

LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA Y EL PROCESO POLÍTICO CHILENO

Este artículo presenta los resultados finales del Proyecto FONDECYT N° 1940683 financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile. Parte de los datos fueron analizados durante mi estadía como Fulbright Scholar en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Texas en Austin durante enero-marzo de 1995. Una versión inicial fue presentada en la reunión anual del Southwestern Council of Latin American Studies (SCOLAS), realizada en Oaxaca, México entre el 6-9 de marzo de 1996.

ALFREDO REHREN

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Este trabajo analiza cómo se estructuró la institución de la presidencia durante las administraciones de los presidentes Alessandri, Frei, Allende y Pinochet para implementar programas de gobierno que postulan órdenes políticos y socioeconómicos ideológicamente contrastantes y que movilizan a distintos actores sociales bajo liderazgos partidistas, independientes o autoritarios. El análisis se centra en las estrategias utilizadas para organizar la presidencia colocando énfasis en los mecanismos de reclutamiento del staff presidencial y dinámica de cambio de los gabinetes ministeriales. Se sostiene que la incertidumbre que caracteriza a las transformaciones socioeconómicas y políticas chilenas durante este período puede ser minimizada a través de diseños organizacionales y estrategias de toma de decisiones implementadas a nivel presidencial. El liderazgo presidencial se visualiza como la habilidad del presidente para desarrollar una gestión que fortalezca patrones institucionales en la resolución de conflictos y en la vinculación de la presidencia con el resto del sistema político.

Desde el momento en que las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Congreso cambiaron con la Constitución de 1925, la institución de la presidencia ha desempeñado un papel clave en el sistema político chileno. Sin embargo, si bien la presidencia recuperó su prestigio histórico, el presidente nunca volvió a gobernar por sobre los partidos políticos. La institución se convirtió en una "presidencia partidaria" donde el presidente tendría que compartir el poder presidencial con su partido o coalición gobernante y transar su programa de gobierno con los partidos de oposición representados en el Congreso. Este "triángulo de hierro" (formado por el presidente, el Congreso y los partidos) se mantuvo como la base institucional sobre la cual se cimentó la democracia presidencialista chilena desde 1932 hasta 1973. El sistema se apoyó en un sistema partidista altamente competitivo y en un sistema de representación proporcional que impedían que un solo partido controlara el gobierno, a menos que formara una coalición estable en el Congreso. El presidente se transformó así en un "presidente negociador" que buscaría el apoyo de

la oposición en el Congreso para aprobar su programa de gobierno a cambio de puestos en el gabinete y el control de cargos directivos en la administración pública¹.

Este esquema se mantuvo hasta la presidencia de Jorge Alessandri. A pesar de su reticencia hacia los partidos políticos, gobernó con liberales y conservadores y más tarde incorporó a su gabinete a los radicales. Pero hacia el final de su administración se distanció de los partidos e insistió en nombrar en su gabinete a personas independientes y de prestigio profesional. Asignó a la presidencia un poder moral, de ejemplo y austeridad y colocó al presidente por sobre los partidos, los cuales podrían actuar sólo como sus colaboradores subordinados. Sostuvo que mientras más fuertes fueran los vínculos entre el presidente y los partidos, más difícil sería la labor presidencial. Alessandri aporta un proyecto liberal, donde se favorece la iniciativa privada, el rol del mercado como mecanismo regulador de la economía y la abstención del Congreso a intervenir en la solución de los problemas socioeconómicos, especialmente en la fijación de salarios. Al concluir su mandato, y ante los programas de los candidatos que se enfrentaban en las elecciones presidenciales de 1964, Alessandri comentó: "Aquellos que proponen cambios estructurales en el terreno socioeconómico para resolver nuestros problemas, los encontrarán innecesarios una vez que Chile posea una verdadera autoridad capaz de solucionarlos sin interferencia de los partidos"².

Por su parte, los presidentes Eduardo Frei y Salvador Allende inspirados en reformas globales actuaron a nombre de su partido o coalición de partidos. Sus gobiernos adquirieron un carácter unipartidista o multipartidario con exclusión de la oposición, amparados los demócratacristianos en "el camino propio" que implicaba una "revolución en libertad", incorporando a campesinos y pobladores urbanos marginales al proceso político, y la Unidad Popular empeñada en recorrer la "vía democrática al socialismo" sin transar. A pesar de ser un gobernante partidista, Frei fortaleció el rol presidencial en relación a su propio partido en momentos de crisis. Para Allende, la presidencia fue un medio para "obtener el poder para los trabajadores" y su gran desafío sería cómo liderar una coalición de izquierda y un gobierno minoritario para poner en práctica un ambicioso programa que contemplaba la construcción de una sociedad socialista en democracia, libertad y pluralismo³.

El aumento del rol del Estado como motor del desarrollo y crecimiento de la administración pública desde la década de los treinta colocó al Ejecutivo en una posición de privilegio contribuyendo a la declinación gradual del Congreso⁴. El poder del Ejecutivo se vio acrecentado aún más durante los años cincuenta, a raíz de la crisis económico-social que enfrentó el país y que significó la entrega de amplias atribuciones a la administración de Alessandri por parte del Congreso para acometer la reforma de la administración del Estado. El presidente adquirió así una gran responsabilidad política por la transformación socioeconómica del país. Como lo demuestran los discursos, declaraciones y propuestas

1. Alfredo Rehren, "Personalidad presidencial y liderazgo ejecutivo en el Chile contemporáneo", *Política* 21 (Diciembre 1989), p. 30.

2. *Ibid.*, pp. 34-38.

3. Ver Osvaldo Puccio, *Un cuarto de siglo con Allende: recuerdos de su secretario privado* (Santiago: Emisión, 1987), p. 135.

4. Arturo Valenzuela and Alexander Wilde, "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en Joel Smith and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States* (Durham: Duke University Press, 1979).

de reforma constitucional de Alessandri, Frei y Allende, los tres mandatarios vieron en el fortalecimiento de la presidencia y del rol presidencial, si bien bajo distintos prismas ideológicos, la clave para la transformación de la sociedad chilena⁵.

Bajo la experiencia autoritaria (1973-1989) se impuso un modelo neoliberal que asignó al mercado un rol primordial en la asignación de los recursos en la sociedad, minimizando el rol del Estado y disminuyendo drásticamente el tamaño de la administración pública; se privatizó la estructura productiva y social, se decretó la libertad de precios y la apertura a los mercados externos. Bajo el fuerte liderazgo impulsado desde la presidencia por el General Pinochet se desmovilizó políticamente a la población y en ausencia de un Congreso Nacional se excluyó a los partidos políticos del escenario nacional y se redujo el poder sindical, concentrándose el poder de decisión en una elite tecnocrática-militar y empresarial.

Este trabajo analiza la organización de la presidencia para llevar a cabo programas de gobierno que postulan órdenes políticos y económico-sociales ideológicamente contrapuestos y que movilizan a distintos actores sociales bajo liderazgos partidistas, independientes o burocrático-autoritarios (ver Cuadro N° 1). El análisis se centrará en las estrategias presidenciales utilizadas para estructurar la presidencia (staff, rol del gabinete, mecanismos de reclutamiento, estilos de toma de decisión); en los procedimientos utilizados para negociar con el Congreso (vínculos personales y/o partidistas, manejo de coaliciones políticas) y en el manejo de la administración pública (reforma administrativa, nombramientos político-administrativos). Entre los factores contextuales que tienen un impacto en las opciones organizacionales abiertas al presidente se consideran la naturaleza política de la coalición de gobierno, la oposición existente en el Congreso y el grado de consenso construido en torno al programa de gobierno.

Se postula que la incertidumbre que caracteriza a las transformaciones socioeconómicas y políticas puede ser minimizada a través de diseños organizacionales y estrategias de toma de decisiones implementadas a nivel presidencial. En este contexto, el liderazgo presidencial se puede visualizar como la habilidad del presidente para desarrollar una gestión que fortalezca patrones institucionales de resolución de conflictos. El análisis se centrará en cómo el estilo de liderazgo y estrategias organizacionales diseñadas por el presidente vinculan la presidencia con el resto del sistema político para implementar distintos programas de gobierno.

5. *Rehren, pág. 33.*

CUADRO N° 1*Dimensiones Analíticas Consideradas*

Dimensiones	Alessandri (1958-1964)	Frei (1964-1970)	Allende (1970-1973)	Pinochet (1973-1989)
Programa político	Liberal	Reformista	Socialista Estatista	Neoliberal
Actores sociales	Empresarios	Populares Campesinos Pobladores Comunitarios Sectores Medios	Trabajadores Populares Sectores Medios	Militares Empresarios Sectores Medios
Liderazgo presidencial	Independiente	Partidista (partido único)	Partidista (coalición)	Autoritario (militar- tecnocrático)
Coalición Política	Radical-Liberal- Conservador	Demócrata Cristiano	Socialista- Comunista-Radical	Ninguno
Status del gobierno en Congreso	Minoría (1958-60); mayoría (1961-63); minoría (1963-64)	Minoría (1964-65). Mayoría Cámara Diputados y minoría en Senado(1965-69); minoría (1969-70)	Minoría	No hay Congreso

ORGANIZACIÓN Y STAFFING DE LA PRESIDENCIA

Llama la atención que en un régimen fuertemente presidencialista como el chileno la presidencia haya tenido una débil organización interna que contrasta con los poderes que la Constitución de 1925 entregó al presidente. Desde esa fecha, la presidencia tuvo poco desarrollo institucional y un crecimiento moderado en personal, pasando de 32 funcionarios en 1927, para llegar después de las administraciones radicales a un total de 90 funcionarios en 1959⁶. La presidencia estuvo integrada por una Asesoría Jurídica; la Secretaría General de Gobierno, creada en 1932; la Dirección de Informaciones establecida en 1953 y la Oficina Relacionadora del Ejecutivo con el Congreso Nacional, a cargo de un Oficial Relacionador, creada en 1954⁷.

6. Ver Germán Urzúa V. y Anamaria García Barzelatto, *Diagnóstico de la Burocracia Chilena: 1818-1969* (Santiago: Editorial Jurídica, 1971), pp. 98-100.

7. Ver en el mismo orden el D.L. 73 del 23 de junio de 1932, publicado en el D.O. del 25 de junio de 1932; D.F.L. 109, de 9 de junio de 1953, publicado en el D. O. del 5 de agosto de 1953; y la Ley N° 11.764, Art. 82, del 27 de diciembre de 1954. Carlos Oportus Durán, *Organización y Atribuciones de los Servicios del Poder Central* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1958), p. 11. Un reseña del desarrollo jurídico de la presidencia puede encontrarse en Gustavo Reyes Román, *Estructura Jurídica de la Administración del Estado* (Santiago: Editorial Jurídica, 1987), pp. 3-4 y 156.

El amplio mandato y facultades administrativas otorgadas al Presidente Alessandri por el Congreso Nacional en abril de 1959 (Ley N° 13.305 del 6 abril de 1959) para llevar a cabo una reorganización de la administración y finanzas públicas debido al caos económico en que recibió el país, significó, entre otros proyectos, la reestructuración de una presidencia poco institucionalizada y desarrollada para las necesidades del país.

Alessandri: la organización formal de la presidencia

Amparado en las facultades otorgadas por el Congreso, Alessandri procedió a fortalecer el rol de la Secretaría General de Gobierno, entregándole la ejecución de las resoluciones presidenciales y del Consejo de Gabinete; la coordinación de las relaciones con el Poder Legislativo y el desarrollo de programas de difusión pública de las actividades, planes y programas del Ejecutivo, además de la publicidad de gobierno⁸. A su cargo nombró a Patricio Silva Clarés, funcionario de la comisión de economía del Senado. La antigua Dirección de Informaciones del Estado, dependiente de la Presidencia, fue reemplazada por la Oficina de Informaciones y Radiodifusión, dependiente de esta Secretaría, la que ejerció importantes funciones en la relación de Alessandri con la oposición, el Congreso y la opinión pública. A cargo de ella nombró al Ramón Cortez, Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile (ver Cuadro N° 2). Asimismo, el Presidente se preocupó personalmente de la realización de encuestas que le permitían determinar las necesidades de las clases más desposeídas y el impacto de las medidas gubernativas.

Sin embargo, el propósito de fortalecer la presidencia por parte de Alessandri, objetivo claramente manifestado en sus mensajes presidenciales, se vio limitado por las medidas que debe tomar tendientes a racionalizar la administración y el gasto público; a su política de austeridad, fuertemente preconizada durante la campaña presidencial; y a la confianza desplegada en el sector privado más que en el sector público como ente dinamizador del desarrollo nacional. El proyecto político de Alessandri no moviliza a nuevos sectores sociales, le asigna un rol marginal a los partidos políticos y enfrenta el problema del desarrollo con un criterio independiente y tecnocrático, factores que hacen prácticamente imposible el crecimiento del staff presidencial.

