

# TECNÓCRATAS Y POLÍTICOS EN UN RÉGIMEN AUTORITARIO

LOS “ODEPLAN BOYS” Y LOS “GREMIALISTAS”  
EN EL CHILE DE PINOCHET<sup>1</sup>

CARLOS HUNEEUS

PROFESOR INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

*El artículo, que forma parte de una investigación sobre el régimen militar que es apoyada por Fondecyt, analiza las orientaciones políticas del equipo económico a partir de la experiencia común en el movimiento estudiantil en la Universidad Católica y en las acciones contra el gobierno de la Unidad Popular, destacándose su pertenencia al Movimiento Gremial. Se examina el rol jugado por una agencia estatal en la cual se concentraron numerosos economistas e ingenieros, ODEPLAN, que cumplió una activa labor en el reclutamiento de personal profesional y en la preparación de las reformas económicas. Ambas funciones fueron realizadas en estrecha colaboración con la Universidad Católica, en que el “gremialismo” tenía una enorme influencia, lo cual se tradujo en numerosos e importantes proyectos de investigación y de capacitación apoyados por el gobierno. El artículo resalta el papel de los factores políticos, más que los económicos, para explicar la cohesión de las políticas económicas impulsadas por el régimen militar.*

“Te quiero dejar en claro que estoy convencido de que la principal responsabilidad de todo lo que ocurre en Chile, no tienen la culpa los militares, sino que los asesores civiles y todo ese clima de adulación y servilismo que la derecha económica ha creado en torno a ellos. La ideología del gobierno nació en los círculos más tradicionales de la derecha económica, encubierto bajo el signo del ‘nacionalismo’ y escudado tras ‘el coraje de declararse anti-marxista’”<sup>2</sup>.

## EL OBJETO DEL TRABAJO

En este artículo se analiza el papel desempeñado por el equipo económico, conocido como los “Chicago boys”<sup>3</sup> y los “gremialistas” durante el régimen autoritario del general Augusto Pinochet. El estudio se concentra en estos dos sectores de la elite porque se

1. Este artículo se preparó con el apoyo de Fondecyt, proyecto de investigación nr. 196-02-97. Debo a Pablo Policzer el conocimiento de la existencia de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno (en adelante AHJG). El presidente del Senado, Sergio Romero (RN) y el de Cámara de Diputados, Gutenberg Martínez (PDC) me autorizaron para revisar las Actas, que son secretas. La Fundación Jaime Guzmán nos permitió revisar los papeles del dirigente político. Carolina Cárdenas sacó en limpio con paciencia y eficacia las diversas versiones que tuvo el trabajo. Agradezco también a Humberto Vega y Alfonso Lazo de MIDEPLAN y a las personas antes mencionadas, aclarando que yo soy responsable del contenido del artículo.
2. Carta de Claudio Orrego a Jaime Guzmán, de 29 noviembre 1974, que se encuentra en la Fundación Jaime Guzmán.
3. Juan Gabriel Valdés, La escuela de Chicago: Operación Chile (Buenos Aires: Grupo Editorial Zeta S.A., 1989).

constituyeron en los principales grupos de civiles que tuvieron una visión política de largo plazo que los guió en su objetivo de influir en la orientación del régimen militar.

La visión predominante en la bibliografía sobre ese período es que los "Chicago boys", dirigidos por Sergio de Castro, se hicieron cargo de la conducción económica sin tener mayores intereses políticos que el de establecer una economía capitalista y los "gremialistas", bajo el liderazgo de Jaime Guzmán, tuvieron por misión establecer la arquitectura jurídica de la "democracia protegida" que se consagró en la Constitución de 1980, sin tener vinculación con el equipo económico. Esto quiere decir que se trataría de dos grupos diferentes, con objetivos distintos: el equipo económico no habría estado preocupado del diseño político-institucional y los "gremialistas" se habrían desentendido de las reformas económicas.

El trabajo demuestra que no se trató de dos grupos separados, que actuaban independientemente, sino que compartían una estrategia de poder de largo plazo, que era básicamente la que definió el gremialismo, al que un gran número de economistas adhería o fue un activo dirigente del Movimiento Gremial fundado por Guzmán en la Universidad Católica después del desplome de la derecha en 1965<sup>4</sup>. De allí que la coherencia en el modelo económico demostrada en la implementación de sus políticas no se encuentra únicamente, como se suele sostener, en la adhesión rígida a un recetario de medidas neoliberales<sup>5</sup>, cuanto más bien por estar integradas a un proyecto político que era articulado por jóvenes pertenecientes a un mismo movimiento político. La cohesión, en consecuencia, proviene principalmente de la política y, en menor medida, de la economía<sup>6</sup>.

Importantes figuras del "gremialismo" fueron dirigentes estudiantiles. Guzmán fue presidente del Centro de Alumnos de la Escuela de Derecho, al igual que Jovino Novoa fue presidente de la UDI. Miguel Kast fue presidente del Centro de Alumnos de Economía (1969/70) y secretario general de la FEUC (1970/71). El senador Hernán Larraín fue presidente del Centro de Alumnos de Derecho, vicepresidente (68/69) y presidente (1969-79) de la FEUC. Tres diputados de la UDI fueron presidentes de la FEUC, aunque ellos fueron designados por el rector-delegado: Juan Antonio Coloma (1976/77), Andrés Chadwick (1977/78) y Jaime Orpis (1981/82).

La participación política de los estudiantes gremialistas no fue meramente transitoria. Todos los presidentes de la FEUC, con una excepción<sup>7</sup>, siguieron actuando en política. Ernesto Illanes, el primer presidente de la FEUC elegido por el "gremialismo" en 1968, ha sido miembro del Tribunal Supremo de la UDI; Hernán Larraín, que le sucedió, se dedicó a la política al interior de la Universidad: después del golpe fue director de Estu-

4. *Hay dos libros que recogen sus artículos periodísticos, que expresan sus principios políticos, Jaime Guzmán Errázuriz, Escritos personales (Santiago: Zig-Zag, 1992); Derecho político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz. Edición de Gonzalo Rojas Sánchez, Marcela Achurra y Patricio Dussillant, (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1995). Hay una biografía bastante informativa del periodista Manuel Salazar Guzmán. Quién, cómo, por qué (Santiago: Ediciones Bat, 1994).*
5. *Manuel Délano y Hugo Traslaviña, La herencia de los Chicago boys (Santiago: Las Ediciones del Ornitorrinco, 1989).*
6. *Esta argumentación la hemos aplicado en otro caso de reformas económicas, las impulsadas por el presidente Carlos Menem en la Argentina por el equipo económico que dirigió el ministro de Economía Domingo Cavallo y a la que hemos aludido antes en Carlos Huneeus "Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina", en: Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.) The Politics of Expertise in Latin America, (Londres: MacMillan, 1997).*
7. *Atilio Caorsi, que fue elegido en 1971.*

dios, luego Vicerrector de Comunicaciones y finalmente vicerrector académico, siendo la principal figura del “gremialismo” en esa casa de estudios y fue elegido senador por la UDI en 1993; Tomás Irrazábal, elegido en 1970, es concejal por Barnechea; Javier Leturia, elegido en 1972, intentó en las elecciones de 1989 llegar a la Cámara de Diputados por San Antonio, sin lograrlo. El primer presidente de la FEUC designado por el rector delegado después del golpe de 1973, Arturo Fontaine Talavera, es director del Centro de Estudios Públicos, un influyente centro de estudios de la derecha. Cristián Larroulet, que fuera un alto funcionario de ODEPLAN a comienzos de los años 80 y luego jefe de gabinete de Hernán Büchi en el Ministerio de Hacienda, fue presidente de la FEUC en 1974/75, es actualmente director ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo, el principal centro de estudios de apoyo a la base de los partidos de derecha en el Congreso Nacional.

Para conocer el rol político desempeñado por estos dos grupos, el artículo se concentra en el análisis de su comportamiento político en una arena institucional, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y muy especialmente sus programas de cooperación con la Universidad Católica, que era controlada por el “gremialismo”. ODEPLAN fue la agencia estatal en la cual se reunió inmediatamente después del golpe de Estado el amplio grupo de economistas que transformarán la economía del país y, más tarde, reclutó una enorme cantidad de profesionales que pudo ubicar luego en numerosos e importantes puestos de gobierno, con lo cual aumentó la influencia de los economistas neoliberales en el régimen militar, lo que les dio una enorme fuerza política. Se verá el papel desempeñado especialmente por quien fuera el principal motor de esta institución, Miguel Kast<sup>8</sup>, que es el que actúa como puente entre ambos grupos, pues fue un economista y un destacado “gremialista”. Kast entró a ODEPLAN algunas semanas después del golpe y fue la mano derecha de su director, llegando a ser subdirector nacional y más tarde, director.

Los “Chicago boys” pudieron ampliar su influencia política más allá del sector económico, pudiendo influir en los ministerios sectoriales y en los gobiernos regionales. El neoliberalismo no era sólo un recetario de soluciones integrales, sino también un amplio y cohesionado grupo de profesionales que trabajaban eficazmente por el éxito del gobierno. Exagerando nuestra tesis se puede afirmar que primero estuvo ODEPLAN en el diseño de la transformación económica y después estuvieron los ministerios del sector económico<sup>9</sup>.

La importancia política de ODEPLAN fue definida al comienzo del régimen y ello se logró en buena medida por el apoyo de la Marina, pues al almirante José Toribio Merino le correspondió la coordinación del “frente económico”<sup>10</sup>. En la segunda sesión de la Junta de Gobierno se trató el tema de ODEPLAN y se acordó que la designación del director “debe hacerse con el máximo cuidado”<sup>11</sup>. La elección para ese cargo recayó en el oficial de la Armada en retiro Roberto Kelly. Se puede explicar porque había estado vinculado a

8. *Hay una interesante biografía, muy informativa de uno de sus colaboradores y amigos más cercanos, Joaquín Lavín, Miguel Kast. Pasión de vivir (Santiago: Zig-Zag, 1986).*

9. *Como dato anecdótico se puede decir que De Castro fue contratado en el gobierno como asesor del ministro de Economía Fernando Léniz dentro del programa de la Escuela de Economía de la Universidad Católica con ODEPLAN para preparar el “Mapa de la Extrema Pobreza” sobre el cual volveremos más adelante.*

10. *AHJG, sesión Nr. 3, 16 setiembre 1973. Hasta que Pinochet es nombrado Presidente en junio de 1974, las actas son sólo un escueto resumen de los temas tratados y de las posiciones expresadas por quienes participaron en las sesiones de la Junta de Gobierno.*

11. *AHJG, 13 setiembre 1973. Salvo los nombramientos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que son tratados en la Junta en los primeros meses, este caso de ODEPLAN es el único que es analizado por este organismo, lo que da cuenta de la importancia que se le asignaba.*

algunos de los economistas que habían trabajado en la preparación del programa económico alternativo al gobierno de la Unidad Popular –el “ladrillo”– y había sido quien los había puesto en contacto con el almirante Merino<sup>12</sup>.

ODEPLAN cumplió tres importantes funciones políticas. En primer lugar, tuvo una función de reclutamiento del personal profesional destinado a ocupar cargos de gobierno, los capacitó para un mejor desempeño en las tareas burocráticas y les dio formación política para que asumieran el compromiso político en favor del régimen autoritario.

En segundo lugar, constituyó el lugar en que se prepararon algunas de las principales reformas económicas, como la privatización del sistema de pensiones y de la salud, así como también las privatizaciones que pusieron fin al Estado empresario y que fueron implementadas en la segunda mitad de los años 80.

En tercer lugar, ODEPLAN colaboró en servir el rol de “conciencia social” del modelo neoliberal, a través de la formulación de las políticas contra la extrema pobreza y de la evaluación social de los proyectos de inversión que le dieron al modelo económico una perspectiva “popular” que contrastaba con la imagen opuesta de concentración de la riqueza que transmitía su política de privatizaciones.

En el cumplimiento de sus funciones, ODEPLAN contó con el apoyo de la Marina y trabajó estrechamente al interior del gobierno con el equipo económico<sup>13</sup>. Hacia afuera, ODEPLAN buscó decididamente el apoyo del Instituto de Economía de la Universidad Católica. El hecho de que dos marinos en retiro dirigieran ambas instituciones y se hicieran apoyar por “gremialistas” en cada una de ellas permitió una estrecha colaboración, que se tradujo en numerosos convenios de cooperación y en transferencia de una importante cantidad de recursos desde ODEPLAN a esa casa de estudios. Entre 1973 y 1989 se firmaron 14 convenios institucionales, que implicaron \$5.633.026.285, equivalentes a U\$ 12.658.261<sup>14</sup>, que fueron entregados por el Estado a la Universidad Católica<sup>15</sup>. En ese mismo período, ODEPLAN no firmó ningún convenio con el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, en el que trabajaban destacados profesionales, pero que no eran “gremialistas” y algunos de los cuales eran opositores al régimen militar.

Las preocupaciones de los “gremialistas” por el reclutamiento de profesionales, por su perfeccionamiento profesional y por su formación política no tenían sólo fines burocráticos, sino que cumplían objetivos políticos de largo alcance. Ellos consistían en formar un grupo de poder lo suficientemente influyente como para constituir la principal fuerza política cuando los militares llamaran a elecciones. Sabían que el régimen militar no sería eterno y que en algún momento debería recurrir al voto popular a través de elecciones competitivas. Desde este punto de vista, los “gremialistas” encararon el problema suce-

12. Además, tenía muy buenas relaciones con el almirante Gotuzzo, que era el ministro de Hacienda, de quien había sido compañero de curso en la Escuela Naval, lo que facilitaba una estrecha cooperación entre ambas agencias públicas.

13. Arturo Fontaine Aldunate, *Los economistas y el Presidente Pinochet* (Santiago: Zig Zag, 1988).

14. Valor de diciembre de 1997 con dólar a \$ 445.

15. No se alude a la importante cooperación entre ODEPLAN y la Universidad Católica, salvo una referencia tangencial al proyecto de evaluación socioeconómica de proyectos, en la historia oficial preparada por Ricardo Krebs, M. Angélica Muñoz y Patricio Valdivieso, *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1988).

sorio, lo que constituye el talón de Aquiles de las dictaduras<sup>16</sup>. La formación de un partido político, la Unión Demócrata Independiente (UDI), a mediados de los años 80, fue una consecuencia de esa política; el buen desempeño electoral de la UDI en las primeras elecciones generales de 1989 –confirmado en las de 1993 y 1997– fue una comprobación de la eficacia de esta estrategia política.

El trabajo consta de seis partes. En las dos primeras se analizan las condiciones en que se realizaron las reformas económicas, para examinar a continuación al “gremialismo” y al equipo económico y terminar viendo la labor desarrollada por ODEPLAN y su cooperación con la Universidad Católica.

