

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>

Administración pública bajo la dictadura civil militar chilena (1973-1990)

© Jorge Olguín Olate, 2022

Jorge Olguín Olate, Doctor en Historia, Universidad de Chile
Para correspondencia: 8330015, Chile, Santiago, Av. Libertador Bernardo
O'Higgins 1058, Casa Central

E-mail: jorgep.olguin@gmail.com

Recibido: 07.07.2022

Revisado: 19.08.2022

Aceptado: 01.09.2022

Para citar: Olguín Olate, Jorge. "Administración pública bajo la dictadura civil militar chilena (1973-1990)" [Public administration under the Chilean civil military dictatorship (1973-1990)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 3 (2022): 88-108. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>. [In Spanish]

→ Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar el funcionamiento de la administración pública del Estado dictatorial chileno entre 1973 y 1990. En específico, a partir de una metodología sostenida en una serie de testimonios de funcionarios civiles y militares del gobierno de facto, se pretende reconstruir la burocracia del período, especialmente aquella de las primeras líneas de mando de ministerios, subsecretarías y jefaturas de servicios. Se propone que el clásico modelo burocrático que había marcado la administración pública del Estado chileno, debió relacionarse con una nueva de forma de gestión pública, proveniente de la esfera privada. Fue así que para neoliberalizar al Estado, las autoridades debieron ser capaces de reorientar sus clásicos objetivos estratégicos hacia el cumplimiento de metas por resultado. Por tanto, el nuevo funcionario público que surgió bajo la dictadura, era un tecnopolítico que como civil aportaba su cultura organizacional sobre la base del conocimiento experto, aprendido en sus esferas empresariales y/o académicas, así como igualmente estaba el militar que bajo su cultura jerárquica autoritaria reforzaba la tradicional forma de ejercer el poder al interior de la institucionalidad estatal. Ambas culturas organizacionales fueron necesarias para poder instrumentalizar, mediante la razón y la fuerza, los principios legitimadores que sostienen al neoliberalismo.



→ Palabras clave:

Burocracia, estado, administración pública, dictadura, Pinochet

Financiamiento: Artículo elaborado a partir de la tesis doctoral "Legitimación, institucionalización y operacionalización de la violencia de Estado bajo la dictadura cívico militar chilena," Universidad de Chile, 2016.

Declaración de divulgación: El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés.

Research article

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>

Public administration under the Chilean civil military dictatorship (1973–1990)

© Jorge Olguín Olate, 2022

Jorge Olguín Olate, PhD (History), University of Chile
For correspondence: 8330015, Chile, Santiago, Libertador Bernardo O'Higgins
1058 Av., Headquarters

E-mail: jorgep.olguin@gmail.com

Received: 07.07.2022

Revised: 19.08.2022

Accepted: 01.09.2022

For citation: Olguín Olate, Jorge. "Administración pública bajo la dictadura civil militar chilena (1973–1990)" [Public administration under the Chilean civil military dictatorship (1973–1990)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 3 (2022): 88–108. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>. [In Spanish]

→ Abstract

The purpose of this article is to analyze the functioning of the public administration of the Chilean dictatorial State between 1973 and 1990. Specifically, based on a methodology based on a series of testimonies of civilian and military officials of the de facto government, the aim is to reconstruct the bureaucracy of the period, especially that of the first lines of command of ministries, undersecretaries and service chiefs. It is proposed that the classic Weberian bureaucratic model that had marked the public administration of the Chilean State had to be related to a new form of public management, coming from the private sphere. Thus, in order to neoliberalize the State, the authorities had to be able to reorient their classic strategic objectives towards the fulfillment of goals by results. Therefore, the new public official that

emerged under the dictatorship was a technopolitician who, as a civilian, contributed his organizational culture based on expert knowledge learned in his business and/or academic spheres, as well as the military who, under his authoritarian hierarchical culture, reinforced the traditional way of exercising power within the state institutionality. Both organizational cultures were necessary in order to instrumentalize, through reason and force, the legitimizing principles underpinning neoliberalism.

→ Keywords

Bureaucracy, state, public administration, dictatorship, Pinochet

Funding: Article prepared from the doctoral thesis "Legitimation, institutionalisation and operationalisation of state violence under the Chilean civil-military dictatorship," University of Chile, 2016.

Disclosure statement: No potential conflict of interest was reported by the author.

Introducción

El período 1973–1990 de la historia de Chile ha sido críticamente analizado por especialistas de las más diversas disciplinas de las ciencias sociales. Estas investigaciones se han centrado mayormente en la comprensión de las externalidades del objeto de estudio, es decir, sus hipótesis han demostrado mayormente las magras consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales para el tiempo presente del último proceso dictatorial chileno. Igualmente, en los últimos años la dictadura chilena ha comenzado a ser estudiada desde un plano diferente. Privilegiando modernas técnicas historiográficas, algunos historiadores han investigado aspectos más internos de la dictadura, donde sobresale el trabajo de la historiadora Verónica Valdivia, quien ha analizado la importancia sociopolítica de los municipios bajo el régimen de Pinochet.¹

En definitiva, ha sido la misma historiografía y politología quienes han dado cuenta de la escasez de estudios que profundicen sobre el tema de la presente investigación. Por ejemplo, Robert Barros señala que "aunque en términos de análisis es posible especificar estas condiciones, en la mayoría de los casos no sabemos lo suficiente sobre el funcionamiento interno de las dictaduras militares o de ciertas Fuerzas Armadas particulares como para validar estas hipótesis con datos provenientes de casos concretos." Asimismo, continúa señalando que "el estudio de las Juntas Militares como formas de gobierno colegiadas capaces de mantener una decisión del poder autoritario sigue siendo un campo de estudio muy poco desarrollado."²

Ahora bien, esta carencia de trabajos también subyace para el caso de la dictadura argentina. Juan Pablo Bohoslavsky, Agustín Cavana y Leonardo Philippini concluyen sobre este tema que el "componente civil de la dictadura, no obstante, no ha sido aún objeto de un análisis tan profundo... tampoco ha existido ni existe todavía un abordaje institucional integral para detectar, registrar, analizar y sistematizar las conductas relevantes desplegadas por particulares y personas jurídicas."³ Queda en evidencia, entonces, que todavía faltan tesis que profundicen en el funcionamiento burocrático interno de las dictaduras del Conosur en

1 Valdivia 2012.

2 Barros 2005, 55–56.

3 Bohoslavsky et al. 2013, 169.

general y de la chilena en particular, especialmente en lo que respecta al análisis del rol de los actores civiles y militares que participaron directa o indirectamente en el Estado, ya que desde ese lugar legitimaron, institucionalizaron y operaron un determinado proyecto político-ideológico doctrinario. Por tanto, si bien la dictadura chilena fue personalista, fue también civil militar, en cuanto el dictador no actuó solo, pues fue acompañado por cientos de funcionarios que le permitieron gobernar efectivamente desde el poder Ejecutivo entre 1973 y 1990.

Con respecto a este último tema, igualmente el debate historiográfico y politológico está abierto. Horacio Verbitsky y Juan Pablo Bohoslavsky señalan que en el caso argentino "la denominación "dictadura militar" va cayendo en desuso, a favor de otras más complejas y aproximadas a la realidad de lo que fue un bloque cívico, militar, empresarial y eclesiástico;"¹ opinión compartida por la historiadora Laura Rodríguez, para quien también son escasos los estudios del rol de los civiles en la dictadura argentina.² Para el caso chileno, Cristián Gazmuri dice que "los jueces no fueron los únicos civiles que, abierta o solapadamente, colaboraron con la política de terrorismo de Estado de la dictadura. Todos los ministros del gobierno militar y otros altos funcionarios civiles, fueron cómplices de esa política."³ Para Verónica Valdivia la dictadura fue un proyecto cívico militar.⁴ Para Carlos Huneeus, un análisis exclusivamente militar de este proceso autocrático "oscurece el relevante protagonismo que tuvieron los civiles, que fue decisivo no solo en el campo económico, sino también en el diseño e instauración de la arquitectura institucional," pues "los militares fueron acompañados en el poder por decenas de profesionales de alto nivel y por centenares de colaboradores y asesores civiles en múltiples posiciones de autoridad, desde los Chicago boys hasta los "gremialistas," políticos del Partido Nacional e independientes. Las ideas económicas y políticas provinieron de los civiles; los militares solo aportaron la doctrina de la seguridad nacional."⁵ Finalmente, el historiador Pablo Rubio concluye que "las organizaciones civiles de adherentes del régimen militar no influyeron de manera sustancial entre 1983 y 1990 en la orientación política del gobierno, aunque puede decirse a la vez que Augusto Pinochet no pudo prescindir de los civiles en la misma década, civiles que en gran medida formaban parte de estos movimientos."⁶