En el transcurso de su administración no se incorporó a la presidencia personal profesional y técnico especializado. Salvo los cambios introducidos en la Secretaría General de Gobierno, como lo muestra el Cuadro N° 2, el staff presidencial siguió siendo netamente administrativo sin aumentar su tamaño durante todo el período presidencial (ver Cuadro N° 3). Mientras en 1957 la presidencia tenía sólo 85 funcionarios (cantidad similar a la de 1947 cuando tenía 75), Alessandri termina su periodo con sólo 92 funcionarios; de un total de 87 funcionarios existentes en 1962, sólo 10 eran profesionales. El apoyo profesional lo encontró Alessandri en su gabinete, especialmente entre aquellos ministros más técnicos, quienes van a actuar como sus colaboradores más directos y muy especialmente a través del Ministerio del Interior, cuya Secretaría General también es reorganizada. Más que a centralizar funciones y tareas administrativas en la presidencia, Alessandri delega una serie de ellas en sus ministros⁹.

8. También forman parte de esta Secretaría organismos tales como el Servicio de Auxilio Social, Fundación de Viviendas de Emergencia y el Roperio del Pueblo. (El Mercurio, 9 de abril de 1959).

9. Ver texto de la Ley N° 13.329 del 12 de junio de 1959.

CUADRO N°2*Evolución de los cargos de la Presidencia de la República*

PRESIDENCIA DE J. ALESSANDRI	PRESIDENCIA DE EDUARDO FREI
OFICINA DE LA PRESIDENCIA Presidente de la República Jefe Oficina Relacionadora con el Congreso	OFICINA DE LA PRESIDENCIA Presidente de la República Relacionador Ejecutivo con el Congreso Asesor de Planificación Asesor Político Asesor Asuntos Juveniles Asesor Promoción Popular Asesor de Información y Difusión Asesor de Difusión
SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO Subsecretario General de Gobierno Secretario Subsecretario Gral. Gobierno	SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO Ministro Secretario Gral. de Gobierno Secretarios (2) Subsecretario General de Gobierno Secretaria
OFICINA DE INFORMACIONES Y RADIODIFUSION Jefe Jefe de Informaciones Jefe de Radio Periodistas (3)	OFICINA DE INFORMACIONES Y RADIODIFUSION Jefe Oficina de Prensa Jefe Oficina de Radio Jefe Oficina de TV
	CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR
	CENTRAL RELACIONADORA DE CENTROS DE MADRES
CASA MILITAR (3)	CASA MILITAR (3)
PERSONAL ADMINISTRATIVO Abogado Jefe Contador Jefe Ayudante Contador Jefe Secretarías Privadas (2) Jefe Administrativo	PERSONAL ADMINISTRATIVO Abogado Jefe Jefe Oficina de Contabilidad Secretarías Privadas (2) Jefe Oficina de Partes

Fuente: D.F.L. N° 188 del 25 de marzo de 1960, publicado en el D.O. del 29 de marzo de 1960; Guía de la Administración Pública de Chile: 1961-62 (Santiago: Editorial del Pacífico, 1963); Guía de la Administración Pública de Chile: 1966-1967 (Santiago: Editorial Salesiana, 1966).

CUADRO N° 3

*Evolución del Personal de la Presidencia de la República
(1959-1972)*

Categorías	Alessandri		Frei		Allende	
	1959-60	1961-64	1965	1966	1967	1971-72
Directivos, Profesionales y Técnicos	12	13	13	14	14	21
Administrativos	21	26	26	26	26	19
Guardia Palacio	52	52	52	51	51	51
Subtotal Planta	85	91	91	91	91	91
Jornales	5	1	1	14	30	9
Honorarios y contrata	-	-	-	179	197	48
TOTAL	90	92	92	284	318	148

Fuente: Ministerio de Hacienda, Leyes de Presupuesto de la Nación.

Sin embargo, no debe desconocerse la creación de nuevas instituciones vinculadas directamente a la presidencia en áreas claves de la política nacional y vitales para el desempeño presidencial como fueron la creación de las Oficinas de Presupuestos en todos los ministerios y la fijación de las nuevas atribuciones a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, medidas destinadas a controlar y racionalizar el gasto público, tarea en que colaboraron activamente Sergio Molina y Edgardo Boeninger¹⁰. El primero como Director de Presupuesto y el segundo como asesor de la Dirección, quienes ocuparán años más tarde, bajo la administración de Eduardo Frei, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto respectivamente. Otro mecanismo creado en 1960 fue el Consejo Superior de Seguridad Nacional –integrado por los ministros del Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda, Comandantes en Jefe del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional– destinado a asesorar al Presidente en materias de seguridad. Paralelamente se crea la Junta de Comandantes en Jefe, organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional¹¹. Ambos organismos tuvieron escasa significación durante su mandato, dado que Alessandri no intervino mayormente en asuntos militares, dejando gran autonomía a los militares en el manejo

10. D.F.L. N° 106 del 25 de febrero de 1960, publicado en el D.O. del 3 de marzo de 1960.

11. D.F.L. N° 181 del 23 de marzo de 1960, publicado en el D. O. del 6 de abril de 1960.

de sus problemas profesionales. Sin embargo, a contar de la segunda mitad del gobierno de Frei y durante el gobierno de la Unidad Popular ambos mecanismos serán claves en la mediación de los conflictos político-militares.

Frei: la transformación informal de la presidencia

El manejo de la presidencia como una organización formal por parte de Alessandri contrasta con las necesidades de la estrategia política del Presidente Frei y la Democracia Cristiana. El marco institucional heredado impone a su proyecto de participación y movilización políticas serias limitaciones. La necesidad de vincular a los sectores populares, comunitarios, pobladores y campesinos con las estructuras de gobierno en todos los niveles, objetivo claramente establecido en la política de Promoción Popular, choca con la falta de organización y de staff competente, especialmente a nivel presidencial¹². Por otra parte, el activo rol que se le asigna al Estado en el proceso de transformación y planificación socioeconómica no encuentra en la organización de la presidencia un respaldo institucional. Como consecuencia, la presidencia presenta desde un comienzo un desarrollo informal consistente en la creación de nuevas unidades en su interior y el nombramiento de numerosos asesores presidenciales, experimentando un crecimiento organizacional y de personal significativo. Al resultar elegido con una mayoría absoluta en 1964 y bajo el sello de un liderazgo reformista, Frei transforma a la presidencia en un centro de poder mucho más importante que durante la administración anterior.

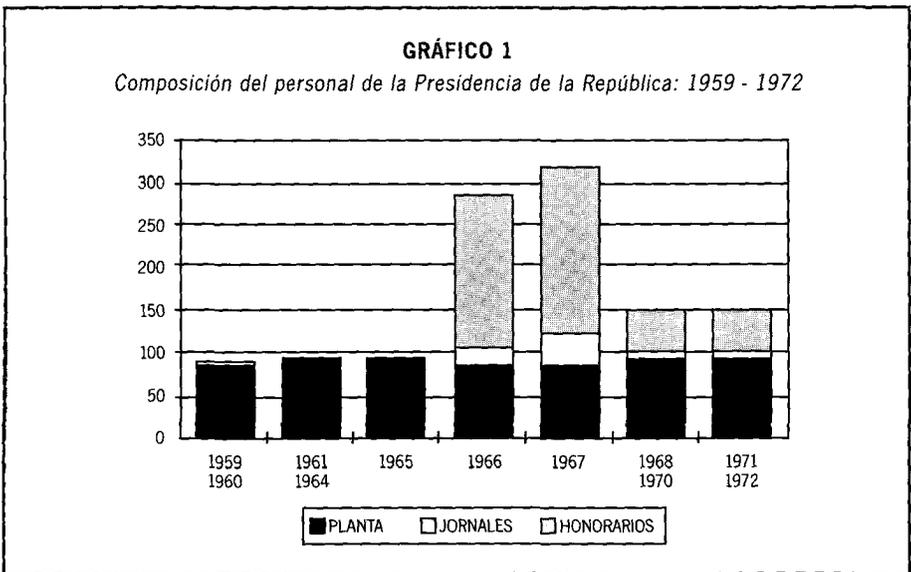
Mientras Alessandri se rodea de asesores presidenciales que provienen del ámbito público independiente, el nuevo presidente incorpora a la mayor parte de los miembros del equipo que dirigió su campaña presidencial a una serie de cargos asesores que crea en la Presidencia de la República en las áreas de Planificación, Asuntos Juveniles, Promoción Popular e Información y Difusión, todos inexistentes con anterioridad (ver Cuadro N° 2). Entre los nombrados destacan varios independientes, que sin ser militantes demócratacristianos son simpatizantes que mantienen por sobre todo una gran lealtad hacia el Primer Mandatario. Ninguno de ellos ocupa carteras ministeriales, manteniéndolos el presidente en su entorno inmediato y asignando todos los cargos del gabinete a militantes demócratacristianos.

El funcionamiento de la presidencia bajo Frei se hizo más complejo. Sus funciones se profesionalizaron, se crearon nuevas divisiones, oficinas y comisiones dependientes del presidente, y su personal aumentó por primera vez significativamente. Se incorporan a la presidencia una gran cantidad de técnicos como asesores, especialmente dedicados a la creación y puesta en marcha de ODEPLAN y la Consejería Nacional de Promoción Popular. Ambas instituciones estuvieron bajo la directa dependencia de la presidencia y fueron piezas claves del staff presidencial, necesario para fomentar un proceso de participación sociopolítico y promover la transformación de la estructura socioeconómica del país. Esto se complementó con la creación de otras instituciones a nivel ministerial como la Corporación de la Reforma Agraria, organismo clave para la redistribución de la tierra al campesinado, y el propio Ministerio de la Vivienda, propuesto este último como la

12. Ver Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970* (Santiago: ILPES, 1972), pp.64- 65 y 96-97.

institución que alojaría en su interior el programa de promoción popular, una vez que el Congreso rechazara la transformación de la Consejería de Promoción Popular en Ministerio¹³.

El Cuadro N° 3 indica que el personal de la presidencia creció entre 1965 y 1967 en un total de 226 funcionarios, de los cuales 197 contratados a honorarios en su calidad de asesores, provenían de la Democracia Cristiana, incremento que queda claramente señalado en el Gráfico N° 1. Sin embargo, ante la creciente crítica opositora a la "práctica de los asesores", la aprobación de la creación de ODEPLAN por parte del Congreso (1967) y las instrucciones específicas dadas por el propio Frei para disminuir esta práctica informal, la presidencia termina hacia fines de su mandato con una planta de aproximadamente 150 funcionarios que se mantendrá hasta fines del gobierno de la Unidad Popular. El personal a honorarios continuará siendo, sin embargo, el principal instrumento del presidente para rodearse de sus leales.



Allende: la presidencia ingobernable

El ascenso de Allende al poder como líder de un gobierno de coalición aumentó la complejidad de la gestión presidencial ya que los ministerios y organismos gubernamentales se repartieron entre los partidos integrantes de la coalición. En lugar de desarrollar un liderazgo fuerte, unitario y coherente, la aceptación de un sistema de prorrato de cargos ministeriales entre los partidos minimizó la eficacia presidencial. En tres años de gobierno sólo se celebraron dos o tres reuniones de gabinete, mientras que Allende se reunió dos o tres veces por semana con los dirigentes de los partidos de la Unidad Popular sin poder transformar al Comité Político de la Unidad Popular en un elemento clave de la toma de decisiones¹⁴.

13. Sobre este punto ver Peter S. Cleaves, *Developmental Processes in Chilean Local Government* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1969), especialmente pp. 41-53.

14. Clodomiro Almeyda, *Reencuentro con mi vida* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1988), pp.177-8 y Puccio, p. 143 y 254.

El trabajo de este Comité resultó difícil porque su presidencia fue rotativa y sus miembros tenían que consultar permanentemente con sus partidos antes de tomar cualquier decisión importante, restándole eficacia a la gestión presidencial¹⁵. El excesivo número de reuniones del Presidente Allende con el Comité apuntan a responsabilidades poco definidas y a un enorme desgaste en el esfuerzo presidencial, para mantener unida a su coalición frente a una férrea oposición. En este contexto una serie de instituciones creadas a nivel presidencial y diseñadas para implementar parte de los programas de gobierno fueron inoperantes. Cabe destacar entre ellas a la Secretaría General de la Juventud (1970); la Secretaría Nacional de la Mujer (1972); la Secretaría Nacional del Poblador (1972) en el ámbito de la movilización y participación políticas¹⁶. Al Consejo Nacional de Desarrollo (1971); Comités Coordinadores de la Administración Provincial y los Consejos Regionales (1971); Comité de Dirección Económica y Planificación (1971) y la Junta Central de Planificación de Equipamiento Social (1972) en las áreas de desarrollo económico, social y regional.

