

## ARTICULO

Gomes, Gabriela (2014). "Asistencialismo, desarrollo y municipio. Las bases sociales de la dictadura chilena", *Papeles de Trabajo*, 8(13), pp. 224-249.

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar la dimensión propositiva de la dictadura que llevó adelante el General Augusto Pinochet en Chile (1973-1988) sin contemplar los aspectos represivos que han sido más atendidos por la literatura. Se intentará demostrar que la dictadura no se limitó a la exclusión y despolitización de los sectores populares, sino que buscó reeducar, resocializar y reorganizar al mundo popular. Aquí las ideas corporativistas, presentes en diversas políticas públicas, legitimaron un "nuevo orden" político y administrativo centrado en los municipios.

**Palabras clave:** *Pinochet, dictadura, sectores populares.*

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the proposal aspects of the General Augusto Pinochet's dictatorship (1973-1988), disregarding their repressive features, which have been more systematically studied. It's tried to demonstrate that regime was not confined to exclusion and depoliticization of the popular sectors, but sought to reeducate and reorganize them. Corporatist ideas, present in various public policies, tended to legitimize a new political and administrative order focused in local governments.

**Key words:** *Pinochet, dictatorship, Corporatism, popular sector.*

Recibido: 01 / 06 / 2013

Aceptado: 20 / 03 / 2014

# Asistencialismo, desarrollo y municipio

## Las bases sociales de la dictadura chilena

por **Gabriela Gomes**<sup>1\*</sup>

De acuerdo con la línea de investigación propuesta por Verónica Valdivia (2010b), nuestra hipótesis apunta a complejizar la tesis del Estado burocrático autoritario. Sostenemos que la dictadura cívico-militar chilena no se agotó en la dimensión represiva ni se limitó a la exclusión y despolitización de los sectores populares, sino que buscó reeducarlos, resocializarlos y reorganizarlos. Esto derivó en un “nuevo orden” político y administrativo centrado en los municipios. Asimismo, la movilización política que suscitó no se consiguió solo por la acción de los medios de comunicación, sino por la utilización de recursos institucionales. Cabe señalar que la movilización de los sectores populares se convirtió en una “necesidad” de la dinámica dictatorial, ya que

1 Magíster en Estudios Latinoamericanos por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de San Martín. Profesora Universitaria en Historia por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente se desempeña como docente en dicha institución y en la Universidad de Buenos Aires. La investigación que respaldó este trabajo fue financiada por el Programa de Becas de Posgrado para graduados recientes de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Contacto: ggomes@ungs.edu.ar.

permitía mostrar a nivel internacional y local que contaba con legitimidad de origen.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera, se abordan las políticas sociales que promovió la dictadura como medidas paliativas contra las políticas de *shock* económico, para reforzar la idea de que el Estado no se “olvidaba” de los pobres, afirmando un “proyecto social” de corte asistencialista. En la segunda, se analiza la búsqueda de apoyo popular, atendiendo las políticas que se difundieron desde la Dirección de Organizaciones Civiles dependiente de la Secretaría General de Gobierno. En la tercera se aborda el rol del municipio y la reforma administrativa que institucionalizó los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y Consejos de Desarrollo Comunales (CODECOS).<sup>2</sup>

## **La política social de la dictadura: Augusto Pinochet, ¿el “abanderado” de los humildes?**

La Junta de Gobierno sostuvo que el “desastre” generado por el “populismo demagógico” de la Unidad Popular derivó en la paralización de obras públicas e inversiones privadas, lo que generó el “caos” económico. Según su diagnóstico, para salir de una “economía socializada” y pasar a una de mercado se requerían medidas de “saneamiento” e impulso económico, lo que demandaba “sacrificios compartidos” como parte del “pago por la libertad alcanzada”.<sup>3</sup> Desde un principio, se hizo referencia a la “necesidad y obligación” de que cada ciudadano contribuyera en la “Reconstrucción Nacional”.<sup>4</sup>

Desde el plano discursivo, el gobierno militar hizo uso de diversos términos para referirse a los “sujetos” que serían los verdaderos protagonistas de la “Reconstrucción”: ciudadano, conciudadanos, compatriotas, pueblo. Ahora bien, ¿quiénes conformaban el “pueblo” al que sistemáticamente hizo referencia Pinochet? Según Valdivia, los militares redefinieron este concepto. Si a comienzos de los setenta “pueblo” era un término clasista, que representaba a los explotados, urbanos y rurales, luego del golpe fue despojado de la connotación de clase y se convirtió en

---

2 La recepción y los resultados de las políticas sociales en los sectores populares durante la dictadura chilena serán objeto de estudio en futuras investigaciones.

3 Revista *Qué Pasa* Nº 136, 30/09/1973, pp. 20- 22; *Qué Pasa*, Nº 141, 04/01/1974, pp. 7-11 y 16-17; *Qué Pasa*, Nº 143, 18/01/1974; *Qué Pasa*, Nº 157, 26/04/1974; *Qué Pasa*, Nº 165, 21/06/1974, pp. 9 y 10-12.

4 Mensaje del Presidente de la Junta de Gobierno, General Don Augusto Pinochet Ugarte, “A seis meses de la Liberación Nacional”, 13/03/1974, pp. 9 y 23.

sinónimo de trabajadores, jóvenes y mujeres que habían luchado contra el gobierno de la Unidad Popular (Valdivia Ortiz de Zárate, 2010b:177-179). Según la autora, dichos sectores fueron objeto de movilización y cooptación por parte del gobierno dictatorial.<sup>5</sup>

Llega el instante solemne en que un campesino, un trabajador urbano, un estudiante y una dueña de casa encienden las antorchas con el fuego que durante tres años guardó la civilidad en su corazón (...). Esos hombres que convirtieron sus gremios en trincheras. Esas heroicas mujeres que hicieron de cada hogar un santuario de la resistencia. Esos niños que afrontaron como hombres la violencia brutal de las luchas callejeras. Un pueblo decidido a todo eso es un pueblo que no podía vivir sin libertad.<sup>6</sup>

A partir de 1974 el régimen comenzó a manifestar su preocupación por el desarrollo socioeconómico, por lo que se diseñaron una serie de políticas destinadas a paliar los efectos de la pobreza ocasionada por las medidas de shock, Pinochet afirmaba:

el Gobierno se plantea como objetivo nacional el establecimiento de una democracia social y efectiva moderna y representativa de todos los sectores ciudadanos, impregnada de un auténtico espíritu nacionalista, orientada a brindar igualdad de oportunidades a todos los chilenos, sin excepción, y a lograr el más pleno desarrollo socioeconómico.<sup>7</sup>

Desde el Ministerio del Interior, durante la gestión del general de división César Raúl Benavides Escolar (1975-1978), se puso en marcha el Plan Nacional Social con el objetivo de atenuar los efectos negativos del Plan de Recuperación Económica. Paralelamente, se estableció una Política General de Acción Social en la que se propuso combatir la marginalidad mediante el fomento de la organización comunitaria. Se apuntó a que se incorporaran los afectados por la extrema pobreza a través de sus propias organizaciones con el aporte del Estado y organismos privados. En ese orden de objetivos, se implementó una serie de programas focalizados en los sectores de menores ingresos, cuyos principales destinatarios eran las madres, los jóvenes y los niños. En 1974 el gobier-

---

5 Discurso del General Augusto Pinochet ante el Cuerpo Diplomático, autoridades militares, eclesiásticas y civiles y dirigentes de los gremios, sectores representativos y provincias del país, 11/10/1973, p. 46; Discurso del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la Junta de Gobierno, General Gustavo Leigh, ante dirigentes estudiantiles, 20/12/1973, pp. 67-77, en: República de Chile (1974).

6 Discurso del Presidente de la Junta de Gobierno, General Augusto Pinochet, en la inauguración del monumento la "Llama de la Eterna Libertad" en conmemoración del segundo año del gobierno militar, 11/09/1975. Dicho evento contó con la participación de centenares de personas en diferentes puntos del país y fue uno de los principales "rituales nacionalistas" que realizó la dictadura para afirmar la mística de una "Segunda Independencia".

