,2	31,4
1979	15°/21.981	201,1	197,2	3,9
1980	26°/22.202	325,3	318,3	7
1981	26°/22.451	256	235,8	20,2
1982	23°/22.602	133	125,2	7,8
1983	19°/22.770	149,8	134,3	13,6

Fuente: elaboración propia en base a Schvarzer (1987).

Como apunta Schvarzer (1987: 59), *“la suma prevista en el presupuesto para cada año puede o no haberse cumplido sin que se conozcan mecanismos de verificación; es probable que la Secretaría de Hacienda trasladara la previsión del costo fiscal de un año al siguiente, cuando éste no era aplicable. Ese método actuaba como tapón de otras inversiones promocionadas al dar lugar a un costo fiscal presupuestado tan elevado que no dejaba márgenes para la aprobación de nuevos proyectos”*⁴⁴.

Una ley especial, la 21.636 de septiembre de 1977, establece un mecanismo de indexación de los diferimientos impositivos de la política industrial porque de lo contrario el monto a devolver tendía a volverse nulo debido a los efectos de la alta inflación. El mecanismo de indexación se aplicó desde el momento de la puesta en marcha del proyecto y no del período de diferimiento impositivo. En consecuencia, aquellos casos con inversiones sumamente postergadas dispusieron del beneficio adicional de ver licuada su deuda impositiva por la inflación ocurrida en el curso de la instalación de la planta (Schvarzer 1987: 61).

A partir de 1979, cuando se comenzaron a aprobar los proyectos presentados bajo el régimen de la ley 21.608, y hasta mediados de 1982, la SEDI comenzó a restringir la desgravación del IVA mediante sucesivas resoluciones que “castigaban” a los proyectos más cercanos a las provincias metropolitanas, a aquellos que se aprobaron después del 19 de mayo de 1980, o que por su magnitud debía pasar a la firma del Ministro de Economía o del Presidente de la Nación. La presión restrictiva de la Secretaría de Hacienda sobre el régimen de promoción industrial habría colisionado en 1980 con la SEDI que logró que se computase como costo fiscal sólo el interés generado por esa suma a partir de la hipótesis de que el Tesoro tomaría ese dinero prestado en el mercado financiero a cuenta de su cobro futuro (Schvarzer 1987: 60). El 14 de junio de 1982, cuando las Fuerzas Armadas se rendían en las Malvinas, un Secretario de Industria a punto de dejar el cargo repitió la práctica de modificar las reglas que debería aplicar su sucesor y revocó esas restricciones (Resolución 264/82).

La igualación de las inversiones nacionales y extranjeras para acceder a los beneficios de la legislación es una innovación radical respecto al régimen de la ley 20.560. El tratamiento igualitario con la inversión extranjera obedece a una preferencia ideológica de los funcionarios civiles del equipo económico: el discurso oficial del Ministerio de Economía

⁴⁴ Por ejemplo, el cupo fiscal para nuevos proyectos en 1980 era de 7 millones de dólares, pese a que ese mismo año se aprobaron cuatro grandes proyectos por una inversión de 192 millones de dólares (Schvarzer 1987: 60).

contemplaba como principio rector “revertir la situación existente a principios de 1976 en cuanto a las inversiones externas (...) Se consideró necesario disponer un nuevo ordenamiento que flexibilizara y liberalizara las acciones” del inversor extranjero (MECON 1981: 54). En este sentido, el equipo económico preparó la ley 21.382 de inversiones extranjeras, sancionada por Videla el 13 de agosto de 1976, que establece que todas las áreas de la actividad económica están abiertas a la participación al inversor externo y asegura la remesa de utilidades y repatriación de capital. La ley 21.608 de promoción industrial se basa en los principios de la “amplia y libre competencia” y las “reglas de juego propias del sistema de propiedad privada y de economía de mercado” (MECON 1981: 68). Como evidencian los expedientes de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, no hubo participación ni consulta de empresas extranjeras ni de representantes de estas en el proceso decisorio de la política industrial (consulta previa del Ministerio de Economía ni en el análisis de la Comisión de Asesoramiento Legislativo).

Observación 3: Veto del MECON a los pedidos de provincias y confirmación de la autoridad de aplicación.

De acuerdo con Canelo (2011), los gobernadores de provincia han servido más que como meros instrumentadores de las políticas públicas decididas a nivel nacional durante el Proceso de Reorganización Nacional. Los oficiales superiores retirados, y posteriormente, los dirigentes de partidos conservadores que los fueron reemplazando en ciertas provincias, ejercieron un rol de “creadores de consenso social”, interlocutores con la sociedad local, del régimen militar (Canelo 2011: 332). En sintonía con Bonvecchi (2010), podemos pensar que los gobernadores son selectores subnacionales del régimen militar mientras exista una división vertical del poder (dado por una dispersión geográfica preexistente del poder político y/o económico). Entonces, si en la presidencia de Videla los gobernadores militares son selectores que pueden formar coaliciones ganadoras dentro de las fuerzas armadas, es esperable que tengan algún tipo de intervención en el diseño y establecimiento de políticas públicas del nivel nacional que aumente los beneficios selectivos para sus administraciones provinciales.

Efectivamente, contra lo que muchos autores podrían esperar, los gobernadores participaron en el proceso de toma de decisiones de la política industrial de la primera presidencia de Videla. Entre el 20 de octubre y el 20 de noviembre de 1976, todos los

governadores hicieron llegar a la Secretaría de Desarrollo Industrial sus opiniones, en algunos casos incluso con comentarios artículo por artículo⁴⁵. Así, las opiniones recogidas en torno al artículo primero del anteproyecto dan cuenta de los distintos intereses y posiciones de los gobernadores de provincia frente a la nueva política industrial. El delegado de la provincia de Buenos Aires⁴⁶ aprovecha la discusión sobre este artículo para oponerse del todo a que se sancione una nueva ley general de promoción industrial, ya que para la gobernación sólo debería haber leyes para sectores específicos, que no distorsionen el sistema impositivo. El delegado bonaerense afirma representar “*una concepción distinta del desarrollo industrial en el país*”. El delegado de Misiones⁴⁷, por su parte, remite a la SEDI un nuevo anteproyecto de ley, que en principio se alejaría de los objetivos perseguidos por el preparado por el gobierno nacional, pero del que no hay copia en el expediente recibido en la CAL. La gobernación de Córdoba⁴⁸ hace observaciones generales al espíritu del proyecto de la SEDI, sugiere suprimir uno de los objetivos de la norma (Art.1.f) y propone dos nuevos: “*incentivar el desarrollo de la tecnología nacional*” y “*consolidar la pequeña y mediana empresa*”. Los delegados de La Rioja, San Luis y Tucumán apoyan firmemente la propuesta de Córdoba, que sin embargo, es rechazada por el Ministerio de Economía. Una cuarta posición es la de Rio Negro⁴⁹, que formula consideraciones generales sobre la iniciativa, privilegiando la promoción en la Patagonia, y una quinta posición es la del delegado de Jujuy⁵⁰, que formula consideraciones generales, privilegiando la promoción de las regiones menos pobladas y más pobres del país, apoyada por Catamarca, Formosa, La Pampa y Santiago del Estero.