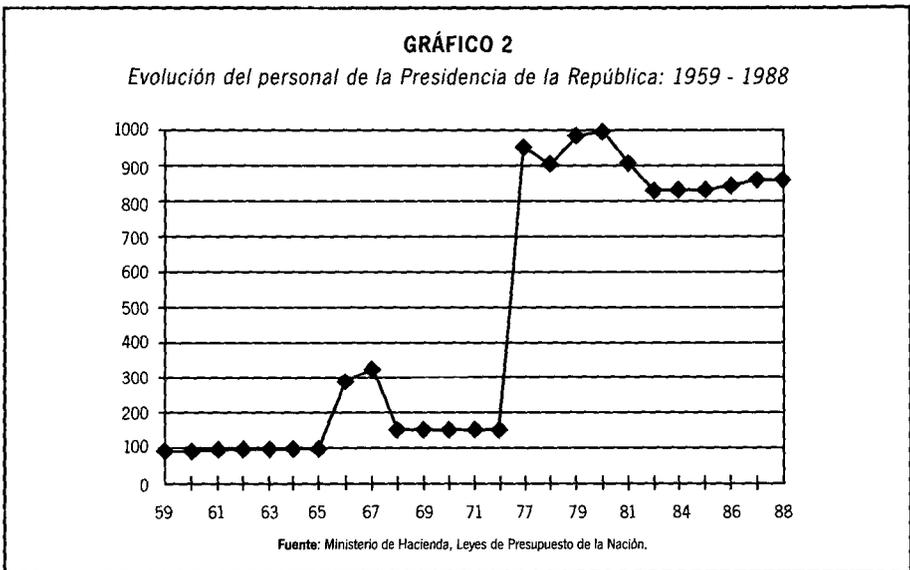
Aparentemente, ningún partido de la coalición deseaba fortalecer el poder presidencial, y la coalición gobernante sentía una natural inclinación a ejercer el poder presidencial en forma colectiva. Más que ejercer un liderazgo por sobre los partidos, tal como lo emprendieron Alessandri y Frei en momentos de crisis, Allende fue forzado a desempeñar el rol de intermediario al interior de su propia coalición y muy en especial dentro de su propio partido¹⁷.

Pinochet: la presidencia de “estado mayor”

Durante el régimen militar el poder presidencial alcanzó su máxima expresión y se instalaron sistemas de asesoría a nivel presidencial propios de las fuerzas armadas, creciendo notoriamente el personal de la presidencia hasta el año 1980, especialmente debido al personal asignado a nivel de la Junta de Gobierno y/o Conducción Superior del Estado y al crecimiento de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) (ver Cuadro N° 4 y Gráfico N° 2). La creación de esta Comisión en 1974 constituyó el

15. Según Luis Vega, un grupo de profesionales asesorados por obreros, campesinos y conocedores de cada problema redactaron los primeros proyectos de ley, inmediatamente después que Allende fue elegido por el Congreso. En la primera semana en el poder el gobierno los aprueba y los somete a consideración del Comité Político de la Unidad Popular, el cual los rechaza a fines de noviembre de 1970. Luis Vega, *La caída de Allende: anatomía de un golpe de Estado* (Jerusalén: Semana, 1983), p. 113.
16. Cabe señalar que la Secretaría General de la Juventud, la Secretaría Nacional de la Mujer y la Secretaría Nacional del Poblador fueron creadas como organismos asesores y dependientes de la Presidencia de la República por el Presidente Allende, con el fin de “difundir el programa del gobierno y elevar el nivel político de las masas populares” en el caso de la Secretaría de la Juventud; para romper con “las limitaciones con que tradicionalmente se le ha discriminado” en el caso de la Secretaría de la Mujer; y de “obtener la participación del poblador organizado en la divulgación y ejecución de las medidas de gobierno y relacionar al gobierno con las organizaciones de masa de los pobladores”, en el caso de la Secretaría de los Pobladores. Ver Decreto N° 2.100, de 29 de diciembre de 1970, que crea la Secretaría General de la Juventud (publicado en el Diario Oficial de 23 de enero de 1971); Decreto N° 1.322 de 6 de septiembre de 1972 que crea la Secretaría Nacional de la Mujer (publicado en el Diario Oficial de 28 de septiembre de 1972); Decreto N° 1.323 de 6 de septiembre de 1972 que crea la Secretaría Nacional del Poblador (publicado en el Diario Oficial de 29 de septiembre de 1972).
17. Ver Tomás Moulian, *Democracia y Socialismo en Chile* (Santiago: FLACSO, 1983), pp. 25-42 y “Allende y la Unidad Popular” en *Revista Análisis* (18 de octubre de 1983), pp. 11-16, y E. Palma, “La Unidad Popular en el Sistema Político Chileno” en Pablo Huneeus, editor, *Chile: el costo social de la dependencia ideológica* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1973), pp. 215-6.

principal mecanismo de acción presidencial para racionalizar, despolitizar y desconcentrar la administración pública a través de un proceso de regionalización político-administrativa del país. En la medida en que el liderazgo colectivo ejercido inicialmente por la Junta de Gobierno se personalizó, especialmente cuando el General Pinochet asumió como Presidente de la República, el Comité Asesor de la Junta de Gobierno se incorporó al Estado Mayor Presidencial, creado en 1977, institución que más tarde se transformaría en el Comité Asesor Presidencial (1981), llegando a tener un total de 130 funcionarios. Este organismo se consolidó definitivamente como Secretaría General de la Presidencia en 1983¹⁸.



En el plano económico la implementación de una economía de mercado requirió de un fuerte proceso de privatización y reformas sociales donde jugaron un rol primordial el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Esta última, dependiendo directamente de la Presidencia, amplió su estructura y cobertura a nivel nacional, entregando importante asesoría a los gobiernos regionales creados por el gobierno militar. De hecho, uno de los crecimientos más notorios dentro de Presidencia fue la creación de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) que, dependiendo de ODEPLAN a nivel nacional, llegaron a tener un personal superior al de su oficina nacional (ver Cuadro N° 4).

Los Consejos de Desarrollo Regional en regiones y el Consejo Económico y Social a nivel nacional integraron como asesores de los Intendentes Regionales y de la Presidencia de la República en materias socioeconómicas a importantes sectores empresariales. Paralelamente, el gobierno intentó movilizar en apoyo del régimen militar a sectores de la

18. Un análisis más detallado sobre este punto se puede encontrar en Carlos Huneeus, "El Ejército y la política en el Chile de Pinochet: su magnitud y alcances", Opciones 14 (mayo-agosto 1988), pp. 89-136.

juventud, la mujer y gremios a través de las respectivas secretarías que se incorporaron a la Secretaría General de Gobierno, encargada de las relaciones políticas del régimen a nivel nacional. Asimismo, se incorporó a representantes de sectores comunitarios y empresariales a los Consejos de Desarrollo Comunal bajo el liderazgo de alcaldes nominados por el gobierno a nivel central¹⁹.

CUADRO N°4

Evolución del personal de la Presidencia de la República: 1977-1988

Dependencia	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Junta de Gobierno (1)	389	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Conducción Superior												
Estado	0	349	349	346	0	0	0	0	0	0	0	0
Oficina de la Presidencia	0	0	0	0	257	257	257	257	257	261	273	273
CONARA	*	10	90	90	90	0	0	0	0	0	0	0
Comité Asesor	0	0	0	0	0	0	106	0	0	0	0	0
Secretaría de la Presidencia	0	0	0	0	0	0	0	115	115	115	115	115
ODEPLAN	252	262	262	259	259	*	211	211	211	217	196	196
SERPLAC	288	263	263	276	276	*	240	240	240	240	261	261
Consejo de Estado	17	17	17	17	17	*	6	6	6	6	6	6
TOTAL PRESIDENCIA	946	901	981	988	899	*	820	829	829	839	851	851

Fuente: Ministerio de Hacienda, Leyes de Presupuesto de la Nación.

(1) No incluye a las Comisiones Legislativas que tienen un staff de 50 miembros hasta 1980; (*) No hay datos.

19. Ver Alfredo Rehren, "El impacto de las políticas autoritarias a nivel local", Estudios Públicos 44 (Primavera 1991), pp. 207-246.

RECLUTAMIENTO DE LOS GABINETES PRESIDENCIALES

Esta sección analiza cómo las dimensiones político-partidistas, ideológico-programáticas, actores sociales movilizados y estilos de liderazgo presidenciales de las cuatro administraciones estudiadas inciden en el reclutamiento y composición de los gabinetes presidenciales²⁰.

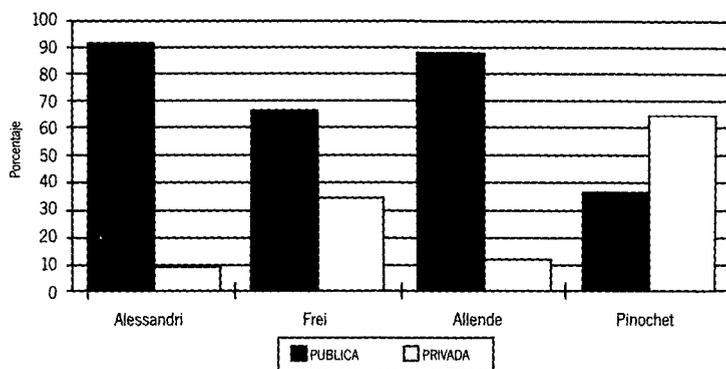
Actividad previa de los ministros

La actividad previa de los ministros muestra qué tipo de hombres escogieron los presidentes para implementar sus programas políticos. Tanto Alessandri, Frei y Allende escogieron hombres cuya experiencia más relevante inmediatamente anterior a asumir sus puestos estaba en el sector público (ver Gráfico N° 3). Esta tendencia es mucho más marcada en Alessandri y Allende. Aunque no resulta sorprendente esta situación para el caso de Allende, dadas las características de su proyecto político estatista, en el caso de Alessandri, dada la naturaleza de su proyecto liberal –donde se favorecen la iniciativa privada y el rol del mercado como mecanismos regulador de la economía–, llama la atención que haya confiado en hombres cuya actividad previa era pública y no privada, en una proporción similar a Allende. Esta similitud de tendencias se podría explicar por el rol que Alessandri asignó al Estado como instrumento regulador y a la confianza que mostró en sus funcionarios como garantes del bien público, más allá de los intereses de los partidos.

En cuanto a ministros con experiencia previa en el sector privado, éstos aparecen representados en el gobierno de Frei en una proporción que triplica a las de Alessandri y Allende. El hecho de que Frei haya incorporado a “hombres nuevos”, por lo general sin experiencia previa en la administración pública, aparece como algo inevitable dado que la Democracia Cristiana nunca antes había estado en el gobierno. Durante el gobierno militar los ministros con experiencia en el sector privado casi duplicarán a aquellos que tuvieron experiencia pública, representando fielmente los gabinetes del gobierno militar las características apolíticas y programáticas del régimen.

20. Para estos efectos se construyó una base de datos con los antecedentes biográficos para un total de 159 ministros del período analizado (1958-1983) que incluye ministerios ocupados, lugar de nacimiento, edad al asumir, colegio de educación secundaria, universidad, profesión y actividad previa más relevante. La base de datos se elaboró tomando las listas oficiales de ministros y subsecretarios de las cuatro presidencias publicadas por la Biblioteca del Congreso, Contraloría General de la República y Revista de Legislación y Documentación en Derecho y Ciencias Sociales. Los antecedentes biográficos se obtuvieron de distintas ediciones del Diccionario Biográfico de Chile (1959-1961; 1962-64; 1965-67; 1968-1970; 1972-74). La información recopilada es bastante completa para los períodos de Alessandri, Frei y Pinochet, existiendo menos datos disponibles para el período de Allende.

GRÁFICO 3
Actividad previa de los ministros



Composición profesional, educacional y generacional de los gabinetes

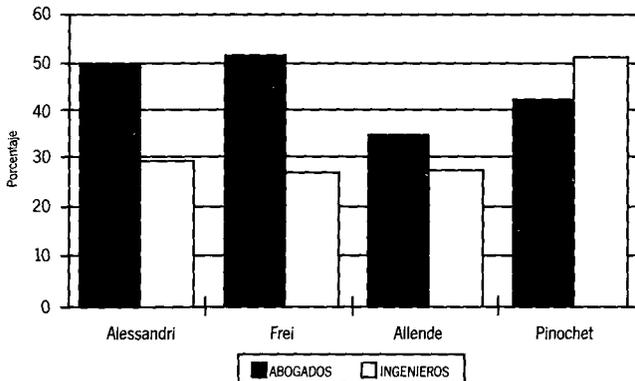
Los datos contenidos en el Cuadro N° 5 señalan que los cuatro presidentes analizados reclutaron a sus ministros preferentemente de las carreras de Derecho e Ingeniería, observándose una tendencia a favorecer profesiones similares a las de cada presidente, especialmente en cargos de confianza. A pesar de que en los gabinetes de Alessandri hay un 50% de abogados, los cargos claves en el área económica estuvieron en manos de ingenieros civiles. De la misma manera, Frei confió en los abogados, incluso en algunas carteras técnicas como economía. Allende favoreció en mayor medida que las administraciones anteriores el nombramiento de ingenieros comerciales, especialmente en los ministerios del área económica, iniciando una tendencia que se consolidará durante el régimen militar. El gobierno del General Pinochet, excluyendo de su análisis a los ministros militares, confió en los ingenieros (ver Gráfico N° 4), y muy especialmente en los ingenieros comerciales más que ninguna de las tres administraciones anteriores.