7 Mensaje Presidencial del General Augusto Pinochet, 11/09/1976, p. 5.

no emprendió una política de nutrición que apuntaba a estar en sintonía con la “vanguardia mundial”. Para disminuir el índice de desnutrición infantil, se creó el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición dependiente del Ministerio de Salud Pública.<sup>8</sup> Allí se inscribió el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que apuntaba a la recuperación integral de los infantes con desnutrición grave a través de la distribución de leche en polvo para niños, madres nodrizas y embarazadas.<sup>9</sup> Con el Programa de Alimentación Escolar, ejecutado a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se buscó reducir al mínimo la deserción escolar e institucionalizar los comedores escolares que otorgaban una ración alimenticia “complementaria” para niños que vivían alejados de sus centros de enseñanza.<sup>10</sup>

Asimismo, mediante el Decreto Ley N° 1088 se creó el Programa de Viviendas Sociales que instauró los Comités Habitacionales Comunales (CHC) para enfrentar el problema de acceso a la vivienda de sectores de bajos ingresos. Se insistió en que la deficiencia habitacional se solucionaría mediante la participación de la comunidad, los organismos del Estado y el sector privado en un lapso de 10 años. Para enfrentar el problema de abastecimiento de productos básicos en barrios necesitados, se implementó el Programa de Abastecimiento y Distribución (Decreto Ley N° 1126) mediante el cual se puso en práctica la construcción de locales de Autoservicios Comunitarios (AUCOS). El Programa de Educación y atención parvularia tenía por objetivo brindar alimentación, atención y educación a niños de 2 a 5 años para que las madres pudieran destinar algunas horas al trabajo en el hogar o en actividades laborales remunerativas.

Por su parte, la Dirección de Asistencia Social (DAS), dependiente del Ministerio del Interior, asumió dos funciones. Una era de orden técnica y consistía en realizar investigaciones y diagnósticos sociales para determinar los problemas de las familias y comunas. La otra era brindar atención social en casos de incendios, derrumbes y ayuda material “transitoria” a indigentes mediante la entrega de elementos básicos para la subsistencia (alimentos, vestuario, calzado, etc.) acompañados de “contenidos educativos” que apuntaban a “mejorar” la calidad de vida y brindar herramientas para “superar” la situación de marginalidad,

---

8 Mensaje del Presidente de la Junta de Gobierno, General Don Augusto Pinochet Ugarte, “A seis meses de la Liberación Nacional”, 13/03/1974.

9 El Programa Nacional de Alimentación Complementaria buscó “imitar” el impacto social del Plan Nacional de Leche destinado a “vencer” la desnutrición infantil del gobierno de Salvador Allende. Obviamente, mientras este último tuvo un carácter universal el de la dictadura fue focalizado

10 General del Aire, Comandante en Jefe Gustavo Leigh en Revista *Qué Pasa* N° 159, 10/05/1974.

“incorporándolos” al sistema productivo del país.<sup>11</sup> Según Pinochet, “el Servicio se ha abocado a la readaptación de personas o familiares asistidas con el objeto de que a corto plazo lleguen a desenvolverse normalmente, sin el auxilio del Estado”.<sup>12</sup>

En noviembre de 1973 la División de Desarrollo Social (Consejería de Desarrollo Social) se convirtió en una dependencia del Ministerio del Interior. Allí se implementó el Programa de Desarrollo Comunal, que promovió el fomento y consolidación de las organizaciones comunitarias, asesoramiento técnico a organismos locales y capacitación social a juntas vecinales, centros de madres, consejos de desarrollo comunales, funcionarios públicos y colaboradoras del Centro de Madres de Chile (CEMA Chile).<sup>13</sup> Se consideraba que el desarrollo comunitario le permitiría al Estado en el corto plazo desentenderse de la atención de los marginales, de ahí la insistencia en el “perfeccionamiento” de las organizaciones comunitarias:

Dada la importancia que el gobierno le confiere a la organización de la comunidad en la ejecución de la acción social, se buscará fomentarla, alentarla y perfeccionarla (...) impedirá que el importante aporte que dichas organizaciones pueden hacer al proceso de desarrollo local, regional y nacional se frustre por obra de la politización, que no tiene cabida en este tipo de actividades.<sup>14</sup>

A través de convenios con el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP),<sup>15</sup> con sede en el establecimiento denominado Centro de Unidad y Acción comunal (CEDUAC), la Dirección de Asistencia Social creó una prueba piloto de capacitación de mano de obra no calificada para las familias. Se dictaban cursos de confección, repostería, diseño, uso de máquina de tejer, mecánica básica de automóviles, tapicería, colchonería, técnica de nutrición, entre otros. Dentro del CEDUAC funcionaba un jardín infantil y un comedor bajo un convenio con la Junta Nacional de

---

11 El Ministerio del Interior contaba con la Oficina Nacional de Emergencia (OEMI) (creada en 1971 por el gobierno de la Unidad Popular), un servicio especializado destinado a resolver problemas derivados de sismos o catástrofes y enviar ayuda al exterior como ocurrió con la sequía de Haití y el terremoto de Guatemala en febrero de 1975. Entre 1975 y 1976 la OEMI realizó mejoras de infraestructura básica en campamentos y barrios, como la asignación de 361 viviendas semipermanentes, 13.692 planchas para techos, 1840 colchonetas, 8348 frazadas, 194 catres y literas, reparación de comedores abiertos, etc. (Mensaje Presidencial del General Augusto Pinochet, 11/09/1976, pp. 17-21).

12 *Ibíd.* p. 12.

13 La Fundación CEMA Chile fue creada por la esposa del presidente Carlos Ibáñez del Campo en 1954, Doña Graciela Letelier de Ibáñez. En la actualidad continúa en manos de Lucía Hiriart de Pinochet (ver <http://www.cemachile.cl>).

14 Junta de Gobierno, “Líneas de Acción de la Junta de Gobierno de Chile”, 10/03/1974 pp. 34-35.

15 EL INACAP surgió como una entidad nacional fundada, en 1966, por la CORFO hasta que, en 1989, se transformó en una institución privada.

Jardines Infantiles para que los niños reciban atención mientras sus padres asistían a los cursos. En enero de 1976 la Dirección de Asistencia Social, en coordinación con la Intendencia de Santiago, el Consejo Nacional de Menores, la Dirección General de Carabineros y la Dirección de General de Investigaciones, puso en marcha un programa para detectar situaciones de “vagancia y mendicidad” en menores y enviarlos a un Hogar de Tránsito. Por otra parte, se establecieron los Programas Especiales que eran servicios destinados a los barrios pobres para la instalación de teléfonos públicos, abastecimiento de parafina, higiene ambiental, servicios de agua potable, comercialización de productos hortícolas y de mar.

Como se puede observar, en el Ministerio del Interior funcionaron dependencias administrativas que asumieron la tarea de diseñar y poner en práctica políticas sociales focalizadas en los sectores sociales sometidos a la extrema pobreza que en el mejor de los casos solo garantizaban la subsistencia. La mayor parte de estas políticas no solo afirmaban la precariedad, sino que además generaban una situación de dependencia y vulnerabilidad de los sectores humildes. Según Rolando Álvarez, Pinochet supo ganar beneficios políticos del asistencialismo. Por ejemplo, utilizó propagandísticamente la entrega de “soluciones habitacionales” a los más pobres, para mostrar la vocación social de su gobierno y se autoproclamó el “General de los pobres” (Álvarez Vallejos, 2010a, 2012).<sup>16</sup>

En 1980 se evidenció el momento de mayor tensión social como consecuencia de los efectos ocasionados por las políticas neoliberales. En este contexto, se desarrolló la “economía de subsistencia”, bien conocida por la iniciativa de los “comprando juntos”, ollas comunes, “pollas”, “bingos” y rifas de alimentos. Si bien existía consenso en el gobierno militar respecto del neoliberalismo como el modelo de desarrollo, las Fuerzas Armadas (tanto los estatistas como antiestatistas) continuaban afirmando su “preocupación” por el problema social.<sup>17</sup> El clima de protesta obligó al régimen a ampliar las políticas sociales para paliar la extrema pobreza.

16 Con fines propagandísticos, Pinochet emprendió una gira con su esposa recorriendo las regiones del país que tenía por objetivo mostrar la “inquietud” de Pinochet por tomar contacto con la ciudadanía y la comunidad. Ver: *Jornadas del Presidente de la República. Visitas a Regiones 1978-1979*. División Nacional de Comunicación Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1979.