## EL ESTUDIO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

Hasta ahora ha habido un mayor interés por parte de los académicos por estudiar el papel desempeñado por el equipo económico en impulsar las reformas, que es lo que más ha perdurado después de la inauguración de la democracia. Se sostiene en diversas publicaciones que el éxito económico se habría debido a la labor desarrollada por un pequeño grupo de personas que tuvo a su cargo la conducción económica y, muy especialmente, al liderazgo del ministro de Economía, Sergio de Castro<sup>17</sup>. La coincidencia que esas personas hubieran tenido una común formación profesional de pregrado y postgrado en las mismas casas de estudio y que hayan adherido a la mismas soluciones neoliberales habría sido el factor explicativo de la coherencia de las políticas económicas y los buenos resultados macroeconómicos<sup>18</sup>.

Mucho se ha analizado el contenido específico de las medidas impulsadas por el equipo económico y se explican los buenos resultados por la calidad intrínseca de sus políticas<sup>19</sup> o se exhiben sus defectos por parte de sus críticos como consecuencia de sus debilidades y contradicciones internas<sup>20</sup>. Si en el primer caso poco se dice sobre los factores que facilitaron el desempeño económico constituidos por el contexto político autoritario, en el segundo caso se sobredimensiona el papel de éste. El cambio económico es un proceso político bastante más complejo que definir e implementar medidas económicas, pues implica modificar instituciones existentes, construir esquemas jurídicos y equipos de altos funcionarios públicos en distintos niveles del Estado para hacer posible la implementación coherente de esas políticas. De allí la conveniencia de analizar la toma

16. “La incapacidad de resolver el problema de la sucesión, o mejor dicho, de preestablecer un mecanismo regular de sucesión, constituye el talón de Aquiles de los sistemas dictatoriales”. Giovanni Sartori, “Notas para una teoría general de la dictadura”, *Opciones* Nr. 11, marzo-agosto 1987, pp. 183–215, la cita es de p. 214.

17. Arturo Fontaine Aldunate, *Los economistas y el Presidente Pinochet*, op cit.

18. En este sentido, véase el interesante trabajo de Patricio Silva, “Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 23:2, 1992, pp. 385–410.

19. Hay una amplia bibliografía sobre la política económica durante el régimen militar. Véase el libro de su ministro de hacienda en los años 80, Hernán Büchi, *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica* (Bogotá: Editorial Norma SA, 1993); Patricio Meller, *Un siglo de economía política chilena (1890–1990)* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996); Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Estudios CIEPLAN 7, 1982.

20. En este sentido, véase Verónica Montecinos “Economists and Democratic Transition: The Quest for Governability in Chile”, en: Diane Ethier, (ed.) *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia* (Londres: Macmillan, 1990).

de decisiones económicas dentro del contexto general del sistema político y ver la composición de la elite que las impulsó.

Ciertos autores parten del hecho de que estos tecnócratas no tenían posiciones políticas y sus decisiones no habrían sido guiadas por el objetivo de buscar influir en la estructura del poder político en Chile. Se ha partido de la base de que ejecutaban un programa neoliberal compuesto de un conjunto de medidas técnicas, ajenas a las contiendas de poder, de manera que no se auscultaba en el objetivo político buscado por las políticas económicas más allá de afirmar que buscaban el restablecimiento del capitalismo y que eran muy de derecha<sup>21</sup>. No se repara en el hecho de que la mayoría del grupo económico tenía experiencia política, desde Pablo Baraona, que había sido presidente de la FEUC y miembro del Partido Nacional<sup>22</sup>, hasta Miguel Kast que había sido un alto dirigente estudiantil "gremialista" de la Universidad Católica, llegando a ser secretario general de su Federación de Estudiantes (FEUC) en la directiva elegida después de las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970 que le dieron el triunfo a la Unidad Popular.

Compartiendo en general la tesis de Patricio Silva sobre la importancia de los tecnócratas en la política del régimen de Pinochet, discrepamos de su afirmación de que los gremialistas y el grupo económico hubieran pertenecido a "tradiciones intelectuales completamente distintas"<sup>23</sup>. Por el contrario, no sólo tuvieron una formación profesional común, sino que además la inmensa mayoría tuvo una intensa experiencia política conjunta en las luchas de la reforma universitaria en la Universidad Católica en la segunda mitad de los años 60 y contra el gobierno de la Unidad Popular (1970-73) a través del Movimiento Gremial, del cual llegaron a ser importantes dirigentes<sup>24</sup>. Como consecuencia de la intensificación del conflicto político en la Universidad Católica, los profesores de derecha participaron activamente en las elecciones de autoridades y en los delegados a los claustros, siendo el Movimiento Gremial el principal eje de esas acciones, cuya principal figura era Jaime Guzmán, profesor de la Escuela de Derecho. En esas acciones participaron los estudiantes junto con los profesores, incluyendo los de la Escuela de Economía. La actividad política en la Universidad y en el ámbito nacional los marcó fuertemente, influyendo en la decisión de colaborar con el régimen militar. En una palabra, llegaron a los cargos de responsabilidad política porque estaban en la política y querían ser actores políticos, aunque algunos de ellos desempeñaron funciones académicas.

En segundo lugar, el cambio económico estuvo guiado por el interés de alcanzar ciertos objetivos políticos, que consistían en establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, de manera que se crearan las condiciones que aseguraran que la misma coalición gobernante se mantuviera como una fuerza dominante bajo un régimen competitivo. Los "gremialistas" coincidían con los militares en el sentido de que el cambio económico y político implicaba una rectificación decisiva del curso de la historia de Chile, que debería concluir en el restablecimiento de las elecciones competitivas que dieran origen a un gobierno que fuera controlado por la misma coalición gobernante. La consolidación de reformas económicas daría una legitimación por el

21. Por ejemplo, Eduardo Silva, "Capitalist Regime Loyalties and Redemocratization in Chile", *Journal of Interamerican and World Affairs*, vol. 34:4, 1192/93, pp. 77-117.

22. Participó activamente en la preparación del programa de gobierno en la campaña presidencial de Alessandri en 1970.

23. Patricio Silva, "Technocrats and Politics in Chile", *op. cit.*, nota 20.

24. Una descripción de la reforma universitaria en las principales universidades hacemos en nuestro libro Carlos Huneeus, *La reforma universitaria, veinte años después* (Santiago: CPU, 1988).

rendimiento al régimen autoritario porque la mayoría de la ciudadanía se beneficiaría con sus resultados, apoyando su continuidad en las elecciones que se realizarían en algún momento cuando fuera necesario que dejara de ser régimen militar y se convirtiera en uno competitivo.

Como el cambio económico se hizo en un contexto autoritario, el análisis de las reformas económicas debe compararse con las hechas por las denominadas dictaduras desarrollistas<sup>25</sup> y no con las efectuadas en las democracias pluralistas, como las impulsadas por el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña<sup>26</sup> o las que aplicó el presidente Carlos Menem en la Argentina bajo la conducción del ministro de Economía Domingo Cavallo<sup>27</sup>. Ciertos analistas las tratan conjuntamente, lo que constituye un error conceptual y político<sup>28</sup>. Es considerablemente más fácil aplicar políticas de liberalización económica en un contexto autoritario que en uno democrático, pues el equipo económico actúa con amplia libertad de acción al no encarar la oposición de los sindicatos, no existe el Parlamento, los partidos están perseguidos, la opinión pública está severamente controlada por una prensa que apoya al régimen y la separación de poderes y legalidad están restringidos por la centralización de la autoridad en el Jefe de Estado.

Sin embargo, no se pueden subvalorar los logros del régimen de Pinochet en su gestión económica. Fue la única dictadura desarrollista en el Tercer Mundo que pudo terminar con un buen desempeño económico. Más aún, las grandes líneas de su política económica fueron continuadas por los gobiernos democráticos establecidos en 1990. Como lo ha mostrado una amplia bibliografía sobre el rol político de los militares, su gestión pública está asociada a fracasos económicos. El hecho de que Pinochet haya sido una excepción a esa tendencia dominante requiere una explicación que no se puede buscar en aspectos unidimensionales, como la coerción, o en la calidad intrínseca de las decisiones económicas o en el genio de un puñado de tecnócratas. Muchas otras dictaduras tuvieron buenos equipos económicos y dispusieron de los programas económicos adecuados pero no han tenido éxito.

La excepcionalidad del régimen de Pinochet es comparable a la que tuvo Franco en España, que fue la única dictadura surgida en la época de los totalitarismos y fascismos que logró conseguir el éxito económico y modernizar al país<sup>29</sup>. Sin embargo, la vinculación del equipo económico con el desarrollo político en el régimen de Pinochet se hizo de distinta manera del que se siguió en la España franquista. Mientras en Chile las medidas económicas se caracterizaron por un antiestatismo fuertemente ideologizado que los llevó incluso a dejar de tener en cuenta la importancia de contar con una administración

25. *Usamos el concepto de Klaus von Beyme, Vom Faschismus zur Entwicklungsdiktatur – Machtelite und Opposition in Spanien (München: Piper, 1971).*

26. *Es muy amplia la bibliografía sobre las reformas económicas del gobierno Thatcher como para citarlas acá. Desde la perspectiva politológica, a vía de ejemplo, nos remitimos a Mariusz Mark Dobek, "Privatization as a Political Priority: the British Experience", Political Studies, vol. XLI:1, 1993, pp. 24-40; un buen resumen desde un punto de vista económico es el de Dennis Swan, The Retreat of the State. Deregulation and Privatisation in the UK and US (Hertfordshire: Harvester – Wheatsheaf, 1988).*

27. *Hemos analizado las reformas económicas de la Argentina en Carlos Huneeus, "Technocrats and Politicians in the Democratic Politics of Argentina (1983-1995)", op. cit.*

28. *Héctor E. Schamis, "Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: Los orígenes políticos de la privatización", en Óscar Muñoz (ed.), Después de las privatizaciones, Hacia el estado regulador (Santiago: CIEPLAN, 1993).*

29. *Se llama la atención acerca de la similitud en la excepcionalidad del Chile de Pinochet y de la España de Franco, por ejemplo, en "Tradition and Modernisierung in Ostmitteleuropa, Südostasien und Lateinamerika. Drei vergleichende Kommentare" 1991-2, Transit 3, Invierno, pp. 206-210, con comentarios de Peter L. Berger, Robert P. Weller y Barry L. Levine.*

pública eficiente para apoyar a las reformas, en la España de Franco los tecnócratas impulsaron las reformas económicas sin las rigideces ideológicas de los "Chicago Boys", fortaleciendo el sector privado y el sector público simultáneamente, lo que redundó en la modernización de la administración del Estado. Es por eso que en la experiencia de España la modernización económica no se asocia con un economista, como es en Chile, sino con un catedrático de derecho administrativo, Laureano López Rodó<sup>30</sup>.

## REFORMAS ECONÓMICAS EN CONTEXTO AUTORITARIO

En un artículo anterior<sup>31</sup>, caracterizamos el régimen autoritario del general Augusto Pinochet (1973–1990) como un "Estado dual" porque coexistían simultáneamente dos racionalidades diametralmente opuestas. Por un lado, hubo una racionalidad económica que privilegió la eficiencia, el lucro empresarial y la libertad económica, y, por el otro lado, una racionalidad que canceló la libertad política, convirtió a los derechos humanos en bienes subordinados a los intereses políticos y justificó el empleo de la coerción, que llegó a tener muy altos costos humanos. Siguiendo a Fraenkel, dijimos que esta última fue más bien una irracionalidad<sup>32</sup>.

Cada una de estas racionalidades dio origen a instituciones y procesos políticos diferentes y fueron implementadas por distintos actores, que estaban integrados a un sistema político fuertemente centralizado en el general Augusto Pinochet, en un contexto histórico más amplio de un país que tuvo una grave crisis política desde fines de los años 60. A diferencia de los "nuevos autoritarismos"<sup>33</sup> que se expandieron por América Latina en los años 60 y 70, los militares en Chile no buscaron el poder, sino que éste les cayó encima como consecuencia del desplome del orden democrático<sup>34</sup>. Chile no entró al autoritarismo dentro de un desarrollo político que en las últimas décadas estuvo dominado por una hegemonía militar, como lo fue en Argentina en 1976, sino después de un largo desarrollo democrático<sup>35</sup>. De allí la dificultad que tuvieron los militares para constituir los equipos de gobierno, teniendo que improvisar al calor de las vicisitudes de una instauración del poder autoritario efectuado luego de una aguda crisis política y ejerciendo mucha violencia el día del golpe y en los días posteriores. El bombardeo del Palacio de la Moneda

30. Stanley G. Payne, *The Franco Regime 1936–1975* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1987). Hay otras importantes diferencias: las reformas económicas en España fueron fuertemente apoyadas por quien fue el segundo hombre de Franco, Carrero Blanco, algo que no se dio en Chile porque Pinochet no necesitaba ese colaborador. Hay una interesante biografía preparada por el historiador Javier Tusell, Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco (Madrid: Ediciones Temas de Hoy S.A., 1993).

31. Carlos Huneeus, "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile. Cambios institucionales y el fin del régimen del general Pinochet", *Revista de Ciencia Política*, vol XIX, Nr. 1, 1997, pp. 61–86.

32. Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat. Recht und Justiz im "Dritten Reich"* (Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1984), edición original en inglés de 1941.

33. David Collier (comp.) *The new Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979). Hay traducción al castellano por el Fondo de Cultura Económica.)

34. Hemos analizado la crisis y caída de la democracia en nuestra tesis doctoral, Carlos Huneeus, *Der Zusammenbruch der Demokratie in Chile. Eine vergleichende Analyse* (Heidelberg: Esprint Verlag, 1980).

35. Usamos el concepto de hegemonía militar siguiendo a Alain Rouquié, "Hegemonía militar, estado y dominación social", en el libro compilado por él *Argentina hoy* (México: Siglo XXI Editores, 1982). El politólogo francés es autor de un muy importante estudio sobre los militares y la política en Argentina, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. I. Hasta 1943* (Buenos Aires: Emecé Editores, 1981) y *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II 1943–1973* (Buenos Aires: Emecé Editores, 1982).



por aviones de la Fuerza Aérea y la voluntad de erradicar el cáncer marxista que dio a conocer la Junta de Gobierno el 11 de Septiembre de 1973 impusieron un estilo de violencia estatal que lo marcará durante los 17 años y le acompañará después a lo largo de la historia de Chile.

La racionalidad económica es la cara más exhibida por los partidarios del régimen militar. Ella se proponía una transformación económica que terminara con el subdesarrollo económico que había caracterizado la historia de Chile<sup>36</sup>, siguiendo un modelo de desarrollo de tipo neoliberal<sup>37</sup>, que implicaba el fin del Estado empresario y el establecimiento del mercado como el principal mecanismo para la asignación de los recursos económicos. Esto se tradujo en diversas políticas, desde la eliminación de los controles de precios, la apertura comercial a la competencia internacional y el fomento a las exportaciones, hasta un proceso de privatización de las empresas públicas creadas por el Estado desde los años 40, así como también de la devolución de las empresas intervenidas y estatizadas durante el gobierno de la Unidad Popular<sup>38</sup>.