En la discusión particular del artículo tercero, que introduce la posibilidad de establecer futuros decretos regionales y sectoriales, la delegación de la provincia de Córdoba propone dividir al país en regiones, organizadas según Producto Bruto Geográfico, ratio de ocupación industrial sobre población económicamente activa, tasa de densidad poblacional, y un índice de servicios a disposición de las industrias. Ello es rechazado por el Ministerio de Economía. Cuando los delegados de Chubut⁵¹ y San Juan proponen que los beneficios impositivos para los proyectos industriales aprobados puedan extenderse más allá del plazo de 10 años previsto en el artículo quinto del anteproyecto, el Ministerio de Economía vuelve a

⁴⁵ Expediente CAL, proyecto de ley 146, Unidad de Conservación 48, Fondo CAL, Archivo General de la Nación.

⁴⁶ El gobernador de Buenos Aires era el General (RE) Ibérico Saint Jean.

⁴⁷ El gobernador de Misiones era el Capitán de Navío (RE) Rodolfo Ramón Poletti.

⁴⁸ El gobernador de Córdoba era el General (RE) Carlos Chaessing.

⁴⁹ El gobernador de Rio Negro era el Contralmirante (RE) Aldo Luis Bachmann.

⁵⁰ El gobernador de Jujuy era el General (RE) Fernando Urdapilleta.

⁵¹ El gobernador de Chubut era el General (RE) Julio César Etchegoyen.

rechazarlo. El Ministerio de Economía rechaza también las propuestas de los delegados de Córdoba y Santa Fe de no excluir a sus provincias de los beneficios previstos en la norma, como tampoco incorpora nuevas áreas excluidas propuestas por la provincia de Tucumán.

En la discusión del articulado referido al procedimiento del régimen de promoción industrial, la provincia de La Rioja⁵² pide, por un lado, dar automaticidad a la aprobación para proyectos de pequeñas y medianas empresas, y por otro, agregar a los gobiernos provinciales en la elaboración y aprobación de estudios de planificación para la radicación de nuevas firmas industriales. Esta propuesta recibe el respaldo de los delegados de Salta y Tucumán. El Ministerio de Economía acepta establecer un mecanismo “*que permita realizar una evaluación ágil de las presentaciones y un rápido otorgamiento de los beneficios cuando corresponda*”, pero no menciona a los gobiernos de provincia como autoridad de aplicación (Art. 11).

Por último, las provincias de San Juan⁵³, La Rioja y Chaco⁵⁴ proponen que los gobiernos provinciales tengan intervención en la elaboración y como autoridad de aplicación de los decretos reglamentarios, sectoriales y regionales. Sin embargo, nuevamente, el Ministerio de Economía rechaza estas propuestas de modificación. El equipo de Martínez de Hoz se reserva así la función de servir como única autoridad de aplicación del régimen promocional de la ley 21.608.

Aplicación de test a H2b: Las observaciones 1, 2 y 3 pasan el Double Decisive Test para la Hipótesis 2b al confirmar que el equipo económico liberal no se opuso al establecimiento de la nueva política industrial (que iba contra el objetivo defensivo del régimen, plasmado en el programa económico neoliberal), porque tuvieron a su cargo la elaboración original del anteproyecto presentado en la CAL, al mismo tiempo que ejercieron de actor de veto para incorporar/rechazar las distintas propuestas acercadas por las provincias y los empresarios nacionales sobre ese anteproyecto. La inclusión -y defensa ante la CAL- de los reaseguros restrictivos (cupó fiscal, tratamiento igualitario del capital, y reserva de la autoridad de aplicación) que incorporaron para frenar los intentos de las fuerzas armadas y los empresarios domésticos de extender o ampliar los beneficios de la promoción industrial es fundamental para confirmar la H2b.

⁵² El gobernador de La Rioja era el Comodoro (RE) Francisco Federico Llerena.

⁵³ El gobernador de San Juan era el Capitán de Navío (RE) Alberto Lombardi.

⁵⁴ El gobernador de Chaco era el General (RE) Antonio Facundo Serrano.

Hipótesis 3

Observación 1: Preocupación de las fuerzas armadas de evitar aumento del desempleo y de poblar las zonas de frontera.

Las fuerzas armadas, desde los Comandantes en Jefe, los Comandantes de Cuerpo, los gobernadores militares, hasta el Presidente Videla tenían una preocupación central que iba a atravesar toda su gestión de gobierno: la desocupación. Por cuestiones políticas, los militares querían evitar a toda costa un aumento del desempleo, sobre todo en las regiones urbanas, porque ello habría significado mayor descontento social, mayor presión para participar en las decisiones públicas; por lo tanto, mayor uso de la represión (Novaro y Palermo 2003; Seoane y Muleiro 2006). En este sentido, es lógico que los militares hayan puesto como condición de la nueva política industrial que ésta comprendiese como objetivo central mantener los niveles de empleo y mejorar la calidad de vida de los obreros industriales.

“Había en las Fuerzas Armadas un gran temor de un temor del desempleo, sobre todo en las empresas industriales. [El desempleo] hubiese sido pasto para las fieras”, afirma Martínez de Hoz (2005). Su equipo económico coincide en identificar esta preocupación central de los militares: “las Fuerzas Armadas estaba preocupadas por la desocupación, que favoreciera a la guerrilla; ésta preocupación llevó al gradualismo en el combate a la inflación” (Estrada 2005); “los militares no entendían nada de economía. Lo único que les preocupaba era que no subiera la desocupación por la influencia que podía tener en la guerrilla” (García Martínez 2005). En la audiencia de la CAL, el presidente del cuerpo pregunta a Martínez de Hoz por qué se podrían otorgar beneficios a firmas con poco personal empleado. “Eso es, evidentemente, la tendencia de la industria moderna a la automatización y mecanización”, contesta el Ministro de Economía. “No debemos esperar grandes proporciones de absorción de mano de obra en las industrias en funcionamiento, porque emplean más mano de obra en la construcción. Tendríamos que atrasar el país en su tecnología y en su equipamiento para absorber mayor cantidad de personal (...) La realidad es que, dentro de la situación de la economía argentina, tenemos que hacer una mezcla de todo y fomentar la formación y capitalización de un empresariado privado nacional que existe, pero necesita ayuda”.