17 Según Valdivia (2003), las diferencias al interior de la oficialidad no emergieron al momento del golpe, sino que es posible rastrearlas desde el gobierno de Eduardo Frei. Valdivia define a los oficiales “estatistas” como aquellos que si bien defendieron la propiedad privada y eran anticomunistas sostenían que el Estado debía “proteger el cuerpo social” manteniendo el control en las áreas estratégicas de la economía, por tanto, eran reticentes a una economía de mercado. Esta tendencia iba en consonancia con la Doctrina de la Seguridad Nacional, que entre otras cosas planteaba que el desarrollo económico-social, la armonía social y la estabilidad política eran claves para la seguridad interna del Estado. Los oficiales “estatistas” además de haber realizado cursos para combatir la guerrilla subversiva, se habían formado en las décadas de los veinte y treinta, cuando prevalecía la generación estatista.

Aplicaremos una estrategia de desarrollo social que contemple la reorientación de los recursos fiscales hacia el financiamiento de programas sociales de beneficio directo a los sectores más desposeídos, acentuando la efectiva redistribución del ingreso; a la vez, se llevará a efecto una política de subsidios habitacionales, programas nutricionales, atención integral de menores, pensiones asistenciales y otros, buscando así la erradicación de la extrema pobreza (...). En cuanto a la vivienda, el Estado continuará apoyando a los necesitados a través de mecanismos selectivos que premien el esfuerzo y la responsabilidad de cada familia, buscando crear las condiciones para que todo chileno tenga acceso a su propia vivienda.<sup>18</sup>

En 1982, cuando el neoliberalismo radical había entrado en crisis, la pobreza brotaba por doquier (Vergara, 1990). Con el estallido de las Protestas Nacionales en 1983, conocidas como “revueltas de las poblaciones”, la situación se volvió dramática. Una de las soluciones a las que se echó mano para atenuar el descontento social fue un aumento del gasto en vivienda a partir de 1983 con el que el régimen pudo sortear su peor momento político (Álvarez Vallejos, 2010a, 2012; Vergara, 1982; 1985). En los años setenta y ochenta, como respuesta al problema de la desocupación estructural y el incremento sustantivo de la pobreza, se creó el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa para Jefes de Hogar (POJH). Según Verónica Valdivia y Rolando Álvarez, el PEM y el POJH permitieron, por un lado, desactivar las potencialidades conflictivas provocadas por el desempleo y la pobreza, lo que hizo que los militares retomaran sus postulados desarrollistas e impulsaran políticas de empleo como parte de su “rostro social”. Por el otro, permitieron hacer del órgano comunal la cara más visible del Estado, favoreciendo la desconcentración y reforzando las políticas despolitizadoras. La concentración de ayudas sociales a nivel social favoreció al asistencialismo y generó redes clientelares y bases de apoyo político al régimen, personificados en sus alcaldes. Como bien señalan los autores, el PEM y el POJH reconfirmaron la desprotección social y la miseria, y disciplinaron la fuerza de trabajo mediante la instalación de la precariedad laboral, la contratación de mano de obra barata y la rebaja en el nivel de los salarios. Por ejemplo, el PEM fue concebido como un plan de emergencia transitorio, pero, con el tiempo, se transformó en una realidad permanente que el régimen defendió como muestra de su “sentido social”. Sin embargo, la implementación de políticas neoliberales generó una amplia “franja social” de “mendigos” que pasaron a depender del Estado. Los autores afirman que a “medida que se producía la desestatización de la economía, habría estado apareciendo una estatización de la pobreza” (Valdivia Ortiz de Zárate y Álvarez Vallejos, 2012:52).

---

18 Discurso presidencial de Augusto Pinochet con ocasión del inicio del período presidencial establecido en la Constitución Política de la República de Chile del año 1980, 11/03/1981, p. 10.



Hacia 1985, con el estado de sitio, las protestas habían disminuido, pero la violencia se continuó expresando a través de la delincuencia. Paradójicamente, el gobierno logró capitalizar la crisis a su favor en parte por la represión, pero también porque disciplinó a los sectores populares sometiéndolos a la extrema pobreza.

## **Pinochet y la búsqueda del apoyo popular: la institucionalización de la participación social en la tarea de la “Reconstrucción Nacional”**

La principal organización dedicada a la movilización de los apoyos políticos a la dictadura fue el Ministerio Secretaría General de Gobierno, creada en 1976.<sup>19</sup> Para ello, se creó la Dirección de Organizaciones Civiles (DOC), a cargo de Gisela Silva Encina<sup>20</sup> (nieta del historiador Francisco Antonio Encina), destinada a “impulsar la adhesión de la civilidad a los planes y programas del gobierno, ofreciendo vías de participación activa de la ciudadanía en las tareas nacionales”.<sup>21</sup> La DOC se estructuró a partir de cuatro secretarías: de la Mujer, de los Gremios, de la Juventud y de Cultura.<sup>22</sup> Dichas secretarías apuntaban a crear una “nueva conciencia cívica” y operaron como intermediarias entre el gobierno y la comunidad, hasta la institucionalización de los COREDES y CODECOS.

La Secretaría Nacional de la Mujer fue liderada por Lucía Hiriart, esposa de Pinochet y Carla Scassi de Lehmann. Hiriart estuvo a cargo de la Fundación CEMA Chile, dependiente de la Secretaría General de Gobierno aunque conservaba autonomía de gestión.<sup>23</sup> Según Adriana García

---

19 La Secretaría de Gobierno obtuvo el rango de ministerio con el Decreto Ley N° 1385, del 22 de marzo de 1976. A partir de ese momento adquirió nuevas competencias y mayores recursos económicos que los que poseía en la etapa democrática, lo que facilitó el objetivo de la movilización política.

20 Gisela Silva perteneció al Consejo Político del Frente Nacionalista “Patria y Libertad” junto a Jaime Guzmán, aunque este negó su presencia en el Frente (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008a: 354-355).

21 Mensaje Presidencial del General Augusto Pinochet, 11/09/1976, p. 89.

22 En noviembre de 1973 la DOC estaba estructurada a partir de cinco departamentos: Asuntos Gremiales (luego Secretaría de los Gremios), Secretaría de la Mujer, de la Juventud, Departamento Cultura (luego Secretaría Nacional de la Cultura) y el Departamento de Evaluación de la Opinión Pública. La función de este último, que trabajaba con un grupo de mujeres, era “tomar conocimiento de las inquietudes que agitan a diversas poblaciones y detectar puntos conflictivos y comunicarlos a las autoridades correspondientes” (Revista *Qué Pasa* N° 134, 16/11/1973).

23 Hiriart coordinó a un cuerpo de voluntarias de CEMA Chile de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas, conocido como el “grupo de Señoras de Generales” (*Qué Pasa*, N° 134, 16/11/1973, p. 18; *Qué Pasa* N° 160, 10/05/1974, p. 17). En varios centros de madres del país se organizaban bazares, galerías artesanales y tiendas, donde las socias vendían sus productos elaborados en los talleres. La actividad de confección de ropas se orientó a un nivel

de Nuño (esposa del uniformado), quien formaba parte del Consejo Asesor de la Secretaría Nacional de la Mujer, en los centros de madres.

Se está ayudando a la mujer chilena para que aprenda a escuchar a las autoridades, sepa comparar, denuncie las irregularidades a Dirinco y trate de ahorrar dentro de sus disponibilidades, para satisfacer las necesidades mínimas de su hogar (...). Las mujeres están felices –dicen sus Vicepresidentas–, ya que no quieren saber nada de política. En el reglamento se establece que en los centros de madres no se hable de política (...). La mujer debe pensar en Chile y olvidarse de la política.<sup>24</sup>

Adriana García de Nuño sostuvo que la Secretaría no buscaba promover una campaña de liberación de la mujer. Afirmó que las voluntarias no eran feministas y que era necesario “equilibrar” el trabajo con “la función que nos dio Dios de madres y esposas”.<sup>25</sup> La Secretaría de la Mujer asumió la tarea de colaborar con el Plan Nacional Social que coordinaba el Ministerio del Interior. Según Pinochet, la mujer cumplía un rol determinante en la “Reconstrucción Nacional” y en la lucha contra el marxismo, lo que en parte explica la importancia que el gobierno le otorgó a dicha Secretaría.