Como resultado de esta política, se produjo una transformación económica<sup>39</sup>, es decir, una nueva relación entre el Estado y la economía, que produjo un despegue económico sostenido a partir de 1985 y que continuó durante la democracia. La economía chilena ha tenido una tasa de crecimiento promedio anual de 7%, la inflación que tuvo Chile desde el siglo XIX ha caído drásticamente, se ha alcanzado una notable diversificación de las exportaciones y ha surgido una sólida clase empresarial<sup>40</sup>.

No se puede dejar de tomar en cuenta el contexto autoritario en que se implementaron las políticas económicas y en particular la altísima coerción que se aplicó desde las primeras horas del golpe militar a partir de la declaración del estado de guerra y se impulsó una severa "semi sincronización"<sup>41</sup> de las instituciones políticas, económicas y sociales. Esta coerción imprimió un clima de terror en amplios sectores de la población, provocando una efectiva desmovilización política y costos humanos sin precedentes en la historia de Chile, que lo convirtió en un importante componente político del orden institucional<sup>42</sup>.

Esta irracionalidad ha estado asociada a una institución, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), y a una persona, el oficial de Ejército que recibió de parte del general Pinochet el encargo de organizarla, el coronel Manuel Contreras. La coerción de la DINA se aplicó no sólo en Chile, sino que también en el exterior, siendo emblemáticas sus acciones en contra de destacadas personalidades políticas, como el ex-comandante en

36. Aníbal Pinto, Chile, un caso de desarrollo frustrado (Santiago: Editorial Universitaria S.A., 1957).

37. Nos remitimos en esto a Alejandro Foxley, Experimentos neoliberales en América Latina, Estudios CIEPLAN 7, 1982.

38. Foxley, *op.cit.*, Meller, *op.cit.*, Büchi, *op.cit.*

39. El concepto de transformación económica ha sido aplicado al cambio de las economías socialistas a economías de mercado, pero es útil usarla en el caso de Chile. Una de las primeras conceptualizaciones la hizo Norbert Klöten, Die Transformation von Wirtschaftsordnungen (Tübingen: J.C.Mohr, Paul Sieber, 1991); Lothar Brock: "Lateinamerikanisierung des Ostens Zur Wechselwirkung zwischen Demokratisierung und wirtschaftlicher Transformation", en: Lothar Brock y Ingomar Hauchler (comp.) Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation (Bonn: Eine Welt: Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 1993), pp. 165-198.

40. Cecilia Montero, La revolución empresarial chilena (Santiago: CIEPLAN-Dolmen Ediciones, 1997).

41. Hemos desarrollado este concepto en otro trabajo que analizamos el régimen militar, Carlos Huneeus, "The Pinochet Regime: A Comparative Analysis with the Franco Regime", en Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela, (eds.), Politics, Society, and Democracy: Latin America (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 71-99.

42. Véase el muy buen análisis del terror que hace Tomás Moulian, Chile Actual: Anatomía de un Mito (Santiago, ARCIS/FLACSO, 1997).

jefe del Ejército y ex-vicepresidente de la República durante el gobierno del Presidente Salvador Allende, Carlos Prats y su esposa, asesinados en Buenos Aires el 30 de setiembre de 1974<sup>43</sup>, contra el ministro de Allende, Orlando Letelier, militante del Partido Socialista, muerto el 26 de septiembre de 1976 en Washington DC, y el intento fallido contra el ex-ministro del Interior y ex-Vicepresidente de la República, el demócratacristiano Bernardo Leighton y su esposa, en Roma, en septiembre de 1975.

Ambas racionalidades caminaron una al lado de la otra, con relaciones más bien implícitas que explícitas. En efecto, ni el equipo económico ni el "gremialismo" podían estar de acuerdo con los procedimientos usados por la DINA, ni ésta estaba dispuesta a limitarse en sus acciones para no interferir en la esfera de las atribuciones de ambos grupos. Sin embargo, la ejecución de las reformas económicas fueron considerablemente facilitadas por la existencia de la irracionalidad coercitiva. La nueva legislación laboral constituyó un buen ejemplo. Por un lado, la actividad sindical estaba severamente controlada por la detención de los dirigentes que no apoyaban al gobierno; por el otro, se dictaron leyes que buscaron debilitar estructuralmente al movimiento sindical, sobre la base de la libertad de afiliación al sindicato y el desarrollo de relaciones individuales entre el trabajador y su empleador. No estaba el general Contreras a cargo de la DINA (convertida en la Central Nacional de Inteligencia (CNI) en 1977), pero fue personal de ésta cuando asesinó al principal dirigente sindical de oposición, Tucapel Jiménez, en febrero de 1982, precisamente cuando estaba teniendo éxito en sus esfuerzos por constituir un movimiento sindical unificado para actuar con mayor fuerza contra el gobierno.

Las políticas neoliberales fueron impulsadas con gran decisión y contra la oposición interna de importantes grupos de presión durante la crisis financiera de 1982/83 porque el orden político contó con el apoyo de la coerción. Con motivo de las protestas del 11 de agosto de 1983 el Ejército sacó 18.000 soldados a las calles de Santiago, deteniendo a centenares de personas y ejerciendo acciones de violencia que tuvieron altos costos humanos en decenas de muertos y centenares de heridos que indicaban el repotenciamiento de la irracionalidad coercitiva<sup>44</sup>.

Estas dos racionalidades tan opuestas funcionaron de una manera que la acción estatal no tuvo fisuras, ni la elite política se dividió en torno a sus muy distintas consecuencias. La inmensa mayoría de los miembros de la elite política optó por no querer saber lo que ocurría, a pesar de que había muchos medios de información, como radios y un semanario (Ercilla y después Hoy) que pudieron, de alguna manera, informar de los principales temas represivos. Optaron por vivir en "una burbuja", como lo expresara en una tardía autocrítica una importante personalidad del régimen militar:

*"Al llegar a los Estados Unidos (marzo 1984), tuve acceso a una enorme gama de información, proveniente de distintas fuentes y con diversas orientaciones. Todas ellas coincidían, sin embargo, en la denuncia de hechos hasta entonces prácticamente desconocidos en Chile. En esos días sucedieron hechos de gran significación para mí. Tuve ocasión de presidir el consejo permanente de la OEA. Al llegar diariamente a mis oficinas me recibían los colegas embajadores de América... dándome el más sentido*

43. Hay un importante libro sobre la base de una cuidadosa investigación periodística escrito por Edwin Harrington y Mónica González, *Bomba en una calle de Palermo* (Santiago: Editorial Emisión, 1991).

44. Hemos analizado esto en Carlos Huneeus, "La política de la apertura y sus implicancias para la inauguración de la democracia en Chile", *Revista de Ciencia Política* vol. VII, Nr. 1, 1985, pp. 25-84.

*pésame por los hechos acaecidos en el día en Chile. Ello me fue creando una amargura enorme; un desencanto derivado de la frustración de no poder hacer nada*<sup>45</sup>.

## EL GREMIALISMO, COMO FUERZA ESTUDIANTIL

Hemos dicho que el equipo económico y los “gremialistas” tuvieron una común experiencia política en las luchas de la reforma universitaria en la Universidad Católica desde que el 11 de agosto de 1967 la Universidad fuese ocupada por la FEUC que era controlada por la DC y en la oposición al gobierno de la Unidad Popular, cuando la FEUC, controlada por el Movimiento Gremial, fue un activo protagonista de la oposición. Las luchas estudiantiles fueron una importante manifestación de una muy intensa movilización política que hubo en Chile desde mediados de los años 60, que tenía como otro ejemplo la movilización de los campesinos en el contexto de la reforma agraria y la acción sindical como consecuencia del fortalecimiento de la organización sindical en el marco del aumento de las demandas de los trabajadores<sup>46</sup>.

Había una larga tradición de la participación política de los estudiantes en Chile, que se remonta a los años 20. Las federaciones estudiantiles –principalmente la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) y la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC)– y los centros de alumnos de las principales carreras fueron importantes arenas de la política nacional. Las elecciones estudiantiles eran seguidas con gran interés en la clase política y quienes ocuparon cargos directivos siguieron después la carrera política en los partidos o en la gestión pública.

Chile constituye un caso muy ilustrativo de una de las características de la política estudiantil en el Tercer Mundo, como argumentó Lipset a raíz de las luchas estudiantiles de los años 60<sup>47</sup>. De allí que los partidos políticos tenían organizaciones estudiantiles en cada una de las universidades y el éxito en las elecciones era visto como un resultado de alcance nacional<sup>48</sup>.

El “gremialismo” surgió primero en la Universidad Católica en un momento de vacío político existente en la derecha por el fracaso de su candidatura en las elecciones presidenciales de 1964 y el posterior desplome de los partidos Liberal y Conservador en las elecciones parlamentarias del año siguiente, pues, de una representación de 45 diputados, cayeron a 9<sup>49</sup>. Este vacío no fue superado por el Partido Nacional, que fuera creado en 1966 por los dirigentes de derecha. Su rama juvenil no tenía organización estudiantil, con la excepción de una débil presencia en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile,

45. Mónica Madariaga, quien fue primeramente asesora legal del general Pinochet a partir de 1974, después fue ministra de Justicia (1977–1983), de Educación (1983–1984) y embajadora ante la OEA hasta enero de 1985, en que se le pidió la renuncia. Véase la interesante entrevista que le hizo Sergio Marras, *Confesiones* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1988), pp. 59–94. La cita es de p. 91, el subrayado es nuestro.

46. Henry Landsberger y Tim McDaniel, “Hypermobilization in Chile, 1970–1973”, *World Politics* vol. 28, Nr. 4, 1976, pp. 502–541.

47. S. M. Lipset, “University Student Politics”, en el libro compilado por él junto a S. Wolin, *The Berkeley student revolt. Facts and interpretations* (Nueva York: Doubleday Company, Inc., 1965).

48. La DC mostraba con gran orgullo antes de llegar al gobierno que era la primera fuerza en las universidades desde comienzos de los años 60, George Grayson, *El partido Demócrata Cristiano chileno* (Buenos Aires, Editorial Francisco de Aguirre, 1965).

49. Los Liberales cayeron de 28 a 6 diputados y los Conservadores, de 17 a 3.

que no era suficientemente fuerte para competir contra la DC y la izquierda y no tenía dirigentes con carisma para comenzar la refundación de la derecha en la juventud.

En la Universidad Católica surgió un grupo de derecha que tuvo ideas políticas y contó con un líder muy destacado, Jaime Guzmán, que tenía las condiciones personales que son indispensables para superar la crisis de un bloque político: capacidad para formular ideas que dieran contenido a una alternativa de poder<sup>50</sup>, habilidad para atraer dirigentes y activistas y gran coraje para actuar en un escenario político muy complicado<sup>51</sup>. Guzmán, junto a otros compañeros de la Escuela de Derecho, inició una larga marcha que los llevará rápidamente a una sólida posición a partir de 1965 con su elección como presidente del Centro de Alumnos de Derecho. Guzmán contó con un factor que colaboró en el éxito de su estrategia que no se dio en la Universidad de Chile: la radicalización de la DCU hacia una posición de ultraizquierda como consecuencia del cambio en ese sentido de la Juventud Demócrata Cristiana (JDC)<sup>52</sup>. Esto empujó a un importante número de votantes y activistas de la DCU a apoyar a Guzmán y al "gremialismo", que fue clave para el triunfo en las elecciones a la FEUC de 1968<sup>53</sup>.

De ahí en adelante, los "gremialistas" se constituyeron en la fuerza política dominante en la Universidad, llegando a obtener casi el 50% de los votos (cuadro 1). Ganaron ampliamente cada una de las siguientes elecciones anuales de la FEUC, hasta la efectuada en 1972, la última hecha en democracia. También lograron controlar los principales centros de alumnos. En las elecciones a la FEUC de 1968 ganaron con el 46% de los votos; en las elecciones siguientes mantuvieron esta altísima votación. En la de 1971 fue elegido Atilio Caorsi como presidente, Felipe Lamarca, como vicepresidente y Javier Leturia, secretario general, siendo elegidos vocales, entre otros, Arturo Fontaine Talavera y Tomás Irrarrázabal, que era el presidente saliente<sup>54</sup>. En esas mismas elecciones, diversos dirigentes gremialistas fueron elegidos al Comité Ejecutivo de la FEUC –Marcos Zylberberg, Arturo Fontaine, Cristóbal Philippi y Rodrigo Mujica. Ese mismo año ganaron ampliamente las elecciones de los centros de alumnos de Derecho, Ingeniería<sup>55</sup>, Educación<sup>56</sup> y Economía<sup>57</sup>.

50. Algunos de sus artículos se encuentran en Jaime Guzmán, *Escritos personales* (Santiago: Zig-Zag, 1992). Los principales artículos en que da cuenta de su posición política se reproducen en *Estudios Públicos* N° 42, 1991.

51. Fue de enorme impacto entre los universitarios su coraje para oponerse a la reforma universitaria en 1967. También se hizo muy popular por su capacidad de polémica, que no vacilaba en enfrentar a sus contendores. Se cita como ejemplo de ello un foro con Luciano Cruz, el principal dirigente estudiantil del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que había sido presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción en que los estudiantes de derecha vieron a su principal dirigente debatir con fuerza y éxito con la principal figura de la izquierda extraparlamentaria.

52. El liderazgo lo tenía Rodrigo Ambrosio, quien era acompañado por Juan Enrique Vega, Enrique Correa y Jaime Gazmuri, que fueron los sucesivos presidentes de la JDC hasta la ruptura del PDC en 1969 y eran todos ex-alumnos de la UC. Hemos estudiado esto en nuestro libro *Carlos Huneeus, Movimiento estudiantil y generación de élites dirigentes* (Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, 1973).

53. Kast había sido simpatizante de la DC.

54. Véase *Debate Universitario* Nr. 21, noviembre 1971, p. 17.

55. *Debate Universitario* Nr. 30, 23 de noviembre 1971, p. 4.

56. *Debate Universitario* Nr. 30, *ibidem*, p. 2.

57. *Debate Universitario* Nr. 32, 7 diciembre 1971. Ignacio Guerrero, Cristián Larroulet y Marcos Zylberberg, entre otros, integran la lista ganadora, que obtuvo el 56% de los votos, que fue seguida por la lista de la DC, con el 27% y una de izquierda, con 14%.