Por todo lo anterior, la novedad de esta investigación no solo se centrará en tratar de describir la burocracia de la dictadura chilena, sino que lo relevante es que ese trabajo se sostiene en una correcta elección y utilización de una metodología que utiliza principalmente documentos escritos emanados desde la misma administración pública de la dictadura chilena, tales como decretos leyes, pero también lo anterior se cruza con los testimonios de los actores de primera y segunda línea del gobierno *de facto*, todo lo cual debería ayudar a desentrañar asuntos complejos provenientes de las relaciones de poder al interior del aparato burocrático del Estado dictatorial chileno. Debería ser posible, entonces, comprender históricamente cómo se produjo el proceso de integración de civiles y militares al interior del gobierno de Pinochet. Asimismo, debería ser posible comprender en toda su magnitud cómo se realizaron los complejos procesos de toma de decisiones para las políticas diseñadas e implementadas bajo este período, puesto que sus consecuencias socioeconómicas tienen todavía -a más de 30 años del término formal de la última experiencia dictatorial-, un significativo impacto en la explicación de la violencia estructural que se distingue en la sociedad chilena actual, ya que parafraseando a Alain Rouquié: la dictadura chilena si bien en 1990 abandonó el gobierno, todo parece indicar que

1 Verbitsky and Bohoslavsky 2013, 12.

2 Rodríguez 2012, 14.

3 Gazmuri 2012, 386.

4 Valdivia 2012, 45.

5 Huneeus 2005, 59.

6 Rubio 2013, 324.

continuó conservando el poder.¹

La purga en la burocracia del Estado dictatorial

En una primera etapa, los nombramientos de los civiles y militares que ocuparon cargos en la administración pública de la dictadura se hicieron de manera inorgánica e improvisada. A pesar de que ambos roles sociales llevaban meses conspirando para derrocar al gobierno de la Unidad Popular, fueron las FF.AA. y Carabineros las organizaciones que por sus propias características finalmente lideraron y efectuaron el golpe de fuerza. Esto último fue determinante en la configuración inicial del primer gabinete de la dictadura, puesto que en la práctica, este será primeramente militar y luego civil, es decir, quienes lideraron y ejecutaron el proceso de fuerza, fueron los que determinaron los primeros cargos públicos.

Este papel de dependencia de los civiles con respecto de los militares, tempranamente se volvió correspondiente. Los militares necesitaban legitimar su dictadura y los civiles eran quienes poseían los principales elementos intelectuales para lograrlo. Esta codependencia ideológica permitió que durante 17 años trabajaran estrechamente civiles y militares en el gobierno dictatorial chileno. Uno de los civiles que trabajó para la dictadura, Arturo Fontaine Aldunate, relata en sus memorias que el almirante Merino condicionaba la ejecución del plan militar que conllevaba al golpe de Estado a la existencia de un plan económico. Fue por esta razón que decenas de profesionales civiles trabajaron arduamente y sin descanso durante casi dos años en la elaboración de dicho programa económico. Si bien para el día del golpe de Estado el informe final no estaba completamente terminado, sí lo estaba en sus líneas generales. Por el tamaño del documento, este recibió el coloquial nombre de "El Ladrillo." Ese mismo 11 de septiembre fueron impresas algunas copias, por eso no extrañó que en los primeros días de asumido en su cargo de ministro de Economía, el general Rolando González se presentara ante sus asesores civiles "con "El Ladrillo" debajo del brazo."²

Un aspecto menos conocido es que no solo la Junta Militar de Gobierno (JMG) recibió de los civiles un plan económico, sino que también recibió un plan político. El derechista Sergio Onofre Jarpa relata en sus memorias que al general Hernán Bédarides, Coordinador de la JMG, le envió el programa La Nueva República.³ Dicho documento había sido elaborado en 1970 para la campaña presidencial de Jorge Alessandri.⁴ En la sección económica de dicho programa de gobierno habían trabajado buena parte del mismo equipo que posteriormente elaboró "El Ladrillo." En la sección política del documento jarpista se desplegaban una serie de presupuestos ideológicos doctrinarios conservadores. Algunos de estos principios, una temprana comisión de asesores civiles y militares de la dictadura, los precisó y condensó en un pequeño documento que recibió el nombre de Declaración de Principios del Gobierno de Chile (DPGCH).

Si bien, tanto "El Ladrillo" como la DPGCH fueron fundamentales para el desarrollo y soporte intelectual del Estado dictatorial, lo cierto es que los resultados de sus medidas no eran inmediatos. Había que gobernar. Por tanto, paralelo a esta planificación ideológica doctrinaria a mediano y largo plazo, había en la inmediatez que comenzar a administrar el Estado. En este sentido, una de las primeras medidas de la JMG fue declarar como interinos a los todos los funcionarios de la administración pública, con excepción de los que cumplían labores en la Contraloría General de la República.⁵ De esta manera comenzaba la primera purga al interior del aparato burocrático del Estado. Se estima que en los primeros dos años de gobierno, la dictadura despidió cerca de 200 mil funcionarios públicos. El coronel Ewing,

1 Rouquié 2011, 136.

2 Fontaine Aldunate 1988, 40.

3 Arancibia et al. 2002, 202.

4 "La Nueva República. Partido Nacional," Santiago: abril, 1970.

5 Decreto Ley, N° 6, 1973.

vocero de gobierno, tranquilizaba a la opinión pública anunciando que dicha persecución no obedecía a razones políticas, sino que formaba parte de un proceso de racionalización del personal de la administración del Estado, por tanto, "no se va a echar a nadie en la calle a morir de hambre."¹ El recientemente nombrado primer ministro de Hacienda de la dictadura, el almirante Lorenzo Gotuzzo, advertía que "racionalizaremos la administración pública para suprimir gastos innecesarios, pero al mismo tiempo, respetaremos la carrera de los funcionarios idóneos y exigiremos eficiencia."² Cuando en 1975 el plan de shock económico neoliberal se aplicó en toda su magnitud, la exoneración afectó aproximadamente al 30% de total del personal de la administración pública del Estado.³

El argumento de apoliticidad detrás del discurso de exoneración de las autoridades de gobierno, era una falacia. Las autoridades despedían en mayor grado a los funcionarios públicos por razones políticas. Ellos poseían una visión y misión de Estado con una fuerte carga ideológica y doctrinaria, por tanto, suspendidas las garantías ciudadanas de los trabajadores, quedaban también suspendidos sus derechos laborales. Así, detrás del acto unilateral de "despido por racionalización" se escondía un acto de violencia estructural con un fuerte componente ideológico.⁴

Siguiendo a Johan Galtung, la violencia cultural obedece a patrones de comportamiento históricamente arraigados en los individuos, los cuales son naturalizados como marcos culturales normativos por las sociedades. En este caso se encuentran, por ejemplo, el autoritarismo, el chovinismo patriótico o el patriarcado.⁵ Esto genera a su vez representaciones conductuales que se basan en una violencia estructural que los Estados nacionales, por ejemplo, sostienen mediante la alineación de los individuos que lo componen. En este sentido, la violencia directa de la dictadura no sería más que el resultado de conductas culturales y estructurales altamente represivas, deseadas, legitimadas y empleadas por quienes dominan el poder y la autoridad del aparato estatal.

Si bien el Estado es comprendido tradicionalmente como una institución apolítica, cuyos funcionarios están por sobre los posicionamientos ideológicos de los gobiernos de turno, es una realidad que quienes ejercen la autoridad del Estado poseen un programa político-ideológico de gobierno que se debe cumplir. Es por esto que es tradicional en la cultura organizacional pública, que los principales cargos del poder Ejecutivo queden "en manos" de representantes políticos de confianza del Presidente de la República. En este sentido, tras el golpe de Estado de Pinochet, los cargos de primera o segunda línea del gobierno de la Unidad Popular debieron ser abandonados raudamente. Un número importante de estos funcionarios públicos optó por el exilio, otros fueron detenidos y confinados en centros de detención, otros fueron asesinados, otros torturados, pero un número importante de ellos, especialmente los funcionarios menos representativos del gobierno de la Unidad Popular, así como los simples simpatizantes apartidistas del mismo gobierno que, por cierto, ocupaban cargos menores en esa administración pública, continuaron laborando en la burocracia de la dictadura. El general Canessa recuerda en sus memorias que postgolpe de Estado "se sacó

1 Testimonio en Correa et al. 1983, 98. Enrique Cañas Kirby llegó a la conclusión que a fines de 1974 la dictadura despidió a cerca de 7.000 funcionarios en el Ministerio de Salud; 7.000 en el Ministerio de Transportes y 7.000 en el Ministerio de OO.PP. En total, entre 1973 y 1978 se exoneraron a cerca de 100 mil funcionarios públicos, 1997, 14 y 88.

2 Gotuzzo s/a, 9.

3 Arturo Fontaine Aldunate recuerda que el ministro Cauas en un año despidió a "96 mil funcionarios," 1988, 112. Según Gonzalo Vial, el Plan de Recuperación Económica de la dictadura exoneró a un 30% de los funcionarios del Estado, 2003, 265. Para el equipo liderado por Ascanio Cavallo, hacia mayo de 1974 fueron despedidas 15 mil personas de la Administración Pública y 31 mil más antes del término del año 75, 1988, 29.

4 Johan Galtung "Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia," 23 de junio 2022, <http://www.red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf>.