Hoy más que nunca su participación es necesaria en la movilización de recursos, indispensables para arrancar al país del retraso y de la pobreza en que nos han sumido la demagogia de los irresponsables y el sectarismo de los marxistas.

Chile necesita y agradece el aporte técnico de sus profesionales femininas (...). Pero no subestima por eso la labor anónima de las mujeres que trabajan en el laboratorio silencioso del hogar, velando por resguardar el más precioso capital de la Nación: el cuidado de sus hijos, esperanza futura de la Patria. Por el contrario, creemos que es necesario hacer mayor conciencia en la propia mujer y en la sociedad entera, del valor de la tarea que a esta le corresponde, y también de la dignidad inherente a su condición de tal.<sup>26</sup>

Según Gisela Silva, la mujer era el principal soporte de Chile, por lo que su “participación” resultaba clave en la misión del nuevo gobierno. Resulta evidente que desde la Secretaría se legitimaba un orden social conservador que apuntaba al disciplinamiento moral y cívico del mundo popular.

---

industrial que montó CEMA Chile con una donación de maquinarias por parte de UNICEF, donde las socias podían trabajar para colaborar con los ingresos del hogar (Revista *Qué Pasa*, N° 127, 27/09/1973).

24 *Qué Pasa* N° 134, 16/11/1973.

25 *Ibíd.*

26 Discurso del Presidente de la Junta de Gobierno, General Augusto Pinochet: “Mensaje a la mujer chilena”, acto organizado por la Secretaría Nacional de la Mujer, 24/04/1974, p. 10.

Nuestra gran tarea es *integrar*, para superar las divisiones que en Chile fomentaron los partidismos políticos. Todo campo de divisiones es explotado por el marxismo: las luchas partidistas que dividieron la democracia; la lucha de clases; la lucha de generaciones y la lucha entre los sexos, no hacen servir sino al marxismo. Creo que la gran misión de esta hora debe ser hacer comprender a la mujer la importancia de su colaboración al lado del hombre, la trascendencia de su papel de madre y de la dignificación de las funciones femeninas.<sup>27</sup>

El principal objetivo de la Secretaría era promover la participación entre las “pobladoras” en la “Reconstrucción” de un “nuevo Chile”.<sup>28</sup> En coordinación con el INACAP, la Secretaría dictó cerca de 60 cursos, principalmente de corte y confección, huertas familiares y escolares. Se dictaban talleres laborales, cursos de capacitación en educación cívica, educación familiar, asistencia al párvulo, educación al consumidor, alfabetización, salud, nutrición y alimentación (Secretaría Nacional de la Mujer, 1982b, 1983).<sup>29</sup> Asimismo, la Secretaría elaboraba “cartillas” con recetas de fácil preparación para un mejor aprovechamiento de los alimentos que se les entregaban a los beneficiarios del PEM (Secretaría Nacional de la Mujer, 1980c). Las cartillas “Doña Juanita” tenían un perfil específicamente educativo, destinadas a enseñar cómo fomentar el ahorro, aprovechar los recursos e “inculcar” valores patrios y familiares (Doña Juanita, 1974a, 1974b, 1974c, 1975a, 1975b, 1975c, 1975d, 1975e, 1980a, 1980b; Secretaría Nacional de la Mujer, 1977, 1980a, 1980b, 1982a). En cuanto a lo habitacional, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica, la Secretaría preparaba cartillas que se les entregaba a los dueños de viviendas semi-permanentes, para enseñarles cómo “cuidar” una casa, nociones básicas de higiene, aseo, decoración y prevención de accidentes domésticos.

Por otra parte, la Secretaría participaba en los Programas de Alimentación Escolar entregando almuerzos. La Secretaría organizó los Centros Abiertos y Cerrados. A los Abiertos acudían niños pobres, que recibían tres comidas diarias y atención en el horario no escolar. Para las madres se dictaban cursos sobre salud, alimentación y cuidados del niño. Los Centros Cerrados estaban destinados específicamente a la atención de los niños en estado de desnutrición grave.

En 1974 la Secretaría firmó un convenio de trabajo con el Ministerio de Educación que incluyó diversos programas. Uno de ellos se denominó Atención a Escuelas Rurales, en el que todos los meses se enviaba a cada escuela el “Cuaderno del Profesor Rural” que contenía pautas de

27 *Qué Pasa* Nº 134, 16/11/1973 (cursiva en original).

28 *Revista Qué Pasa* Nº 151, 15/03/1974, p. 16.

29 Hasta septiembre de 1976 la Secretaría de la Mujer contaba con 290 oficinas y 7700 voluntarias.

enseñanza y material didáctico sobre historia, geografía, recursos naturales, educación para el hogar, trabajos manuales, etc.<sup>30</sup> También se elaboró una serie de guías sobre Educación Familiar que se incorporaron a los programas de estudio de los primeros y segundos años de la enseñanza media y quintos, sextos, séptimos y octavos de la enseñanza básica. Dentro de ese convenio, las voluntarias colaboraban en los jardines infantiles, se encargaban de la alfabetización de adultos, la atención y la organización de bibliotecas en zonas rurales (Secretaría Nacional de la Mujer, 1976). Valdivia (2010a) señala que el trabajo “adoctrinador” de los voluntarios se volvió imprescindible para defender el modelo neoliberal cuando estalló la crisis de 1982.

En el plano cultural, la Secretaría desarrolló diversas actividades, como la proyección de material fílmico proporcionado por las embajadas de Francia, Estados Unidos, Alemania y España. Junto con el Ministerio de Educación y la Facultad de Música de la Universidad de Chile, se ofrecían presentaciones de conciertos, ballet, coros y teatro en los Centros Abiertos, Hogares de menores, asilos de ancianos, colegios profesionales, entre otros (Secretaría Nacional de la Mujer 1975a, 1975b). La Secretaría difundía sus actividades por medio de publicaciones y programas de radio a nivel nacional, provincial y comunal. Hasta diciembre de 1975 se editó un Boletín Informativo, donde se reseñaban las actividades desarrolladas en todo el país. En enero de 1976, se difundió la *Revista de la Secretaría Nacional de la Mujer*, que se distribuyó de forma gratuita. Meses más tarde fue reemplazada por la revista femenina *Amiga* (1976-1983), que incluía temas de historia de Chile y formativos. En el ámbito formativo se destacaban los temas cívicos como las bases para una política de la mujer y la familia, cómo servir a Chile, el rol de la mujer, sus derechos y los del niño, etc. En el diario *La Tercera* la Secretaría publicaba el Suplemento Femenino.

La Secretaría de la Juventud fue una iniciativa de Jaime Guzmán y los gremialistas con el fin de movilizar a la juventud e influir al régimen con sus ideas políticas. Según Huneeus, el fracaso político de dicha cartera habría inducido a Guzmán a crear el Frente Juvenil de Unidad Nacional (1975), inspirado abiertamente en el Frente de Juventudes de la Falange Española (Huneeus, 2005: 352-353 y 362-363). Valdivia considera que si bien la dictadura franquista tuvo cierta influencia, la creación de la Secretaría de la Juventud respondió a la agenda gremialista y al modelo de acción política de Guzmán, el Partido Comunista,

---

30 El *Cuaderno del Profesor* era una publicación preparada en coordinación con la Superintendencia de Educación y la dirección de educación Primaria. En la elaboración de los contenidos participaba el Departamento de Historia del Instituto de Estudios Generales de la Facultad de Música de la Universidad de Chile y otras instituciones (Mensaje Presidencial del General Augusto Pinochet, 11/09/1976, p. 93).

cuyas bases tradicionales de apoyo político eran los trabajadores y la juventud (Valdivia Ortiz de Zárate, 2006: 49-100; 2008a: 325-384). Esta cartera fue un instrumento de reeducación cívica que buscó reorientar y encauzar la acción de los jóvenes en tareas de voluntariado y actividades deportivas, aunque no adquirió la masividad de las experiencias fascistas (Valdivia Ortiz de Zárate, 2010b). Según el Secretario General del gobierno, Coronel Pedro Ewing: “No se trata solo de que el actual régimen aspire a desarrollar un Gobierno para la Juventud. Se trata de que además desea realizar un Gobierno con la juventud”.<sup>31</sup> Esta frase sintetiza lo que posteriormente sería la relación entre la Junta Militar y la Secretaría. Si bien tuvo proyección nacional, su principal acción estuvo orientada a las comunas y municipios a través de los Centros de la Juventud que establecían un contacto directo con los jóvenes.