CUADRO N° 5
Composición Profesional de los Gabinetes Presidenciales
 (en porcentaje)

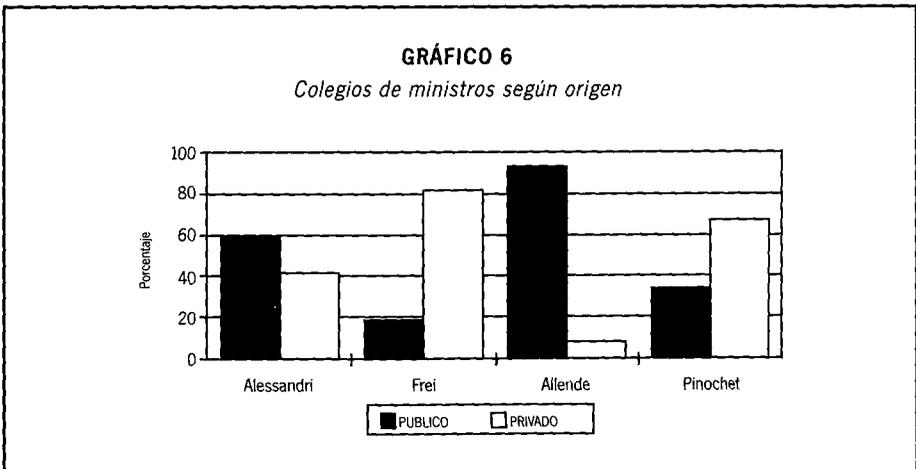
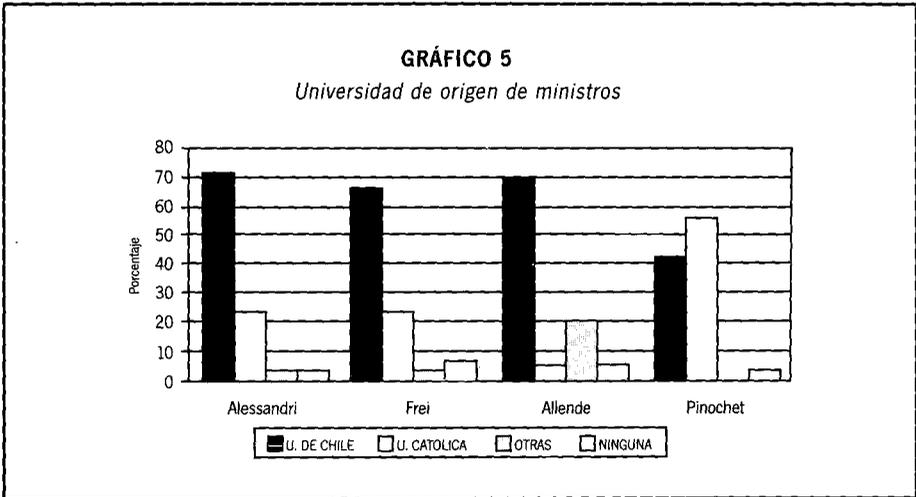
Profesión	Alessandri	Frei	Allende	Pinochet	Total
Abogado	50 (17)	52 (15)	35 (10)	43 (15)	57
Ingeniero	20 (7)	21 (6)	7 (2)	20 (7)	22
Ing. Agrónomo	6 (2)	3 (1)	7 (2)	6 (2)	7
Ing. Comercial	3 (1)	3 (1)	14 (4)	26 (9)	15
Médico	12 (4)	7 (2)	17 (5)	3 (1)	12
Profesor	3 (1)	3 (1)	7 (2)	0 (0)	4
Periodista	0 (0)	0 (0)	7 (2)	0 (0)	2
Diplomático	3 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1
Ninguna	3 (1)	7 (2)	7 (2)	3 (1)	6
TOTAL ^(a)	100 (34)	100 (29)	100 (29)	100 (35)	127
Sin datos	(2)	(0)	(18)	(5)	(25)

(a) Excluye ministros militares.

GRÁFICO 4
Composición Profesional de los Gabinetes Presidenciales



La elite tecnocrática que incorpora Pinochet al gobierno militar trae aparejados importantes cambios en la educación universitaria y secundaria de quienes forman la elite gobernante. Mientras hasta el gobierno de Allende fue claro el dominio de la Universidad de Chile, la Universidad Católica se transforma en el origen de aproximadamente un 55% de los cargos ministeriales del gobierno militar, proceso que es fortalecido especialmente por la formación en ella de los chicanos (ver Gráfico N° 5). Otras universidades no juegan un rol importante a este respecto, con la excepción del gobierno de Allende. Aparejado con lo anterior, debe resaltarse que la mayor parte de los ministros también dejan de haber sido formados en escuelas públicas para representar a un número bien determinado de colegios privados católicos, situación que contrasta con la formación laica y pública de los gabinetes de Alessandri y Allende. Sin embargo, esta tendencia fue mucho más pronunciada durante el gobierno de Frei, cuyos ministros en un 80 por ciento de los casos habían sido formados en colegios privados católicos (ver Gráfico N° 6 y Cuadro N° 6).

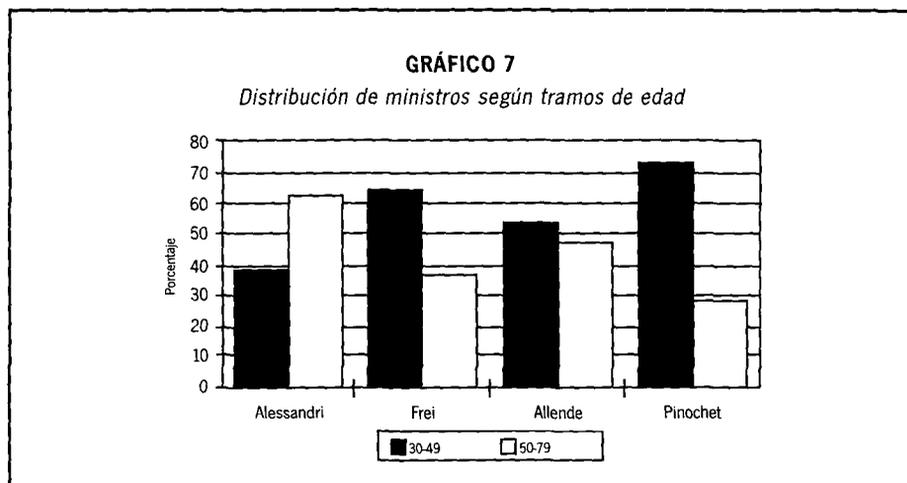


CUADRO N° 6
*Colegios de origen de ministros**

Colegios	Alessandri	Frei	Allende	Pinochet	Total
PÚBLICOS					
Instituto Nacional	4	2	7	4	17
Instituto Barros Arana	3	-	4	1	8
Liceo Aplicación	1	1	3	-	5
Liceo de Chillán	1	-	2	-	3
Liceo Amunátegui	1	-	1	1	3
Liceo La Serena	2	-	-	-	2
Liceo Concepción	-	-	2	-	2
Liceo N° 5	-	-	1	1	2
Liceo San Felipe	-	-	1	-	1
Liceo N° 7 de Niñas	-	-	-	1	1
Liceo de Cauquenes	1	-	-	-	1
Liceo de Valparaíso	1	-	-	-	1
Liceo de Linares	1	-	-	-	1
Liceo de Curicó	-	1	-	-	1
Liceo de Temuco	-	1	-	-	1
Liceo Nocturno	-	-	1	-	1
Inst. Sup. Comercio	1	-	-	-	1
Escuela Naval	-	-	1	-	1
Escuela Militar	-	-	1	-	1
Total públicos	16	5	24	8	53
PRIVADOS					
Liceo Alemán	5	3	1	2	11
Colegio Alemán	-	1	-	2	3
Instituto Andrés Bello	1	2	-	-	3
Col. Hispanoamericano	-	-	-	2	2
Grange	-	-	-	2	2
Colegio San Luis	-	1	-	-	1
Scuola Italiana	-	-	-	1	1
Sagrados Corazones	2	6	1	7	16
San Ignacio	1	4	-	2	7
Verbo Divino	-	-	-	3	3
Saint George	-	2	-	1	3
Liceo San Agustín	2	-	-	-	2
San Pedro Nolasco	2	-	-	-	2
I. Alonso de Ercilla	-	2	-	-	2
Instituto Ariztía	-	-	1	-	1
I. San José de Temuco	-	1	-	-	1
Total Privados	13	22	3	22	60
TOTAL	29	27	27	30	113

* Considera sólo ministros civiles y no militares.

En términos generacionales, la naturaleza de la coalición de partidos que apoya a Alessandri, hace que estén presentes en sus distintos gabinetes las últimas olas de liderazgos afines a los partidos Liberal, Conservador y Radical. Por ende, sus ministros estarán en un 60 por ciento sobre los 50 años de edad. Las nuevas generaciones que encuentran expresión en la Democracia Cristiana, los partidos de izquierda de la Unidad Popular y en el propio régimen militar incidirán en que sus gabinetes estén en su mayoría formados por ministros bajo los 49 años de edad, tendencia que es más fuerte en los gobiernos de Frei y Pinochet (ver Gráfico N° 7).



LA DINÁMICA DE LOS CAMBIOS DE GABINETE

La naturaleza e intensidad de los cambios ministeriales presentan diferencias sustantivas en cada administración, respondiendo cada caso a dinámicas políticas distintas que se analizan a continuación.

Los Gabinetes de Alessandri

Los cambios de gabinete de Alessandri disminuyen en intensidad en la medida que su período termina. Sin embargo, los dos primeros cambios son casi totales, involucrando un 85% del total de miembros del gabinete (ver Gráfico N° 8). Ambos responden a la incorporación de representantes de los partidos políticos en su gabinete de independientes, correspondiendo el primer cambio a la incorporación de liberales y conservadores. En el segundo, después de las elecciones parlamentarias de 1961, se incorporan cuatro ministros radicales. El tercero marca la retirada de los radicales por las discrepancias que éstos tienen con las políticas de Alessandri para resolver los problemas socioeconómicos del país. Este último está marcado por la inminencia de las elecciones presidenciales de 1964, ante las cuales los tres partidos optan por alejarse del Ejecutivo para apoyarlo solamente en el Congreso.

CUADRO N° 7
Cambios Ministeriales en la Presidencia de Jorge Alessandri
(1958-1964)

Ministerios	3-11-58	15-9-60	26-8-61	26-9-63	17-12-63
Interior	Ortúzar Sótero del Río (a)	Sótero del Río	Sótero del Río	Sótero del Río	Sótero del Río
Relaciones					
Exteriores	G. Vergara	G. Vergara	Martínez	Martínez	Philippi
Justicia	Philippi	Ortúzar(b)	Ortúzar	Ortúzar	Ortúzar
Obras Públicas	Pérez	Pinto	Pinto	Pinto	Pinto
Trabajo	Gomién	Gálvez	Gálvez	Schweitzer	Schweitzer
Educación	Cereceda	Moore	Barros (c)	Garretón	Garretón
Agricultura	Saelzer	Casanueva	Sandoval	Alfonso (d) Barbosa	Barbosa
Economía	R. Vergara	Philippi	Escobar	Philippi	Pereira
Hacienda	R. Vergara	Figueroa	Mackenna(e)	Mackenna	Mackenna
Defensa	Vial	Vial	Fernández(f); Pereira	Vial	Vial
Minería	R. Vergara	Serrano	Chaná Prieto(g)	Palacios	Palacios
Salud	Gomién	Sótero del Río	Cid	Rojas	Rojas
Tierras	Philippi	Bahamonde	Philippi	Peña	Barbosa Varas (h)

Fuente: Unidad de Labor Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

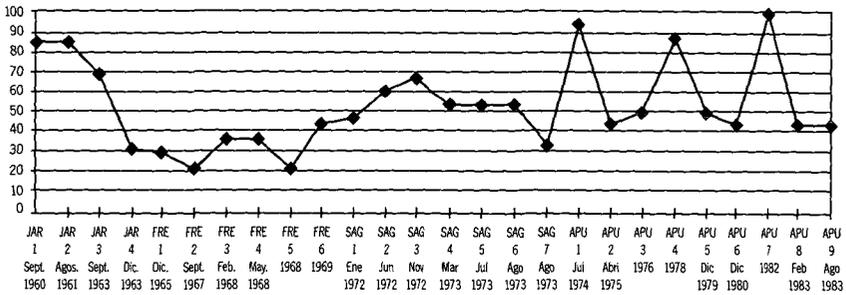
Notas: (a) Sótero del Río reemplazó a Ortúzar en el Ministerio del Interior el 19-1-59; (b) Ortúzar asume el Ministerio de Justicia el 5-9-60; (c) Barros asume Educación el 5-10-61; (d) Pedro Enrique Alfonso había asumido el 1-8-63, pero sólo permaneció en el cargo hasta el 14-9-63; (e) Luis Mackenna S. fue nombrado el 18-10-61; (f) Fernández asumió el 25-4-61 y fue reemplazado en forma interina por Enrique Bahamonde el 18-7-61 y finalmente en el cambio de gabinete asume Pereira; (g) Chaná asume el 26-10-61 y es reemplazado el 30-3-62 por Joaquín Prieto; (h) Barbosa es reemplazado el 6-5-64 por P. Varas.