Por razones políticas, pero en este caso de “seguridad nacional”, las fuerzas armadas también temían la baja densidad poblacional de las zonas de frontera. Las políticas públicas,

en su concepción, tenían que contemplar el traslado de población a regiones alejadas para evitar la vulnerabilidad de la integridad territorial. Si, como afirma Schvarzer (1996), los militares tenían una visión de la política económica supeditada al conflicto social para asegurar su supervivencia política, es racional que apoyaran el desplazamiento fabril hacia zonas alejadas, para dispersar a los trabajadores de las grandes ciudades. En la audiencia de los oficiales de la CAL con Martínez de Hoz por el proyecto de ley de promoción industrial, el Ministro dice que la mención en el proyecto a las zonas de fronteras *“no necesita explicación. Son obras muy interesantes que concurren a ocupar el territorio nacional en zonas críticas. [Lo mismo] con respecto al traslado de industrias de zonas de concentración urbana. (...) aunque resulte un poco menos eficiente desde el punto de vista económico, por los efectos de desarrollo regional que tendría la radicación de la fábrica en una provincia menos desarrollada, podría llegarse a equilibrar en la macroeconomía del país la deficiencia económica. Creemos que es un objetivo básico lograr un desarrollo regional para equilibrar el crecimiento económico del país, tanto en su aspecto industrial como en los demás ítems”*.

La falta de una tradición de organización sindical fuerte de los trabajadores de las provincias periférica, menos pobladas, junto con la tendencia a la radicación de firmas con pocos empleados y alta heterogeneidad salarial, coadyuvaron a que no se sindicalizara, ni movilizara, la nueva fuerza de trabajo industrial que alentaba la ley 21.608 (Munck 1998: 202).

Observación 2: Participación de asociaciones empresarias paralelas a las intervenidas.

En la segunda mitad del siglo veinte, las asociaciones empresarias en Argentina han sido *“inestables, partidizadas, fragmentadas, desorganizadas, e institucionalmente débiles”*, sin canales consistentes para participar del proceso decisorio de las políticas públicas que le competen (Schneider 2004: 173). La razón parece ser el legado de la manipulación por parte de los gobiernos de turno, siguiendo una lógica política de recompensar a los aliados y debilitar a los adversarios en el campo empresario (Schneider 2004: 196). Por ello, Sikkink (1991) concluye que las asociaciones empresarias argentinas han sido estructuradas y se han comportado más como movimientos políticos que como organizaciones económicas. La última dictadura militar no fue la excepción. De hecho, si bien los militares aceptaron el

apoyo empresario al golpe de Estado, no les ofrecieron canales institucionales de participación en gobierno.

Acuña (1995a; 1995b), Schneider (2004) y Schvarzer (1991; 1996) han analizado los comportamientos y organización de la burguesía durante el Proceso de Reorganización Nacional. Durante la dictadura militar, surgieron nuevas asociaciones de empresarios nacionales frente a la intervención militar en la Unión Industrial Argentina y la disolución forzada de la Confederación General Económica. Así aparecen MIA (Movimiento Industrial Argentino), MEDI (Movimiento Empresario del Interior), y MUI (Movimiento de Unidad Industrial). Cada uno de estos grupos trató de influir como pudo, con distinto grado de éxito, en las decisiones que le hubiesen correspondido a la UIA como asociación de tercer nivel de agregación. Los interventores militares del '76 al '79 en la UIA, si bien cumplieron su función de sancionar a los empresarios que habían colaborado con el Peronismo, se apoyaron en el asesoramiento de miembros del MIA. A partir de 1979, el nuevo interventor civil, Eduardo Oxenford, constituyó una Comisión Asesora con miembros de los tres grupos paralelos (MIA, MUI y MEDI). Fue en colaboración con esta comisión que posteriormente se aprobó el nuevo Estatuto en 1980. Sin embargo, la nueva estructura de representación y gobierno interna no surgió sin conflictos (Acuña 1995a; Schvarzer 1991). Algunos miembros del MIA de Buenos Aires intentaron evitar la aprobación y volver al esquema previo a 1973, lo que demostraba la presencia de los actores tradicionales y más poderosos de la burguesía industrial. Por su parte, el MEDI y el MUI habían establecido relaciones con el ala militar nacionalista-desarrollista que controlaba el Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, contra lo que encontró Acuña (1995a) sobre el aislamiento del equipo económico de Martínez de Hoz, un análisis del proceso legislativo de la nueva política industrial permite identificar la participación en el mismo de las asociaciones empresarias paralelas a la UIA. De hecho, los expedientes oficiales registran que el Grupo de Trabajo Externo que había organizado la Secretaría de Desarrollo Industrial (compuesto por integrantes de las tres nuevas líneas de la burguesía industrial: Alberto Ibañez, C. Lacerca, J. Gaibiso, Juan Fortabat, A. Baisi, H. Rieznick, Hugo Casadilla, Miguel Acosta) muestra su incomodidad frente a la versión del anteproyecto consolidado y advierten que la promoción industrial debe ser específicamente dirigida a firmas privadas, y no a empresas públicas (Nota s/n del 26/10/1976). Consultada con posterioridad por la SEDI, la Cámara de Industrias de Procesos (sello de la Confederación Industrial Argentina), saludó la propuesta legislativa, pero pidió trato diferenciado para las pequeñas y medianas empresas (Nota s/n del

04/11/1976). La Cámara de Industriales Gráficos (Nota s/n del 09/11/1976), el Centro de Industriales Siderúrgicos (Nota s/n del 02/11/1976) y la Federación Industrias de Productos Alimenticios y Afines (Nota s/n del 09/11/1976) expresaron su beneplácito por la propuesta del gobierno de instituir una nueva política industrial. La Federación Industrial de la Provincia de Córdoba primero dijo que había recogido opiniones generales del encuentro de empresarios provinciales del Movimiento Nacional Industrial (MONI) y del Movimiento de Entidades del Interior (MEDI) (Nota s/n del 20/10/1976), y un mes más tarde, envió otra nota a la SEDI en la que dice coincidir con la opinión del Gobierno de Córdoba respecto al anteproyecto oficial.