Entre las actividades del voluntariado se destaca la organización de los festivales “Primavera”, concursos literarios, creación de Casas Culturales, bibliotecas, campamentos de verano y actividades recreativas. El área privilegiada era la deportiva, conocida por su propaganda “deportes para todos”, donde se organizaban competencias interescolares en voleibol, básquet, ajedrez, atletismo, etc. (Donoso Fritz, 2012b). El deporte permitía sumar adeptos y aportar recursos propagandísticos, ya que era un área que se suponía “despolitizada”. Según la lógica militar, esto contribuía a mantener a los jóvenes “unidos” por el deporte y alejados de la política partidaria. Por su parte, los voluntarios visitaban asilos de ancianos y hogares de menores, entregaban alimentos, ropas, medicamentos, juguetes y espectáculos. Los jóvenes estudiantes de medicina y enfermería brindaban atención médica gratuita en centros médicos y hospitales de barrios pobres. La Secretaría de la Juventud organizó la Campaña Navidad en la que se recolectaban juguetes para el Comité de Navidad<sup>32</sup> y la Campaña del Libro destinada a la creación de bibliotecas. Su órgano de difusión fue el *Boletín Informativo de la Secretaría Nacional de la Juventud* (1975) hasta 1976, cuando fue reemplazada por la *Revista Juventud*. Sin embargo, la Secretaría tenía una importante presencia local, por lo que existió una pluralidad de revistas que difundían sus labores.<sup>33</sup>

31 Revista *Qué Pasa* Nº 133, 08/11/1973.

32 El Comité de Navidad fue creado en marzo de 1944 por Marta Ide Pereira, esposa del presidente Juan Antonio Ríos. Su misión principal era entregar juguetes a los niños cuyos padres, por su condición económica no podían hacerlo. En 1974 sin desatender su objetivo original, el Comité se abocó a la tarea de creación de jardines infantiles por lo que pasó a llamarse Comité Nacional de Jardines Infantiles y Navidad. Su financiamiento provenía de las donaciones, los ingresos que proporcionaba la Polla Chilena de Beneficencia, las carreras en los hipódromos de la capital y la colaboración de los Comités Regionales, provinciales y comunales.

33 Por ejemplo en Valparaíso y Quinta Región, existió *Diario Loco: diario quincenal de la Juventud* y *El Trébol: periódico alegremente serio*.

La Secretaría Nacional de la Cultura se encargó de proyectar en el exterior la imagen de un Chile modernizado, civilizado y desarrollado culturalmente.<sup>34</sup> Al interior del país, promovió una serie de actividades del campo literario, teatral, musical y las artes plásticas para mostrar a un gobierno “abocado” al arte popular (Donoso Fritz, 2006). La Secretaría encabezó una campaña de difusión del folklore a través de su transmisión en las radioemisoras y la grabación de discos de compositores nacionales. Asimismo, se promovió la concesión de premios a universidades chilenas y periodistas por su labor en la divulgación cultural. Donoso Fritz (2012a) señala que el nacionalismo como política cultural ha sido predominante solo en el plano discursivo, principalmente en el período 1973-1976. Sin embargo, la “refundación” del Estado no se apegó a las nociones de “la patria y la unidad nacional”, sino que convivió con el discurso de lo “moderno”, junto con la represión y censura de artistas.<sup>35</sup>

Por su parte, la Secretaría Nacional de los Gremios fue creada en abril de 1974 y estuvo liderada por Eduardo Boetsch.<sup>36</sup> Su objetivo principal era servir de nexo entre las organizaciones gremiales, las entidades empresariales y el gobierno. Los militares creyeron que era posible integrar en una misma entidad los intereses de los pequeños y medianos empresarios con los de los sindicatos, idea tomada del corporativismo español que resaltó “la unidad nacional” y que buscó la integración del capital y el trabajo a través de los sindicatos verticales (Huneus, 2005: 355). Sin embargo, en comparación con las Secretarías de la Mujer y de la Juventud, los resultados de la Secretaría de Gremios fueron limitados, ya que no contó con un grupo de colaboradores con capacidad para impulsarla. Según Rolando Álvarez, entre 1973 y 1979, el régimen intentó institucionalizar un sindicalismo corporativista despotilizado, que era funcional a la búsqueda del respaldo popular, por lo que buscó acercarse a la Central Única de Trabajadores y a los organismos gremiales con tradición corporativa que habían “luchado” contra el gobierno de la Unidad Popular (Álvarez Vallejos, 2010b:326). Álvarez sugiere una hipótesis que nos resulta particularmente atractiva para analizar los fracasos de la Secretaría de los Gremios. La alianza “inicial” que surgió

34 La Secretaría participó en varias reuniones del consejo Ejecutivo de la UNESCO. En el marco del convenio cultural Chileno-Paraguay, Chile donó un fondo bibliográfico de literatura chilena a la Biblioteca Central de Asunción y otro fondo de publicaciones científicas y culturales de universidades nacionales a la Universidad Central de Paraguay. En conmemoración al Bicentenario de la Independencia de los Estados Unidos, la Secretaría patrocinó la realización de numerosas actividades con la denominación “El Mundo Occidental en el siglo XVII y el Bicentenario de los Estados Unidos” (Mensaje Presidencial del General Augusto Pinochet, 11/09/1976, op. cit. pp. 108-110).

35 Sobre la influencia del hispanismo en las políticas culturales de la fase proyectual de la dictadura, ver Jara Hinojosa (2006).

36 Eduardo Boetsch perteneció al Consejo Político del Frente Nacionalista “Patria y Libertad”, junto con Jaime Guzmán (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008a: 354).

entre las fuerzas golpistas y el sindicalismo antiallendista estuvo motorizada por un enemigo común, que fue el comunismo (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008a). Si bien el sindicalismo chileno se caracterizó por la hegemonía de sectores de izquierda, hubo sectores asociados a la Democracia Cristiana y otros alejados de los particularismos ideológicos, pero fuertemente defensores de sus intereses corporativos. El denominado “Poder Gremial” nutrido por el gremialismo, cuyo ideólogo fue Jaime Guzmán, estuvo constituido por un conjunto de organizaciones no partidarias, como los colegios profesionales, el comercio minorista, los gremios patronales, asociaciones de trabajadores estatales. Trabajadores que conformaron una alianza social multiclasista, decidida a enfrentar la política gubernamental de la Unidad Popular desde fuera del parlamento. Posteriormente, devino en lo que se conocería como el Frente Nacional de Trabajadores Independientes (FRENATI) (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008a: 325-384). Entre las principales organizaciones que participaron en los paros gremiales que desestabilizaron al gobierno de Allende, se puede mencionar a la Confederación de Trabajadores del Cobre que, aunque en el pasado estuvo vinculada a tradiciones de izquierda, se unió a la derecha en 1972; la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) y la Confederación de Empleados Particulares de Chile (CEPCH). Entre los sectores que manifestaron públicamente su adhesión al gobierno militar una vez caído Allende, se destacan: la Confederación Única de Trabajo presidida por el dirigente de los camioneros León Vilarín, el Comando de Trabajadores de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Confederación de Profesionales de Chile (CUPROCH) liderada por Julio Bazán, sectores demócratas cristianos que formaban parte de la CUT, sectores empresariales integrantes del Poder Gremial, industriales metalúrgicos, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Asociación Nacional de Chacareros (Álvarez Vallejos, 2010b: 328-331).

Ahora bien, una vez instalada la dictadura, el movimiento sindical no se dejó “disciplinar”. Dado que los militares no lograron despolitizarlo, optaron por su represión y exclusión de la agenda social. En ese sentido, Álvarez señala que la escasa duración de la alianza inicial entre las fuerzas golpistas y el sindicalismo antiallendista se debió al fracaso de las políticas sindicales del gobierno militar. “Ni los esfuerzos del Ministerio del Trabajo en tiempos del general Nicanor Díaz Estrada, ni la corriente corporativista-estatista que se alojó en la Secretaría General de los Gremios lograron cooptar al movimiento sindical a favor del gobierno” (Álvarez Vallejos 2010b: 327). En 1979, la actividad de la Secretaría de los Gremios se orientó a difundir el Plan Laboral, que impuso las reglas del libre mercado en las relaciones laborales y atentó contra los intereses del sindicalismo, por lo que obstaculizó la tarea de la Secretaría de penetrar en el movimiento sindical antiallendista.