## CUADRO 1

*Resultados de las elecciones a la directiva de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica, FEUC, 1968-1972*

	1968		1969		1970		1971		1972	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Democracia										
Cristiana	2197	43.0	731	12.9	1308	23.3	1411	23.9	1712	26.6
Gremialistas	2311	45.8	2499	44.0	2546	45.4	2729	46.3	3081	47.8
Izquierda	—	—	2446	43.1	1757	31.3	1711	29.0	1648	25.6
Nulos	331	6.7	—	—	—	—	33	0.6	—	—
Blancos	206	4.0	—	—	—	—	17	0.2	—	—
Votantes	5045	100	5676	100	5611	100	5851	100	6441	100
Alumnos	7181		8117		8042		7871		8563	
Participación		70.3		69.9		69.8		74.3		75.2

El movimiento "gremialista" se expandió rápidamente entre los profesores de derecha. En las elecciones al claustro universitario de junio de 1973, Guzmán encabezó la lista de los 37 candidatos que eran profesores, siendo acompañado por académicos, como Juan de Dios Vial (Biología), Sergio de Castro y Mario Corbo (Economía), Juan Ignacio Varas y Rodrigo Mujica (Agronomía). La campaña electoral la enfrentaron conjuntamente con los estudiantes, quienes presentaron 59 candidatos, entre los cuales se encontraban algunos dirigentes estudiantiles que tendrán protagonismo político como Carlos Bombal (Derecho)<sup>58</sup>, Ignacio Guerrero y Cristián Larroulet (Economía)<sup>59</sup>.

Durante los momentos de mayor presión opositora contra el Gobierno de la Unidad Popular, el "gremialismo" intervino activamente en la política nacional. También logró una enorme influencia porque su planteamiento político adquirió alcance nacional con ocasión del "paro de octubre" de 1972, que fue recogido en el "pliego de Chile"<sup>60</sup>. Al año siguiente, la FEUC apoyó activamente la huelga de los mineros de "El Teniente", un hecho emblemático en la historia del golpe de Estado, los cuales marcharon a Santiago en señal de rechazo al Gobierno. La FEUC recibió a centenares de manifestantes en la universidad, dándoles alimentación en medio de una aparatosa intervención de los dirigentes estudiantiles en favor de este sindicato y los trabajadores del cobre<sup>61</sup>.

58. Fue Alcalde de Santiago entre 1983 y 1987.

59. La lista de los candidatos profesores y alumnos se encuentra en el manifiesto del Movimiento Gremial "Lista de candidatos gremialistas".

60. El texto, con las 15 organizaciones que lo firman, entre las cuales se encuentra la Sociedad de Fomento Fabril, la Cámara Central de Comercio y la Cámara Nacional de la Construcción, junto a organizaciones de pequeños propietarios, como de taxistas y de campesinos, se reproduce en *El Mercurio*, 23 de octubre de 1972, que se reproduce en Miguel González Pino y Arturo Fontaine Talavera (eds.) *Los mil días de Allende* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1997), tomo 1, pp. 503-505.

61. Véase el relato que se hace en un artículo de la revista de FEUC de ese momento, *Presencia*, reproducido por González Pino y Fontaine Talavera (eds.) *Los mil días de Allende op. cit.*, tomo 2, p. 1255-1262.

Los "gremialistas" habían aprendido de la lucha universitaria la importancia de controlar la dirección de la Universidad para fortalecer su acción política, entrando a ocupar los principales cargos de dirección académica y de administración cuando el régimen militar intervino la Universidad y designó al rector-delegado, el vicealmirante en retiro Jorge Swett. El nuevo equipo de rectoría, con una fuerte presencia de este grupo, expulsó a numerosos académicos de izquierda y desplazó de los cargos directivos a quienes pertenecían a la antigua dirección y que contaban con la confianza del Gran Canciller, el cardenal-Arzbispo de Santiago. Estos hechos provocaron un conflicto con el Cardenal Silva Henríquez que le obligará a renunciar a su cargo en la Universidad<sup>62</sup>.

En honor a la verdad, la designación de numerosos dirigentes estudiantiles en puestos de responsabilidad de la Universidad no era algo nuevo en esa casa de estudios. En efecto, el rector Fernando Castillo Velasco, elegido en 1967 por la comunidad universitaria como consecuencia de la reforma, había formado sus equipos de colaboradores no sólo entre los profesores que lo habían apoyado, sino también entre los dirigentes estudiantiles que impulsaron el profundo cambio de la Universidad. Lo novedoso fue que mientras el equipo de Castillo impulsó la reforma con nuevos académicos, sin expulsar a los antirreformistas, el nuevo equipo de Swett impulsó los cambios purgando la Universidad de "marxistas" y académicos DC o independientes que no apoyaron al régimen militar.

La autoridad universitaria mantuvo a la FEUC como institución y designó a dirigentes del "gremialismo" en su dirección. El primer presidente fue Arturo Fontaine Talavera y fue nombrado en octubre de 1973; le siguieron Cristián Larroulet (1974), Miguel Allamand (1975), Juan Antonio Coloma (1976) y Andrés Chadwick (1977). Recién con las protestas y la política de la apertura desencadenada en 1983, el rector-delegado no pudo seguir con las designaciones y debió permitir las elecciones directas. En 1985 los estudiantes pudieron votar por primera vez y los "gremialistas" perdieron el control de la FEUC que fue controlado en los años siguientes por la oposición. Los "gremialistas", sin embargo, se mantuvieron como una poderosa fuerza y en 1988, después del plebiscito del 5 de octubre, la recuperaron por un año, para ser derrotados en las cuatro elecciones siguientes y volver a controlarla en las de 1993.

## ELITE CIVIL Y LOS FACTORES DE COHESIÓN EN EL AUTORITARISMO

A lo largo del artículo hemos hablado del equipo económico y no de los "Chicago boys" porque la procedencia de esos profesionales fue más amplia. En primer lugar, no fue homogénea su formación universitaria, pues Jorge Cauas, el ministro de Hacienda que inició la aplicación del programa económico en abril de 1975, no era originalmente economista, sino ingeniero, había estudiado en la Universidad de Chile y sus estudios de postgrado en economía los hizo en la Universidad de Columbia; Hernán Büchi, el ministro de Hacienda (1985 y 1989), también era ingeniero de la Universidad de Chile, con un postgrado en economía en la Universidad de Columbia; José Piñera, que fue ministro del Trabajo (1978-80) e impulsó dos importantes reformas económicas –el Plan Laboral y la

62. Este conflicto ha sido descrito por él en sus memorias, tomo III, Cardenal Raúl Silva Henríquez, *Memorias, Santiago, Ediciones Copigraph, 1992*. Este incidente no se relata en la Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile escrita por Ricardo Krebs, *op. cit.*

privatización del sistema provisional y después fue Ministro de Minería (1981-1983)–, era economista de la Universidad Católica y su doctorado lo hizo en la Universidad de Harvard y durante su gestión se cuidó de mantener su independencia del equipo que dirigía De Castro<sup>63</sup>.

Por otro lado, no había una relación exclusiva entre la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago y la Universidad Católica y tampoco todos adhirieron a un paradigma único. También siguieron estudios de postgrado algunos egresados de la Universidad de Chile –por ejemplo, Carlos Massad, Roberto Zahler–, al igual que algunos funcionarios del Banco Central que lo hicieron como parte del perfeccionamiento profesional de los funcionarios del instituto emisor, como Ricardo Ffrench-Davis. En todos estos casos, los graduados de Chicago adhirieron más bien a la “escuela estructuralista” que a la neoliberal que representaban los “Chicago Boys”<sup>64</sup>.

Se tiende a explicar la estabilidad del régimen militar, la cohesión de su élite dirigente y el considerable apoyo que tuvo en los sectores populares por el efecto de la irracionalidad coercitiva y no como una consecuencia del consenso programático y en el empleo de recursos políticos. La novedad del régimen militar fue que consiguió esos objetivos políticos sin que hubiera habido la estructura típica de articulación de intereses, el partido único, como ocurrió en la España de Franco, ni tampoco recurrió al bipartidismo, con un partido de gobierno y otro de oposición, como fue en el Brasil de los militares<sup>65</sup>. La ausencia de un partido probablemente fortaleció la imagen que hubo en diversos sectores de que se trataba de un régimen en que los militares estaban dedicados a la coerción y los civiles eran los tecnócratas que se hacían cargo de la economía, sin que hubiera en éstos corrientes o grupos de poder que se preocupaban de ir ocupando las posiciones de poder e influencia en el régimen. La cohesión tiende a explicarse por la conducción centralizada y autoritaria de Pinochet y no como resultado del esfuerzo voluntario y entusiasta de los altos funcionarios públicos, los cuales estaban ligados por lealtades personales y políticas muy antiguas. En ausencia de un partido único, los grupos informales que actuaban dentro del Gobierno pudieron obtener gran poder e influencia y los más exitosos en ello fueron los “gremialistas”.

Pinochet no organizó un partido político por diversos motivos. En primer lugar, por una razón de imagen externa: crear un partido único habría asociado de inmediato al régimen con el fascismo, que era una de las acusaciones que le hacía la izquierda y que por supuesto los militares no buscaban construir.

En segundo lugar, influyó un factor de política interna, aún más importante que el anterior: la organización de un partido único implicaba entregarle ciertas funciones, lo que provocaría una disminución de algunas de las competencias del Jefe de Estado, lo que Pinochet no aceptaba. Esto tampoco era bien visto por los militares que no veían a Pinochet

63. Fontaine Aldunate, *op. cit.* Piñera que había simpatizado con la DC cuando era estudiante ingresó a la UDI después del asesinato de Guzmán en 1991 y fue elegido concejal por Conchalí en las elecciones municipales de 1992, pero abandonó el partido después de algunos meses, lo que confirma que era una persona que no se sentía miembro de los “gremialistas”.

64. Sobre la “escuela estructuralista”, véase Joseph Grundwald, “The “structuralist” school of price stabilization and economic development: the Chilean case”, en: Hirschman, A.: *Latin American Issues*, New York, 1961, pp. 95–123.

65. Bolívar Lamounier y Fernando Henrique Cardozo (de.) *Os partidos e as eleições no Brasil (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978)*; Maria Dálva Gil Kinzo, *Oposição e Autoritarismo. Genese a trajetória do MDB (São Paulo: Edições Vertice, 1988)*.

relacionándose con un partido de Gobierno y una disminución de la autoridad de Pinochet era rechazada por los grupos civiles existentes, que preferían relacionarse directamente con él, y no a través de un intermediario, como habría ocurrido con un partido.

En tercer lugar, la crisis de la democracia no dejó una buena imagen de los partidos en la opinión pública, pues se consideraba que el colapso del orden pluralista fue una consecuencia de los conflictos entre los partidos y de las divisiones que existieron entre sus dirigentes.

También había razones de la experiencia comparada, que el régimen seguía con interés, que no avalaban la creación de un partido. La experiencia del régimen de Franco, que la derecha chilena conocía bien, había mostrado cuán marginal fue el papel de la Falange –después Movimiento– desde fines de los años 50<sup>66</sup>. En verdad, el régimen había funcionado en el hecho sin un partido oficial.

Sin embargo, Pinochet sondeó en más de una oportunidad el grado de receptividad que podría haber existido hacia una iniciativa de crear un movimiento cívico-militar. Desistió de llevarlo a cabo porque encontró resistencia interna y escaso eco en la opinión pública, lo cual desmiente la tesis de ciertos analistas de que Pinochet era un dictador todopoderoso<sup>67</sup>. En la Declaración de Principios de la Junta del 11 de marzo de 1974 se sostuvo que las Fuerzas Armadas y de Orden “consideran como parte de su misión el inspirar un nuevo y gran movimiento cívico-militar, que ya está surgiendo de la realidad de los hechos y que proyectará fecunda y duraderamente hacia el futuro la labor del actual Gobierno”<sup>68</sup>. Más tarde, con ocasión del discurso de Chacarillas el 9 de Julio de 1977, también se quiso iniciar un esfuerzo en ese sentido, pero no se siguió adelante porque no consiguió apoyo. La tercera ocasión fue después del plebiscito del 11 de septiembre de 1980; en el momento de mayor euforia de Pinochet, en el discurso que pronunció esa noche para celebrar el triunfo, anunció nuevamente la constitución de un movimiento cívico-militar, llamando a “hombres, mujeres, niños, que a partir de mañana se inscriban en la Municipalidad de su respectiva zona para formar el gran movimiento cívico-militar de Chile”<sup>69</sup>. Esta invitación no se materializó pues los propios partidarios del régimen militar relativizaron el sentido de las palabras de Pinochet para impedir su realización<sup>70</sup>.

Con todo, los “gremialistas” se prepararon en una oportunidad para la eventualidad de que se creara un movimiento cívico-militar, organizando el “Frente Juvenil de Unidad Nacional” en el invierno de 1976. Se trató de una organización distinta y separada de las

66. Juan J. Linz, “From Falange to Movimiento—Organización: The Spanish Single Party and the Franco Regime, 1936–1968”, en: S. Huntington & C. Moore (comp.) *Authoritarian Politics in Modern Society* (Nueva York: Basic Books, 1970), p. 151. Véase el relato que hace el último líder falangista sobre cómo Franco los fue marginando, José Luis de Arrese, *Una etapa Constituyente* (Barcelona: Planeta, 1982).

67. Por ejemplo, Karen Remmer, *Military Rule in Latin America* (Boston: Unwin Hyman, 1989). La tesis contraria, que adhiere más bien a la tesis de un dictador débil, que tampoco lo fue, la fundamenta Robert J. Barros, *By Reason and Force: Military Constitutionalism in Chile, 1973–1989*, tesis doctoral de la Universidad de Chicago, 1996, no publicada, Departamento de Ciencia Política.

68. Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, 11 de marzo de 1974, p. 25

69. *Texto completo en La Nación*, 12 setiembre 1980.

70. Jaime Guzmán señaló que no tenía el carácter de partido político, sino que era una manera de fortalecer el apoyo al gobierno en torno al gobierno local. Véase “Diversas opiniones en torno a movimiento cívico-militar”, *La Segunda*, 13 setiembre 1980. Guzmán rechazaba la idea por su contenido fascista: “Si se trata de un partido político, ello no podría impedirse, salvo que se trata de un partido único de corte fascista. Pero bajo un régimen militar y con receso político estimo que el movimiento debe tener solamente alcance en el ámbito municipal”, *La Segunda*, *ibidem*.



agencias estatales encargadas de movilizar los apoyos al gobierno, que estaban básicamente en la Secretaría General de Gobierno y en sus dependencias, la Secretaría de la Juventud, de los Gremios y de la Mujer. En el Frente se reunían altos funcionarios de Gobierno y dirigentes del Movimiento Gremial que no habían sido llamados a ocupar cargos en la administración pública. Su líder fue el propio Guzmán y su secretario general fue el ex-presidente de la FEUC, Javier Leturia. La dirección del Frente radicaba en un Consejo Nacional de 18 personas, integrado por importantes miembros del equipo económico, como Miguel Kast, entonces subdirector de ODEPLAN, y el director de Presupuesto, Juan Carlos Méndez; también lo integraban altos funcionarios de la Universidad Católica, como Alberto Hardenssen, vicerrector económico<sup>71</sup>.