5 Ibid.

al personal de confianza instalado por la Unidad Popular y a los activistas políticos, pero la masa de funcionarios siguió siendo la misma.”¹ Igualmente, Sergio Onofre Jarpa recuerda que en la administración pública de la dictadura “había muchos funcionarios adversos al gobierno.”² A estos últimos Pinochet les advirtió que “toda persona que continúe en la administración pública se compromete a servir su cargo buscando únicamente el bien de Chile y renunciando a toda actividad política y partidista en el campo de su labor administrativa; la transgresión de este compromiso será causal de inmediata cesación en el cargo.”³ Adicionalmente, Pinochet pidió al Consejo de Defensa del Estado que actúe contra cualquier funcionario que haya cometido algún tipo de irregularidad bajo el gobierno de la Unidad Popular.⁴

Estas acciones de violencia estructural estaban condicionadas y eran paralelas a la represión que afectaba a la sociedad chilena. El componente doctrinario antimarxista de la Doctrina de Seguridad Nacional se aplicaba, por tanto, también al interior de la administración pública. Mediante circulares ministeriales, promulgación de decretos leyes o supremos o simples entrevistas de prensa, Pinochet no escondía su aborrecimiento por el marxismo. Por ejemplo, hacia julio de 1974 el dictador recuerda que “en esos días fui informado sobre actividades comunistas en las reparticiones del Estado. La táctica de estos agitadores incansables era hacer salir a muchas personas leales, denunciándolas como enemigas del régimen. Se estaban organizando en la clandestinidad numerosos grupos de comunistas, quienes, para asegurar su permanencia en los cargos, aparentaban desempeñar sus actividades como los funcionarios más leales del gobierno.”⁵

Con este tipo de declaraciones, Pinochet anunciaba que la guerra interna contra el marxismo se daría en todos los frentes de batalla, incluyendo, por cierto, la administración del Estado. Fue así como el dictador no dudó en instalar en cada repartición pública oficinas de seguridad a cargo inicialmente de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y posteriormente por su reemplazante la Central Nacional de Informaciones (CNI).⁶ Liliانا Mahn, Directora del Servicio Nacional de Turismo en esa época, confiesa que “no había ninguna persona que se contratara, ninguna, ni a nivel inicial, ni a nivel de secretario, que no fuera a través de una persona de la DINA en el ministerio.”⁷ Ahora bien, la exdirectora Mahn también confiesa que la función de esta oficina de seguridad no solo era chequear el ingreso de personas afines al marxismo, sino que al interior del organismo su objetivo pasaba por amedrentar a los funcionarios que habían quedado de gobiernos anteriores, ya que “los que habían quedado (socialistas moderados, izquierda cristiana, radicales y demócratacristianos) fueron cuestionados, y los que intento contratar son sometidos a riguroso chequeo por parte de la DINA; recibo informes con el pasado de cada cual y la advertencia de ‘usted sabrá lo que hace.’”⁸

En este mismo sentido, para el exministro de educación de la dictadura, Gonzalo Vial, la presencia de los organismos de seguridad al interior de la burocracia estatal era muy excesiva y torpemente dirigida:

Incluso adentro de los ministerios había una unidad de seguridad de carabineros. La intención era espionar a los cien mil y tantos profesores del país. Todo estaba vigilado y mal vigilado, estúpidamente vigilado... El concepto de seguridad era enfermizo.⁹

1 Arancibia and Balart 2007, 215.

2 Arancibia et al. 2002, 332.

3 Rojas Sánchez 1998, 128.

4 Ibid., 131, 274.

5 Pinochet 1991, 55.

6 Angell 1993, 109.

7 Marras 1988, 50.

8 Ibid.

9 Andrea Lagos. “Neoliberales, nacionalistas y estatistas: Derecha política y hegemonía en el proyecto educacional del autoritarismo (1979-1989),” Tesis para optar al grado de Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996, 67.

Mención aparte merecen los funcionarios demócratas cristianos. Es de conocimiento público el apoyo mayoritario de ese partido político al golpe de Estado de 1973. Tal vez por eso, personajes como Juan Hamilton siguieron por un tiempo al mando de instituciones públicas como la Editorial Universitaria¹ o también se explica por qué Edgardo Boeninger intentó inicialmente negociar con las nuevas autoridades su mantención en el cargo de Rector de la Universidad de Chile.² Igualmente, un grupo importante de economistas de ese partido se transformaron en asesores económicos de la dictadura, tales como: Juan Villarzú, Álvaro Bardón, Andrés Sanfuentes, William Thayer y Juan de Dios Carmona.³ Ahora bien, la mayoría de los más relevantes funcionarios públicos demócratas cristianos terminaron rompiendo definitiva y tempranamente con el gobierno de Pinochet, especialmente cuando, por un lado, se enfrentaron directamente con la brutal represión que la propia dictadura ejercía contra sus compañeros de partido, como fueron los casos de la detención de Claudio Huepe o la expulsión del país de Renán Fuentealba⁴ y, por otro lado, cuando también evidenciaron que el gobierno no tomaba en cuenta la mayoría de sus opiniones políticas o económicas.⁵

Los civiles de la dictadura

Más allá del tema de las exoneraciones, renuncias o persecuciones al interior de la administración pública bajo la dictadura, subyace una pregunta de vital importancia para el desarrollo de la presente investigación ¿De dónde provenían los civiles que cumplieron funciones en la dictadura pinochetista? Entre los grupos de conjuradores del golpe de fuerza de 1973, se encontraban los partidos políticos de derecha, los principales gremios de empresarios, de profesionales y técnicos, de intelectuales y especialistas provenientes de centros de estudios, de universidades católicas. Así lo confirma, Eduardo Arriagada, dirigente gremial en la época, este señala que tras el golpe de Estado “ofrecimos gente y nos reunimos con los mandos militares con el objeto de proponerles personas que podían tomar los distintos cargos que correspondían a los ingenieros. Les dimos una lista de personas que eran adecuadas, muchas de las cuales fueron nombradas.”⁶

Los civiles, por tanto, provenían de un origen heterogéneo. Algunos poseían una importante trayectoria pública y privada, y otros recién comenzaban su desarrollo profesional. Ahora bien, en sus memorias, el presidente del Partido Nacional en 1973, Sergio Onofre Jarpa, señala que “jamás entregué un listado de nombres para el nuevo gobierno,”⁷ pero lo cierto es que él y varios de sus camaradas de partido, como Sergio Diez, Pedro Ibáñez o Francisco Bulnes se transformaron tempranamente en funcionarios públicos de la misma dictadura, especialmente ocupando cargos donde era necesaria su experiencia política, ya sea como embajadores o al interior del Consejo de Estado.⁸

Los principales tecnócratas civiles de la dictadura que ocuparon cargos ministeriales o asesorías, provinieron de un selecto grupo de jóvenes que conformaban, por un lado, el movimiento político universitario que se autodenominó “Gremialista” y, por otro lado, una agrupación de jóvenes, mayoritariamente economistas que, por el espacio académico donde obtuvieron sus postgrados, la Universidad de Chicago, fueron caricaturizados mediáticamente bajo el nombre de “Chicago boys.” Ambos grupos provenían mayoritariamente de la Universidad Católica de Santiago, siendo liderados los “Gremialistas”

1 Oyarzún 1999, 169.

2 Rojas Sánchez 1998, 124.

3 Délano and Traslaviña 1989, 30, 31.

4 Cavallo et al. 1988, 64.

5 Délano and Traslaviña 1989, 30-31.

6 Verdugo 1994, 73.

7 Arancibia et. al. 2002, 204.

8 Durruty 1999, 47.

por el abogado Jaime Guzmán y los "Chicago boys," al no poseer una orgánica formal, su liderazgo recaía en varias personas, tales como Sergio de Castro o Ernesto Fontaine. Una de las principales características de ambos grupos -que fue lo que finalmente llamó la atención de las autoridades militares- fue su autodefinición de "apolíticos." Andrés Allamand, quien era un joven político de la derecha tradicional de la época, resume con su experiencia la marginación de la cual fue objeto cuando quiso ingresar a la administración pública de la dictadura. Recuerda este personaje que cargar con el sello de "político" en aquel momento, fue su censura. Además, rememora que los "Gremialistas" fueron los que "coparon velozmente las pocas estructuras de participación creadas por el gobierno militar," atribuyendo luego que fue ese mismo grupo el que le cerró "la puerta" por su pasado político.¹

Si a políticos de derecha tradicional como Allamand se le cerraba el ingreso a la administración pública, para quienes integraron la derecha más radical, como quienes formaron parte del Frente Nacionalista Patria y Libertad, la situación fue mucho más adversa. Manuel Fuentes, uno de sus integrantes, relata que el no poder ocupar cargos públicos de importancia al interior del gobierno, lo consideraron como una derrota política. Se sintieron menospreciados por las autoridades militares que ocuparon los cargos de liderazgo, pues ellos habían colaborado tanto como otros civiles en el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular. Fuentes explica que el más frustrado del grupo era su líder, Pablo Rodríguez, quien "en su intimidad, anhelaba la cartera de Interior."²