Esta consulta a los empresarios nacionales debe ser observada en la particular pronunciación de Martínez de Hoz quien, en la cena por el Día de la Industria del 2 de septiembre de 1976, afirmó que *“para que la empresa privada pueda ser capaz de cumplir con su función de colaboración con el Estado en la solución de los grandes problemas públicos (...) es indispensable que se encuentre organizada para que, de esta forma, las autoridades puedan encontrar un interlocutor válido con el cual dialogar”* (MECON 1981: 63). En un acto de sarcasmo, sabiendo que la UIA y la CGE se encontraban intervenidas con delegados militares, el Ministro de Economía dijo allí que *“el movimiento empresario argentino es suficientemente maduro como para poder encontrar el cauce de su adecuada organización sin tuteladas que desnaturalicen su propia individualidad”*.

Durante la consideración del proyecto de ley en la CAL, las asociaciones empresarias no volvieron a ser consultadas. Sin embargo, Seoane y Muleiro (2006: 325) dan cuenta de un acercamiento de los grandes empresarios nacionales al gobierno militar, preocupados por el alcance que el “diálogo político” que anunciaba Videla. Al regresar de su viaje a Caracas en mayo de 1977, el presidente se reunió por este asunto con Martínez de Hoz y el Consejo Empresario Argentino, entre ellos, con José Estenssoro, Ricardo Gruneisen, Armando Braun, Celedonio Pereda, Francisco Soldati, Rafael Ferrer, Agostino Rocca y Federico Zorraquín.

Observación 3: Contexto de crisis económica con apertura comercial y alta inflación.

La política industrial de 1977 apareció en un contexto de crisis económica, cuando el gobierno militar no podía parar el aumento de la inflación. A un año de haber iniciado la implementación de gran parte del programa del 2 de abril, la crisis inflacionaria ocupaba la primera plana de todos los periódicos y ponía en el centro de la escena a Martínez de Hoz y

su equipo económico. El nuevo régimen promocional es propuesto unas semanas después de que el equipo económico llamara a una “tregua de precios” y cuando se encontraba en ejecución la primera reforma arancelaria, la del Decreto 3008/76, que eliminaba la “redundancia” de los aranceles de importación al mismo tiempo que se unificaban los tipos de cambio y se eliminaban las restricciones financieras para operar en comercio exterior. Esto alejaba a gran parte de los empresarios nacionales del gobierno de Videla y los dejaba en una posición más cercana a otras facciones de las fuerzas armadas.

Un defensor acérrimo de la apertura económica, Estrada (2005) recuerda que *“los beneficiarios de la promoción sectorial estaban en contra de la apertura comercial (...) Todos los empresarios querían mantener el status quo”*. Las reformas en marcha, mientras aumentaba la inflación, hacían que *“el gremialismo empresario hablara. Los políticos hablaban. Había discusiones enormes con los empresarios y los gobiernos provinciales (...) A la Junta Militar le preocupaba la opinión pública”*, dice que el Secretario de Comercio, por ello la liberalización comercial se fue haciendo *“de la mano de los grupos empresarios (...) El Secretario de Industria se encontraba con la presión de todos los días. Nos pedía [al equipo económico] menos velocidad de acción”*. Para Martínez de Hoz (2005) *“hubo obstáculos, mucha resistencia. Iba aumentando a medida que iban avanzando las reformas (...) decían ‘esta política me está ahogando, voy a desaparecer’*. Se colgaban a esas protestas muchas empresas que les iba bien, porque les convenía tener mejores ganancias bajo el techo del ineficiente, y también se colgaban cuando empezó el renacimiento de los partidos políticos. Cuando la gente pierde sus beneficios, trata de impedir”. García Martínez (2005) coincide: *“Los aranceles se fueron bajando por presiones sectoriales. La protección a sectores como papel, siderurgia, no fue una apuesta estratégica. Eran decisiones inorgánicas, no seguían un plan”*.

Aplicación de test a H3: Las observaciones 1, 2 y 3 proveen evidencia para pasar el Smoking Gun Test en la Hipótesis 3 sobre la relación entre el gobierno militar y los empresarios nacionales respecto a la política industrial, pero insuficiente para refutar otras hipótesis posibles sobre el grado de influencia de esa fracción de la burguesía en la política económica en general y el grado de aislamiento del equipo económico de Martínez de Hoz y el gobierno militar de Videla. El temor al desempleo y la intención de mantener desmovilizados a los empresarios industriales nacionales motivaron sin dudas el

establecimiento de la ley 21.608, pero otros factores no explorados aquí pudieron haber contribuido a dar participación a esta fracción de la burguesía en el proceso legislativo de la nueva política industrial.

VII. Conclusiones

Esta tesis aporta unos apuntes para una teoría institucionalista de la política industrial en regímenes autoritarios. La reinterpretación teórica propuesta se basa en una mirada “política” de las dictaduras militares, alejándose de las nociones tradicionales sobre regímenes no democráticos según las cuales los dictadores serían meros agentes del poder económico o de potencias extranjeras, y que en el ejercicio del gobierno disponen de un poder concentrado para hacer lo que su principal desea. Para estudiar en profundidad el caso de la política industrial establecida en Argentina en 1977 durante el Proceso de Reorganización Nacional recurrimos a la nueva economía política del autoritarismo. Entre las posibles reglas que los dictadores eligen para gobernar, en este trabajo nos hemos centrado en las instituciones de *power-sharing* que permiten compartir el poder entre las facciones de las fuerzas armadas. Estas reglas, comprendidas en el caso del Proceso en el llamado esquema de poder, son fundamentales porque fueron fijadas para que las fuerzas armadas gobernasen de manera corporativa, cohesionada, compartiendo la responsabilidad de la represión ilegal y la administración del Estado. La investigación estudia la relación existente entre las instituciones de *power-sharing* con las capacidades estatales (administración burocrática cohesionada, con autonomía enraizada) que la literatura estima necesarias para promover la industrialización.

Hasta ahora, la economía política de los regímenes autoritarios, incluyendo la teoría del selectorado (Bueno de Mesquita et al 2003) sobre la que derivamos hipótesis en el marco teórico, sólo estudia la lógica de por qué y cómo los dictadores adoptan reglas a las que se someten en el ejercicio del gobierno autoritario. Sin embargo, descuidan cuáles son los efectos del diseño institucional en el proceso de toma de decisiones y el contenido de distintas políticas públicas. Entendemos que la manera en que se resuelve la disputa entre facciones de un régimen militar impacta de lleno en el proceso decisorio y las capacidades estatales necesarias para diseñar una política industrial eficaz, integral y coherente. Cuando el diseño institucional de una dictadura de tipo militar busca mantener un equilibrio entre facciones opuestas sobre el rol del Estado y las políticas públicas, el resultado es una política

industrial inconsistente con el objetivo defensivo del régimen autoritario, que en el caso de Argentina era el disciplinamiento de la burguesía nacional.