El Frente había establecido una organización a lo largo del país, y tendría una presencia importante en los liceos<sup>72</sup>. Guzmán concebía al Frente como una organización que cumple las funciones de conseguir los apoyos estables al gobierno, lo que es una de las tareas de un partido, pues busca ser “el conducto de comunicación entre el Gobierno y la juventud” y no confunde su campo de acción con la Secretaría de la Juventud porque el Frente es “independiente del gobierno y es de carácter cívico-patriótico”<sup>73</sup>.

Los “gremialistas” tuvieron un serio tropiezo que abortó al Frente algunos meses más tarde como consecuencia del escándalo provocado por la financiera “La Familia”, organizada por altos miembros de este movimiento, algunos de los cuales fueron detenidos por los posibles delitos. Este incidente amagó la imagen de los “gremialistas” en el gobierno, especialmente ante los militares, poniendo en duda su fortaleza ética<sup>74</sup>.

Los militares no estaban preparados para reclutar una amplia elite civil para ocupar los numerosos puestos de autoridad en los distintos niveles de la organización central, provincial y local del Estado porque, como dijimos al comienzo del trabajo, no buscaron el poder. Debían descansar en un grupo civil que compartiera sus ideas básicas, fuera numeroso y cohesionado para que ocupara los principales cargos y estuviera dispuesto a acompañarlos en las duras y difíciles condiciones de un régimen militar, lo cual implicaba convivir con la irracionalidad coercitiva.

## SUCESIÓN POLÍTICA, DESARROLLO ECONÓMICO Y CAMBIO POLÍTICO

Hemos dicho que el “gremialismo” fue el único grupo de poder que desde un comienzo tuvo claridad de que era necesario apoyar al régimen y lo hizo porque supo que de esa manera podría adquirir legitimidad y organización para convertirse en una fuerza política dominante cuando se llamara a elecciones generales.

71. “Frente Juvenil: Un respaldo cívico al Gobierno”, *Qué Pasa* Nr. 281, 9 septiembre 1976, pp.6–8. También estaba el publicista *Manfredo Mayol*, gerente general de *Televisión Nacional*, y muchos otros.

72. Véase *Qué Pasa* Nr. 281, 9 setiembre 1976, pp. 7–8.

73. “Jaime Guzmán habla del Frente Juvenil”, *Qué Pasa* Nr. 281, 9 setiembre 1976, pp. 8–10, la cita es de p. 9. *Leturia aclara más las diferencias de las funciones del Frente con las de la Secretaría de la Juventud en el sentido de que aquel busca establecer vinculaciones permanentes de los jóvenes con el gobierno, mientras que la Secretaría “por su naturaleza misma no logra militancia o una adhesión permanente”.* Véase “Frente Juvenil: Un respaldo cívico al Gobierno”, *Qué Pasa* Nr. 281, 9 setiembre 1976, p. 7.

74. “Jaime Guzmán: Comidillas de ‘viejas materas’”, *Qué Pasa*, 3 febrero 1977, pp. 6-7.

*Jaime Guzmán fue citado a declarar al juzgado para aclarar su participación.* Véase *Ascanio Cavallo et al. La historia oculta del régimen militar* (Santiago: Antártica, 1989), p. 157.

Los "gremialistas" y el equipo económico tuvieron claridad desde el primer momento que había que aprovechar la oportunidad que les ofrecían los militares de participar "desde adentro", apoyándolo sin vacilaciones. Comprendieron que la mentalidad militar no aceptaba otro tipo de apoyos que no fuera incondicional, lo cual tenía como consecuencia reservarse las posibles críticas ante la irracionalidad coercitiva. O se estaba con ellos en todo o se estaba en contra, pero lo inaceptable para los uniformados eran las posiciones intermedias o vacilantes.

También captaron rápidamente la firmeza y las enormes potencialidades del liderazgo del general Pinochet, un hecho que no visualizaron otros civiles y militares, especialmente el general Gustavo Leigh. Los "gremialistas" sintonizaron con facilidad con Pinochet pues su programa político y su estilo representaba en buena medida una continuidad con el de Jorge Alessandri, que era la figura emblemática del "gremialismo" y una persona hacia la cual Guzmán sentía una gran admiración y respeto, en una relación casi de hijo hacia un padre que en la vida real tuvo débilmente<sup>75</sup>. Alessandri había planteado a lo largo de los años 60 y 70 que el único gobierno posible en Chile era aquel que fuera dirigido por un Presidente que no fuera interferido por los partidos políticos ni tampoco limitado en el ejercicio de sus facultades por el Parlamento. Su planteamiento preparó el camino a un presidencialismo autoritario, que Pinochet encarnó de manera ejemplar.

Si los economistas fueron los principales asesores civiles de Pinochet, Guzmán fue uno de sus principales asesores en temas jurídico-constitucionales, aunque no tuvo un equipo de colaboradores como los que tuvo De Castro en la conducción económica porque prefería actuar solo. Guzmán debió abrirse camino cuidadosamente entre otros que también influyeron en el diseño de la arquitectura jurídica, como la asesora jurídica de Pinochet, Mónica Madariaga, o el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Hugo Rosende<sup>76</sup>. Guzmán encontró más tarde un importante aliado en Sergio Fernández, quien fue nombrado ministro del Interior en 1978 y se constituyó en uno de los principales colaboradores de Pinochet en los temas institucionales y su principal operador político en los plebiscitos de 1980 y 1988.

Guzmán y el equipo económico no vieron a Pinochet como un Presidente sólo para la fase propiamente militar, sino también para la etapa posterior a la convocatoria a las primeras elecciones generales. Esa era una condición indispensable para consolidar la transformación del país. Nuevamente España les daba una lección al respecto, pues Pinochet debía hacer lo que Franco no supo realizar: conducir la transición hasta llegar a la plena consolidación de la "democracia protegida". En un artículo de 1979, escrito durante la transición a la democracia en España, Guzmán advirtió sobre el peligro de incurrir en "el gran error" de Franco de no ver que "en España se implantaría una democracia que su propia

75. "Don Jorge con la juventud" *Ercilla* 1 febrero 1984, p. 12; "Jorge Alessandri: su pensamiento político" *Ercilla* 18 diciembre 1985, p. 12; "90 años de don Jorge", *La Tercera de la Hora* domingo 18 de mayo 1986, p. 2; "Don Jorge: un espíritu superior", *La Tercera de la Hora* domingo 7 septiembre 1986, p. 2; "Alessandri y una lección muy actual", *La Tercera de la Hora* domingo 28 de diciembre 1986, p. 2; "El consejo y la confianza de don Jorge" *La Tercera de la Hora* domingo 18 de enero de 1987, p. 2. También incluyó diversos artículos en su columna en el diario *La Segunda*: véase, por ejemplo, "Otra lección de don Jorge", 2 de diciembre de 1983; "En torno al mensaje de don Jorge", 27 de enero 1984, y "La principal obra de don Jorge", 6 de septiembre 1985.

76. Por ejemplo, el ministro del Interior informa que Rosende respalda "técnicamente" los cambios jurídicos que aseguren que Jaime Castillo Velasco no pueda regresar al país luego de su expulsión en 1976. *AHJG* 340 de 1977.

obra estaba engendrando". De allí que Pinochet debía ser el conductor del proceso político y no puede limitar su rol político a "sentar las bases de una democracia estable, sino (que) además en asumir realista y oportunamente la responsabilidad de impulsar y guiar al país hacia el pleno funcionamiento de la nueva democracia. Separar la transición de la institucionalización definitiva sería privar a aquella de su mayor fruto y sentido"<sup>77</sup>.

Esta participación en el régimen militar implicaba asumir los costos representados por aceptar la realidad de las violaciones a los derechos humanos. En las sesiones de la Junta de Gobierno en que se analizan los problemas económicos internacionales De Castro no se refiere al impacto que tienen en ellas la existencia de presos políticos, como lo hicieron antes Fernando Léniz y Raúl Sáez. De Castro asume un discurso neoliberal estricto precisamente para no tener que tomar en cuenta los altos costos externos de la irracionalidad coercitiva, dando a entender que la economía era un ámbito enteramente distinto, que se regía por leyes propias, que no eran interferidas por el contexto político autoritario.

Si el equipo económico encontró la puerta de escape para no tener que referirse a la irracionalidad, Guzmán fue explícito en defender los estados de excepción. Argumentó desde una perspectiva que era de gran atracción para Pinochet: los derechos humanos no eran absolutos, ni ilimitados, sino que estaban restringidos por las exigencias propias de la vida en sociedad y por circunstancias excepcionales "cuando las sociedades atraviesan por convulsiones o desafíos agudos que así lo requieren", que imponen la declaración de "algún estado de emergencia o excepción"<sup>78</sup>. En estas circunstancias se "autorizan restricciones a ciertos derechos en grados superiores a los límites habituales u ordinarios, que le son propios. Esas limitantes excepcionales o extraordinarias pueden llegar, incluso, a la transitoria suspensión de determinados derechos"<sup>79</sup>.

La interpretación de Guzmán tenía un componente adicional que fortalecía el ejercicio de la coerción por el Gobierno y la cancelación de las libertades políticas: los tribunales no podían intervenir en contra de estas medidas, pues ellas se encontraban en el ámbito propio del Poder Ejecutivo. Durante estas etapas históricas, señala Guzmán, las autoridades político-administrativas disponen de un "rango bastante amplio y discrecional para aplicar este género de restricciones, esto es, las excepcionales", de manera que no pueden interferir los tribunales de justicia. Si los tribunales pudieran calificar las circunstancias políticas "ello significaría trasladar a la judicatura una apreciación eminente y exclusivamente política, por entero ajena a lo jurisdiccional"<sup>80</sup>. Con este argumento, Guzmán justificaba seis años después del golpe la pasividad con que el Poder Judicial actuaba ante las violaciones a los derechos humanos.

La relatividad de los derechos humanos se justificaba en Chile según Guzmán porque esa era la realidad imperante en América Latina: "Colombia ha vivido en estado de sitio durante más de 30 de los últimos 35 años, sin que la comunidad internacional haya desconocido el carácter democrático de los gobiernos que han regido en tal esquema"<sup>81</sup>.

77. Jaime Guzmán, "El Camino Político", Realidad, año 1, N° 7, diciembre de 1979, pp. 13-23, la cita es de la página 23. También se reproduce en Estudios Públicos, N° 42, 1991, pp. 369-383.

78. Derecho político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz, preparados por Rojas Sánchez, Gonzalo, Achurra, Marcela y Dussailant, Patricio (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1995), p. 149.

79. *Ibidem*, p. 150.

80. *Ibidem*, p. 150.

81. *Ibidem*, p. 151. Estos textos también se encuentran en el libro Jaime Guzmán, Escritos personales, op. cit.

Guzmán guardó con enorme discreción las posibles gestiones que haya hecho en favor de algunos detenidos, cuidándose de no tocar un tema extraordinariamente delicado para el régimen y para el general Pinochet como era criticar a la DINA. Sólo el 15 de junio de 1989, es decir, después de la derrota del plebiscito del 5 de octubre de 1988, habló abiertamente contra los excesos de la DINA, condenando el comportamiento del general Contreras<sup>82</sup>. Es muy difícil explorar qué hizo al interior del régimen en favor de los perseguidos o en contra de la DINA y Contreras. En todo caso, una revisión de la correspondencia existente en la Fundación que lleva su nombre no entrega ninguna pista al respecto, pues no existe ninguna referencia a petición de ayuda o agradecimiento por su colaboración en favor de un detenido que algún familiar le haya escrito<sup>83</sup>.

Aquí se plantea la pregunta si acaso Guzmán hizo algo en favor de los detenidos y en contra de la DINA. Cuesta entender que un católico practicante haya permanecido indiferente frente a la irracionalidad coercitiva. Después de su asesinato por una acción terrorista en 1991, la figura de Guzmán ha sido idealizada, no sólo por sus seguidores, sino también por quienes fueron sus oponentes, lo cual empaña la imagen de un político frío como un hielo y con una voluntad a toda prueba que le permitía mantenerse fuera de la realidad de la coerción.

## ODEPLAN Y EL ROL DE MIGUEL KAST

ODEPLAN había sido creada en 1967 por el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva con el fin de asesorar al Presidente de la República "en todas materias que digan relación con el proceso de planificación económica y social"<sup>84</sup>. Tendría una organización nacional, pudiendo establecer Oficinas Regionales en todo el país<sup>85</sup>, lo que constituyó una novedad porque la organización político-administrativa del país era provincial. En su tarea de proponer las orientaciones fundamentales del proceso de planificación, que incluyen el plan nacional de desarrollo, correspondía a ODEPLAN coordinar los estudios necesarios para su formulación, establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y promover u organizar la capacitación del personal de la Administración Pública en las técnicas de planificación<sup>86</sup>.

ODEPLAN estaría a cargo de un director, que sería acompañado en la dirección por un subdirector nacional y un subdirector de planificación regional, del cual dependerían las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAC), más tarde con los militares se llamaron Secretarías Regionales de Planificación (SERPLAC). La ley contemplaba una planta relativamente numerosa, aproximadamente 200 funcionarios, con una dotación de personal mayoritariamente profesional<sup>87</sup>. La ley partía creando cuatro ORPLAC, al establecer cuatro cargos para los jefes de esas oficinas.

82. *En una reunión con universitarios del pensionado Cardenal Caro, según informa, Salazar Guzmán. Quién, cómo, por qué, op. cit.*

83. *Son aproximadamente 500 cartas, aunque una gran proporción son notas de saludo o agradecimiento a cartas que se le han enviado y que hemos revisado cuidadosamente.*

84. *Artículo 1, inc. 1 de la ley 16.635 de 14 de julio de 1967. El reglamento de la ley es de 22 de setiembre de 1967 y fue publicado el 30 de octubre del mismo año.*

85. *Art. 2 de la ley 16.635.*

86. *Ibidem, art. 3.*

87. *La planta constaba de 150 personas en el nivel directivo, profesional y técnico, de las cuales sólo 15 tenían la última categoría, y 46 en la planta administrativa.*

Durante el gobierno del Presidente Frei, ODEPLAN alcanzó una rápida organización y asumió las funciones que la ley le encomendó con bastante eficiencia. Destacados profesionales fueron contratados en ella, algunos de los cuales venían del Departamento de Planificación de CORFO, que entraron a trabajar en su oficina central o en las oficinas regionales<sup>88</sup>.

Durante el gobierno de la Unidad Popular, la influencia que ODEPLAN había alcanzado se vio severamente interrumpida porque los criterios políticos de la conducción económica no sólo fueron distintos, sino que la dirección de ésta se concentró en una sola cartera, la de Economía y especialmente en la persona de su ministro, Pedro Vúskovic.