La escasa prensa que circulaba en aquel momento fue un catalizador de estas primeras polémicas al interior de la dictadura. El Mercurio, por ejemplo, jugó un rol favorable a los "Gremialistas" y, los sectores más nacionalistas lo hicieron desde el diario La Tercera de la Hora. Las diferencias entre ambos grupos estaban en los matices de algunos elementos ideológicos doctrinarios de la matriz conservadora que legitimaba a ambas facciones como agrupaciones políticas de derecha. Cuestiones como la transformación económica de Chile desde un modelo estatista de desarrollo a otro de indole neoliberal, socavando el anhelo fascista de operar socioeconómicamente sobre la base de corporaciones, separaba a "Gremialistas" de los exPatria y Libertad. Igualmente, cuestiones como la institucionalización mediante una Constitución, que buscaban afanosamente los "Gremialistas," para así no gobernar permanentemente de manera factual, era otro de los elementos diferenciadores entre ambos grupos. Fue a partir de la fuerza de estas diferencias públicas, que la prensa de la época denominó a los "Gremialistas" como "blandos" y a los nacionalistas como "duros."³

Sería reduccionista expresar que los civiles de la dictadura simplemente se dividieron entre "duros" y "blandos." Un agudo estudio biográfico de los actores de la dictadura, permite encontrar una serie de personajes que podrían ser catalogados en un punto intermedio entre "duros" y "blandos," puesto que podían perfectamente compartir elementos cruzados entre ambas tendencias. Un buen ejemplo de ese punto intermedio, lo representa el joven ministro del Trabajo de la dictadura, José Piñera, quien si bien con sus propuestas neoliberales acompañó y apoyó las reformas socioeconómicas de los "Gremialistas" y "Chicago boys," no se sentía parte de ninguna de estas dos agrupaciones.⁴

De esta manera, se puede concluir que entre "duros" y "blandos" existió una zona "gris" donde deambulaban desde militares corporativistas hasta políticos exmilitantes del fenecido Partido Nacional. Resulta interesante entonces que Pinochet supo darle a cada una de las facciones de civiles que lo apoyaba, su propio espacio al interior del Estado, ya sea entregándoles a los militares corporativistas el importante control de la recientemente

1 Allamand 1999, 28.

2 Fuentes 1999, 18.

3 Durruty 1999, 48-51; Rojas Sánchez 1998, 34.

4 Piñera 1990, 71-73; Piñera 1992, 15.

reformulada Corporación del Cobre o concediéndoles, tras las crisis socioeconómica de 1982 y sociopolítica de 1983, el control del gabinete gubernamental al sector jarpista del expartido Nacional.

Pinochet y la potestad de nombrar funcionarios públicos

En otro tema, la improvisación inicial de la gestión de la administración pública de la dictadura intentó contenerse mediante la división de trabajo al interior del poder Ejecutivo. En este sentido, los ministerios fueron agrupados en cuatro áreas, quedando el Ejército a cargo del ámbito político; la Armada del sector económico; la Fuerza Aérea del área social y Carabineros de la sección agrícola. Fue así como en el Acta Secreta N° 2 de la JMG de 13 de septiembre de 1973, quedó consignado el procedimiento para las designaciones de los burócratas de gobierno. El texto consignaba que:

Los nombramientos de funcionarios públicos deben hacerse sin color político, no significando ello persecuciones ni menos coartar la libertad de trabajo a aquellos de tendencias de izquierda que no sean activistas; los nombramientos de funcionarios de importancia además deben proponerse en terna a la Junta y no resolverlos el Ministro por su cuenta; la designación del Director de Odeplán (sic) debe hacerse con el máximo de cuidado; los diferentes Ministros deberán organizar sus Ministerios con las personas que estimen convenientes, las cuales serán propuestas a la Junta Militar de Gobierno para su aprobación; Recibir personal que desee voluntariamente prestar sus servicios, previa comprobación de sus antecedentes; los funcionarios que sean empleados deberán ser apolíticos, salvo excepciones calificadas; se deberá efectuar una limpieza de los Escalafones y terminar con los escalafones paralelos de tipo político y finalmente los Sres. Ministros deberán proponer el nombramiento de sus respectivos Subsecretarios.¹

Para uno de los primeros empleados civiles de la dictadura, Federico Willoughby, las designaciones de los funcionarios en la administración pública fue un tema extremadamente relevante para la JMG.² En las primeras horas, tras el golpe de Estado, el organismo colegiado debió concentrarse en el primer nombramiento ministerial. Ante la premura de las primeras designaciones, la Junta no tuvo el tiempo suficiente para procesar finamente los nombres y cargos que conformarían el primer gabinete ministerial. El almirante Huerta, primer ministro de Relaciones Exteriores de la dictadura, da cuenta en sus memorias de la desprolijidad inicial en las designaciones. Por ejemplo, el militar en retiro recuerda en sus memorias que varias de las personas que llegaron a la ceremonia de juramentación de su cargo "fueron citados sin siquiera advertirlos con qué objeto."³

Pero tal vez la situación más anecdótica aconteció en el nombramiento del primer ministro del Interior de la dictadura. En una de las primeras reuniones de la JMG se abordó el nombre de la persona que debería ocupar dicho ministerio. Se pensó que fuese un oficial de Carabineros, pero no había personas que se correlacionaran con el grado de General, pues se debe recordar que el general Mendoza, que lideró el golpe de Estado, era el sexto en la jerarquía de la institución, pues los otros generales, incluyendo su propio General Director, no se sumaron a la interrupción del estado de derecho. En el momento en que la reunión de la JMG no encontraba salida, hizo ingreso "inesperadamente" a la sala el general Bonilla -hasta ese

1 "Acta Secreta de la Junta Militar de Gobierno," N° 2, 13 de septiembre de 1973.

2 Willoughby 2012, 169.

3 Huerta 1988, 109-110.

momento segundo en la jerarquía del Ejército y todavía cercano a Pinochet-. Tras su ingreso, este último habría exclamado "y este hombre, ¿qué les parece?". Ante la necesidad perentoria de un nombramiento para tan importante cargo y dado además que Bonilla generaba simpatías entre los otros miembros de la JMG, pues era reconocida su participación inicial en la organización del golpe Estado, es que ninguno de ellos se opuso a la propuesta de Pinochet.¹ Fue así como fruto de las improvisaciones, el primer gabinete de 12 ministros de la dictadura juramentó en la Escuela Militar a las 20:00 horas del día 12 de septiembre de 1973.²

Lamentablemente, este asambleísmo inicial propuesto por la JMG para gobernar el Ejecutivo, evidenció fisuras insalvables. Pinochet, por ejemplo, era partidario que el primer gabinete fuese exclusivamente militar. Los otros miembros, especialmente Leigh y Merino, eran partidarios de nombrar al menos tres ministros civiles,³ que finalmente fueron los casos de Gonzalo Prieto en Justicia y José Navarro en Educación. Este tipo de discusiones no eran tan domésticas como parecen, ya que detrás se escondían profundas pugnas de poder al interior de la JMG. Los asesores de la misma advirtieron que de seguir con las fricciones, el fin de la dictadura era inminente. Por tanto, propusieron que tal como Pinochet ya ostentaba la presidencia de la JMG, podría también ocupar exclusivamente el cargo del poder Ejecutivo, dejando los poderes Legislativo y Constituyente en la Junta. Ante una resistencia inicial, el miedo a las posibles consecuencias de ingobernabilidad llevó a que finalmente Leigh y Merino terminaran cediendo ante la propuesta de los asesores de la JMG. De esta manera, mediante el Decreto Ley N° 527 a Pinochet se le otorgó furtivamente la potestad para nombrar desde ministros de Estado hasta subsecretarios, pasando por embajadores y hasta los jueces de los Tribunales de Justicia.⁴

A pesar de que sobre Pinochet recayó el mayor peso de los nombramientos de los principales cargos públicos de la dictadura, estos no estuvieron ajenos a prácticas tradicionales de la cultura laboral chilena. Redes de contacto, cuyo eje articulador era principalmente la amistad, fue una de las principales vías de cooptación de los burócratas del Estado dictatorial. El almirante Merino citó el mismo 12 de septiembre de 1973 al oficial en retiro de la Armada, Roberto Kelly.⁵ Merino le habría dicho a Kelly "tráeme nombres" y este obedeció. Le pidió, eso sí, al Almirante algunas horas más para cumplir con la tarea solicitada.⁶ Kelly se comunicó entonces con el "Chicago boys" Emilio San Fuentes, con quien había entamado una amistad cuando trabajaron en el proyecto de elaboración y redacción de "El Ladrillo." Emilio San Fuentes, que no era economista de formación de pregrado universitario, sino sociólogo, se habría comunicado con Álvaro Bardón, otro "Chicago boys," pero economista. Ambos se reunieron y armaron la primera lista con nombres para ocupar cargos públicos en el gobierno. Bardón relata que tras esta primera tarea, a él particularmente lo citaron 4 o 5 días después del golpe para asesorar al Ministerio de Economía.⁷ Paralelamente, fue citado otro de los líderes de los "Chicago boys," Sergio de Castro.⁸ En la entrevista entre Merino y De Castro, el primero sin mediar una palabra le dijo "Ud. va a ser asesor del Ministro de Economía, General González."⁹ De Castro acató. Situación muy similar a la vivida por Fernando Léniz. Por contactos que este ingeniero tenía con los miembros de la JMG, les solicitó una entrevista para apelar por el cierre del diario para el cual trabajaba, Las Últimas Noticias. Entró ofuscado a la reunión con la Junta y salió nombrado como ministro de Economía.¹⁰

1 Cavallo et al. 1988, 8.

2 González 2013, 405.

3 Rojas Sánchez 1998, 19.

4 "Decreto Ley," N° 527, 1974.