El "Gabinete de los Gerentes"

El primer gabinete de Alessandri se caracterizó por estar integrado por personalidades y técnicos independientes. Debido a su composición tecnocrática fue denominado "gabinete de gerentes". Sin embargo, como hemos señalado, su composición fue eminentemente de personeros con experiencia en el sector público. El liderazgo económico se concentra en un triministro, Roberto Vergara H., quien ejerce simultáneamente los ministerios de Hacienda, Economía y Minería. Vergara incorpora asesores técnicos con experiencia en el

GRÁFICO 8

*Evolución de los cambios de gabinete por período presidencial
(en porcentaje del gabinete total)*



sector privado a la gestión pública, especialmente a nivel de subsecretarías. Julio Philippi ocupa dos carteras, reduciendo a nueve el número de los ministros para un total de trece ministerios.

Segundo Gabinete o “gabinete cuasi-político” (15-9-60)

El rechazo por unanimidad en el Senado (incluyendo a los propios partidos Liberal y Conservador que apoyaban al gobierno) a un proyecto del triministro Vergara para imponer un impuesto de un 1% a las rentas de empleados y obreros y las críticas abiertas a los Ministros del Trabajo, Obras Públicas, Agricultura y Educación causaron el primer cambio de gabinete. Se incorporan siete nuevos ministros, entre los cuales hay cuatro técnicos (dos funcionarios antiguos de CORFO; un funcionario del Ministerio de Agricultura y un ex-Contralor) y tres políticos, uno del Partido Conservador y dos del Partido Liberal, en las carteras de Minas, Trabajo y Educación respectivamente. El manejo de Hacienda continúa sin embargo en las manos del equipo de Vergara, al asumir Eduardo Figueroa, antiguo funcionario de CORFO y Presidente del Banco Central en reemplazo del ex-ministro Vergara. En esta oportunidad los ministros políticos son autorizados por sus respectivos partidos para ingresar al gobierno y el “gabinete de gerentes” se transforma en un “gabinete cuasi-político”.

Tercer Gabinete o “gabinete político” (26-8-61)

La crisis provocada por la renuncia del Ministro de Minería con comunicación al Partido Conservador provoca un distanciamiento entre el Presidente y ese partido. Lo anterior se ve agravado por la disminución de la votación de los Partidos Liberal y Conservador en la elección parlamentaria de 1961, donde ambos alcanzan menos de un 30% de los

escaños. El Presidente queda sin el apoyo necesario para sustentar un veto presidencial, especialmente en proyectos que tendían a desvirtuar su política salarial y de reajustes. Teniendo el Partido Radical un peso parlamentario decisivo que le permitía obstruir las iniciativas del gobierno, Alessandri acuerda la incorporación de cuatro ministros radicales en Relaciones Exteriores, Economía, Agricultura y Salud que le dan garantías de continuidad a su programa. Sin embargo, el Partido Radical, pese a su cooperación no desiste de sus objetivos programáticos (reforma agraria y tributaria entre otros) para restablecer la tranquilidad, equidad social y bienestar ante la ola de huelgas y paros concertados que enfrenta el país²¹. El “gabinete cuasi-político” se transforma definitivamente en un “gabinete político”.

Cuarto Gabinete o “gabinete administrativo” (26-9-63)

La política económica de Alessandri y las bases de apoyo social que sustentan al radicalismo llevan a continuas tensiones de gabinete. Así lo reflejan las numerosas peticiones y huelgas iniciadas por los profesores, sector de la salud y gremios del sector privado, lo que provoca conflictos entre los ministros radicales del gabinete y el Partido Radical, dada su doble lealtad hacia el presidente y hacia el partido. La situación hace crisis cuando un proyecto de ley redactado por Salvador Allende, que otorga un crédito al sector salud para finiquitar una huelga, es aprobado por senadores de oposición y radicales. Los cuatro ministros radicales en conjunto con el resto del gabinete presentan su renuncia en forma colectiva, por contradecir dicho proyecto la política económica del gobierno y las facultades del Ejecutivo en materia de gasto público. Dicho texto dice en parte:

La presencia de personeros políticos en el Gobierno debe significar el apoyo leal de los partidos a quienes representan; la falta de dicho apoyo constituye una grave transgresión a los principios elementales de responsabilidad política que debe caracterizar la actuación parlamentaria. Esta transgresión es más grave cuando lo que está en juego es el principio de autoridad, base esencial de todo buen gobierno²².

En vísperas de las elecciones presidenciales de 1964, la censura a los ministros radicales por parte del Partido Radical no se hizo esperar, y una nueva reorganización ministerial dio origen a un “gabinete administrativo”. Los tres partidos –Radical, Liberal y Conservador– ofrecen su colaboración al presidente sin asumir responsabilidades directas en el Ejecutivo, pero prestándole desde el Congreso todo su apoyo para llevar adelante sus programas. El nuevo gabinete es formado nuevamente por técnicos independientes pero con consulta a los partidos. A su vez, los partidos acuerdan apoyar un veto presidencial sustitutivo al proyecto de salud. Con este gabinete y dos cambios adicionales menores termina Alessandri su período presidencial.

Los Gabinetes de Frei

El gobierno de Frei es el primero que forma un gabinete de partido único, a pesar de estar en minoría en el Senado. Ante las elecciones parlamentarias de 1965, los demócratacristianos abrigan esperanzas de que la magnitud del triunfo electoral de Frei y

21. “Declaración del Partido Radical sobre su ingreso al gabinete”, El Diario Ilustrado, 27 de agosto de 1961.

22. Vea, 19 de septiembre de 1963, p. 8.

su carisma los conducirán al control del Congreso. Sin embargo, a pesar de ser mayoría en la Cámara de Diputados, permanecen en minoría en el Senado. No obstante, Frei no adecua su gabinete a la nueva relación de fuerzas políticas y continúa con un gabinete demócratacristiano durante todo el resto del período. A lo largo de su gobierno el partido exigirá permanentemente "el pase" a todos los militantes que el presidente llame a su gabinete y se inmiscuirá en las prerrogativas administrativas de algunos ministros cuando afecten a miembros del partido.

La intensidad de los cambios de gabinete durante el gobierno de Frei exhibe un comportamiento distinto a los de Alessandri. En primer lugar, los cambios son de menor intensidad, entre un 20 a un 40%. Segundo, se concentran en el tercer año de gobierno (1968), vale decir en la mitad del período de gobierno, y ocurren con una frecuencia mucho mayor que la de Alessandri (en febrero y mayo de 1968, más otros cambios aislados de ministros durante el resto del año). Y finalmente, representan un ritmo ascendente a lo largo del período, alcanzando en 1969 su intensidad más alta, después de un proceso de creciente agitación social y de la sublevación del Regimiento Tacna (ver Gráfico N° 8). Este último hecho significó el alejamiento del único ministro militar que Frei incorporó al gabinete para solucionar la falta de entendimiento de la Democracia Cristiana con los militares. A pesar de ser un gobierno unipartidista, los conflictos surgen al interior de la Democracia Cristiana por el ritmo de los cambios a imponerse al programa reformista y a la tensión creciente entre el Presidente Frei y su propio partido en relación a la gestión de algunos de sus ministros.

La aprobación tácita del principio de que los ministros no sólo son de confianza del presidente, sino del partido de gobierno y que si el partido les retira el "pase" deben renunciar, aunque sigan contando con la confianza presidencial arruinaba el régimen presidencial²³.

A diferencia de la administración de Alessandri, los cambios de gabinete no obedecen a la recomposición de las fuerzas políticas en el Congreso, sino a la pugna de fracciones al interior del partido gobernante²⁴.

Primer Gabinete (3-11-64)

Salvo Bernardo Leighton y Gómez Millas, ninguno de los integrantes del primer gabinete de Frei habían desempeñado cargos de significación política o administrativa en el pasado. Sin embargo, incorpora a Sergio Molina como Ministro de Hacienda, uno de los colaboradores de Alessandri en la implementación de una nueva Dirección de Presupuesto del mismo ministerio a fines de los cincuenta. Asimismo, concentra en el biministro Trivelli las carteras de Agricultura y Tierras, ambas vitales para la formulación y puesta en marcha de la reforma agraria, uno de los programas claves del gobierno. Trivelli junto

23. William Thayer, *Segunda Fila* (Santiago: Ediar-Cono Sur, 1987), p. 78.

24. Ver Patricio Dooner, *Cambios Sociales y Conflicto Político: el conflicto político durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)* (Santiago: CPU-ICHEH, 1984); Ricardo Yocelvezky, *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1987), especialmente el capítulo 7; Michael Fleet, *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1985), capítulo 3.

con Gabriel Valdés en Relaciones Exteriores y Valdivieso en Salud serán los únicos tres ministros que permanecerán en sus cargos durante todo el periodo.

El único independiente será Willian Thayer en Trabajo, quien será duramente criticado por los sectores “rebeldes” hasta que se produce la crisis de 1968 y Frei optará entre otros cambios –como más tarde será la estrategia de Allende frente a las acusaciones constitucionales– por un enroque, cambiándolo al Ministerio de Justicia (ver Cuadro N° 8).

La permanencia de Thayer, fuertemente respaldado por Frei, se explica por su experiencia profesional en el ámbito de materias laborales, la cual será puesta a prueba para contener las huelgas periódicas destinadas a obtener reajustes de sueldos, deteriorando así la política antiinflacionaria del Presidente Frei. Thayer parece haber sido parte importante de la estrategia DC de crear un paralelismo sindical que pudiera competir con la Central Unica de Trabajadores, dominada por la izquierda comunista y socialista.

Segundo Gabinete (16-12-65)

El primer gabinete permanece sin ningún cambio hasta que no es aprobada la creación del Ministerio de Vivienda por el Congreso, ministerio que asume el empresario Modesto Collados, hasta ese entonces en Obras Públicas. Para evitar interferencias políticas de una burocracia heredada y ante la negativa del Senado de apoyar la creación de un Ministerio de Promoción Popular, la DC diseña una estrategia alternativa proponiendo una nueva estructura burocrática, políticamente afín al partido. En el Ministerio de Vivienda la DC cobijará el núcleo estratégico de Promoción Popular y manejará desde allí los problemas de vivienda de los sectores populares urbanos que desea capitalizar políticamente²⁵. El nombramiento de Edmundo Pérez Zujovic en Obras Públicas enfrentó una oposición de la directiva de su partido, pero Frei con una amenaza de dimisión de la totalidad del gabinete logró vencer las resistencias²⁶.

Este gabinete renunció colectivamente en enero de 1967 cuando el Senado negó al presidente Frei el permiso para viajar a los Estados Unidos. Si bien Frei confirmó a todo el gabinete, según el Ministro Leighton, se consideró por primera vez la posibilidad de incluir a los Jefes de las Fuerzas Armadas en el seno del gobierno, como una manera de fortalecer la gestión presidencial²⁷. Si bien esta alternativa no se concretó, volverá a emerger nuevamente hacia fines del periodo demócratacristiano. Esto constituye un antecedente interesante a considerar, dado el curso que tomarán los eventos durante la presidencia de Allende, especialmente cuando el poder presidencial se siente amenazado en sus prerrogativas. En septiembre de 1967 se introducen cambios mínimos a este gabinete.

25. Ver Peter Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press, 1975).

26. Bernardo Leighton, *Ministro del Interior hasta julio de 1968, sostuvo que “había que buscar acuerdo en las cosas importantes con el Presidente de la República y que, en caso de no lograrse, debía primar la opinión del Presidente”, en Otto Boye, Hermano Bernardo: 50 años de vida política* (Santiago: Editorial Aconcagua, 1986), p. 149.