Según Valdivia (2010), las Secretarías de la Mujer y de la Juventud respondieron a las necesidades del régimen, por lo que acompañaron los objetivos y las coyunturas. En un primer momento, sirvieron para encauzar a los civiles partidarios del golpe como bases sociales de apoyo, al mismo tiempo que sirvieron como instrumentos de legitimación que operaron como intermediarias entre la sociedad civil y el Estado, en un contexto en que los partidos y los sindicatos estaban prohibidos. El auge de estas Secretarías fue entre 1975 y 1978, cuando se encargaron de promover la lógica asistencialista en el mundo popular, cubriendo la “ausencia” del aparato estatal en materia social. En ese período, la Secretaría de la Mujer fue uno de los instrumentos más importantes usados por las autoridades para imponer el neoliberalismo y ofrecer una “cara social” en medio del achicamiento del Estado.

## **Descentralización, municipio y participación comunitaria**

Históricamente, el municipio y las estructuras comunitarias estuvieron asociados al centro político y a la izquierda. Durante la “Revolución en Libertad”, que preconizó Eduardo Frei, se promovió un programa de desarrollo comunitario, cuyo objetivo era la integración de los sectores marginales a las estructuras económicas, sociales y culturales. Para ello, se creó la Consejería Nacional de Promoción Popular dependiente de la Presidencia de la Nación. Se promovió la revitalización de los municipios a partir de la conformación de Juntas Vecinales donde se conformaron una pluralidad de Centros de Madres, Centros de Padres, Centros Juveniles y Centros Deportivos (Yocelevszky, 1987). Durante el gobierno de Salvador Allende, las estructuras comunitarias cobraron mayor impulso, ya que sirvieron para incentivar la participación y movilización política del mundo popular.<sup>37</sup>

La dictadura impulsó el proceso de descentralización como parte de una reforma político-institucional que pretendía cambiar radicalmente la estructura y el funcionamiento de la sociedad chilena, considerada como excesivamente estatista y controlada por los partidos políticos.<sup>38</sup> El Decreto Ley N° 212, de 1973, creó la Comisión Nacional

---

37 Consejería Nacional de Desarrollo Social (1972), *Política General y Líneas de Acción*, Santiago.

38 Sobre la normativa correspondiente a la descentralización y la regionalización en Chile, ver el Decreto Ley N° 573, que fijó el Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado (*Diario Oficial* N° 28.900, 12/07/1974); Decreto Ley N° 575, que estableció la regionalización del país (*Diario Oficial* N° 28.901, 13/07/1974); Decreto Ley N° 1230 (*Diario Oficial*, 04/11/1975); Decreto Ley N° 1317 (*Diario Oficial*, 07/01/1976); Decreto Ley N° 1542 (*Diario Oficial*, 20/09/1976); Decreto Ley N° 1612 (*Diario Oficial*, 10/12/1976); Ley N° 18.605 Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo (*Diario Oficial*, 06/04/1987); Ley N° 18.989 (*Diario Oficial*, 19/07/1990) (Errazuriz Eguiguren, 1987; SUBDERE 1996).



de Reforma Administrativa (CONARA) dentro del Ministerio del Interior.<sup>39</sup> Este organismo, que dependía directamente de la Junta de Gobierno y era presidido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas o Carabineros, fue el encargado de poner en marcha la regionalización como nueva división política y administrativa del país (SUBDERE, 1996).<sup>40</sup>

En el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional y el Desarrollo, el régimen militar concibió la pobreza y el subdesarrollo como “el caldo de cultivo” para la subversión (Valdivia Ortiz de Zárate, 2010b, 2011). En ese sentido, tanto la descentralización como la regionalización fueron presentadas como la clave del desarrollo socioeconómico.<sup>41</sup> Ello requería de la creación de nuevos focos de desarrollo para el máximo aprovechamiento de los recursos naturales. Una de las ideas directrices del Programa Económico y Social del gobierno militar era

Propender a una efectiva descentralización de la economía para aprovechar integralmente los recursos humanos y materiales y las potencialidades geográficas de las diferentes regiones del país. Alcanzar un desarrollo social concordante con el desarrollo económico, todo ello tendiente a eliminar las desigualdades extremas, y contribuir al logro de una efectiva Seguridad Nacional.<sup>42</sup>

A medida que se consolidaba el modelo neoliberal, la regionalización era concebida como un proceso de reforma de “Estructura del Gobierno y de la Administraciones Interiores del Estado”, que perseguía la descentralización funcional y territorial del poder político y social, con vistas a una sociedad tecnificada y de verdadera participación (Lira y Marinovic, 1999). De acuerdo con la lógica militar, la regionalización permitía una “armónica” y efectiva integración del territorio nacional, a la vez que incrementaba el control político-espacial de la población mediante una estructura piramidal, jerárquica y autoritaria que reemplazaba a los partidos y proyectaba territorialmente el poder ejecutivo. Al respecto, el vicepresidente de la CONARA, coronel Juan Barrientos afirmaba

La regionalización chilena no es, ni puede ser, solo una división político-administrativa diferente, ni una nueva redefinición de los ámbitos geográficos de competencia de los servicios públicos, ni el componente territorial de la planificación del desarrollo. La regionalización es, también, un proceso político del gobierno que se ha materializado en la creación de los gobiernos y administraciones

---

39 *Diario Oficial*, 26/12/1973.

40 La CONARA existió hasta noviembre de 1984 cuando surgió la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

41 República de Chile (1983), Oficina de Planificación Nacional, *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983*, Santiago.

42 Discurso presidencial de Augusto Pinochet, 11 de marzo de 1981, p. 9.

regionales, en los cuales se han delegado –en el grado que el Supremo Gobierno ha considerado adecuado– poder y potestades administrativas.<sup>43</sup>

El sentido sociopolítico de la regionalización que propuso el gobierno militar aspiraba a la redistribución espacial del poder para “corregir” la burocratización y politización del ámbito administrativo y “modernizar” la estructura tradicional del territorio. Esto se obtendría aproximando los principales centros de decisión (intendentes regionales, secretarios regionales ministeriales, alcaldes, etc.) a las comunidades para “crear una nueva conciencia cívica en el pueblo y un nuevo régimen institucional en el país”.<sup>44</sup> Los alcaldes procederían a reestructurar las municipalidades y promover a través de las Juntas de Desarrollo Local, Juntas de Vecinos, etc., una adecuada comunicación de la población con el gobierno a través de su participación activa en los planes y obras que refieran a sus comunas.<sup>45</sup>

La temática de fondo de la regionalización chilena se centra en la búsqueda e implementación de los mecanismos que tiendan a dar satisfacción a las aspiraciones de participación de la comunidad regional en los procesos de toma de decisiones que afectan a su futuro individual y social, participación, así en el movimiento hacia la democracia concreta, real, no parlamentaria y hacia el perfeccionamiento de la responsabilidad ciudadana ante los problemas inmediatos que la afecten más que a la habitual tendencia, inducida por los partidos políticos de raíz foránea, que movilizan a sectores de la ciudadanía con consignas o cuestiones valorativas de alcance internacional, ajenas a nuestra realidad social y cultural. Se trata, por lo tanto, de contrarrestar la ideologización que casi destruyó nuestra vida social antes del 11 de septiembre de 1973.<sup>46</sup>

En la Constitución Política de 1980, quedó establecido el proceso de regionalización del territorio nacional. Hasta el plebiscito de 1988, los cargos de intendentes y gobernadores de las regiones estuvieron ocupados mayoritariamente por militares del Ejército, rama que manifestó una temprana preocupación por la cuestión de la reforma administrativa desde la creación de la CONARA. El Ejército tuvo el monopolio de los gobiernos regionales, al ocupar 11 de las 13 regiones, incluyendo la Región Metropolitana. También tuvo una presencia dominante en las gobernaciones de las provincias. La baja participación de los oficiales de la Fuerza Aérea se explica por las disputas ideológicas entre Pinochet y Leigh, que culminaron con la destitución de este último en 1978; hecho

---

43 Barrientos, Juan. “La situación actual y las perspectivas de la Regionalización”, *El Mercurio*, 23/12/1975.

44 *Ibid.*

45 General del Aire Comandante en Jefe Gustavo Leigh, *Revista Qué Pasa* N° 159, 10/05/1974. 46 *El Mercurio* del 23/12/1975, p. 2.

que afectó fuertemente a los oficiales de esa rama. Tras los resultados que arrojó el Plebiscito de 1988, buena parte de los militares que ocupaban las gobernaciones e intendencias fueron reemplazados por civiles. En diciembre de 1988 quedaban solo 19 de los 39 gobernadores militares y 4 de los 12 intendentes militares (Huneus, 2005: 201).