A partir del golpe militar, ODEPLAN retomó las funciones que la ley le encomendó y las adaptó a las nuevas tareas políticas que se impusieron los nuevos gobernantes. Fue una agencia estatal de gran importancia para el "gremialismo", pues le permitió el cumplir una serie de funciones que eran de gran importancia para el cumplimiento de su objetivo político de servir eficazmente al Gobierno para convertirse en un influyente movimiento político a mediano y largo plazo.

Hemos dicho que el equipo económico no era neutral políticamente, pues eran "gremialistas", de lo cual dan cuenta diversos personeros: Miguel Kast había sido dirigente estudiantil de su centro de alumnos y de la FEUC; Felipe Lamarca, jefe de gabinete de Sergio de Castro y después director del Servicio de Impuestos Internos, fue vicepresidente de la FEUC en la directiva de 1971/72; Ernesto Silva, que fue uno de los principales colaboradores de Kast en ODEPLAN, fue presidente del Centro de Alumnos de Economía y activo dirigente del Movimiento Gremial.

En otros trabajos se ha destacado la labor de Miguel Kast y especialmente su gran capacidad para reclutar profesionales para que trabajaran en el Gobierno, por lo cual era conocido en el Gobierno como un "gran reclutador"<sup>89</sup>. Sin embargo, se presenta esa tarea como una labor meramente burocrática, sin referirse al contenido político que tuvo y los medios políticos empleados desde los propiamente personales de persuasión, hasta los propiamente políticos, transmitiendo el mensaje ideológico del régimen y también incentivos profesionales y materiales que se analizarán en el trabajo. Esta política fue exitosa pues logró que destacados profesionales no se integraran al sector privado, que era en esos momentos un fuerte imán que atraía a los profesionales, y que se decidieran a trabajar en el Gobierno con gran entusiasmo.

ODEPLAN partió en 1973 con un gran impulso por el apoyo político que le dio la Marina. Sin embargo, eso no fue suficiente para explicar la influencia que adquirió ODEPLAN, pues en un régimen de las Fuerzas Armadas cada rama trataba de influir en la mayor medida de lo posible, de manera que no bastaba con una legitimación política, sino que era necesario que tuviera una buena legitimación por el rendimiento. Esto se conseguía cuando se lograba el reconocimiento de los otros miembros de la Junta por su eficacia en el desempeño. Las funciones de estudio de las grandes políticas públicas que decidió acometer a ODEPLAN en buena medida entraban en un ámbito que le correspondía al Comité Asesor de la Junta de Gobierno (COAJ) que era dirigido por el Ejército; también se

88. Por ejemplo, el ingeniero Fernán Ibáñez se hizo cargo de la ORPLAC de Arica; el abogado Florencio Ceballos, de la de Antofagasta.

89. Era considerado como un "gran reclutador" de personas que podían ocupar cargos en la administración pública, Lavín, Miguel Kast, *op.cit.*, p. 65.

cruzaba con las actividades que desempeñaba la CORFO, y a la cual le correspondía hacerse cargo del desarrollo productivo y de las industrias estratégicas del país y era también dirigida por militares.

Es interesante que ODEPLAN partía en mejores condiciones que CORFO para convertirse en la principal agencia que cooperara con los ministerios de Hacienda y Economía, pues esta última era una institución que parecía más bien un gigante con pies de barro, pues carecía de los recursos humanos y económicos para atender sus tareas, que incluían no sólo la dirección de las grandes empresas creadas por el Estado desde los años 40 en los sectores de la energía, las comunicaciones, la petroquímica, sino también la administración de más de 400 empresas intervenidas o nacionalizadas por el gobierno de la Unidad Popular, que debían ser devueltas a sus antiguos propietarios o privatizadas<sup>90</sup>.

CORFO no tenía los recursos humanos y los medios institucionales adecuados para desarrollar este amplio papel con alguna posibilidad de tener éxito. Además, tenía una contradicción interna básica: su rol iba en contra del cumplimiento del programa económico del Gobierno porque la política oficial de éste era terminar precisamente con el Estado empresario que la CORFO había ayudado a crear. Esto no se puso de manifiesto en los primeros meses del nuevo régimen porque todavía no se había adoptado plenamente el modelo neoliberal, pero el equipo de ODEPLAN estaba trabajando en la preparación de ese modelo que implicaba quitarle las bases de sustentación a la CORFO.

Además, como si todo esto no fuera suficiente, CORFO tuvo mala suerte con sus directivos, especialmente en 1975, en particular con su vicepresidente ejecutivo, el ingeniero Francisco Soza Cousiño. En efecto, éste impulsó la devolución de empresas y la privatización con poca prolijidad y escasa transparencia, lo cual generó conflictos que llegaron a ser conocidos y rechazados por el General Pinochet y por la propia Junta de Gobierno<sup>91</sup>.

ODEPLAN consiguió legitimarse con relativa celeridad por su eficaz labor ante la Junta por el buen trabajo que desarrolló y por la cuidadosa política de cooperación con el equipo económico que era encabezado en los primeros meses por el almirante Gotuzzo en Hacienda y Fernando Léniz en Economía. Este reconocimiento se puso de manifiesto en una sesión de la Junta de Gobierno a fines de 1974 en que ODEPLAN tuvo que exponer su plan de trabajo, haciendo una maciza exposición de la situación económica y de las tareas que estaba desarrollando. Mencionó por ejemplo, la creación de un Departamento de Estudios e Investigación que estaba estudiando varios temas del mayor interés para el cambio político que iniciaba el nuevo régimen, buscando nuevas alternativas para el mercado de capitales, la reforma previsional y, junto con el Ministerio de Hacienda, trabajaba en una propuesta de reforma tributaria. El trabajo de este departamento había provocado

90. La lista de ellas se encuentra en Dominique Hachette y Rolf Lüders, *La privatización en Chile* (Santiago: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, CINDE, 1992).

91. El ministro de Coordinación Económica, Raúl Sáez, criticó la licitación de la empresa PANAL, perteneciente a la familia Hirmas, que fue estatizada en el gobierno de la Unidad Popular y que CORFO asignó en una licitación privada a otro empresario, de apellido Kassis, sin siquiera exigirle una boleta de garantía. Véase AHGJG, sesión 200-A, 6 junio 1975. La discusión era tan intensa que en el acta se deja constancia que "se corta la grabación". En la sesión siguiente, que se hace ese día por la tarde, Sáez plantea de nuevo el tema de PANAL, y Pinochet invita a discutir el tema "públicamente" porque hay varios ministros presentes, sesión 201 A, 6 junio 1975, provocándose una discusión con Soza que termina con que Pinochet lo reprende explícitamente y desautoriza su decisión. Soza sale del gobierno algunas semanas después.

enorme interés en el Brasil, del cual vendría un grupo de funcionarios de gobierno a conocer directamente la labor que estaba desarrollando<sup>92</sup>.

Asimismo, había establecido una más completa y mejor organizada información sobre los proyectos de inversión de CORFO, y había diseñado criterios para hacer una evaluación social de todos los proyectos de inversión del gobierno<sup>93</sup>. Esto último significaba que todos los proyectos debían serle remitidos para su aprobación antes que fueran enviados al Ministerio de Hacienda. Con todas estas tareas ODEPLAN se convirtió en una instancia clave del gobierno, pues le permitía relacionarse con todos los otros ministerios desde los propios del sector económico, hasta los sectoriales, como Educación y Obras Públicas, y con los gobiernos regionales.

Uno de los principales estudios hechos en 1974 fue sobre la reforma previsional, que fue aprobada años más tarde, en 1980, por la enérgica acción del ministro del Trabajo José Piñera, quien logró vencer las sospechas existentes en el Gobierno y entre los militares y resolver problemas técnicos para su puesta en marcha. Este estudio inicial contenía el esqueleto de la reforma de Piñera y se insertaba como una parte fundamental de la reforma del mercado de capitales<sup>94</sup>. En este estudio de 1974 explícitamente se planteaba la capitalización individual, se rechazaba el sistema de repartos que existía en Chile, y se establecía el marco institucional a través de las "Asociaciones de Ahorro Previsional" (las AAP), nombre muy parecido al de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP. Se sostiene que los trabajadores depositaban sus aportes en "cuentas individuales", cuyos fondos "deberán ser asegurados" en la Asociación Central contra "el riesgo o fraude"<sup>95</sup>.

No había en ese proyecto mayores especificaciones sobre los resguardos que se deberían tomar para una buena administración de los fondos, que podían llegar a alcanzar enormes dimensiones. ODEPLAN siguió trabajando estrechamente con la Superintendencia de Seguridad Social y con el Ministerio del Trabajo en la preparación de la reforma previsional, pero ella no se llevó a la práctica. El ministro del ramo, el general (FACH) Nicanor Díaz, no compartía los objetivos de ese proyecto, el que no era bien visto por los militares que temían perder su sistema propio de jubilación y tenía también enormes dificultades técnicas y políticas para llevarlo a la práctica<sup>96</sup>.

El equipo "gremialista" de ODEPLAN bajo el empuje de Kast consiguió atraer a un amplio número de profesionales para trabajar en el gobierno, principalmente ingenieros y economistas. Por ejemplo, en 1983 de los nueve miembros del personal directivo, cuatro eran ingenieros y cuatro, economistas, excluidos los que tienen funciones administrativas<sup>97</sup>, que eran ejercidos por una administradora pública y un contador general,

92. *Un partidario de las teorías conspirativas llamaría la atención sobre este detalle: las estrechas relaciones del régimen militar con el Brasil autoritario se daba a distintos niveles del Estado, no sólo en los de la seguridad e inteligencia que alude James R. Whelan, Desde las cenizas. Vida, muerte y transfiguración de la democracia en Chile, 1933-1988 (Santiago: Zig-Zag, 1993): "La DINA fue diseñada, en gran medida, según el modelo del servicio de inteligencia que el régimen militar brasileño estableció después de tomar el poder, en 1964. De acuerdo con una fuente bien situada, los brasileños -que habían trabajado en estrecha armonía con el gobierno revolucionario desde el comienzo- aconsejaron a los chilenos que la establecieran", p. 622.*

93. *La amplia y minuciosa exposición de ODEPLAN estuvo a cargo del economista Tomás Lackington, quien se apresuró a responder a Pinochet que habían incluido en su catastro de proyectos los que tenía CORFO. La versión de su exposición como el debate se encuentran en AHJG, sesión 176, 3 diciembre 1974.*

94. Véase María Teresa Infante, Pedro Larroulet, Carolina Naranjo y Miguel Kast "Estudio sobre reforma previsional", mimeo, ODEPLAN, 1974.

95. "Estudio sobre reforma previsional", op. cit. p. 56.

96. Véase Reforma previsional. Comentarios de ODEPLAN al proyecto del Ministerio del Trabajo, ODEPLAN, 1974.

97. El jefe del Departamento de Personal y el jefe del Departamento de Presupuesto y Finanzas.

respectivamente<sup>98</sup> (cuadro 2). Este perfil profesional se mantuvo en los años siguientes, con la excepción de 1985, cuando un oficial de Aviación fue subdirector regional.

## CUADRO 2

*Personal Directivo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) 1981-1985*

	1981	1982	1983	1984	1985
Ministro	Luis Danús C.	Luis Danús C.	Sergio Pérez H.	Hernán Büchi B.	Luis Figueroa D.
Director	Alvaro Donoso B. Luis Danús C.	Gastón Frez A. Sergio Pérez H.	Hernán Büchi B.	Luis Figueroa D.	Sergio Valenzuela
Fiscal	Arturo Alessandri C.	Arturo Alessandri C.	Arturo Alessandri C.	Juan Valenzuela V.	Juan Valenzuela V.
Subdirector Nacional	Julio Dittborn C.	Julio Dittborn C.	José Yuraszcek T.	Jorge Valenzuela C. Rodolfo Schmidt	Rodolfo Schmidt Luis Larraín A.
Subdir. Administrativo	Ximena Ramírez Ch.	Ximena Ramírez Ch.	Mario Manríquez K.	Mario Manríquez K.	Mario Manríquez K. Alejandro Rojas P.
Jefe Dpto. Estudios	Anibal Vial E.			Ricardo Silva M. Alfredo Bowen B.	Alfredo Bowen B. Carlos Castillo E.
Jefe Dpto. Planificación	Cristián Larroulet V.	Cristián Larroulet V. Gerardo Jofré M.	Gerardo Jofré M.	Gerardo Jofré M. Rodrigo Donoso S. Daniel Hernández	Daniel Hernández C. Jorge González A.
Jefe Dpto. Cont. Social	M. Luisa Dueer R.	M. Luisa Dueer R.			
Jefe Dpto. Inversiones	Francisco Labbé O. Sergio Melnick I.	Francisco Labbé O. Francisco León D.	Francisco León D. Ricardo Zavala H.	Ricardo Zavala H. Hernán Álvarez C.	Hernán Álvarez C. Eliana Gómez D.
Subdirector Regional	José Yuraszcek T.	Frco. Covarrubias F.	Frco. Covarrubias F.	Frco. Covarrubias F. Sergio Lizasoain M.	Sergio Lizasoain M. Rodrigo Moncada
Jefe Dp. Apy. y Coop. Regional	Frco. Covarrubias F.	Frco. Covarrubias F. J. Enrique Castro C.	J. Enrique Castro F. Pablo Ihnen D.	Pablo Ihnen D. Victor Hassi S.	Victor Hassi S. A. María Vivero L. Jorge Holmberg L.
Jefe D. Coop. Téc. Intern.	Cristóbal Philippi I. Patricio Junis J.	Cristóbal Philippi I. Raúl Carrasco B.	Raúl Carrasco B.	Raúl Carrasco B. Jorge González A.	Raúl Carrasco B. Jorge González A.
Jefe Dp. de Personal	Sara Donoso R.	Sara Donoso R.	Sara Donoso R.	Sara Donoso R.	Sara Donoso R.
Jefe Dp. Pres. y Finanzas	Fresia Fariás G.	Fresia Fariás G.	Fresia Fariás G.	Fresia Fariás G.	Fresia Fariás G.
SERPLAC (R.M)	Marcelo Astoreca		Marcelo Astoreca C.		Jaime Barros V.

98. Son ingenieros el subdirector nacional, José Yuraszcek, el subdirector administrativo Mario Manrique, el jefe del Departamento de Inversión, Francisco León Delano, y el jefe del Departamento de Apoyo, Juan Enrique Castro; son economistas el subdirector regional, Francisco Covarrubias, el jefe del Departamento de Planificación, Gerardo Jofré, el jefe del Departamento de Estudios, Ricardo Silva Mena y el jefe del Departamento de Cooperación Técnica Internacional, Raúl Carrasco.



También hubo una preocupación porque las oficinas regionales tuvieran un alto nivel profesional. De los 13 secretarios regionales en 1983 todos eran profesionales universitarios, que incluían un abogado y un contador auditor<sup>99</sup>, siendo los demás economistas o ingenieros; hay ingenieros agrónomos en las regiones en que la agricultura es muy importante. Este perfil profesional se mantuvo en los años siguientes.