El análisis empírico confirma las hipótesis formuladas. En primer lugar, el diseño institucional de la dictadura tiene consecuencias sustantivas en el proceso de las políticas públicas. Los mecanismos presentes son varios: un proceso legislativo fragmentado, el modo de ocupación feudal del aparato estatal, y la búsqueda de una salida política por parte de las fuerzas armadas al agotarse el recurso legitimador de la represión. En segundo lugar, la política industrial será usada como una herramienta de ampliación del selectorado del dictador del turno, precisamente por la complejidad y densidad del diseño institucional del régimen autoritario. En este caso, la evidencia confirma que la Comisión de Asesoramiento Legislativo incorporó varios de los pedidos de la facción estatista de las fuerzas armadas y que el proyecto finalmente sancionado apareció en una etapa de búsqueda infructuosa de una salida política para la dictadura. El análisis de fuentes primarias nunca antes accedidas demostró que la política industrial de 1977 no responde a ningún modelo ideal de industrialización de los ocupantes del gobierno. Al contrario, es una política pública formulada y aprobada por un dictador militar para asegurar su supervivencia política y bajar el precio de posibles coaliciones alternativas. La finalidad política del régimen promocional de la ley 21.608 lo convirtió, en su génesis, en inconsistente con el programa económico vigente, y en su implementación, en una política económica y socialmente ineficaz, excepto para facilitar la concentración del sector industrial en unos pocos grandes empresarios. El análisis empírico permitió dilucidar cómo fue que el poderoso equipo económico a cargo del programa neoliberal no vetó el nuevo régimen de promoción industrial: la incorporación de reaseguros restrictivos contra la expansión de los subsidios le dio viabilidad a la política pública. En tercer término, podemos aportar luz sobre la compleja relación entre el régimen militar y la burguesía nacional. Hemos visto que ésta no estaba en condiciones de dictar a los militares el contenido de las políticas públicas, pero sí tuvieron participación en el proceso de formulación, a través de un complejo esquema de consulta que el equipo económico liberal disponía para ciertas asociaciones y firmas individuales. La evidencia analizada da así por tierra con el supuesto aislamiento del gobierno de Videla o el equipo económico de Martínez de Hoz.

En estas conclusiones nos permitimos pensar más allá del caso de la última dictadura argentina. Los apuntes esbozados, las hipótesis formuladas, y el método utilizado, permitirán realizar nuevos estudios en perspectiva comparada sobre cómo las dictaduras hacen política

industrial y cómo se relaciona ello con las estrategias y acciones estatales para desarrollar economías postergadas. Las ideas y hallazgos de esta investigación serían útiles en nuevos estudios sobre la política industrial de las dictaduras latinoamericanas, en especial, los casos de Brasil (1964-1985), la Revolución Argentina (1966-1973), e incluso, los regímenes especiales de promoción industrial para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan durante el Proceso de Reorganización Nacional. En todos estos casos, se trata de dictaduras de tipo militar que cambiaron la política industrial preexistente, y donde las fuerzas armadas establecieron reglas diferentes para gobernar y evitar ser depuestos. En el caso de la dictadura brasilera, un enfoque político de la política industrial deberá tener en cuenta cómo influyó en su decisión y diseño la alta circulación de los burócratas civiles dentro de la administración y las empresas públicas (Schneider 1991) y la centralidad de la geopolítica y la doctrina de seguridad nacional (Ansaldi 2004). Por su parte, la comparación del Proceso con el Onganiato permitirá estudiar el efecto de distintas instituciones de *power-sharing*, controlando por variables estructurales de la Argentina. La comparación de la política industrial de la primera presidencia de Videla con los regímenes especiales de promoción en cuatro provincias de 1979 y 1982-3 (segunda presidencia de Videla y presidencia de Bignone) será igual de interesante, porque permitirá, por un lado, estudiar cómo funcionan las mismas reglas con distintos actores políticos, y por otro, destacar el verdadero rol que tuvieron los gobernadores de provincia como selectores subnacionales del régimen militar y cómo influían en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas a nivel nacional. Analizando una política industrial que descentraliza recursos y funciones, fortaleciendo políticamente a actores subnacionales, podríamos reconsiderar la existencia de un federalismo autoritario, este es, una pugna real de poder entre niveles de gobierno en un contexto dictatorial a través de instituciones que podríamos llamar federales.

Una mirada política sobre cómo gobiernan los dictadores y sus consecuencias en materia de políticas públicas no es ajena al debate sobre los modelos de desarrollo, las capacidades estatales y las condiciones necesarias para encarar procesos de industrialización. La política industrial en un régimen autoritario no es suficiente para industrializar un país en desarrollo. La evidencia del caso argentino aquí estudiado debe ser considerada cuando se mira qué hicieron otras dictaduras en materia de desarrollo industrial como en Corea del Sur y Taiwan. Desde hace décadas, los latinoamericanistas han estudiado cómo podía el Estado latinoamericano desarrollarse a pesar de ser estructuralmente dependiente de la inversión privada. Observando la organización y el comportamiento de la burguesía industrial, los

análisis se han enfocado en cómo influye en el proceso de las políticas públicas, por ejemplo, pidiendo protección comercial y la apreciación del tipo de cambio (Hirschman 1968). La literatura neoinstitucionalista (Amsden 2001; Schneider 2004; Wade 1990) ha mirado a Asia para buscar recetas sobre cómo reconciliar dependencia con desarrollo y autonomía estatal con comportamiento empresario. Pero, como advierte Schrank, los institucionalistas han descuidado la naturaleza y el legado de las relaciones de propiedad de las sociedades agrarias: la reforma agraria eliminó la elite terrateniente y transformó la puja distributiva de tres sectores en un conflicto bipolar de clases, por el que el Estado pudo imponer devaluación, imposición directa y promoción de las exportaciones (Schrank 2007: 195). En efecto, Robinson (2009) coincide en que la industrialización fue exitosa en Corea y Taiwan porque, además de que sus dictaduras habían fortalecido las capacidades estatales, estas sociedades tenían inversión en capital humano, homogeneidad cultural y bajos niveles de desigualdad.