El municipio se convirtió en el tesoro máspreciado del aparato estatal, dado que adquirió un rol protagónico en la reproducción y estabilización del modelo neoliberal, así como en la ejecución de programas destinados a “erradicar” la pobreza. A comienzos de los ochenta, la municipalización de servicios sociales consistió en el traspaso del manejo de escuelas, hospitales, atención de menores, asistencia social, entre otros servicios pertenecientes al sector público. Esto significó la corporización del Estado Subsidiario (Valdivia Ortiz de Zárate, 2011). La centralidad que adquirió el municipio se configuró a partir de que el Estado entregó a los municipios los fondos de que disponía el fisco. Se suponía que con estos nuevos recursos se completaba la autonomía municipal, por lo que las comunas ya no tendrían problemas financieros y podrían realizar las tareas sociales de las que antes se ocupaba el Estado central.<sup>47</sup> Las autoridades civiles y militares insistían en satisfacer las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico-social, lo que fortalecería la “democracia de base”:

No hay lugar a dudas, darle participación a las fuerzas vivas de la región en la designación de los integrantes de los COREDES constituye un acto democrático a nivel de bases que es precisamente la esencia de la democracia (...) la creación de los Consejos Regionales está permitiendo la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la respectiva región, cumpliéndose así cabalmente con el objetivo propuesto en nuestra Constitución Política.<sup>48</sup>

El gobierno y la administración superior de cada región estaba a cargo de un intendente regional nombrado por el Presidente de la República, por lo que era un funcionario de exclusiva confianza, y por el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE). Según la ley orgánica N° 18.605, cada COREDE quedaba integrado por el intendente que lo presidía, los gobernadores de las respectivas provincias, un representante de cada una de las fuerzas armadas, un representante de carabineros y miembros designados por los principales organismos públicos y privados que realicen actividades dentro de la región, todos estos representaban el 40% del

---

47 República de Chile (1981). *Objetivo Nacional y políticas generales del Gobierno de Chile*. Santiago, 11 de marzo, pp. 35-36.

48 Discurso de la clausura del Presidente del Primer Congreso Nacional de Consejos Regionales de Desarrollo, *La participación social y regional en el camino de la nueva democracia*, José Tovarias Marimon, integrante del COREDE de la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, mayo de 1989, Santiago, p. 115.

sector público. El sector privado estaba representado en cinco estamentos de la siguiente manera: un 20% del estamento empresarial, 20% del laboral, 7% del profesional, 7% del cultural, 6% de las organizaciones de fomento del desarrollo económico y social.

Al gobierno de la provincia le correspondía a un gobernador subordinado al intendente regional y a un Consejo Económico y Social Provincial de carácter consultivo. Por su parte, la comuna se administraba a través de las municipalidades, cuya máxima autoridad era el alcalde junto con un CODECO, también de carácter consultivo. La ley orgánica N° 18.695 establecía que cada CODECO era presidido por el alcalde, designado por el Consejo Regional de Desarrollo respectivo a propuesta en una terna del Consejo Comunal o en algunos casos por el Presidente de la República. Los CODECOS asesoraban al alcalde en materias presupuestarias y planes comunales de desarrollo. En términos porcentuales, cada CODECO queda compuesto por el 25% de organizaciones comunitarias territoriales (juntas de vecinos, clubes, organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios, centros de madres), el 25% de organizaciones comunitarias funcionales (aquellas cuyo objeto era representar y promover valores específicos de la comunidad como los centros de padres, centros culturales, clubes deportivos, y de recreación, organizaciones juveniles) y el 50% de actividades económicas relevantes de la comuna (Pozo, 1988: 62-63 y 85). De acuerdo con esta fórmula, se le otorgaba un peso importante a las corporaciones o asociaciones regionales y locales. Las leyes mencionadas establecían que la representación del sector privado debía ser siempre mayoritaria en dichos consejos. Los CODERES y CODECOS funcionaron como entidades corporativas, creadas con el objetivo de reemplazar a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado.<sup>49</sup> Estos órganos de participación (COREDES y CODECOS) no eran generados democráticamente y no daban una representación efectiva a los sectores mayoritarios de la población, sino que la representación mayoritaria le correspondía a las oligarquías comunales y regionales (Pozo, 1988: 78-81). Los CODECOS, constituidos sobre la base de las organizaciones sociales de cada comuna, tuvieron limitada participación en lo que respecta a la planificación del desarrollo a nivel comunal. Por tanto, los CODECOS serían una figura jurídica institucional de participación formal, con atribuciones meramente consultivas, sin ningún poder real de decisión y con miembros nombrados directamente por el alcalde.

---

49 Con las leyes orgánicas constitucionales sobre CODERES (Ley 18.605) y sobre Municipalidades y CODECOS (Ley 18.695) quedó armado el sistema de participación que el gobierno venía anunciando desde 1974.

En 1979 el municipio se convirtió en la materialización del neoliberalismo y del plan social de la dictadura, cuyos protagonistas eran los alcaldes. Desde los inicios, el régimen buscó no solo resocializar al mundo popular, sino también reformular las “formas de hacer política”, que años más tarde derivó en lo que Valdivia denominó la “alcaldización de la política”. Según la autora, a partir del proceso de municipalización, la “política” ya no transcurriría en los espacios tradicionales, como los partidos, sindicatos, gremios y el parlamento, sino que se daría en espacios micro, donde acontecía la vida cotidiana. Esto formó parte central del proceso de resocialización política que trascendió el período dictatorial (Valdivia Ortiz de Zárate, 2012a: 7). Con el protagonismo político que asumieron los alcaldes, el gremialismo a través de la Unión Democrática Independiente (UDI) se volvió fuerte en la vida municipal, y ocupó las comunas clave para su desarrollo político, como ocurrió en Santiago, San Joaquín, Pudahuel, Valparaíso y Concepción. La UDI fue el primer partido de derecha que creó una estructura partidaria dirigida a “combatir” a la izquierda en las “poblaciones” y “cooptar” políticamente a los pobres (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008b).

## Reflexiones finales

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, la dictadura chilena promovió una serie de políticas sociales con las que insistió en su “vocación social” en un contexto de extrema pobreza generada por las transformaciones neoliberales. Pese a su alianza con los tecnócratas neoliberales, las fuerzas armadas no abandonaron del todo su preocupación por la cuestión social, pues el “combate” contra la pobreza era visto como un problema de seguridad nacional. Verónica Valdivia (2010b, 2012) lo denominó como “la guerra social de Pinochet”, en la que tuvieron incidencia las tendencias desarrollistas aún presentes en las fuerzas armadas, principalmente en el Ejército y la Fuerza Aérea, encarnadas en la figura de los generales Óscar Bonilla y Gustavo Leigh. El régimen entendió que el proyecto social debía estar al servicio de la lógica de seguridad. En ese sentido, para derrotar al marxismo en su base social y su presencia en la cultura política popular, el pinochetismo apostó a penetrar en la vida cotidiana de los sectores populares y “ganar” la calle. En ese sentido, desde la lógica castrense la refundación de un “nuevo Chile” no era posible simplemente mediante la extirpación del marxismo a través del uso del terror. Por tanto, la transformación profunda del país requería resocializar al pueblo chileno según nuevos parámetros de creencias y valores, que impidieran el resurgimiento de las anteriores lógicas políticas y sentaran las bases de una “nueva sociedad”.