### CUADRO 3

#### *Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación (1981-1985)*

	1981	1982	1983	1984	1985
I R. de Tarapacá	Juan Valenzuela V.	Juan Valenzuela V.	Juan Valenzuela V. Javier Rodas S.	Javier Rodas S.	Javier Rodas S.
II R. de Antofgt.	Alfredo Pourailly E. Sandro Raggi C.	Sandro Raggi C. Rodrigo Schele K.	Rodrigo Schele K.	Rodrigo Schele K.	Rodrigo Schele K.
III R. de Atacama	Felipe Bernstein J.	Felipe Bernstein J.	Felipe Bernstein J.	Felipe Bernstein J.	Felipe Bernstein J.
IV R. de Coquimbo	Pablo Ihnen D. Víctor Hassi S.	José Luis Peña F.	José Lui Peña F. Alejand. Fernández	Alejand. Fernández	Alejand. Fernández
V R. de Valparaíso	Patricio Centeno G. José Hernández C.	José Hernández C.	J.Luis Petitpas E.	J.Luis Petitpas E.	Ricardo Herrera H. Claudio Boiser T.
VI R. de Rancagua	Margarita Arraño	Margarita Arraño	Margarita Arraño	Margarita Arraño	Margarita Arraño Luis Almarza B.
VII R. del Maule	Edmundo Subiabre	Edmundo Subiabre Hugo Portilla R.	Hugo Portilla R.	Hugo Portilla R. Rodrigo Soler B.	Pedro Ramírez G.
VIII R del Bío-Bío	José Undurraga I. Rodrigo Moncada	Rodrigo Moncada Jorge Eugenin U.	Jorge Eugenin U. Pedro Ramírez G.	Pedro Ramírez G.	Rodrigo Moncada René Araneda A.
IX R. de la Araucanía	José Navarro O.	José Navarro O.	José Navarro O.	José Navarro O.	Julio Maiers P.
X R. de Los Lagos	Julio Maiers P.	Julio Maiers P.	Julio Maiers P.	Julio Maiers P.	Luis Valdés I.
XI R. de Aysen	Santiago Irarrázaval	José Ramírez C.	José Ramírez C. Luis Valdés I.	Luis Valdés I.	Arturo Lillo D. Carlos Wobbe L.
XII R. de Magallanes	Cristóbal Philippi Arturo Lillo	Jaime Fuenzalida	Jaime Fuenzalida	Jaime Fuenzalida	Jaime Fuenzalida

99. El de la I región de Tarapacá y de la IX región de la Araucanía.

Para llenar estos puestos, no era fácil reclutar a profesionales altamente calificados porque había que irse a las provincias. Sin embargo, Kast logró convencer a numerosos jóvenes recién egresados de las universidades para que se fueran a trabajar a regiones, haciéndose cargo personalmente de su selección y realizó un largo trabajo de convencimiento en aquellos casos en que se debían proveer cargos en lugares muy alejados de la capital<sup>100</sup>. Los ejemplos son abundantes: José Yuraszcek se fue a trabajar a Coyhaique, Pablo Ihnen a Coquimbo, Cristóbal Philippi a Punta Arenas.

Los estímulos empleados por Kast para atraer a los jóvenes eran no sólo políticos, colaborar con el gobierno en un trabajo determinado, sino que también utilizó estímulos materiales, ofreciéndoles la posibilidad de recibir una beca para perfeccionarse en una universidad extranjera, al término de lo cual podrían volver a trabajar al Gobierno. Se establecía un compromiso con el becado de tener que volver a trabajar al Gobierno –o a la universidad, según el caso–, por el doble del tiempo que estuvo en el extranjero, lo cual le daba al beneficiario una expectativa segura de empleo, con posibilidades de ascender en la administración pública, lo cual fortalecía aún más el interés por adherir al régimen.

ODEPLAN era la institución que asignaba las becas de perfeccionamiento en el extranjero desde su creación y a través del Departamento de Asistencia Técnica Internacional, de manera que Kast tenía un recurso concreto para poder concretar esas promesas a los jóvenes. De esta forma, las becas cumplían una finalidad administrativo-tecnocrática –perfeccionar al personal del Estado–, pero también tenía una finalidad política de servir de puerta de entrada para el reclutamiento de funcionarios de Gobierno. Como ODEPLAN trabajaba especialmente con la Universidad Católica y el “gremialismo” era un movimiento que tenía seguidores en otras universidades, incluso en la Universidad de Chile, este programa de becas también estaba destinado a fortalecer su posición en las otras casas de estudio, lo cual explica que también los jóvenes académicos podían postular a las becas. Además, la propia Universidad Católica había celebrado en 1980 un convenio con ODEPLAN para la formación de economistas que había así aumentado el número de profesionales que podían ser reclutados por estos dos ministerios sin tener que recurrir al programa especial del Gobierno. (Cuadro 4)

ODEPLAN estableció el Programa de Becas Presidente de la República –el DFL 22 de 1981– con recursos nacionales<sup>101</sup>. No es una simple coincidencia que este programa comience junto con la nueva Constitución, que había sido aprobada por un plebiscito un año antes. El Gobierno tenía un largo horizonte de trabajo y debía contar con un personal administrativo muy capacitado para tener una eficaz gestión pública. El general Pinochet fue elegido Presidente en el plebiscito del 11 de septiembre de 1980 por ocho años más, en el entendido de que lo era por un total de 16 años, pues se establecía un nuevo plebiscito al

100. Lavín, Miguel Kast, *op. cit.*, p. 56.

101. Se hizo en 1997 una evaluación del Programa de Becas Presidente de la República por la Fundación Chile, Análisis y propuestas Programa de Becas DFL 22 de 1981 MIDEPLAN y AGCI. Programa de perfeccionamiento en el extranjero, AGCI–Fundación Chile, s/f, con anexos que incluye el listado de los estudiantes que tienen las carpetas en la AGCI. Nosotros hemos revisado las carpetas existentes en MIDEPLAN y su número es considerablemente menor al total de becarios, lo que se explica porque faltan las de los becarios beneficiados por razones claramente políticas. Abarca las becas concedidas hasta 1989 y se utiliza una encuesta a profesionales que han regresado al país. No hemos analizado este informe por el escaso número de casos y porque no se distingue quiénes fueron becados durante el autoritarismo, que es lo que nos interesa.

término de este período partiendo de la base de que lo ganaba. Había que tener personal profesional y político para que acometiera las vastas tareas que tenía un desarrollo político en esas perspectivas. Kast aportaba al régimen militar una gran cantidad de cuadros profesionales que le permitiera seguir gobernando con el mismo empuje, para profundizar y extender las reformas económicas en un nuevo escenario político después de 1988/89, en que existiría un Parlamento con partidos y un Presidente Pinochet ratificado por el pueblo.

Había un procedimiento formal a cargo de ODEPLAN para obtener la beca y había un filtro político muy fuerte. No se trataba de un programa que quedaba entregado a los mejores postulantes, sino que se favorecía a aquellos que tenían una clara posición política a favor del régimen o, al menos, independientes, de manera que podían ser convencidos a favor del Gobierno. Los estudiantes con buenos antecedentes académicos que querían postular a esta beca y habían mostrado una posición política de oposición no tenían la posibilidad de ser beneficiados por este programa. Las becas eran para un postgrado, que podía ser un master o un doctorado, y se concedía hasta por tres años<sup>102</sup>. Este plazo favorecía los estudios en los Estados Unidos, en cuyas universidades los programas de postgrado eran más cortos que en las universidades europeas, especialmente las alemanas.

La cantidad de becarios fue bastante importante: entre 1981 y 1990 hubo 479 becarios, que se distribuyeron especialmente en los tres primeros años, en que se entregaron 166 (35%), y en los últimos años del régimen<sup>103</sup>. Bajó después fuertemente el número de becarios por efecto de la crisis económica, pero volvió a aumentar a partir de 1986 (45), llegando a 57 al año siguiente, 56 en 1988 y 78 en 1989, que fue el segundo año que tuvo más becarios, después de 1982, cuando se entregaron 87 becas.

La derrota electoral y la inevitabilidad del cambio de régimen hacia un gobierno democrático que estaría controlado por la oposición condujo prácticamente a la paralización del programa, pues en 1990 se dieron sólo 20 becas. Esto confirma el interés político del programa.

La procedencia de los becarios era tanto del sector público (35%) como también de las universidades (57%), habiendo un pequeño porcentaje que no era patrocinado por ninguna de ambas. Se asignaron becas a carreras que eran prioritarias para la consolidación de las reformas económicas, como economía (32%) e ingeniería (15%), concediéndose una baja cantidad de becas en ciencias sociales (16%), lo que era comprensible por el rechazo que había hacia ella por razones ideológicas. Hubo muy pocas becas a ciencias básicas (6%) o ciencias naturales (9%), con un porcentaje menor, aunque no irrelevante, que hizo estudios en algún programa de postgrado en salud (16%), que demuestra el interés existente en la reforma de este sistema, con la constitución de las ISAPRES.

Hubo una fuerte concentración por países, pues sólo tres concentraban el 86% de los becarios, aunque la principal parte de los becarios se fue a los EE.UU. –54%–, un porcentaje bastante menor se fue a España –18%– y el 14%, a Inglaterra. Esta concentración de países guarda una cierta correspondencia con las simpatías políticas del régimen militar.

102. El 43% siguió un programa conducente a un master; el 41%, a un doctorado y el 16% a una especialización.

103. Programa Especial de Becas D.F.L. 22/81, agosto 1990.

Los EE.UU. en esos años tuvo la administración republicana de Ronald Reagan que tenía en sus primeros años una clara posición de simpatía con el régimen de Pinochet, que rompía con la política seguida por la administración demócrata de Jimmy Carter, que privilegió la defensa de los derechos humanos. España tenía la ventaja de que no había barrera del idioma y el gobierno de la UCD, y después el de Felipe González, no siguió una política muy agresiva hacia el régimen militar. Inglaterra, en fin, era el país de Margaret Thatcher y sus reformas económicas, con el cual había estrechas relaciones políticas, económicas y militares.

La menor presencia de becarios a otros países europeos no puede explicarse sin tomar en cuenta la política de oposición seguida por los partidos y personalidades en éstos: sólo el 4% a Alemania y el 3% a Francia, estos dos últimos países en los cuales vivían muchos exiliados y los partidos políticos impulsaron una clara oposición al régimen militar y tenían programas de becas para los profesionales de oposición<sup>104</sup>.

De las universidades patrocinantes se ubica en primer lugar la Universidad de Chile (33%), seguida muy cerca por la Pontificia Universidad Católica de Chile con un 28%, lo cual correspondía con la posición privilegiada que tenía ésta con ODEPLAN, como lo veremos más adelante. Más abajo se ubican la Universidad de Concepción y la Católica de Valparaíso, respectivamente, sin dejar de lado a otras universidades e institutos profesionales.

Es interesante qué ministerios enviaron más becarios de los 167 que contaron con su patrocinio. En primer lugar está ODEPLAN (23%), seguido por el Ministerio de Salud con un 18%, luego el Ministerio de Educación y Defensa, ambos con un 14% e Interior con un 10%. Más abajo se ubican los ministerios de Hacienda y Economía con un 7% y 6 % respectivamente. El Gobierno patrocinó a un total de 167 becados entre los años 1981 y 1990. Esto último no debiera sorprender porque el perfeccionamiento de los profesionales que trabajaban en estos ministerios se había hecho antes dentro del convenio de la Universidad Católica con la Universidad de Chicago.

Para la modernización de la administración pública, ODEPLAN desarrolló con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un programa de capacitación de funcionarios públicos en evaluación social de proyectos. Este convenio fue luego continuado a través de una cooperación entre la Universidad Católica, a través del Instituto de Economía, y ODEPLAN, que aportaba los recursos económicos. Fue suscrito en 1978, estableciéndose el programa sobre Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión, que involucró una enorme cantidad de recursos económicos, dando al Instituto de Economía, donde habían estudiado Kast y la mayoría de los economistas de gobierno, la posibilidad de desarrollar una muy amplia labor en el campo del perfeccionamiento profesional de un gran número de funcionarios de la administración pública y de las empresas del Estado y, asimismo, le permitía establecer un programa latinoamericano de postgrado de preparación y evaluación socioeconómica de proyectos.

El director del CIAPEP fue el economista Ernesto Fontaine, uno de los primeros economistas que fue a hacer su doctorado a la Universidad de Chicago. El había trabajado en la

*104. La Fundación Konrad Adenauer de Alemania Federal asignaba directamente cinco becas anualmente a profesionales chilenos.*

OEA en el campo de la evaluación social de proyectos a comienzos de los años 70. De esta manera, el Instituto podía influir en la formación de economistas de la región que trabajaban en el gobierno o en las universidades, lo cual les abría un enorme campo de influencia académica y política en el extranjero. El programa se consolidó por su calidad y eficiencia, lo que le permitió su continuidad hasta ahora, siendo renovado en dos oportunidades durante el régimen autoritario y ha sido renovado en dos oportunidades durante la democracia.

El programa 1978-81 constaba de dos partes: el Programa de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos, que consistía en el Curso Interamericano de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP), en que se formarían tres promociones a lo largo de cuatro años, de 9 meses cada una de ellas, de dedicación completa, con un máximo de 45 estudiantes cada una de ellas, de los cuales podría haber hasta un máximo de 15 becarios extranjeros. Esto quiere decir que se estarían formando un total de 135 profesionales<sup>105</sup>. Habría también seminarios en regiones, teniendo que impartirse un total de 12 cursos intensivos en tres años, con una capacidad de 25 participantes por curso, con una duración de cuatro semanas, de manera que se capacitaría a 300 funcionarios de la administración territorial.

La segunda tarea era el Programa de Postgrado en Preparación y Evaluación Socio-económica de alcance latinoamericano. Tendría una duración aproximada de 16 meses distribuidos en tres semestres y podría recibir un máximo de 30 estudiantes por año, los cuales debían seguir un curriculum mínimo de dedicación exclusiva. Se formarían dos promociones en los tres años de duración del convenio. El convenio daba libertad para adiestrar a los postulantes al postgrado en la ideología neoliberal, porque exigía que los postulantes deberían acreditar tener “conocimientos de economía adecuados” al programa según la evaluación que hiciera el Instituto de Economía y quienes no los tenían, deberían aprobar un ciclo preparatorio cuya duración variaría entre 7 y 9 meses. De esta manera, se ampliaba la participación de esta unidad académica en este importante proyecto, dándosele la oportunidad para entregar el recetario neoliberal que era el esquema dominante en ella.