Con ello en mente, una agenda a futuro debería contemplar no sólo comparaciones entre países y entre dictaduras del mismo país, sino también relacionar las instituciones de *power-sharing* de los regímenes autoritarios con la evolución de la estructura socio-económica de una sociedad, para obtener análisis más robustos sobre la economía política de la política industrial. Por otro lado, futuros trabajos podrán utilizar las hipótesis aquí presentadas y las fuentes primarias consultadas para estudiar otras políticas públicas y profundizar en la identificación de las distintas facciones de la última dictadura militar.

Referencias

- Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz. 1995. "Militares en la Transición Argentina: del Gobierno a la Subordinación Constitucional", en Acuña (Comp.) *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Acuña, Carlos. 1995a. "The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor: An Overall Introduction". Doctoral Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.
- Acuña, Carlos. 1995b. "Intereses Empresarios, Dictadura y Democracia en la Argentina Actual (O Sobre Por Qué la Burguesía Abandona Estrategias Autoritarias y Opta por la Estabilidad Democrática)", en Acuña (Comp.) *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Ames, Barry. 1990. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. The University of California Press.
- Amsden Alice y Hikino Takashi. 1995. "La Industrialización Tardía en Perspectiva Histórica", *Desarrollo Económico*, 35 (137): 3-33.
- Amsden, Alice. 2001. *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansaldi, Waldo. 2004. "Matriuskas de Terror. Algunos Elementos para Analizar la Dictadura Argentina dentro de las Dictaduras del Cono Sur", en Pucciarelli (ed.), *Empresarios, Tecnócratas y Militares. La Trama Corporativa de la última Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Arcagni, Alberto. 1984. *Promoción Industrial en la Argentina: Cuantificación de los Resultados Logrados por los Regímenes de Promoción Industrial*. Buenos Aires: Comisión de Política Industrial, Unión Industrial Argentina.
- Artana, Daniel, Jorge Baldrich, Gustavo Kippes, y José Libonatti. 1989. *La Promoción Económica en la Argentina: Introducción y Síntesis de los Principales Resultados*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella.
- Artana, Daniel. 1988. *Tax Policy and Resource Allocation in Argentina*. Doctoral Dissertation, Department of Economics, University of California, Los Angeles.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo. 1990. *Cara y Contracara de los Grupos Económicos: Estado y Promoción Industrial en la Argentina*. Buenos Aires: Cantaro Editores.
- Azpiazu, Daniel y Hugo Notcheff (ed.). 1994. *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadurismo y Elite Económica en la Argentina*. Buenos Aires: Flacso.
- Azpiazu, Daniel y Martin Schorr. 2010. *Hecho En Argentina*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Azpiazu, Daniel. 1986. *La Promoción Industrial en la Argentina, 1973-1984: Efectos e Implicancias Estructurales*. Documento de Trabajo 19, CEPAL.
- Azpiazu, Daniel. 1988. *La Promoción a la Inversión Industrial en la Argentina: Efectos sobre la Estructura Industrial, 1974-1987*. Documento de trabajo 27, CEPAL.

- Barros, Robert. 2002. *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta, and 1980 Constitution*. Cambridge University Press.
- Baruj, Gustavo, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos. 2009. *Las Políticas de Promoción de la Competitividad en la Argentina. Principales Instituciones e Instrumentos de Apoyo y Mecanismos de Articulación Público-Privada*. Documento de proyecto LC W257 W38, CEPAL.
- Basualdo, Eduardo, Daniel Azpiazu y Miguel Khavisse. 1986. *El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años Ochenta*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Basualdo, Eduardo. 2013. “El Legado Dictatorial. El Nuevo Patrón de Acumulación de Capital, la Desindustrialización y el Ocaso de los Trabajadores”, en Verbitsky y Bohoslavsky (eds.), *Cuentas Pendientes. Los Cómplices Económicos de la Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge. 2005. “Cycles of Civil-Military Relations in Argentina. A Framework of Analysis”. Documento de trabajo 125, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano.
- Belini, Claudio. 2006. “La Historia Industrial Argentina, 1870-1976: entre la Crisis y la Renovación”. *Nuevo Topo. Revista de historia y pensamiento crítico*, 3: 5-26.
- Bennett, Andrew. 2008. “Process Tracing: A Bayesian Approach”, en Box-Steffensmeier, Brady y Collier (eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford University Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Emilia Simison. 2015. “Legislando Bajo Regímenes Autoritarios: la Comisión de Asesoramiento Legislativo de Argentina (1976-1983) en Perspectiva Comparada”, trabajo presentado en el Seminario de los Jueves, Departamento de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. 2013. “La Lógica Dual de las Transferencias Intergubernamentales: Presidentes y Gobernadores en el Federalismo Fiscal Argentino”, en Falleti, Gonzalez y Lardone (eds). *El Federalismo Argentino en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires y Córdoba: EDUCA y EDUCC.
- Bonvecchi, Alejandro. 2010. “Fiscal Federal Politics in Authoritarian Regimes: Theory and Evidence from Argentina, 1976-1983”, Documento de Trabajo s/n, Departamento de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson y James Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*, Cambridge: The MIT Press.
- Canelo, Paula. 2004. “La Política contra la Economía: los Elencos Militares frente al Plan Económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)” en Pucciarelli, A. (comp.), *Empresarios, Tecnócratas y Militares: la Trama Corporativa de la Última Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Canelo, Paula. 2008a. *El Proceso en su Laberinto. La Interna Militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.