5 Ambos se conocían desde fines de los años 60 del siglo XX, cuando iniciaron su participación en una organización semisecreta liderada por Agustín Edwards, denominada "Cofradía Náutica del Pacífico Austral."

6 burocrático.

7 Arancibia 2006, 67.

8 Ibid., 357.

9 Valdivieso 1988, 33.

10 Willoughby 2012, 164.

Fue así como el Almirante Merino se lució ante sus pares de la Junta anunciando "que un grupo de 30 estudiantes y profesionales técnicos en economía ofrecen sus servicios para cooperar a la Junta de Gobierno, acordándose ponerlos a disposición del Ministro del Ramo."¹ Merino sorprendió a Kelly, pues fue aceptada su propuesta a la Junta de nombrarlo como Director de Odeplan. La sorpresa del oficial en retiro fue tal, que Arturo Fontaine Aldunate recuerda en sus memorias que "Kelly no ha oído hablar de tal repartición y la ubica por la Guía de Teléfonos."²

Para generar lealtades hacia su persona, Pinochet designaba al personal obedeciendo a dos criterios, ya sea porque los conocía y le generaban confianza o porque se valía de las redes de contacto de sus asesores para el nombramiento.³ La asesora jurídica del gobierno, Mónica Madariaga, posteriormente ministra de Justicia, relata en sus memorias que le proponía nombres en el área jurídica a Pinochet. Ahora bien, advierte Madariaga que al dictador había que proponerle nombres que él conociera.⁴ Situación similar aconteció con Sergio Fernández. El exministro y excontralor de la dictadura, quien narra en sus memorias que su nombre fue sugerido a Pinochet por Miguel Kast, Hugo Rosende y Jaime Guzmán. Fue de esta manera como Fernández inició su carrera como funcionario público en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. A fines de 1977, Pinochet le pidió a Fernández que dejara esa cartera ministerial y que asumiera como nuevo Contralor General de la República. Finalmente, el 12 de abril de 1978, por influencia directa de Jaime Guzmán, Fernández fue nombrado por Pinochet como el primer civil en el cargo de ministro del Interior. Poseer esa condición bajo esa cartera ministerial, tuvo sus condiciones para Pinochet, pues Fernández recuerda que "me manifesté dispuesto a aceptar, pero pedí al Presidente libertad para nombrar a algunos colaboradores ministeriales."⁵ Esto último fue una atribución que los próximos ministros civiles del Interior no renunciarán. Jarpa señala que estando en el cargo de ministro del Interior llevó a Alberto Cardemil a la Subsecretaría de su repartición, ya que los unía la amistad.⁶ Se podría pensar que este último personaje era desconocido para Pinochet, pero el mismo Cardemil aclara que no era así, puesto recién presentados ambos, a mediados de los años 70 en una feria agrícola en Talca, sorpresivamente Pinochet lo habría nombrado Vicepresidente del Instituto de Desarrollo Agropecuario.⁷

Asimismo, las redes de contactos formaban parte de un entramado de relaciones personales que podían ayudar en el escalamiento al interior de la burocracia de la dictadura. Fue así, por ejemplo, como uno de los principales asesores de Pinochet, Sergio Rillón, incorporó como funcionario público del Estado a un joven abogado, Francisco Javier Cuadra.⁸ La prolijidad y disciplina del trabajo de Cuadra llegó a ser conocido por Pinochet, ganándose su cercanía. Será el mismo Cuadra, quien como ministro Secretario General de Gobierno recomiende a Pinochet a un tal Ricardo García para que asuma la cartera de Interior.⁹ Parecido fue el caso de Hernán Büchi, quien acababa de terminar sus estudios de postgrado en economía en la Universidad de Columbia. Recién arribado a Chile, relata Büchi que "un amigo en ODEPLAN me dijo que 'estaban necesitando mucha gente preparada y joven para los ministerios de Economía y Hacienda.'¹⁰ De esta manera, Büchi fue recomendado por Juan Hurtado a Sergio de Castro, ocupando cargos menores en el gobierno de Pinochet. Ahora bien, Büchi hizo carrera no solo por sus capacidades técnicas,

1 "Acta Secreta de la Junta Militar de Gobierno," N° 2, 13 de septiembre de 1973.

2 Fontaine Aldunate 1988, 42.

3 Algunos historiadores señalan que Pinochet era contrario al nepotismo para el nombramiento en cargos públicos. Rojas Sánchez 1998, 54; Huneeus 2005, 159.

4 Arancibia 2006, 288.

5 Fernández 1994, 28.

6 Arancibia et al. 2002, 333.

7 Arancibia 2006, 649.

8 Vial 2003, 493.

9 Ibid., 505.

10 Büchi 1993, 13.

sino también ganándose la amistad, por ejemplo de Miguel Kast, quien lo recomendó a Pinochet como su sucesor en Odeplan.¹

Funcionarios públicos de la dictadura, ¿el 10 de septiembre?

Si bien en las líneas anteriores se explicaron cuáles fueron los procedimientos para los primeros cargos de funcionarios públicos civiles de la dictadura, lo cierto es que un grupo de personas ya trabajaba con los militares desde antes del golpe de Estado. Álvaro Puga, Federico Willoughby y Gabriel Hernández, todos de Radio Agricultura, tuvieron un importante rol en la guerra psicológica que se inició desde antes del 11 de septiembre de 1973.² En días previos al golpe de Estado, las FF.AA. les acondicionaron un puesto de comunicaciones en el Ministerio de Defensa. Su participación en el conflicto, les valió ser los primeros civiles que ocuparon puestos en el nuevo gobierno. Esa misma tarde del 11 de septiembre, Willoughby fue nombrado Secretario de Prensa de la JMG.³ Puga fue designado como Subsecretario General de Gobierno.⁴ Otros civiles se presentaron al día siguiente del golpe de Estado a ofrecer sus servicios a las nuevas autoridades. Tal fue el caso de Enrique Campos Menéndez, quien recuerda con emoción que “Yo, el 12 de septiembre de 1973 estaba en la calle Zenteno y de ahí no me separé nunca más del Ejército. Soy quizás de los funcionarios más antiguos que tuvo el gobierno militar.”⁵

Este tipo de funcionarios civiles coparon los cargos medios de la burocracia del Estado dictatorial. En algunos casos, los ministros militares se apoyaron fuertemente en sus asesores civiles. El nuevo ministro de Relaciones Exteriores, almirante Ismael Huerta, recuerda que para asesorarse en el nombramiento de los funcionarios jurídicos de su repartición “solicité consejo al Presidente de la Corte Suprema, don Enrique Urrutia, quien me indicó al diplomático de carrera Mario Rodríguez Altamirano.”⁶ Situación similar ocurrió en la Secretaría General de Gobierno. Su ministro delegado, Coronel Pedro Ewing, descansaba muchas de sus decisiones en su subsecretario, el ya mencionado Álvaro Puga. Bajo este contexto, Gisela Silva, una de las primeras funcionarias civiles de esa repartición, recuerda:

Quisiera comentar brevemente aquí una experiencia personal que – aunque en otra área– tiene relación con este tema. Durante la época de la Unidad Popular yo trabajaba en radio Agricultura. Pocos días después del movimiento militar, el 25 de septiembre, fui citada al Edificio Diego Portales por el entonces coronel Pedro Ewing, ministro secretario general de Gobierno. Me pidió colaborar, junto con otras personas, para reorganizar esta repartición, entidad política en la que los uniformados no tenían experiencia. Por supuesto, acepté colaborar con esta misión.⁷

Dado el gran tamaño del Estado, para los cargos de menor importancia, Pinochet se informaba de los nombramientos solo si fuese extremadamente necesario. El caso de Mónica Madariaga es funcional a esta explicación. Como funcionaria de la Contraloría General de República –desde antes del golpe de Estado– ella relata que su jefe, el Contralor Héctor Humeres, la envió en comisión de servicios a la recientemente creada Comisión Nacional de Regionalización y Administración. En esta nueva repartición se necesitaban dos abogados y ella ocuparía uno de esos cargos. Madariaga era prima de Pinochet y la nueva repartición

1 Durruty 1999, 60.

2 Fontaine Aldunate 1988, 41; Willoughby 2012, 95. Rojas Sánchez (1998) señala que los primeros bandos se redactaron antes del golpe de Estado, 37.