De esta forma, el Instituto colaboraba de manera muy significativa en la tarea de ODEPLAN de contar con una elite profesional en el gobierno, pudiendo adiestrar a centenares de profesionales de la administración pública y podía extender la influencia de los “Chicago Boys” entre los economistas de la región que participaron en el programa, con lo cual adquirieron un gran prestigio e influencia internacional.

ODEPLAN aportaba no sólo una importante cantidad de dinero –US\$ 1.450.300 en la primera fase, cantidad que subió en las otras etapas del programa, como se aprecia en el cuadro 4–, sino también una importante cantidad de bienes para formar el necesario mobiliario y el equipamiento que se requería para el desarrollo del programa que habían sido proporcionados anteriormente por ODEPLAN a la Universidad para el programa con el BID<sup>106</sup>.

105. Decreto Nr. 176, de 17 julio 1978.

106. El programa aumentó en la cantidad de alumnos en cada una de las renovaciones, lo cual confirmaba el éxito del CIAPEP; la crisis económica de 1982/83 no alteró mayormente el flujo de recursos, salvo una pequeña disminución en 1984.

**CUADRO 4**

*Convenios de estudios ODEPLAN - Instituto de Economía  
Universidad Católica de Chile (1974-1990)*

<b>Título</b>	<b>N° y fecha Resolución</b>	<b>Duración</b>	<b>Valor dic. 1997</b>	<b>Pesos</b>
1. Estudio grupo social de la extrema pobreza	N° 25 de 18- Abril-1974	7 meses a entregarse el 10.9.74	E° 7.649.528	15.585.938
2. Ampliación estudio sobre extrema pobreza	N° 101 de 7- Octubre-1974	Sin fecha ampliado a nivel nacional	E° 800.000	730.213
3. Concentración industrias en el país	N° 14 de 28-Febrero- 1974	Un mes	E° 298.500	761.831
4. Estudio sobre mercado de capitales	N° 37 de 12-Julio-1974	6 meses	E° 2.000.000	2.702.700
5. Estudios sobre vivienda, educación y salud	N° 137 de 8-Junio-1976	9 meses	\$ 184.000	14.298.572
6. Cuantificar el rango de variación del precio social de factores	N° 42 de 12-Julio-1974	4 meses	E° 4.400.000	5.945.940
7. Tarificación del agua de riego en Chile Dpto. de Economía Agraria	N° 4 de 3-Enero-1977	4 meses y medio	No tiene	
8. Mercados chilenos de productos agrícolas	N° 145 de 26-Mayo-1977	Sin fecha	\$ 90.000	3.753.366
9. La implicancia económica de las medidas de anticontaminación	Decreto N° 500 de 9-Marzo-1979	4 meses	US\$ 4.400	3.328.132
10. Coordinación general del 2° Mapa de Extrema Pobreza	N° 011 de 2-Enero-1986	3 meses	256 UF	3.493.709
11. Programa de perfeccionamiento de profesionales que trabajen en el sector público (Becas)	Decreto 180 de 8-Febrero-1980		US\$ 250.000 de los cuales US\$ 21.500 son para entrenamiento en Chile	154.742.980
12. Programa de Adiestramiento y Postgrado en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos	Resolución N°176 de 17-Julio-1978	38 meses	US\$ 1.450.300	1.208.122.507
13. Continuación Programa de Adiestramiento y Magister en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos	Resolución N°15 de 15-Enero-1981	73 meses	US\$ 2.461.407	3.045.970.249
14. Continuación Programa de Adiestramiento y Magister en Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos	Resolución N°31 de 28-Enero-1987	60 meses	US\$ 2.828.040	1.173.590.149
<b>TOTAL</b>				<b>5.633.026.285</b>

El CIAPEP también le permitía a ODEPLAN influir en ministerios que disponían de una enorme influencia, como Obras Públicas, y poder colaborar estrechamente con los intendentes de las regiones a través de los cursos de formación de funcionarios. Desarrollando la evaluación “social” de los proyectos de inversión, el modelo neoliberal adquiriría una connotación más política y con una cierta orientación populista, pues le permitía exhibir una gran proporción del gasto público destinado a “proyectos sociales”. Esto ayudaba a balancear la imagen conservadora y de concentración de la riqueza que se entregaba a través del modelo económico.

Esta segunda línea de trabajo de ODEPLAN referida a la cara social del régimen también se manifestó en las políticas de lucha contra la extrema pobreza y se hizo apoyar por el Instituto de Economía de la Universidad Católica. El régimen de Pinochet cultivó una imagen populista con el fin de legitimarse ante los sectores populares, lo que ha estado presente en otras dictaduras de derecha e incluso en los regímenes totalitarios<sup>107</sup>.

ODEPLAN inició un estudio para formular políticas contra la extrema pobreza, lo que implicaba modernizar la organización institucional y perfeccionar el diseño de las políticas públicas de manera de focalizar el gasto social para que fuera más eficaz. La política social se implementó junto a la reforma del gobierno local, traspasando competencias a los municipios para que pudieran tener una relación muy estrecha con los ciudadanos, combinando vinculaciones políticas con las de tipo clientelístico aportado por los recursos que manejaban los municipios para atender los servicios de salud, educación y asistencia social.

El punto de partida de esta iniciativa fue el “Mapa de la Extrema Pobreza” que se proponía medir la magnitud y los alcances de la pobreza en la población. El Instituto de Economía de la Universidad Católica desarrollaba un proyecto de investigación sobre pobreza bajo la dirección del profesor Sergio Molina<sup>108</sup>, lo que movió a las autoridades de ODEPLAN a celebrar un convenio con la institución académica algunas semanas después del golpe de estado. La dirección académica del proyecto quedó en manos del Instituto bajo la coordinación de Molina<sup>109</sup>. También formaba parte del proyecto CEPLAN (Centro de Estudios de Planificación Nacional) de esa casa de estudios, que había sido creado durante la reforma por el rector Fernando Castillo y su director-fundador era Alejandro Foxley<sup>110</sup>.

107. El libro clásico en este sentido es el de David Schoenbaum, *Die braune Revolution. Eine Sozialgeschichte des Dritten Reiches (Colonia: Kiepenhausen, 1968)*, original en inglés. Recientemente el gran historiador Gordon Craig ha recordado el importante componente populista y de reforma social que impulsó Hitler, en su artículo “Hitlers strategische Anleihen bei Friedrich dem Grossen”, *Welt am Sonntag*, 23 noviembre 1997, p. 6.

108. Molina, que fuera ministro de Hacienda del presidente Eduardo Frei Montalva, había sido contratado por el Instituto de Economía durante el gobierno de Allende en una iniciativa de apertura hacia los economistas “estructuralistas” de la Universidad de Chile en la que había sido decano. También fueron contratados Jorge Cauas y Osvaldo Sunkel. Molina era políticamente independiente, no DC, y había sido director de Presupuesto durante todo el gobierno de Alessandri, siendo subdirector Edgardo Boeninger.

109. El convenio fue caratulado como “Estudio del grupo social de la extrema pobreza” y la aprobación del mismo por ODEPLAN fue por resolución N° 25 de 18 de abril de 1974. ODEPLAN pagó finalmente E° 7.649.528, distribuidos entre el Instituto de Economía, que recibió 5.841.808 y el Centro de Planificación, que recibió 1.807.720. Decreto # 25 de 18 de abril de 1974.

110. Krebs et. al., *Historia de la Pontificia Universidad Católica*, op. cit., tomo II, pp. 1145–1146.

El objetivo del proyecto fue hacer un mapa de la pobreza sobre la base de la información entregada por el censo de 1970, con una desagregación de la información a nivel territorial, para concluir con recomendaciones de políticas<sup>111</sup>. Originalmente el proyecto debía terminarse en septiembre de 1974, pero fue ampliado para entregar la información al nivel comunal por convenio de 1 de octubre<sup>112</sup>. La investigación contemplaba un amplio número de colaboradores: el Instituto de Economía ponía 3 profesores que destinaban media jornada al proyecto; 3 ayudantes con dedicación exclusiva, todos ellos por 7 meses, dos profesores del Instituto, que se mencionaban, Ernesto Silva y Sergio de Castro, aunque sólo por cuatro meses, desde octubre de 1973 y enero de 1974, y CEPLAN tendría un investigador, un egresado con jornada completa y un ayudante de media jornada.

ODEPLAN desarrollará más tarde una línea muy importante de trabajo en esta dirección, que incluirá la encuesta CASEN para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas sociales. Trabaja estrechamente con las municipalidades, en las cuales los "gremialistas" también adquirirán una importante influencia.

Esta estrecha cooperación entre ODEPLAN y la Universidad Católica se extendió a diversos campos de la política económica, lo que daba cuenta de la afinidad programática que tenían los economistas de ambas instituciones. El 1 de febrero se firmó un convenio por E° 298.500 para un estudio por un mes sobre "Concentración industrial en el país" que "contendrá una adecuada cuantificación de dicha concentración en el sector manufacturero"<sup>113</sup>.

Algunos meses más tarde se firma otro convenio para "cuantificar el rango de variación del precio social de factores (mano de obra, capital y divisas)" por un valor de E° 4.400.000. El convenio indica que la aprobación del informe es dado por el subdirector de ODEPLAN. Es un plazo de cuatro meses a partir del 5 de julio<sup>114</sup>.

El 27 de mayo de 1976 se firmó un convenio entre el subdirector subrogante, Ernesto Silva, y el rector de la UC en que encarga una serie de trabajos sobre diversos temas, por un plazo de 9 meses a partir del pago de la primera cuota<sup>115</sup>.

Un año más tarde, ODEPLAN encargó un nuevo estudio al Instituto de Economía sobre "Mercados futuros de productos agrícolas" en el cual trabajarán dos profesores del Instituto. ODEPLAN aportará también un "experto altamente calificado en mercados futuros"<sup>116</sup>.

111. "Bases para el convenio sobre Proyecto de Pobreza entre ODEPLAN-Instituto de Economía", mimeo, s/f.

112. ODEPLAN, *Fiscalía*, Control de convenios suscritos por ODEPLAN, y la fecha de tramitación es de 21 de noviembre de 1974.

113. Convenio suscrito entre Roberto Kelly, capitán de navío (R), director de ODEPLAN, y Dominique Hachette, director del Instituto. El convenio fue aprobado por resolución # 14 del 28 de febrero de 1974.

114. ODEPLAN, *Fiscalía*, Control de convenios suscritos por ODEPLAN. No se encuentra el documento con las especificaciones que se indican en la cláusula 1.

115. ODEPLAN, *Fiscalía*, Control de convenios suscritos por ODEPLAN, la fecha de tramitación es el 13 de julio de 1976

116. Convenio ODEPLAN-Universidad Católica, cláusula 3. La carta del Instituto de Economía, firmada por su director, Juan Ignacio Varas, está dirigida al subdirector nacional, Miguel Kast, y tiene escrito a mano "OK. Kast urgente", lo que demuestra la línea directa con éste. La resolución que aprueba el pago es la # 145 de 26 de mayo de 1977.



En resumen, la cooperación entre el Instituto de Economía de la Universidad Católica y ODEPLAN fue estrechísima, traducida a lo menos en 14 convenios durante el régimen militar, que le proporcionaron a esa Universidad una importante cantidad de recursos y ayudó a fortalecer al Instituto que había formado a los “Chicago Boys”. Había una cooperación fundada en motivos ideológicos, porque ODEPLAN no firmó ningún convenio con el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, a pesar de tener académicos de gran calidad, era pluralista, habiendo algunos reconocidamente de oposición<sup>117</sup>. La cooperación con la Universidad Católica fue posible, además, porque era dirigida por los “gremialistas”, que también tenían la dirección de ODEPLAN, lo cual permitía una cooperación muy estrecha y con gran confianza.

## CONCLUSIONES

La larga experiencia autoritaria en Chile demuestra que la cohesión de las políticas públicas y la unidad de su elite dirigente se explica por la adhesión a un proyecto político común que el general Pinochet supo interpretar desde un comienzo. El régimen militar no vivió una división de funciones, en la cual el equipo económico –los llamados “Chicago boys”– estaba a cargo de la economía y los “gremialistas” se dedicaban a la política, como si se tratara de dos grupos con fines diferentes. Por el contrario, el equipo económico era “gremialista”, pertenecía a un movimiento que había surgido en los años 60, había participado activamente en la política estudiantil y en las movilizaciones contra el gobierno de la Unidad Popular y se congregó primero en ODEPLAN. De ahí que corresponde hablar más de los “ODEPLAN boys” que de los “Chicago boys”, pues a partir de esta agencia estatal ejercerán la enorme influencia política que alcanzaron en la dirección económica del gobierno. De allí que la cohesión que hubo en la política económica no se basó principalmente en una visión rígida de las medidas neoliberales, consideradas por ellos como una panacea milagrosa, sino porque ellas constituían el instrumental técnico para cumplir el objetivo político de transformar la economía chilena con el fin de establecer nuevas bases en las relaciones entre el Estado y la sociedad que sirvieran de base a la “democracia protegida”.

Las funciones de reclutamiento y articulación del personal del gobierno en un régimen autoritario no siguió los canales tradicionales del partido único o la carrera funcionaria. El régimen militar rechazó la existencia de un partido de gobierno por diversas motivos, incluyendo el hecho de que ello establecería intermediarios entre el Jefe de Estado y los adherentes al régimen, que limitaba el poder de éste. Tampoco se configuró una administración pública profesional, que no era una tradición muy sólida en Chile, como fue en la España de Franco. Estas condiciones dejaron más espacio para que el “gremialismo” pudiera ocupar muchas posiciones al interior del Gobierno especialmente a través de una agencia específica, ODEPLAN, que es la que hemos estudiado, pero no fue el único lugar en que tuvieron influencia.

117. Su director en los años 70 fue Andrés Sanfuentes. Eran profesores, entre otros, Andrés Passicot, Vittorio Corbo, Carlos Massad, Cristián Eyzaguirre, Mario Zañartu y otros destacados profesionales. Este Instituto tenía un importante proyecto financiado por el gobierno, las encuestas de empleo, que eran pagadas a través del Banco Central. El proyecto fue dirigido durante muchos años por Luis Federici, que será rector de la Universidad de Chile y ministro de Economía de Pinochet.

ODEPLAN cumplió varias funciones: reclutamiento de una parte del personal político y burocrático, adiestramiento profesional de los cuadros administrativos y preparación de una elite que pudiera hacerse cargo de la conducción del Estado en una fase posterior, cuando la economía requiriera más recursos humanos. El exitoso trabajo "gremialista" se hizo en estrecha colaboración con la Universidad Católica, que era otro centro de poder de este movimiento. El hecho de que oficiales de la Marina en retiro dirigieran ambas instituciones facilitó esta cooperación. Las condiciones políticas, por tanto, sirvieron ampliamente para el buen desempeño del equipo económico y para el fortalecimiento del único grupo de poder que hubo durante todo el régimen militar y que ha logrado una gran influencia durante la democracia.