- Canelo, Paula. 2008b. "Las Dos Almas del Proceso. Nacionalistas y Liberales durante la Última Dictadura Militar Argentina (1976-1981)", *Páginas: Revista Digital de la Escuela de Historia Universidad Nacional de Rosario*, 1 (1): 70-85.
- Canelo, Paula. 2011. "Construyendo Elites Dirigentes. Los Gobernadores Provinciales durante la Última Dictadura Militar (Argentina, 1976-1983)", *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti"*, 11 (11): 323-341.
- Canelo, Paula. 2012. "Los Desarrollistas de la 'Dictadura Liberal'. La Experiencia del Ministerio de Planeamiento durante el Proceso de Reorganización Nacional en la Argentina", *Anos 90*, 19 (35): 169-190.
- Canitrot, Adolfo. 1980. "La Disciplina como Objetivo de la Política Económica. Un Ensayo Sobre el Programa Económico del Gobierno Argentino desde 1976". *Desarrollo Económico*, 19 (76).
- Canitrot, Adolfo. 1981. "Teoría y Práctica del Liberalismo. Política Antiinflacionaria y Apertura Económica en la Argentina, 1976-1981". *Desarrollo Económico*, 21 (82).
- Castellani, Ana. 2009. *Estado, Empresas y Empresarios. La Construcción de Ámbitos Privilegiados de Acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, Ana. 2012. *Recursos Públicos, Intereses Privados: Ámbitos privilegiados de acumulación, 1966-2000*. San Martín: UNSAM Edita.
- Castiglione, María. 1992. *La Militarización del Estado en la Argentina (1976-1981)*. Buenos Aires: CEAL.
- Cimillo, Elsa, Graciela Gutman y Gabriel Yoguel. 1988. "Impacto de la Promoción Industrial en las Provincias del Norte Grande Argentino", Documento de Trabajo 15, Buenos Aires: CEPAL-CFI.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph Stiglitz (eds). 2009. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. New York: Oxford University Press.
- Consejo Empresario Mendocino. 1999. *Impacto Económico para la Argentina y Mendoza de los Regímenes de Promoción de las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. Mendoza: Consejo Empresario Mendocino.
- Dalla Vía, Alberto. 1993. "Promoción Industrial en la Argentina: un Largo y Sinuoso Camino", *Derecho económico*, 3 (24): 505-507.
- Deacon, Robert. 2009. "Public good provision under dictatorship and democracy", *Public Choice* 139: 241-262.
- Di Maio, Michele. 2009. "Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives", en Cimoli, Dosi y Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. New York: Oxford University Press.
- Eaton, Kent. 2003. "La Lógica de la Delegación de Poderes Legislativos: la Reforma de la Promoción Regional en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 42 (168): 499-518.

- Eaton, Kent. 2004. *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford University Press.
- Eaton, Kent. 2006. "Decentralization's Nondemocratic Roots: Military Reforms of Subnational Governments in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 48 (1): 1-26.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Studies and Theory in Political Science", en Greenstein y Polsby (eds.), *Handbook of Political Science. Political science: Scope and Theory (Vol. 7)*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Etchemendy, Sebastian. 2011. *Models of Economic Liberalization. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain and Portugal*. Cambridge University Press.
- Evans, Peter. 1996. "El Estado como Problema y como Solución". *Desarrollo Económico*, 35 (140): 529-562.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Fairfield, Tasha. 2013. "Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies", *World Development*, 47: 42-57.
- Fajnzylber, Fernando. 1984. *La Industrialización Trunca de América Latina*, Buenos Aires: CEAL.
- Ferrucci, Ricardo. 1986. *La Promoción Industrial en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Fontana, Andrés. 1987. "Political Decision Making by a Military Corporation", Doctoral Dissertation, Department of Political Science, University of Texas at Austin.
- Fraga, Rosendo. 1988. *Ejército: del Escarnio al Poder (1973-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gallagher, Mary y Jonathan Hanson. 2009. "Coalitions, Carrots, and Sticks: Economic Inequality and Authoritarian States". *PS: Political Science and Politics*, 42 (4): 667-672.
- Gandhi, Jennifer y Adam Przeworski. 2006. "Cooperation, Cooptation and Rebellion under Dictatorships". *Economics and Politics*. 18(1): 1-26.
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know about Democratization After 20 Years?" *Annual Review of Political Science* (2): 115-144.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2010. *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé (2da Ed.)
- Gerring, John. 2007. "Is There a (Viable) Crucial-Case Method?" *Comparative Political Studies*, 40 (3): 231-253.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gibson, Edward. 1996. *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- González Bombal, Inés. 1991. *El Dialogo Político: La Transición que No Fue*. Buenos Aires: CEDES.
- Gutman, Graciela, Gabriel Yoguel, Francisco Gatto, Aída Quintar y Gabriel Bezchinsky. 1988. “Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional”, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires: CEPAL-CFI.
- Haber, Stephen, Armando Razo y Noel Maurer. 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*. Cambridge University Press.
- Haber, Stephen. 2006. “Authoritarian Government”, en Wittman y Weingast (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press.
- Hausman, Ricardo y Dani Rodrik. 2003. “Economic Development as Self-discovery”. Working Paper 8952, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hirschman, Albert. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, Albert. 1968. “The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America”. *Quarterly Journal of Economics*, 82: 1-32.
- Howell, William, Saul Jackman y Jon Rogowski. 2013. *The Wartime President: Executive Influence and the Nationalizing Politics of Threat*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hurtado, Diego. 2009. “Periferia y Fronteras Tecnológicas. Energía Nuclear y Dictadura Militar en la Argentina (1976-1983)”, *Revista CTS*, 13 (5): 27-64.
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier: a Social and Political Portrait*. Illinois: The Free Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff. 1989. *El Proceso de Industrialización en la Argentina. Evolución, Retroceso y Prospectiva*, Buenos Aires: CEAL-CEPAL.
- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu. 1989. *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires: CEPAL
- Kosacoff, Bernardo, Jorge Forteza, María Inés Barbero, Alejandro Stengel y Fernando Porta. 2014. *Globalizar desde Latinoamérica. El Caso ARCOR*. Colombia: McGraw-Hill (3ra Ed.)
- Lindenboim, Javier. 1987. *Desarrollo Regional y Leyes Promocionales*. Buenos Aires: CEUR.
- Lodola, Germán. 2009. “Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada”, *Boletín de Política Comparada* (1), www.politicacomparada.com.ar

- López Murphy, Ricardo, Gustavo Kippes y Néstor Lew. 1981. “Regímenes de promoción en la Argentina”, artículo presentado en las 14 Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.
- López, Andrés. 2006. “Empresarios, Instituciones y Desarrollo Económico: el Caso Argentino”. Documento LC/BUE/L208. Buenos Aires: CEPAL.
- Mani, Kristina. 2010. “Militares Empresarios: Approaches to Studying the Military as an Economic Actor”, *Bulletin of Latin American Research*, 30 (2): 183-197.
- Mani, Kristina. 2011. “Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 53 (3): 25-55.
- McGillivray, Fiona. 2004. *Privileging Industry*. Princeton University Press.
- Ministerio de Economía. 1981. *Memoria, 1976-1981*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la República Argentina.
- Munck, Gerardo. 1998. *Authoritarianism and Democratization. Soldiers and Workers in Argentina, 1976–1983*. Penn State University Press.
- Nordlinger, Eric 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- North, Douglas y Barry Weingast. 1989. “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”. *The Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo. 2003. *La Dictadura Militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Paidós.
- O’Donnell, Guillermo. 2009. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Prometeo (2da Ed.)
- O’Donnell, Guillermo. 2008. “Introducción a Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en O’Donnell. *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pack, Howard, and Kamal Saggi. 2006. “Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey.” *World Bank Research Observer* 2(2): 267-97.
- Palazzo, Eugenio y Guillermo Schinelli. 1976. *Normas Constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional*. Buenos Aires: Zavalia Editor.
- Pion Berlin, David. 1985. “The Fall of Military Rule in Argentina, 1976-1983”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 27 (2): 55-76.
- Pucciarelli, Alfredo. 2004. “La Última Dictadura Militar y el Origen del Liberalismo Corporativo Argentino”, en Pucciarelli (comp.). *Empresarios, Tecnócratas y Militares: la Trama Corporativa de la Última Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Quiroga, Hugo. 2004. *El Tiempo del ‘Proceso’. Conflictos y Coincidencias entre Políticos y Militares, 1976-1983*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Rodríguez, Milagros. 2014. “Avatares de la Energía Nuclear en Argentina. Análisis y Contextualización del Plan Nuclear de 1979”. *H-industri@*, 8 (15).