3 Willoughby 2012, 160–161.

4 Acta Secreta de la Junta Militar de Gobierno, N° 2, 13 de septiembre de 1973.

5 Verdugo 1994, 36.

6 Huerta 1988, 116.

7 Silva 2011, 133.

ocupaba las mismas instalaciones de la Junta en el Edificio Diego Portales. Madariaga cuenta que un día Pinochet se la encontró en los pasillos y sé "se sorprendió cuando me vio."¹

Fue de esta manera que puesto a puesto comenzó la ocupación de cargos bajo la administración pública de la dictadura. Uno de los planos importantes de esta burocracia dictatorial fueron las misiones diplomáticas. La deteriorada imagen internacional del país, producto de la extrema violación de los DD.HH. postgolpe de Estado, llevó a que la JMG nombrara inicialmente en estos cargos a funcionarios militares y/o civiles de extrema confianza y, en el caso de los civiles, se exigía el prerrequisito de poseer experiencia política. Los más perjudicados por esta decisión fueron un número importante de funcionarios de carrera. El estilo militar pretoriano en las relaciones exteriores de Chile se instaló en todas las misiones diplomáticas, especialmente en aquellas embajadas que por su ubicación o rol estratégico eran más susceptibles para la política exterior chilena. En este caso se encontraban las representaciones diplomáticas de EE.UU, las Naciones Unidas, los países relevantes del centro de Europa o las naciones vecinas. Un ejemplo de esta situación lo relata Jarpa, quien estando de embajador en Colombia, recuerda que el ministro de Relaciones Exteriores de la época, almirante Patricio Carvajal, "me mandó una carta a Bogotá para hacerme cargo de la embajada de Argentina."² En las embajadas de menor importancia geopolítica para Chile, fueron nombrados exministros de la dictadura, que tuvieron que abandonar el gabinete por alguna razón o generales que le hacían algún tipo de "sombra" al mismo Pinochet. En el primero de los casos, los ejemplos son variados a lo largo de 17 años de gobierno *de facto*. Por ejemplo, el 28 de septiembre de 1973, tras la temprana renuncia del primer ministro de Educación, José Navarro, este fue nombrado por Pinochet como nuevo embajador en Costa Rica.³ Asimismo, cuando Fernando Léniz asumió como ministro de Economía, el general Rolando González, que ocupaba esa cartera ministerial, fue destinado como embajador en Paraguay.⁴

Cultura organizacional del Estado dictatorial

Al interior de las organizaciones públicas, no siempre las relaciones se desarrollaron sin complicaciones. Willoughby tiene su propia teoría al respecto. Para él, a Pinochet "le gustaba el ida y vuelta de sus cercanos, lo nombra, ejerce, lo despide y vuelve." Tales fueron los casos del general Odlanier Mena y de los civiles Sergio Fernández y Carlos Cáceres.⁵ Ahora bien, los 19 cambios de gabinete a lo largo de toda la dictadura de Pinochet, mayormente obedecieron a problemas de gobernabilidad, especialmente a partir de coyunturas políticas de raíz interna o externa, como por ejemplo en 1975, cuando salió del gabinete Fernando Léniz, ministerio de Economía, al no poder controlar la inflación.⁶ En otros casos, los cambios ministeriales obedecieron a pérdidas de confianzas políticas, como cuando Sergio Fernández regresó en 1987 al Ministerio del Interior y una de sus primeras medidas fue sacar del gabinete al ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Javier Cuadra, nombrando en su lugar, para luego nombrar a un hombre de su plena confianza, el abogado Orlando Poblete.⁷

Más de allá de los problemas políticos que repercutían en la gobernabilidad de la dictadura, también es necesario establecer el trato íntimo al interior de esta. Willoughby plantea que a inicios de la dictadura había dos grupos de civiles al interior del Ejecutivo.

1 Arancibia 2006, 280.

2 Ibid., 185.

3 Pinochet 1991, 32.

4 Ibid., 33.

5 Willoughby 2012, 246.

6 Salazar 2007, 154.

7 Fernández 1994, 225.

Un grupo donde él se sentía parte, ya que “nos acostumbramos a trabajar y no nos queríamos ir pronto,” y un segundo grupo de civiles que deseaban ir “abandonando poco a poco el poder.”¹ A pesar de que algunos personajes llegaron a ser ministros por sus cualidades como subsecretarios,² lo cierto es que la meritocracia no garantizaba estabilidad en la permanencia del cargo. Hernán Büchi recuerda con angustia que “nunca mientras fui ministro tuve la sensación de estar seguro de mi cargo.”³

Asimismo, las presiones de algunos personajes o gremios o instituciones que tenían cercanía con Pinochet, provocaba que muchas veces ni siquiera quien lo secundaba en el poder Ejecutivo, el ministro del Interior, pudiera frenar el despido de algún funcionario de gobierno. Un caso para ejemplificar. Jarpa recuerda que mientras ocupó la cartera de Interior solicitó la renuncia al alcalde de Quilpué, Arturo Longton, pero “él recurrió al intendente de la Región, Almirante de los Ríos, argumentando su calidad de excadete naval. A su vez. Este habló con el Presidente, pero la resolución se mantuvo. Más adelante, el Presidente recibió una carta de monseñor Tagle, arzobispo de Valparaíso, a quien se estimaba mucho en las esferas del gobierno, y a raíz de ello se le buscó otra designación al señor Longton.”⁴

Como se ha podido demostrar, la relación entre civiles y militares al interior de la administración pública no fue fácil. Las razones detrás de los problemas eran de forma, pues muchas veces los civiles se quejaban del trato autoritario por parte de los militares.⁵ José Piñera relata que cuando tuvo que defender su proyecto de reforma previsional ante la JMG, los militares, con la excepción de Pinochet y Matthei, lo increparon muy duramente.⁶ Otros problemas acontecían entre los propios funcionarios militares del gobierno, especialmente cuando un funcionario público militar trataba de solucionar un problema de gobierno, no con su superior jerárquico en la administración pública, sino ante su superior en la línea de mando de su cuerpo armado.⁷ También acontecían problemas cuando algunos oficiales militares que deseaban ser designados en calidad de “comisión de servicios” en algún organismo público, se sentían postergados del nombramiento, especialmente ante la designación de un oficial de menor grado.⁸ Esto último podía escalar hasta la propia Junta. Por ejemplo, tras la salida del general Benavides del organismo colegiado, Pinochet fue fuertemente increpado por los otros miembros de la Junta.⁹

Una de las características de la personalidad de Pinochet era la desconfianza. Esto se manifestó de manera habitual a lo largo de los 17 años que controló sin contra peso el poder Ejecutivo. La desconfianza entre sus colaboradores lo llevaba a instalar asesorías paralelas para informarse. Igualmente, si nombraba súbitamente a algún ministro, designaba como subsecretario a alguien de su estrecha confianza para que lo mantuviera informado de todas las acciones de su superior. El gobierno de Pinochet llegó a ser tan personalista que se compatibilizaba perfectamente con la propia personalidad trabajajólica del dictador. El horario de su labor en el edificio Diego Portales y posteriormente en el Palacio de la Moneda, partía de amanecida y culminaba ya de anochecer. Quería estar con todos y en todo. Inclusive señalan sus cercanos que muchas veces continuaba con las reuniones de trabajo en su propia casa.¹⁰

1 Willoughby 2012, 181.

2 Huneus 2005, 158, 305.

3 Büchi 1994, 33.

4 Tecnopolítico que como civil aportaba su cultura.

5 Robert Barros al revisar un documento del archivo personal de Jaime Guzmán, fechado en 1976, señala que para este último, los funcionarios civiles de la dictadura se sentían menospreciados y en algunos casos maltratados por los militares, 2005, 260.

6 Piñera 1992, 101-105.

7 Cavallo et al. 1988, 63.

8 González 2013, 407.

9 Arancibia and De la Maza 2003, 375.

10 Rojas Sánchez 1998, 27.

Asimismo, Pinochet a sus ministros los trataba como un soldado más. José Piñera recuerda que el dictador, en 1980, les regaló a todos los ministros un revolver.¹ En una circular ministerial, Pinochet les pidió a todos los funcionarios públicos “sobriedad militar,” evitando que derrocharan recursos fiscales en banquetes ostentosos.² Recientes investigaciones han demostrado que esto último era una obligación solamente para los mandos civiles, medios y bajos de la administración pública y también para aquellos cargos altos que no tuvieran la plena confianza del dictador. Igualmente, esta era una obligación para todos los militares que ocuparan cargos en el gobierno, pero esta medida no era efectiva para decenas de civiles cercanos a Pinochet, como Julio Ponce Lerou, Carlos Alberto Délano o José Yuraseck, a quienes se les permitió generar una fortuna de manera ilegítima bajo su gobierno, especialmente al autovenderse como privados las empresas del Estado que controlaban como funcionarios públicos.³

Estas lealtades de codependencias entre los funcionarios de confianza de Pinochet, claramente generaba cuestionamientos entre los “otros” funcionarios civiles que no estaban de acuerdo con esta perversa forma de enriquecimiento. Ahora bien, a Pinochet no le gustaba tener enemigos entre sus colaboradores. Lo anterior explica en parte el éxito de un gobierno dictatorial tan extenso. El dictador sabía manejar apropiada y prolijamente la cohesión entre civiles y militares cercanos, con los cuales inclusive podían tener diferencias de pensamiento. En este sentido, se puede entender el delicado proceso que instaló Pinochet para deshacerse de algún miembro de su gabinete que le incomodara. Para ello creó condecoraciones por “servicios distinguidos;” se despedía de sus funcionarios con emotivas cartas y a los principales exfuncionarios de gobierno los continuaba invitando a las principales ceremonias del gobierno.⁴