27. *La Nación*, 20 de enero de 1967.

CUADRO N° 8

*Cambios Ministeriales en la Presidencia de Eduardo Frei
(1964-1970)*

Ministerios	3-11-64	16-12-65	7-9-67	15-2-68	2-5-68	1968 (1)	1969 (1)
Interior	Leighton	Leighton	Leighton	Leighton	Leighton	Pérez Zujovic (a)	Rojas (b)
Relaciones							
Exteriores	Valdés	Valdés	Valdés	Valdés	Valdés	Valdés	Valdés
Economía	Santa María	Santa María	Pérez Zujovic	Zaldívar	Carmona	Krauss (c)	Figueroa(d)
Minería	Simián	Hales (e)	Hales	Hales	Hales	Hales	Hales
Hacienda	Molina	Molina	Molina	Sáez	Zaldívar	Zaldívar	Zaldívar
Educación	Gómez Millas	Gómez Millas	Gómez Millas	Gómez Millas	Pacheco (f)	Pacheco	Pacheco
Justicia	Rodríguez	Rodríguez	Rodríguez	Thayer	Thayer	Castillo (g)	Lagos (h)
Defensa	Carmona	Carmona	Carmona	Carmona	Marambio	Marambio	Ossa (i)
Obras Públicas							
y Transportes	Collados	Pérez Zujovic	Ossa	Ossa	Ossa	Ossa	Celedón(j)
Vivienda		Collado	Hamilton(k)	Hamilton	Hamilton	Hamilton	Donoso(l)
Agricultura	Trivelli	Trivelli	Trivelli	Trivelli	Trivelli	Trivelli	Trivelli
Tierras	Trivelli	Castillo	Castillo	Trivelli (m)	González (n)	González	González
Trabajo	Thayer	Thayer	Thayer	León	León	León	León
Salud	Valdivieso	Valdivieso	Valdivieso	Valdivieso	Valdivieso	Valdivieso	Valdivieso

Fuente: Unidad de Labor Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional.

Notas: (1) Con posterioridad al 2 de mayo de 1968, último cambio parcial de gabinete, se suceden solamente cambios individuales. Las letras entre paréntesis indican cambios individuales fuera de los cambios generales detectados: (a) 9-7-68; (b) 15-7-69; (c) 30-9-68; (d) 5-9-69; (e) 21-10-66; (f) 4-3-68; (g) 14-8-68; (h) 26-6-69; (i) 22-10-69; (j) 12-11-69; (k) 10-8-66; (l) 9-10-68; (m) 14-12-67; (n) 21-5-67;

El Tercer Gabinete (15-2-68) y los cambios de 1968

El año 1968 marca el fin del “período de confianza de dos años” que Jorge Cash, asesor político de Frei, había solicitado al Consejo Nacional del PDC en abril de 1965²⁸. Las tensiones entre el gobierno y el partido aumentan a raíz del proyecto de reajuste de sueldos presentado para 1968 por el Ministro de Hacienda. El proyecto es fuertemente criticado por el partido, debido a la implantación simultánea de “bonos de ahorro obligatorio” para compensar el efecto inflacionario de dicho reajuste y contribuir a formar un “Fondo de Capitalización”. Como consecuencia de la crisis, el gabinete manifiesta que dicha política debe ser aprobada por el partido como prerrequisito para continuar como ministros.

Frei opta por liberarse de las presiones de su partido en la gestión económica y, ante la renuncia de su Ministro de Hacienda, incorpora a otro técnico, Raúl Sáez, al mismo ministerio. Fuertemente resistido por su “realismo económico”, el partido defiende la nominación de un hombre de sus filas y apoya a Andrés Zaldívar para su inclusión en la cartera de Economía como compensación. Sáez va a tener una permanencia de menos de dos meses en el gabinete para ser reemplazado definitivamente por Zaldívar en mayo de 1968. Sin embargo, una nueva fórmula permite zanjar las diferencias respecto al bono de ahorro obligatorio con el partido y la oposición en el Congreso. Simultáneamente, asume como jefe del gabinete político y ocupando el Ministerio del Interior, Edmundo Pérez Zujovic. El gobierno denomina al nuevo gabinete *gabinete de la consolidación*.

La inquietud salarial expresada en amenazas de renuncias masivas por parte de oficiales del Ejército en mayo de 1968 introduce una fuente adicional de tensión, provocando un cambio en la Comandancia en Jefe del Ejército y la incorporación al gabinete del primer militar, el General Tulio Marambio en Defensa. El mal manejo de la situación salarial de los militares por parte de la nueva dupla en la Comandancia en Jefe y en Defensa llevará a la crisis del “Tacnazo” en 1969, que termina con la renuncia de ambos personeros y provoca la crisis más grave del gobierno de Frei.

Los Gabinetes de Allende

Un análisis de la dinámica de los cambios de gabinete de Allende permite visualizar la magnitud de la crisis de gobierno. La intensidad de los cambios, comparada con las administraciones anteriores, aumenta con el ascenso al poder de la Unidad Popular. En el transcurso de sólo tres años de gobierno se suceden siete cambios ministeriales, produciéndose cuatro de ellos en los últimos seis meses de gobierno, durante los cuales se cambia más de un 50% de los ministros (ver Gráfico N° 8). Además, cada gabinete tiene una escasa duración; así, los últimos cinco gabinetes duraron 145, 100, 28, 26 y 14 días respectivamente²⁹.

28. Ana María Portales, “Los conflictos internos en el Partido Demócrata Cristiano durante la primera etapa del gobierno de Eduardo Frei (1964-1969)”, Contribuciones N° 51 (FLACSO), diciembre de 1987, p. 14.
29. Edy Kaufman, Crisis in Allende's Chile: New Perspectives (New York: Praeger, 1988), p. 222.

CUADRO N° 9
Cambios Ministeriales en la Presidencia de Salvador Allende
(1970-1973)

Ministerios	20-10-70	23-1-72	17-6-72	2-11-72	27-3-73	5-7-73	2-8-73	28-8-73
Interior	Tohá/Ríos	Del Canto	Del Canto* Suárez**	Prats	Espinoza	Briones	Letelier	Briones
Relaciones								
Exteriores	Almeyda	Almeyda	Almeyda	Almeyda	Almeyda	Letelier	Almeyda	Almeyda
Economía	Vuskovic	Vuskovic	Matus	Flores	Millas	Cademártori	Cademártori	Cademártori
Hacienda	Zorrilla	Zorrilla	Millas	Arellano	Flores	Flores	Montero	Montero
Defensa	Ríos*/ Tohá**	Tohá	Tohá	Tohá	Tohá	Almeyda	Prats	Letelier
Educación	Astorga	Ríos	Palma	Tapia	Tapia	Enríquez	Enríquez	Enríquez
Salud	Jiménez*/ Concha**	Concha	Concha	Jirón	Jirón	Jirón	Jirón	Lagos
Vivienda	Cortés*/ Benitez**	Cantuarias	Matte	Matte	Matte	Matte	Palma	Ramirez
Trabajo	Oyarce	Oyarce	Baltra	Figueroa	Figueroa*	Godoy	Godoy	Godoy
Agricultura	Chonchol	Chonchol	Chonchol	Calderón	Hidalgo Tohá**	Torrealba*/ Tohá**	Tohá	Tohá
Tierras	Martones	Martones	Martones	Martones	Cuéllar	Cuéllar	J. Sepúlveda	J. Sepúlveda
Obras Públicas	Barraza	Barraza	Barraza Arellano**	Huerta*/ Arellano**	Martones Magliocchetti**	Martones	Ruiz*/ Magliocchetti**	Magliocchetti
Minería	Cantuarias	Yunk*/ Palacios**	Arrate*/ Lebón**	C.Sepúlveda	Bitar*	Ramírez	Ramírez	González
Justicia	Cruz	Sanhueza*/ Tapia**	Tapia	Insunza	Insunza	Insunza	Insunza	Insunza
Secretario General de Gobierno	Suárez	Suárez	Suárez*/ Del Canto**	Del Canto	Palma	Palma	Flores	Flores

Fuente: Edy Kaufman, Crisis in Allende's Chile: New Perspectives (New York: Praeger, 1988), pp. 221.

*Dejaron el ministerio entre la formación de gabinetes y no fueron reemplazados antes de la formación del próximo; ** Asumieron en el periodo comprendido entre la formación de gabinetes

El Primer Gabinete y la acusación constitucional contra el Ministro Tohá (4 de noviembre de 1970 al 23 de enero de 1972)³⁰

El primer gabinete tuvo una duración de 460 días con sólo algunos cambios hasta enero de 1972, cuando se desencadenó la crisis con la Democracia Cristiana. En este período afloran las principales tensiones, causadas por la estrategia del gobierno para implementar el Área de Propiedad Social de la economía. Para evadir negociar su proyecto en el Congreso, la Unidad Popular opta por implementarlo a través de las prerrogativas administrativas del Ejecutivo. Las requisiciones, intervenciones y tomas de industrias generan un proceso de anarquía, fomentado por los sectores más radicales de gobierno que el Ejecutivo no puede controlar.

La oposición mayoritaria de la Cámara inicia una acusación en contra del Ministro del Interior, Jaime Tohá, por supuestamente renunciar a mantener el orden público, apoyar la violencia política organizada y restringir las libertades de expresión y reunión. Constituyéndose en un juicio político al gobierno, la acusación intenta destituir al ministro con la más alta jerarquía política. De prosperar, se abrían posibilidades para que la oposición pudiera destituir a otros ministros cuya gestión desestimara, ciñéndose una amenaza sobre las prerrogativas del Ejecutivo. Al aprobarse la acusación, Tohá queda suspendido de su cargo, sin antes desvirtuar las acusaciones en los mismos términos que las expondrá después ante el Tribunal Constitucional, ante la cuestión previa de inconstitucionalidad votada por el Senado:

el juicio político no da, por sí mismo, origen a una inhabilidad, la que sólo vendría a configurarse cuando, atendida la entidad del delito, la justicia ordinaria condenare al acusado. Antes de que ello suceda, el Presidente de la República conserva íntegramente su facultad para nombrar, mantener o remover a esa persona del cargo de Ministro de Estado³¹.

Ante la acusación de la Cámara y posterior suspensión de su cargo, y amparado en esta argumentación, Allende nombra a Tohá inmediatamente Ministro de Defensa, lo que provoca serios estragos en la estrategia opositora y un serio desafío al Congreso. El fallo del Tribunal Constitucional a favor del gobierno y la absolución de los cargos que se imputaban al ministro del Interior por parte de los Tribunales de Justicia, no hicieron sino ratificar su nombramiento en la cartera de Defensa. Simultáneamente la Cámara aprueba una reforma constitucional de las áreas de la economía basada en un proyecto DC, que deroga las disposiciones administrativas que permitan las intervenciones del Ejecutivo y requiere que las expropiaciones sean objeto de una ley individual en cada caso. El presidente rechaza promulgar dicha reforma³².

Del "Paro de Octubre de 1972" al Golpe Militar de Septiembre de 1973³³

Estos once meses resultan cruciales para el desmoronamiento del gobierno de la Unidad Popular y muestran la falta de coherencia organizativa para responder a una serie de

30. La discusión de esta sección está basada en el libro de Joan Garcés, *Revolución, Congreso y Constitución: El Caso Tohá* (Santiago: Quimantú, 1972). Ver también Eduardo Novoa, "El difícil camino de la legalidad" en Andrés Echeverría y Luis Frei, *compiladores, 1970-1973: la lucha por la juridicidad en Chile Tomo I* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1974).

31. *Defensa del Ministro Tohá ante el Tribunal Constitucional, 19 de enero de 1972*, en Joan Garcés, *Revolución Congreso y Constitución*, p. 108

32. Ver Manuel A. Garretón y Tomás Moulán, *Análisis coyuntural y proceso político: las fases del conflicto en Chile (1970-1973)* (San José, Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1978).

33. Esta sección está basada en los análisis efectuados por Joan Garcés, en *El Estado y los problemas tácticos del gobierno de Allende* (Madrid: Siglo XXI, 1974), *Allende y la experiencia chilena* (Barcelona: Ariel, 1976) y Kaufman, *Crisis in Allende's Chile*.

crisis de contingencia que se suceden rápidamente. Después de la fallida acusación constitucional contra el Ministro Tohá, se suceden una serie de movilizaciones masivas y ocupaciones de fábricas; la intervención de los militares en la búsqueda de armas y varios Estados de Emergencia decretados por el Ejecutivo introducen gradualmente a los militares como instrumento de las políticas de gobierno, hasta terminar en el Paro de Octubre de 1972. Ante el fracaso de las negociaciones con la DC y el recrudecimiento de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria, Allende intenta dar mayor cohesión al gobierno y respaldar al Ejecutivo incorporando a tres militares y dos miembros de la CUT a su gabinete. Intenta así ganar tiempo hasta las elecciones de marzo de 1973, donde debe dilucidarse el empate político que produce el equilibrio de fuerzas en el Congreso.