Hemos visto que, desde la Secretaría General de Gobierno, el régimen buscó organizar las bases sociales de apoyo, difundir y legitimar las medidas neoliberales. Por ejemplo, se mencionó que la Secretaría de la Mujer preparaba las cartillas conocidas como “Doña Juanita” y brindaba los cursos de capacitación en educación al consumidor sobre cómo fomentar el ahorro. Asimismo, preconizando una nueva forma de participación social distinta a la existente hasta 1973, se promovió la resocialización política, que apuntaba a una ciudadanía despolitizada, donde los ciudadanos se limitaran a integrar las “fuerzas vivas” de la comunidad y, por consecuencia se vieran debilitados los partidos políticos. En ese contexto, se promovió la creación de los COREDES y CODECOS. Asimismo, el proceso de municipalización resultó clave para la dictadura, ya que no solo debilitó el poder de los partidos, sino que facilitó la re-politización controlada y selectiva de los sectores sociales. En la nueva institucionalidad, se creó un esquema autoritario de incorporación de la comunidad a través de entidades de carácter participativas, como las Juntas de Vecinos y Centros de Madres “sin política”, lo que permitió despolitizar las demandas sociales. Resulta pertinente señalar que existió una importante brecha entre el plano discursivo y la práctica política. Pilar Vergara (1985) señaló que si bien el discurso de la dictadura fomentó la participación social; en la práctica, no dejó espacio para el desarrollo de las actividades de las sociedades intermedias, invocando razones de seguridad.

La reforma municipal de 1979 permitió que el municipio concentrara funciones económicas, sociales y culturales que antes estaban en manos del Estado central. A partir de ese entonces, los municipios y sus respectivos alcaldes se convirtieron en la “estrella del régimen”, lo que permitió la materialización del Estado Subsidiario y el plan social dictatorial. A nuestro criterio, la municipalización expresó la síntesis “conservadora”, donde es posible apreciar la convivencia ideológica entre el neoliberalismo y un corporativismo antiestatal, preconizado por los gremialistas.

## Bibliografía

Álvarez Vallejos, Rolando (2010a). “Augusto Pinochet y los pobladores: ¿el general de los pobres? Chile 1979-1985”. Ponencia presentada en *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 22 al 25 de junio.

— (2010b). “¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar 1973-1980”, *Historia*, Volumen II, Nº 43, julio-diciembre, pp. 325-355.

— (2012). “Las casas de Pinochet’: políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988”, en Valdivia, Verónica *et. al.* (eds.): *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago, LOM, pp. 117-148.

Donoso Fritz, Karen (2006). “¿Canción huasa o canto nuevo? La identidad chilena en la visión de derechas e izquierdas”, en Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica *et al.* (eds.): *Su revolución contra nuestra revolución II. La pugna marxista-gremialista*. Santiago, LOM, pp. 231-290.

— (2012a). *Del apagón cultural a la revolución silenciosa. Políticas culturales de la dictadura militar chilena, 1977-1989*. Tesis de maestría, Santiago, Universidad de Santiago de Chile.

— (2012b). “Deporte y recreación para todos...’: política social y cultural de la Dieger en los municipios de Santiago”, en Valdivia, Verónica *et. al.* (eds.): *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago, LOM, pp. 87-115.

Doña Juanita (1974a). *Los remedios más económicos*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1974b). *Secretos caseros de doña Juanita*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer, Ed. Nacional de Gabriela Mistral.

— (1974c). *Accidentes en el hogar*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1975a). *Feliz Navidad*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1975b). *A tomar la leche*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1975c). *Recetas de verdura*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1975d). *Fiestas patrias*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1975e). *Huertas caseras*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1980a). *Derechos del niño*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

— (1980b). *Recetas de pescados*. Santiago, Secretaría Nacional de la Mujer.

Errazuriz Eguiguren, Maximiliano (1987). *Consejos Regionales de Desarrollo: Historia de la ley, fallo del Tribunal Consitucional, proyecto del ejecutivo, decretos leyes 573 y 575, Ley de los tribunales electorales regionales*.

Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Huneus, Carlos (2005). *El régimen de Pinochet*. Santiago, Sudamericana.

Jara Hinojosa, Isabel (2006). *De Franco a Pinochet: el proyecto cultural franquista en Chile 1936-1980*. Santiago, Programa de Magíster en TEHA, Departamento de Teoría de las Artes, Facultad de Artes, Universidad de Chile.

Lira, Luis y Marinovic, Fernando (1999). “Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejos Regionales en Chile”, en VV. AA. (ed.): *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Concepción, Ediciones Universidad del Bío Bío/ILPES/CEPAL.

Pozo, Hernán (1988). *Administración interior del Estado y sistema de participación*, COREDES y CODECOS. Santiago, FLACSO Chile.

República de Chile (1974). *Primer Año de la Reconstrucción Nacional*. Santiago, Editora Nacional Gabriela Mistral.

República de Chile (1980). *Constitución política de la República de Chile*. Texto promulgado por Decreto Supremo N° 1150 del Ministerio del Interior el 21 de Octubre de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

Secretaría Nacional de la Mujer (1975a). *Homenaje año internacional de la mujer: exposición pintura, escultura, dibujo, grabado*. Museo Nacional de Bellas Artes. Santiago, La Secretaría.

— (1975b). *Mujeres chilenas en música: educación musical ballet*. Santiago, La Secretaría.

— (1976). *Manual del método psico-social para la enseñanza de adultos*. Santiago, La Secretaría.

— (1977). *Accidentes en el hogar*. Santiago, La Secretaría.

— (1980a). *La cocción de las verduras*. Santiago, La Secretaría.

— (1980b). *Programa de Educación familiar*. Santiago, La Secretaría.

— (1980c). *La Asignación familiar y sus beneficios*. Santiago, La Secretaría.

— (1982a). *Valores patrios y valores familiares*. Santiago, La Secretaría.

— (1982b). *Programa de educación al consumidor*. Santiago, La Secretaría.

— (1983). *Huerta casera*. Santiago, La Secretaría.

SUBDERE (1996). *Estudio, diagnóstico y propuesta de rediseño de las áreas competenciales en los niveles territoriales de la administración del Estado en los ámbitos de fomento productivo, desarrollo social y provisión de*



*infraestructura*. Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica (2003). *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet: Chile 1960-1980*. Santiago, LOM.

— (2006). “Lecciones de una Revolución: Jaime Guzmán y los gremialistas, 1973-1980”, en Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica *et al.* (eds.): *Su revolución contra la nuestra. Izquierdas y derechas en el Chile de Pinochet (1973-1981)*. Santiago, LOM, pp. 49-100.

— (2008a). *Nacionales y Gremialistas. El “parto” de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*. Santiago, LOM.

— (2008b). “Los guerreros de la política. La Unión Democrática Independiente, 1983-1988”, en Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica *et al.* (eds.): *Su revolución contra nuestra revolución II. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*. Santiago, LOM, pp. 139-180.

— (2010a). “Las lógicas político-sociales de la dictadura pinochetista: las secretarías de la mujer y la juventud”. Ponencia presentada en *V Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 22 al 25 de junio.

— (2010b). “¡Estamos en guerra, Señores! El régimen militar de Pinochet y el ‘pueblo’, 1973-1980”, en *Historia*, Volumen I, N° 43, enero-junio, pp. 163-201.

— (2011). “Al rescate del Municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, en: Nercesian, Inés (ed.): *Dossier sobre Chile. Observatorio Latinoamericano N°8*. Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, pp. 108-133.

— (2012a). “La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista”, en Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica *et al.* (eds.): *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago, LOM, pp. 11-50.

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica y Álvarez Vallejos, Rolando (2012). “‘Platita poca, pero segura’: los refugios laborales de la dictadura”, en Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica, *et al.* (eds.): *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago, LOM, pp. 51-86.

Vergara, Pilar (1982). “Las transformaciones del Estado chileno bajo el régimen militar”, *Revista Mexicana de Sociología*, Volumen XLIV, N° 2, abril-junio, pp. 413-452.

— (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago, FLACSO.

— (1990). *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile(1973-1988)*.

Santiago, FLACSO.

Yocelzsky, Ricardo (1987). *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México D. F., Universidad Autónoma Metropolitana.