En lo que respecta a los cargos públicos menores del Estado, los nuevos civiles se repartieron principalmente a lo largo de toda la verticalidad y horizontalidad de la administración pública del Estado. Varios decretos supremos y más de alguno con Fuerza de Ley, le permitieron a Pinochet, por ejemplo, nombrar los agregados culturales y de prensa en las misiones diplomáticas.⁵ En otros casos civiles con un pasado sombrío, pasaron a formar parte de una basta red de informantes de los organismos represores al interior del Estado. Tal es el caso de Antal Liphthay, exdirigente de Patria y Libertad, quien fue nombrado a cargo de la dirección de la agencia de comunicaciones ORBE. Desde esta agencia debía manipular las informaciones de Chile a los medios de prensa nacionales y extranjeros.⁶ Otros civiles, como el publicista Cesar Hidalgo, hicieron carrera pública desempeñándose profesionalmente primero en la DINA y luego en la CNI.⁷ Un último caso igualmente lo ofrecen los conductores de los vehículos del Estado, como aconteció en los primeros meses del golpe de Estado, cuando estos fueron reasignados a organismos públicos del Poder Ejecutivo desde la función que cumplían en el recientemente clausurado Congreso Nacional.⁸

Con relación al trato interno de la dictadura hay variados elementos que consignar. En tema de género, por ejemplo, la matriz ideológica doctrinaria de la dictadura poseyó un claro rasgo patriarcal. En ese sentido, los espacios de las mujeres al interior de la administración pública, si bien existieron, fueron escasos. En 17 años de gobierno *de facto*, tal vez el caso de Mónica Madariaga y María Teresa Infante sean las excepciones en lo que

1 Piñera 1992, 88.

2 Rojas Sánchez 1998, 273.

3 Monckeberg 2002.

4 Rojas Sánchez 1998, 55, 249; Huneus 2005, 159.

5 “Decreto Fuerza de Ley,” N° 33, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2 de enero de 1979. In <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4168>.

6 Salazar 2007, 157.

7 Ibid., 201-202.

8 Willoughby 2012, 169.

respecta a Secretarías de Estado. Igualmente, Alicia Romo y Luz Bulnes ocuparon cargos como miembros de la denominada "Comisión Ortúzar." Otras mujeres fueron designadas en algunas alcaldías o en algún organismo estatal de menor relevancia pública, como fueron el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur) o la Dirección de Industria y Comercio. En definitiva, la autopercepción que en sus testimonios entregan algunas de estas mujeres como funcionarias públicas de la dictadura, es positivo. La directora de Sernatur de esa época, Liliana Mahn, recuerda que "éramos muchas mujeres" las que trabajábamos en el gobierno. La exministra Madariaga señala en una entrevista que al interior del Edificio Diego Portales "el espacio y el respeto fueron creciendo para las mujeres."¹ Tal vez la sensación de Madariaga pasaba por el particular espacio donde desempeñó su cargo laboral, el edificio Diego Portales. Allí estuvo rodeada por un número mayor de mujeres que en otras reparticiones públicas, puesto que unos metros más allá de su oficina, estaba el despacho de la mujer de Pinochet, Lucía Hiriart, quien operaba con nada más que seis secretarías.²

Militares como funcionarios públicos

En síntesis, estudios politológicos han logrado determinar que los civiles que ocuparon cargos ministeriales a lo largo de la dictadura se distribuyeron según su origen en un 32% de "Gremialistas," un 30% de "Chicago boys," un 16% de independientes de derecha y un mismo porcentaje de miembros del ex Partido Nacional, así como un 6% de amigos de Pinochet. Asimismo, la relación de porcentaje en los ministerios fue de un 51% para militares y un 49% para civiles. Se debe especificar que en comparación con los primeros años de la dictadura, el número de civiles aumentó hacia el ocaso de la misma. En otros escalafones de la administración pública variaban considerablemente los porcentajes de civiles y militares. Por ejemplo, los intendentes o gobernadores fueron casi exclusivamente militares a lo largo de todo el período dictatorial, situación completamente diferente en lo que a cargos directivos de empresas públicas se refiere, donde los civiles tuvieron preeminencia por sobre los militares de un 62% versus un 38%.³

De este análisis cuantitativo se desprende que si bien los principales cargos de civiles provinieron de facciones "Gremialistas" y "Chicago boys," para el caso de los militares las cifras demuestran que en su gran mayoría los empleos en la administración pública fueron ocupados por miembros del Ejército. Las razones que explican esto son múltiples, pero destaca que quien ostentaba el cargo máximo en el poder Ejecutivo era un miembro de esa institución militar; adicionalmente, esta es la institución que tenía el mayor número de miembros activos y, finalmente, era el Ejército quien poseía una privilegiada distribución a lo largo de todo el territorio nacional.⁴

La designación de militares de primera o segunda línea de mando al interior de la administración pública, tuvo variaciones cualitativas y cuantitativas con respecto a los civiles. En el primero de los casos, las instituciones armadas, al ser cuerpos autoritarios, jerarquizados y no deliberantes, cuyos procesos de formación implican que para su ascenso se conozcan las cualidades profesionales especiales de cada uno de los miembros que lo integran, llevó a que sus nombramientos fuesen más manejables para Pinochet. Ahora bien, esa comodidad en el procedimiento no implicaba que no existieran ciertas complicaciones en la nominación. Como se señaló en líneas anteriores, los primeros nombramientos en cargos de responsabilidad pública se hicieron muy desprolijamente. El Almirante Huerta relata su propio testimonio "a media

1 Marras 1988, 44 y 69.

2 Matus 2013, 170. El Director Ejecutivo de la DINA, Coronel Manuel Contreras, le habría comprado los muebles de oficina a Mónica Madariaga, Salazar 1994, 209.

3 Arriagada 1998, 78-79; Huneus 2005, 158, 433; Drake and Jaksic 1993, 158; Cañas Kirby 1997, 61, 63, 67.

4 Huneus 2005, 189-190, 193, 197, 200-202 y 303.

mañana sonó el teléfono rojo del alto mando naval y escuché en el otro extremo la voz de Merino desde Santiago, adonde se había trasladado la noche anterior. La Junta te ofrece el Ministerio de Relaciones Exteriores. ¿Aceptas? Me tomó absolutamente por sorpresa; nada habíamos hablado al respecto.¹ Este tipo de prácticas no varió con el tiempo. Años más tarde, el general Matthei recuerda que su nombramiento como Ministro de Salud también lo sorprendió.²

También existieron roces al interior del cuerpo militar, especialmente cuando un oficial de grado menor era nombrado en un cargo público de primera línea, de ministro, por ejemplo, y un oficial de mayor graduación en uno de segunda línea en la misma cartera (subsecretario). Otros problemas ocurrían porque la dictadura, al ser temporalmente tan extensa, llevó a que algunos militares de confianza de Pinochet, hicieran casi exclusivamente carrera militar al interior de la administración civil del Estado y no de la forma tradicional que es bajo el mando de tropas.

Pero ¿cómo operaba en la práctica un ministro militar? El exsubsecretario Puga señala que “los militares confían más en los militares que en los civiles, ellos siempre tienen tres o cuatro de primera línea, nunca se confían de uno solo.”³ Andrés Allamand si bien no tuvo un rol en la administración pública dictatorial, si fue un partidario paraestatal del gobierno de Pinochet. Para él “lo notable fue que los miembros de las Fuerzas Armadas que ocuparon cargos públicos, en general, no se “contaminaron” políticamente. Los miembros de las Fuerzas Armadas trajeron en su mochila un conjunto de valores escasos en el mundo político: cohesión institucional, organización eficaz, disciplina a toda prueba, fuerte mística y, sobre todo, no deliberación.”⁴ Un caso concreto que explica claramente cómo operaba un ministro militar en la práctica gubernamental, lo entrega el almirante Huerta en sus memorias “el 17 de septiembre (de 1973) se citó a todo el personal de la cancillería al edificio de la Moneda. Ahí, reunidos en el salón contiguo al gabinete del ministro, les dirigió la palabra comenzando por dar lectura al Acta de Constitución de la Junta de Gobierno.” A continuación les mencionó las “normas de actuación que se exige a un ministro militar: probidad, orden, disciplina, respeto a la jerarquía y principio de autoridad,” así como “respeto al pensamiento individual, pero apoliticidad absoluta en el servicio y en la toma de decisiones (...) lenguaje claro, franco y directo. Delegar y depositar confianza (...) ¿Qué espero? Comprensión, obediencia, rendimiento y conciencia del objetivo del trabajo.”⁵

Conclusiones

En el presente artículo se intentó describir y analizar históricamente la administración pública bajo la dictadura civil militar de Pinochet. Dada la escasez de estudios que profundicen en esta materia, metodológicamente se seleccionaron y utilizaron tanto fuentes escritas como orales para lograr tal objetivo, especialmente con relación a reconstruir un relato histórico crítico acerca de las vivencias, roles, discusiones y tensiones que se dieron en la burocracia de la dictadura chilena. De esta manera, se pudieron establecer ciertas conclusiones que es necesario mencionar:

Primeramente, se logró establecer el papel del dictador Pinochet en función a su rol de líder de la administración de gobierno. Lo anterior es relevante para intentar explicar que su régimen no solo se sostuvo en la fuerza, sino que también en la implementación de un programa político y económico que necesitó de cientos de personas provenientes de su esfera militar, pero también del mundo civil.