- Rougier Marcelo. 2007. *Políticas de Promoción y Estrategias Empresariales en la Industria Argentina, 1950-1980*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Rougier, Marcelo. 2010. *Estudios sobre la Industria Argentina: Políticas de Promoción y Estrategias Empresariales; 2*. San Isidro: Lenguaje Claro.
- Rougier, Marcelo. 2013. *Estudios sobre la Industria Argentina: Políticas de Promoción y Estrategias Empresariales; 3*. Editorial: Lenguaje Claro.
- Rundquist, Barry y Thomas Carsey 2002. *Congress and Defense Spending: The Distributive Politics of Military Procurement*. The University of Oklahoma Press.
- Sánchez Ugarte, Fernando y Antonio Zabalza Marti. 1986. “Argentina: Incentivos fiscales para el fomento del desarrollo.” In-house Report, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Sawers, Larry y Raquel Mazzacane. 2001. “Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina,” *Journal of Latin American Studies*, 33.
- Schamis, Héctor. 1991. “Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism”. *Comparative Politics*, 23(2): 201-220.
- Schamis, Héctor. 1999. “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”. *World Politics*, 51(2): 236-268.
- Schneider, Ben Ross. 1991. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. The University of Pittsburgh Press.
- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Schorr, Martín y Lucas Porcelli. 2014. “La Industria Electrónica de Consumo en Tierra del Fuego. Régimen Promocional, Perfil de Especialización y Alternativas de Desarrollo Sectorial en la Posconvertibilidad”. Documento de trabajo IDAES 26, Universidad Nacional de San Martín.
- Schorr, Martín. 2013. “El Poder Económico Industrial Como Promotor y Beneficiario del Proyecto Refundacional de la Argentina (1976-1983)”, en Verbitsky y Bohoslavsky (eds.), *Cuentas Pendientes. Los Cómplices Económicos de la Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Schrank, Andrew. 2007. “Asian Industrialization in Latin American Perspective: The Limits to Institutional Analysis”. *Latin American Politics and Society*, 49 (2): 183-200.
- Schvarzer, Jorge. 1981. *Martínez de Hoz: la Lógica Política de la Política Económica*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, Jorge. 1983. *Expansión Económica del Estado Subsidiario, 1976-1983*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.

- Schvarzer, Jorge. 1987. *Promoción Industrial en Argentina: Características, Evolución y Resultados*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, Jorge. 1991. *Empresarios del Pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.
- Schvarzer, Jorge. 1996. *La Industria que Supimos Conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Shapiro, Helen y Lance Taylor. 1990. "The State and Industrial Strategy". *World Development*, 6 (18).
- Shapiro, Helen. 1990. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization by Alice H. Amsden. *The Business History Review* 64, No. 3, pp. 580-583
- Shapiro, Helen. 2007. Industrial Policy and Growth. DESA Working Paper No. 53
- Sidicaro, Ricardo. 2004. "Coaliciones Golpistas y Dictaduras Militares: el Proceso en Perspectiva Comparada", en Pucciarelli (ed.), *Empresarios, Tecnócratas y Militares. La Trama Corporativa de la última Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Smith William y Carlos Acuña 1995. "Armas y Democracia en el Cono Sur: Desmilitarización y Cooperación Regional". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (2).
- Sottolano, Miguel Angel y Beker, Jacobo. 1986. *Evaluación de los Regímenes de Promoción Industrial, 1958-1984*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Sourrouille, Juan, Bernardo Kosacoff y Jorge Lucangeli. 1985. *Transnacionalización y Política Económica en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL.
- Svolik, Milan. 2009. "Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes", *American Journal of Political Science*, 53 (2).
- Thorpe, Rebecca. 2014. *The American Warfare State: The Domestic Politics of Military Spending*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Troncoso, Oscar. 1984. *El Proceso de Reorganización Nacional. Cronología y Documentación*. Buenos Aires: CEAL Biblioteca Política Argentina.
- Tullock, Gordon. 1987. *Autocracy*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Verbitsky, Horacio y Juan Pablo Bohoslavsky. 2013. "Terrorismo de Estado y Economía: De Nuremberg a Buenos Aires", en Verbitsky y Bohoslavsky (eds.), *Cuentas Pendientes. Los Cómplices Económicos de la Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Wintrobe, Ronald. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yannuzzi, María. 1996. *Política y Dictadura. Los Partidos Políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional 1976-1982"*. Rosario: Editorial Fundación Ross.

Yoguel, Gabriel, Graciela Gutman y José Mourelle. 1987. “Catamarca. Dinámica industrial, 1973/1984”, Documento de Trabajo N° 10. Buenos Aires: CEPAL-CFI.

Yoguel, Gabriel, Francisco Gatto y Graciela Gutman. 1989. “Crecimiento regional y políticas públicas. El impacto de la promoción industrial en la provincia de La Rioja”, Documento de Trabajo N° 12. Buenos Aires: CEPAL-CFI.

Entrevistas realizadas:

Fraga, Rosendo. Realizada 16/02/2015.

López Murphy, Ricardo. Realizada 30/10/2013.

Reimundes, Daniel. 01/07/2015.

Entrevistas consultadas (Archivo de Historia Oral, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires):

Estrada, Alejandro. Grabado 12/10/2005, consultado 13/02/2015.

García Martínez, Luis. Grabado 19/09/2005, consultado 27/03/2015.

Martínez de Hoz, José Alfredo. Grabado 11/10/2005, consultado 20/02/2015.

Villareal, José. Grabado 30/11/2005, consultado 20/02/2015.

Yofre, Ricardo. Grabado 28/07/2005, consultado 13/02/2015.