La incorporación institucional de los militares con sus tres Comandantes en Jefe fue resistida por los sectores del Partido Socialista y del MAPU que insistían en la capacidad disuasiva de las masas y en la unión de los soldados junto a la clase obrera para luchar contra la burguesía. Si la participación de las FF. AA. fue cuestionada desde un comienzo dentro del Ejército y la Marina, la posición de estos sectores de la Unidad Popular “aisla al Presidente de importantes sectores de las FF. AA. para enfrentar el conflicto con la oposición” y termina finalmente aislando al General Prats del Cuerpo de Generales³⁴. La dificultad de imponer una conducción política unitaria y las discrepancias tácticas provocan una excesiva lentitud en la toma de decisiones, no logrando la Unidad Popular ajustar su organización interna a una nueva realidad.

En las elecciones de marzo de 1973 la oposición no obtiene la mayoría que buscaba pero continúa controlando el Congreso. Esto le permite rechazar los proyectos, modificarlos y obstruirlos, pero no contralegislar, dado que el Jefe de Estado, mediante el mecanismo de la “urgencia”, puede postergar la discusión parlamentaria de los proyectos de ley de la oposición casi indefinidamente. Además, mediante los vetos, particularmente el supresivo, que requiere de los dos tercios de los parlamentarios para ser desestimados –y que la oposición no tiene–, ésta queda virtualmente paralizada³⁵.

Después de las elecciones de marzo los militares abandonan el gabinete, ante importantes señales de discrepancias internas entre los propios militares y la influencia de sectores de gobierno contrarios a su participación en el gabinete. Después de una nueva acusación constitucional en mayo de 1973 al Ministro de Economía Millas, del Trabajo Luis Figueroa, de Minería Sergio Bitar y del Interior Sergio Espinoza, y del amotinamiento de una unidad militar el 23 de junio (“Tancazo”), Allende procede a nominar un nuevo gabinete en julio de 1973. Un moderado, Carlos Briones, jura como Ministro del Interior. Los intentos de incorporar a sectores de izquierda del PDC a este gabinete, como nuevamente a miembros de las Fuerzas Armadas, fracasan. A comienzos de agosto, y ante rumores de un golpe de Estado, Allende procede a un nuevo reajuste ministerial, esta vez con el General Prats en Defensa e integrando a los Comandantes en Jefe de las otras ramas nuevamente en el gabinete. Veinte días después, el 28 de agosto, y tras la renuncia del General Prats, Allende realiza su último cambio de gabinete.

34. Ver Sergio Huidobro, *Decisión Naval (Valparaíso: Imprenta de la Armada, 1989)*, pp. 81-92; Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, *Chile: Democracia y Fuerzas Armadas (Santiago: FLACSO, 1980)*, pp. 212 y Carlos Prats, *Memorias: Testimonio de un soldado (Santiago: Pehuén, 1985)*.

35. Joan Garcés, *Revolución, Congreso y Constitución*, p. 66.

Las razones de los cambios durante el régimen de la Unidad Popular se deben a reacomodaciones del gabinete frente a: 1) la férrea oposición de la Democracia Cristiana y del Partido Nacional en el Congreso, que actúan coordinadamente en base a acusaciones constitucionales que obligan a Allende a emplear una estrategia administrativa por medio de los “enroques ministeriales” para paralizar la acción de la oposición; 2) a una oposición extraparlamentaria que a través de los paros gremiales obliga a Allende a incorporar a los militares a su gabinete; y 3) a la necesidad de mantener los equilibrios internos de la Unidad Popular para lograr cohesión frente a los desafíos de la oposición, manteniendo en cada gabinete una clara primacía los sectores rebeldes del Partido Socialista³⁶.

Al igual que en el gobierno de Frei, Allende experimenta serias dificultades con su propio partido, con la diferencia de que Frei logra imponer su liderazgo. Para lograr apoyo interno Allende debe transferir a sus asesores más cercanos en puestos ministeriales a posiciones de influencia dentro del partido –donde predomina una alternativa violenta– con el fin de colocarlo en línea con las posiciones más moderadas del resto de la Unidad Popular.

El gabinete de Allende y la inclusión institucional de ministros militares funcionó sólo como mecanismo de emergencia ante las numerosas crisis de contingencia que enfrentó y no como un mecanismo sistemático de discusión, evaluación y toma de decisiones. La mayor parte de las decisiones importantes las tomó Allende en consulta con un pequeño grupo de asesores personales y sin la participación de su gabinete debido al rápido cambio de sus integrantes y a la vertiginosidad de los eventos políticos. No existen comités especializados ni procedimientos establecidos que funcionen. Esto creó las condiciones para la emergencia de estructuras paralelas informales de toma de decisiones, que sumadas al divisionismo ideológico y programático de la coalición, hicieron muy compleja la gestión presidencial.

En los momentos más álgidos de 1972 y procurando establecer su autoridad al interior de la coalición gobiernista, Allende exigió a los partidos de la Unidad Popular (y especialmente a su partido) que formaran un frente homogéneo más allá de las divisiones ideológicas y estratégicas que los separaban³⁷. Contradictoriamente, mientras el caso Tohá fortaleció el poder institucional del Ejecutivo, los eventos posteriores y la falta de estructuración de la presidencia erosionaron las bases del poder presidencial por dentro. Lamentablemente del fortalecimiento presidencial dependía el éxito de la estrategia de implementación del Programa de la Unidad Popular:

El proceso revolucionario iniciado en nuestro país en 1970 resulta incompatible con un régimen parlamentario. Exige, como condición previa, la existencia de un sólido régimen presidencialista que asegure al Gobierno de la Unidad Popular suficiente fortaleza institucional frente a un Congreso en manos de la oposición³⁸.

36. Los socialistas mantuvieron un promedio de cuatro ministros en cada gabinete; los comunistas tres; los radicales aproximadamente dos y el resto se dividió entre partidos minoritarios como el MAPU, Izquierda Cristiana y Fuerzas Armadas. Ver Edy Kaufman, *Crisis in Allende's Chile*, p. 223 y Manuel A. Garretón, *Cristián Cox y otros*, Chile: Cronología del Período 1970-1973 Tomo I (Santiago: FLACSO, 1978), pp. 11.2-11.9.

37. “Carta del Presidente de Chile, Dr. Salvador Allende a los jefes de los Partidos de la Unidad Popular”, *Revista de la Universidad Técnica del Estado* (agosto de 1972), pp. 121-125.

38. Joan Garcés, *Revolución, Congreso y Constitución: El Caso Tohá* (Santiago: Quimantú, 1972), p. 48

Los Gabinetes del General Pinochet

El gobierno militar, comparado con sus antecesores, exhibe cambios de gabinete más drásticos e intensos. Es el único que llega en tres oportunidades a cambiar el gabinete en prácticamente su totalidad (ver Gráfico N° 8). El primero de estos cambios corresponde a una reacomodación del primer gabinete con que asume el régimen en 1973, tanto en su componente militar como en la asunción del primer equipo técnico en la dirección económica del país (con los ministros Cauas y Léniz en Hacienda y Economía respectivamente), abriendo el inicio de la experiencia neoliberal³⁹.

El segundo cambio de magnitud corresponde a dos relevos efectuados en abril y diciembre de 1978 y que marcan la incorporación de un equipo civil a carteras políticas claves, dando origen al inicio de la consolidación política del régimen a través de una serie de modernizaciones que se formularon en el Discurso de Chacarillas (1977). Es así como se incorporan Sergio Fernández a Interior; Hernán Cubillos a Relaciones Exteriores; Roberto Kelly a Economía; José Piñera a Trabajo; Márquez de la Plata a Agricultura y José Federici a Transportes. Ese año también se enfrentan las primeras dificultades económicas y una serie de manifestaciones en contra de la dureza de la política económica, proveniente incluso de sectores empresariales agrícolas que apoyaban al régimen. Coincide este año con la consolidación definitiva del poder del General Pinochet en el poder, al lograr el alejamiento del General Leigh, integrante de la Junta de Gobierno, con quien sostuvo una lucha interna desde los inicios del régimen. Las discrepancias giraron en torno a las funciones que asumió Pinochet como de Jefe Supremo de la Nación y posteriormente Presidente de la República, relevando a un segundo plano a la Junta de Gobierno. En este "golpe interno" el gabinete nombrado por Pinochet fue clave para el alejamiento de Leigh.

Finalmente, durante 1982 se cambian en total 16 ministros, el 100 por ciento del gabinete, incorporando un nuevo liderazgo económico para enfrentar la crisis económica internacional del mismo año. La dirección económica se concentra en el biministro Lüders. Con posterioridad, y ante las consecuencias políticas de la crisis que significaron violentas manifestaciones a contar de 1983, se suceden ese mismo año un total de 14 cambios, renovándose el gabinete en un 50% en dos oportunidades (febrero y agosto de 1983; ver Gráfico N° 8). Se incorporan así por segunda vez un grupo de civiles al gabinete político del régimen, esta vez liderado por Sergio O. Jarpa y constituido por ministros como Carlos Cáceres, Hugo Gálvez y Hernán del Vallo, entre otros.

De un total de 104 ministros que ocuparon puestos entre 1973-86 en el gobierno militar, el 49 por ciento fueron militares y el 51 por ciento civiles⁴⁰. Tal como se observa en el Gráfico N° 9 la relación entre civiles y militares en el gabinete de Pinochet fue cambiante y refleja períodos y necesidades distintas del régimen. Se pueden distinguir cinco períodos. El primero, 1973-78, refleja un claro dominio militar en casi un 90 por ciento, situación que se revierte a contar de 1975 con la incorporación de los primeros tecnócratas al gabinete económico. Entre 1975 y 1978, el gabinete presenta un leve dominio del estamento militar, pero atenuado por la figuración de civiles en las posiciones de dirección económica. En una segunda etapa, que se inicia en 1978, con la incorporación de un

39. Pilar Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile (Santiago: FLACSO, 1985)*.

40. Karen Remmer, "The Chilean Military under Authoritarian Rule, 1973-1987", *The University of New Mexico, Occasional Paper Series N°1 (March 1988)*, p. 20. Este párrafo se basa en los datos aportados por Remmer.

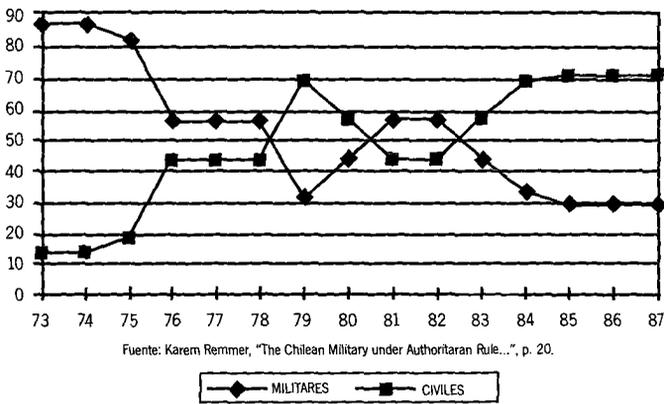
CUADRO N° 10
Cambios Ministeriales en la Presidencia de Augusto Pinochet
(1973-1983)

Ministerios	9-73	7-74	4-75	3-76	12-76	3-77	4-78	12-78	12-79	12-80	4-82	9-82	2-83	8-83
Interior	Bonilla	Benavides	Benavides				Fernández		Montero					Jarpa
Relaciones Exteriores	Huerta	Carvajal	Carvajal				Cubillos		(Rojas)				Schweitzer	
Economía	González (Léniz)	Léniz	De Castro		Barahona			Kelly	Federici	Ramos	Danus	Lüder	Martin	Passicot
Minería	Yovane	Toro	Valenzuela					Quiñones		Piñera	(Errázuriz)	Lira		
Hacienda	Gotuzzo	Cauas	Cauas		De Castro						S. Cuadra	Lüders	Cáceres	
Educación	Navarro Castro	Castro	Troncoso		Neumann			Vial	Prieto		Cruz	(Arriagada)	Madariaga	
Justicia	Prieto	Musante	Schweitzer			Damilano Madariaga							Del Valle	
Defensa	Carvajal	Bonilla	Brady				Benavides			Forestier	(Carrasco)	Carvajal		
Obras Públicas	Figueroa	Figueroa	León						(Torres)		Siebert			
Transportes		Garin	Garin	Vargas			Federici		Boisset					E. Escobar
Agricultura	Crespo	Vallejos	Vallejos		(Mackay)		Márquez de la Plata			Toro	Prado			
Vivienda	Vivero	Troncoso	Granifo			Ruiz		Estrada			Guillard			Collados
Tierras	Barba	Mackay	Mackay		(Recabarren)				Peri					
Trabajo	Mackay	Díaz	Díaz	Fernández			Costa	Piñera		Kast	Silva	Mardones		Gálvez
Salud	Spoerer	Herrera	Herrera	Matthei				Jiménez	Medina	Rivera				Chinchón
Secretaría General	Ewing	Ewing/ (Béjares)	Béjares				(Vidal)	Fernández	Badiola	Bravo	Errázuriz		Suárez	Márquez de la Plata

equipo civil al gabinete político, los ministros civiles llegan a ocupar en 1979 el 70 por ciento de las carteras. Este hecho señala la consolidación del un equipo político encargado, bajo el liderazgo del Ministro Fernández, de proyectar el régimen a través de un proyecto político que tomará cuerpo en la Constitución de 1980. Una vez aprobada la Constitución, se revierten levemente las relaciones entre civiles y militares. El tercer periodo, que se inicia en 1982, marca el ascenso definitivo de los civiles que junto con el gabinete de crisis de Jarpa pasan a ocupar el 70 por ciento nuevamente de las carteras ministeriales. Dicha tendencia se verá reforzada con la realización del Plebiscito de 1988 y la transición a las elecciones presidenciales de 1989.