En relación con esto último, los civiles tenían diversos orígenes, unos más politizados que otros, unos con más trayectoria profesional que otros, unos con más preparación

1 Huerta 1988, 107.

2 Necesarias para poder instrumentalizar.

3 Peña 2013, 109.

4 Allamand 1999, 54.

5 Huerta 1988, 116.

intelectual que otros, pero lo cierto es que todos ellos fueron partícipes en la implementación en mayor o menor grado de la estructura neoliberal que permitiría sostener los principios ideológicos doctrinarios de los sectores conservadores chilenos.

En definitiva, se espera que este estudio, de carácter epistemológico exploratorio, ayude a que futura investigación permitan esclarecer, aún más, los complejos antecedentes históricos que explican la existencia de un Estado dictatorial que se extendió por casi 17 años, y que implicó profundas e inéditas transformaciones organizacionales al interior de la esfera pública se refiere. Lo anterior es de suma importancia en lo que respecta a estudios profundos sobre el ejercicio de la violencia bajo regímenes autocráticos, especialmente en relación con las implicancias estructurales de esta bajo la dictadura civil militar chilena entre 1973 y 1990.

→ Referencias / References

- Allamand, Andrés. *La travesía del desierto*. Santiago: Aguilar, 1999.
- Angell, Alan. *Chile de Alessandri a Pinochet: En busca de la utopía*. Santiago: Andrés Bello, 1993.
- Arancibia, Patricia, and Isabel de la Maza. *Matthei: Mi testimonio*. Santiago: La Tercera-Mondadori, 2003.
- Arancibia, Patricia, Claudia Arancibia, and Isabel de la Maza. *Jarpa. Confesiones políticas*. Santiago: La Tercera- Mondadori, 2002.
- Arancibia, Patricia, and Francisco Balart. *Conversando con el General Julio Canessa Robert*. Santiago: Biblioteca Americana, 2007.
- Arancibia, Patricia. *Cita con la historia*. Santiago: Biblioteca Americana, 2006.
- Arriagada, Genaro. *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Santiago: Sudamericana, 1998.
- Barros, Robert. *La Junta Militar. Pinochet y la Constitución de 1980*. Santiago: Sudamericana, 2005.
- Bohoslavsky, Juan Pablo, Agustín Cavana, and Leonardo Philippini. "Prescripciones de acciones por complicidad." In *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, edited by Horacio Verbitsky, and Juan Pablo Bohoslavsky, 169–182. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Büchi, Hernán. *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*. Bogotá: Norma, 1993.
- Cañas Kirby, Enrique. *El proceso político en Chile. 1973–1990*. Santiago: Andrés Bello, 1997.
- Cavallo, Ascanio, Manuel Salazar, and Óscar Sepúlveda. *La Historia oculta del Régimen Militar*. Santiago: La Época, 1988.
- Correa, Raquel, Malú Sierra, and Elizabeth Subercaseaux. *Los generales del régimen*. Santiago: Aconcagua, 1983.
- Drake, Paul, and Iván Jaksic. *El difícil camino hacia la democracia en Chile*. Santiago: Flacso, 1993.
- Délano, Manuel, and Hugo Traslaviña. *La herencia de los Chicago boys*. Santiago: Ornitornico, 1989.
- Durruty, Ana María. *La derecha desatada*. Santiago: Planeta, 1999.
- Fernández, Sergio. *Mi lucha por la democracia*. Santiago: Los Andes, 1994.
- Fontaine Aldunate, Arturo. *Los economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag, 1988.
- Fuentes, Manuel. *Memorias secretas de Patria y Libertad. Y algunas confesiones sobre la Guerra Fría en Chile*. Santiago: Grijalbo, 1999.
- Gazmuri, Cristián. *Historia de Chile, 1891–1994. Política, economía, sociedad, cultura, vida privada y episodios*. Santiago: Ril, 2012.
- González, Mónica. *La conjura. Los mil y un días del golpe*. Santiago: Catalonia-Udp, 2013.
- Gotuzzo, Lorenzo. *Recordando Chile. 1970–1973*. Santiago: Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro de la Defensa Nacional, s/a.
- Huerta, Ismael. *Volvería a ser marino*. Tomo II. Santiago: Andrés Bello, 1988.
- Huneus, Carlos. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana, 2005.
- Marras, Sergio. *Confesiones*. Santiago: Ornitornico, 1988.

- Matus, Alejandra. *Doña Lucía. La biografía no autorizada*. Santiago: Ediciones B, 2013.
- Monckeberg, María Olivia. *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago: La Nación, 2002.
- Oyarzún, María Eugenia. *Augusto Pinochet: Diálogos con su historia*. Santiago: Sudamericana, 1999.
- Peña, Juan Cristóbal. *La secreta vida literaria de Augusto Pinochet*. Santiago: Debate, 2013.
- Pinochet, Augusto. *Camino recorrido. Memorias de un soldado*. Tomo II. Santiago: Instituto Geográfico Militar, 1991.
- Piñera, José. *La revolución laboral en Chile*. Santiago: Zig-Zag, 1990.
- Piñera, José. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*. Santiago: Zig-Zag, 1992.
- Rodríguez, Laura. *Civiles y militares en la última dictadura. Funcionarios y políticas educativas en la provincia de Buenos Aires (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria, 2012.
- Rojas Sánchez, Gonzalo. *Chile escoge la Libertad. La presidencia de Augusto Pinochet Ugarte 11.IX.1973-11.III.1990*. Tomo I. Santiago: Zig-Zag, 1998.
- Rouquié, Alain. *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fce, 2011.
- Rubio, Pablo. *Los civiles de Pinochet. La derecha en el régimen militar chileno, 1983-1990*. Santiago: Dibam, 2013.
- Salazar, Manuel. *Roberto Thieme. El rebelde de Patria y Libertad*. Santiago: Mare Nostrum, 2007.
- Salazar, Manuel. *Guzmán. Quién, Cómo, Por qué*. Santiago: Bat, 1994.
- Silva, Gisela. *Miguel Krassnoff. Prisionero por servir a Chile*. Santiago: Maye, 2011.
- Valdivia, Verónica. *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: Lom, 2012.
- Valdivieso, Rafael. *Crónica de un rescate (Chile: 1973-1988)*. Santiago: Andrés Bello, 1988.
- Verbitsky, Horacio, and Juan Pablo Bohoslavsky. "Introducción. Terrorismo de Estado y economía: de Núremberg a Buenos Aires." In *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*, edited by Horacio Verbitsky, and Juan Pablo Bohoslavsky, 11-27. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013.
- Verdugo, Patricia, ed. *Así lo viví yo. Chile 1973. Testimonios y entrevistas*. Santiago: Unab, 1994.
- Vial, Gonzalo. *Pinochet. La biografía*. Tomo II. Santiago: El Mercurio-Aguilar, 2003.
- Willoughby, Federico. *La guerra. Historia íntima del poder en los últimos 55 años de política chilena 1957-2012*. Santiago: Mare Nostrum, 2012.

Исследовательская статья

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>

Государственное управление в условиях чилийской военно-гражданской диктатуры

© Хорхе Ольгин Олате, 2022

Хорхе Ольгин Олате, доктор исторических наук, Чилийский университет E-mail: jorgep.olguin@gmail.com
Для корреспонденции: 8330015 Чили, Сантьяго, проспект Либертадор
Бернардо О'Хиггинс 1058

Статья поступила в редакцию: 07.07.2022

Доработана после рецензирования: 19.08.2022

Принята к публикации: 01.09.2022

Для цитирования: Para citar: Olguín Olate, Jorge. "Administración pública bajo la dictadura civil militar chilena (1973-1990)" [Public administration under the Chilean civil military dictatorship (1973-1990)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 3 (2022): 88-108. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-3-88-108>. [In Spanish]

→ Аннотация

Цель данной статьи – проанализировать функционирование государственной администрации чилийского диктаторского государства в период с 1973 по 1990 год. В частности, используя методологию, основанную на серии свидетельств гражданских и военных чиновников де-факто правительства, ставится цель реконструировать бюрократический аппарат того периода, особенно первого эшелона министерств, заместителей министров и начальников служб. Предполагается, что классическая бюрократическая модель, которая была характерна для государственного управления чилийского государства, должна быть связана с новой формой государственного управления, пришедшей из частной сферы. Таким образом, для дальнейшей либерализации государства власти должны были суметь переориентировать свои классические стратегические задачи на достижение целей по результатам. Поэтому новый государственный чиновник, появившийся при диктатуре, был технополитиком: как гражданское лицо, он вносил свою организационную культуру на основе экспертных знаний, полученных в бизнесе и/или академической сфере, как военный с авторитарной иерархической культурой укреплял традиционный способ осуществления власти в рамках государственной институциональности. Обе организационные культуры были необходимы для того, чтобы с помощью разума и силы можно было использовать легитимирующие принципы, лежащие в основе неолиберализма.

→ Ключевые слова

Бюрократия, государство, государственное управление, диктатура, Пиночет

Финансирование: Статья основана на докторской диссертации «Легитимация, институционализация и операционализация государственного насилия при военно-гражданской диктатуре в Чили», Чилийский университет, 2016.

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.