GRÁFICO 9

Composición de los gabinetes del gobierno militar 1973 - 1987



Un estudio que utiliza la misma periodización aquí señalada corrobora esta tendencia, aunque distingue entre ministerios tradicionales y ministerios nuevos o políticos para cada fase. Para el caso de los primeros esta tendencia es coincidente, señalándose, sin embargo, que fueron oficiales de Ejército los que ocuparon la mayor parte de las carteras ministeriales tradicionales. Este grado de presencia se ve reforzado en el caso de ministerios políticos y/o nuevos donde predominan oficiales de Ejército. Así, mientras para el período 1973-1987 los ministerios tradicionales estuvieron en un 20 por ciento en manos del Ejército (contra un 54 por ciento de civiles y 26 por ciento de las otras ramas), en los políticos y/o nuevos la presencia de ministros del Ejército aumenta a un 69 por ciento, contra un 18 y 12 por ciento respectivamente en manos de civiles y de las otras ramas⁴¹.

Los militares participan en el gabinete en forma predominante hasta 1978, momento en que el General Pinochet logra afianzar su poder en el Ejecutivo e incorpora a un equipo civil de su confianza a la gestión política del gobierno. A contar de ese momento los

41. Ver Carlos Huneeus y Jorge Olave, "La participación de los militares en los nuevos autoritarismos: Chile, en una perspectiva comparada", *Opciones* 14 (mayo-agosto, 1987), pp. 133-138, y Jorge Olave, "Participación de las FF. AA. en la administración del Estado Chileno", *Materiales para la Discusión* 216 (Centro de Estudios para el Desarrollo), noviembre de 1988.

militares asumen un rol secundario en el gabinete, lo que confirma la tesis de que los militares no gobernaron como una institución y que volvieron, después de un período de politización, a su tradicional rol profesional⁴². Esta situación contrasta con el rol político que ejercieron algunos altos oficiales, especialmente del Ejército, en los organismos asesores de la Presidencia de la República.

El análisis de los indicadores de rotación ministerial (ver Cuadro N° 11) indica que el período del Presidente Frei fue el que gozó de mayor estabilidad ministerial, destacándose los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Salud, por ser los únicos que durante todo el período estudiado fueron ocupados por una sola persona ($R=1$). Los indicadores más bajos están en los ministerios de sectores en los cuales la administración Frei encontró más problemas y constituyeron focos de tensión permanente tal como ocurrió en Economía ($R=0.16$), seguidos de Hacienda, Interior y Defensa ($R=0.33$), ministerios sujetos a intensos conflictos intrapartidarios. Sin embargo, llama la atención que Agricultura, que tuvo a su cargo la implementación de uno de los programas más conflictivos como fue la Reforma Agraria, tuviera máxima estabilidad, lo que demuestra la decisión presidencial de mantener a su ministro a pesar de todas las tensiones que significó el proceso, tanto dentro de su propio partido como con la oposición en el Congreso. La administración de Alessandri muestra indicadores de rotación similares a los de Frei en las áreas más conflictivas de su período: Economía ($R=0.25$); Hacienda ($R=0.33$) y Trabajo ($R=0.33$), pero mayor estabilidad en Interior, donde el Presidente Alessandri mostró un fuerte manejo a pesar de las múltiples alianzas con los partidos Liberal, Conservador y Radical que provocaron la entrada y salida de varios miembros de su gabinete. Llama la atención que ministerios que no estuvieron en el centro del conflicto político como Minería, Agricultura, Tierras, Salud y Educación, comparados con las dificultades que se crearon en estos sectores para la administración Frei, tuvieron tan alta rotación. La explicación reside en que fueron ministerios abiertos a la negociación política reflejando los vaivenes de las alianzas políticas. Información preliminar permite afirmar, sin embargo, que pese a la rotación de los ministros de ciertas carteras, Alessandri mantuvo en sus cargos a hombres de su confianza en las subsecretarías. Puede afirmarse, en general, que el carácter unipartidista del gobierno de Frei, comparado con el de independiente con apoyo de partidos de Alessandri, dio lugar a una mayor estabilidad de los gabinetes de Frei.

Los indicadores de rotación ministerial del período de Allende son levemente superiores a los del gobierno militar. Si se toma en cuenta que la Unidad Popular gobernó durante tres años comparados con la década de gobierno militar que se analiza este estudio, se vislumbran las grandes dificultades que enfrenta un gobierno de coalición que trata de llevar a cabo cambios radicales debilitando el poder presidencial. Estos dos factores explican cómo uno de los ministerios con más rotación ($R=0.13$) sea el del Ministerio del Interior, clave en la conducción de las negociaciones y resolución de los conflictos políticos. Sin embargo, es seguido muy de cerca por prácticamente todos los otros ministerios. Los indicadores de rotación de gabinetes del gobierno militar, sin hacer distinciones de subperíodos, son relativamente más parejos, resaltando la rotación en el Ministerio Secretaría General de Gobierno y Trabajo, ambos políticamente sensibles a la naturaleza

42. Arturo Valenzuela, "The Military in Power: The Consolidation of One-Man Rule" in Paul W. Drake and Iván Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile: 1982-1990* (Lincoln: University of Nebraska Press, 1991), p. 34.

desmovilizadora del régimen. Los indicadores en Economía y Hacienda ($R=0.09$ y 0.17 respectivamente), curiosamente señalan que hasta 1983, pese a la consolidación que va adquirir el modelo económico con posterioridad a la crisis económica de 1982, fueron ministerios cuya circulación refleja las dificultades económicas del gobierno militar por establecer una dirección económica estable.

CUADRO N° 11

Indicadores de Rotación Ministerial por período presidencial (a)
(1958-1983)

Ministerios	J. Alessandri (1958-1964)	Eduardo Frei (1964-1970)	S. Allende (1970-1973)	A. Pinochet (1973-1983)
Interior	0.50	0.33	0.13	0.20
Relaciones Exteriores	0.33	1.00	0.50	0.20
Defensa	0.33	0.33	0.20	0.14
Gobierno	-	-	0.25	0.11
Sector político	0.39	0.55	0.27	0.16
Economía	0.25	0.16	0.20	0.09
Hacienda	0.33	0.33	0.20	0.17
Trabajo	0.33	0.50	0.20	0.11
Minería	0.20	0.50	0.11	0.14
Agricultura	0.20	1.00	0.20	0.16
Sector económico	0.26	0.50	0.18	0.13
Salud	0.25	1.00	0.25	0.14
Educación	0.25	0.50	0.20	0.11
Vivienda	-	0.33	0.17	0.14
Sector social	0.25	0.61	0.21	0.13
Obras Públicas	0.50	0.25	0.17	0.25
Tierras	0.20	0.33	0.33	0.25
Justicia	0.50	0.25	0.25	0.16
Promedio período	0.36	0.48	0.27	0.17

(a) Para el cálculo de indicadores de rotación ministerial se utilizó la fórmula $R=Ce/Nr$, donde R = indicador de rotación ministerial; Ce =cargos existentes por período presidencial; Nr =número real de individuos sin repetición que ocuparon esos cargos. Cuando $R=1$, el número existente de cargos fue ocupado por igual número de personas; cuando $R<1$, el número de cargos fue ocupado por un número mayor de personas. Un $R=1$ significa que un cargo de ministro permanece ocupado por una misma persona durante todo el período presidencial. Ver Joan Reimer, "Circulación de las élites en Chile", Revista Latinoamericana de Ciencia Política vol 1 n° 2 (agosto 1970), pp. 296-299.

CONCLUSIONES

La inestabilidad de los gabinetes presidenciales a lo largo del periodo analizado es un claro reflejo de la dinámica de la política chilena, caracterizada por rápidos desequilibrios electorales y una profunda división político-ideológica. Los cambios de gabinete alteran la continuidad en la ejecución de planes y programas de un gobierno y, dependiendo de su naturaleza y magnitud, pueden llevar a la readequación o paralización de importantes objetivos programáticos. Del análisis longitudinal se concluye que los factores más importantes de cambio son los reequilibrios entre el gobierno y la oposición en el Congreso, al interior de la coalición gobernante o entre las fracciones del partido gobernante.

El Presidente puede minimizar dicho impacto a través del reclutamiento de un gabinete homogéneo, en la medida de que ello sea posible. Los casos analizados tienden a corroborar esta tendencia, especialmente por el celo con que los presidentes defienden, indistintamente de afiliación política, el derecho a elegir sus colaboradores. Los datos acerca del reclutamiento de la élite ministerial durante los cuatro gobiernos señalan que efectivamente hay diferencias que corresponden a proyectos políticos distintos, y en la medida en que dicha élite se vaya desfigurando a lo largo de la administración, aumentarán las probabilidades de distorsión de objetivos y eventualmente de ingobernabilidad presidencial. Es necesario explorar, sin embargo, el rol de los subsecretarios quienes pueden introducir mayor continuidad a la gestión presidencial, independientemente de los cambios ministeriales. Indicadores preliminares de rotación ministerial, comparados con los de los subsecretarios, son un indicio a este respecto. Estos antecedentes indican que Alessandri, por ejemplo, disminuyó el impacto de los cambios en algunas carteras, manteniendo a los subsecretarios por más tiempo. Asimismo, la tendencia del régimen militar a hacer de los subsecretarios prácticamente funcionarios del gobierno es una práctica en el mismo sentido.

En este trabajo la organización y staffing de la presidencia analizadas en un comienzo aparecen como dimensiones directamente vinculadas a la capacidad del Presidente para imprimir mayor coherencia al programa de gobierno, lograr continuidad y mayor eficacia en su gestión presidencial. Como consecuencia, es plausible argumentar que los presidentes minimizarán el impacto disruptivo que tengan los cambios ministeriales a través de una sólida estructuración interna de la presidencia y de una gran lealtad de los asesores presidenciales.

En el caso de Alessandri, la falta de desarrollo institucional de la presidencia fue compensada por la lealtad de los pocos asesores que lo rodearon y el virtual aislamiento del Presidente de los políticos. Esta situación repercutió, sin embargo, en los logros legislativos de su gobierno, como se desprende, por ejemplo, de un análisis de las reformas constitucionales tan deseadas por Alessandri. El Presidente Frei estructura desde un comienzo una red de asesores directos y la presidencia experimenta un crecimiento informal. Seguidamente, se institucionalizan una serie de nuevos organismos. Frei lleva al entorno presidencial una gran cantidad de asesores de su campaña que lo ayudaron a confeccionar el programa de gobierno y que son más leales hacia su persona que hacia el Partido Demócrata Cristiano. Por su parte, Allende no logra estructurar la presidencia para llevar adelante un programa tan drástico como el propuesto. La intromisión de divisiones internas de la coalición gobernante al interior de la presidencia, la falta de lealtad partidista hacia el Presidente, la indefinición y fluidez de los participantes en un proceso de toma de decisiones inestructurado, tornaron la política presidencial en una presidencia ingobernable.

Dado el aislamiento político del régimen autoritario y las características del liderazgo político-militar del General Pinochet, no es de extrañarse entonces que bajo este período la presidencia haya experimentado, alrededor de formas de organización de los estados mayores militares, la etapa más fuerte de consolidación. Esto se vio favorecido, además, por las características profesionales de las Fuerzas Armadas, la lealtad hacia el gobierno y el mando establecido, y la ausencia de tensiones al interior, las que, cuando existieron, fueron rápidamente controladas.

Atendidas las características de la dinámica partidista y electoral chilena durante este período, el presidencialismo aparece como un contrapeso que limita tendencias hacia la ingobernabilidad, dependiendo del grado con que los presidentes logran estructurar la presidencia alrededor de su liderazgo, manejar sus gabinetes e institucionalizar la resolución de los conflictos.