

PERIODO
PRESIDENCIAL
002604
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(Al 13 de noviembre de 1992)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ANALISIS POLITICO: LA CRISIS DE RN Y LAS NUEVAS OPORTUNIDADES POLITICAS.

En el informe anterior se analizó la posible configuración, a mediano o largo plazo, de un cuadro de desafíos socio-políticos para el Gobierno más complejo que el presente. Las revelaciones durante esta semana en el asunto Matthei-Piñera que ha venido afectando a Renovación Nacional desde hace poco más de dos meses no han despejado dicha posibilidad. Pero es indudable que ellas han hecho aparecer elementos cuyo efecto altera, en parte, el escenario propiamente político de corto y mediano plazo. En concreto, se abren hoy oportunidades que hasta hace una semana no existían o eran de difícil pronóstico.

De aquí que el punto que el presente informe pretende contribuir a dilucidar es, precisamente, ese: ¿de qué oportunidades nuevas se trata y cuál debe ser la reacción del Gobierno ante ellas?

Más allá de sus consecuencias, una respuesta que acoja positivamente las posibilidades políticas implícitas en esa pregunta supone dar nuevo aliento al Gobierno para lo que queda del período. Y esto es, en sí mismo, relevante.

En lo que sigue se aborda, en primer término, uno de los riesgos que la situación actual presenta para la actitud con que el Gobierno asuma el tiempo que falta para cumplir su mandato y, en segundo lugar, un análisis de las perspectivas de acción que hoy se le abren al Ejecutivo.

1. La actitud del Gobierno: el riesgo de la autocomplacencia.

Tomadas globalmente, las consecuencias del caso Matthei-Piñera significan un serio debilitamiento de la fuerza de la derecha en tanto oposición política.

En efecto, la crisis de RN es la crisis del pilar más poderoso de la "Coalición de Progreso" y, en esta medida, alcanza también a la UDI; por tanto, es la derecha parlamentaria en su conjunto la que se ha debilitado. También resulta evidente que, **dado ese debilitamiento del conjunto de la derecha parlamentaria, la competitividad de la política disminuye.**

En distintos informes anteriores se ha argumentado con la idea de que la pérdida de competitividad de la derecha era un incentivo para la competencia interna en la Concertación. Esto no ha cambiado. Por el contrario, el incentivo es hoy más fuerte. Si bien es cierto que este fenómeno puede mantenerse dentro de márgenes relativamente regulados, como hasta ahora, no es menos cierto que la perspectiva de que se llegue a una situación con dos candidatos de la alianza para una primera vuelta electoral son mayores que hace una semana.

Pero debe añadirse una segunda dimensión. Y ésta es que el debilitamiento de la derecha puede también actuar como incentivo para que el **Gobierno internalice un espíritu autocomplaciente y se remita a realizar aquello que es mínimo de una cierta inercia administrativa, pero que renuncie a traducir la incontestable iniciativa política que posee -y que la actual situación ha potenciado- en un esfuerzo transformador.**

El riesgo, sin duda, existe y es bueno que el Ejecutivo lo tenga presente. La fuerza de la inercia no es desdeñable. Sin embargo, es preciso que el Gobierno sepa resistirla; sobre todo, porque lo que abren los nuevos elementos presentes en la escena pública son oportunidades inéditas para la acción.

2. Las posibilidades de acuerdos con la derecha.

Un análisis liviano de la situación política podría aconsejar que el Gobierno adoptase una posición de fuerza para sacar ventajas del debilitamiento de RN y de la incómoda posición en que se encuentra el Ejército a raíz de los antecedentes que incriminan a uno de sus oficiales en el "caso Matthei-Piñera". Esta no es la opción que aquí se recomienda. Por el contrario, una opción así podría rendir frutos políticos de cortísimo plazo, pero hipotecar beneficios permanentes para el país que podrían conseguirse al adoptar una actitud con altura de miras.

Adoptar una actitud con altura de miras en las actuales circunstancias supone evitar toda acción que pueda ser interpretada como oportunista y mezquina, y hacer determinados gestos tanto hacia RN como hacia el Ejército, los dos actores hoy más afectados por el "caso Matthei-Piñera":

- * Hacia RN, dar señales de apoyo a los esfuerzos institucionalizadores de su dirección, porque ello ayuda a consolidar el papel de los partidos en el sistema político y a canalizar la acción política de la derecha, tradicionalmente recelosa de ellos, precisamente a través de organizaciones partidarias; y
- * Hacia el Ejército, dar señales de flexibilización que le demuestren -en particular a él y, en general, al conjunto de las FF.AA.- que la postura del Gobierno respecto de ciertos temas que les son muy sensibles (como la reforma a la Ley Orgánica Constitucional en materia de ascensos, retiros y designaciones) responde a criterios de Estado y no a criterios partidistas.

2.1 La situación de RN y la actitud del Gobierno.

Los detalles y alcances de la crisis que afecta a RN introducen en este partido factores que lo hacen situarse en el escenario político de manera distinta a como se situaba hasta ahora. Algunos de estos factores son los siguientes:

a. La pérdida de credibilidad que afecta a algunos de sus parlamentarios. Es indudable que la crisis ha perjudicado la credibilidad del conjunto del partido. Pero ella ha supuesto, sobre todo, una pérdida de prestigio político específico que modifica el peso de actores individuales y cambia, por lo tanto, toda la relación de fuerzas interna.

Es cierto que, como dice la expresión popular, "se han visto muertos cargando adobes". Pero si hasta antes de la crisis, el senador Jarpa era una figura de futuro viable en el partido, la posición en que ha quedado ahora hace ese futuro menos viable. Otro tanto puede decirse de los senadores Piñera y Otero: si aquél tiene escasísimas posibilidades de "descongelar" su candidatura con perspectivas de éxito dentro de RN (y con menos posibilidades aún más allá de las fronteras de RN), Otero debería abrigar remotas expectativas de salvar suficiente prestigio como para erigirse en autoridad moral para apoyar nuevas postulaciones presidenciales o en autoridad política de recambio en RN para el futuro. En fin, la diputada Evelyn Matthei parece tener hipotecada no sólo su influencia dentro de RN, sino hasta su propia carrera política.

Ante este panorama, es obvio que deberán surgir nuevos nombres para ocupar los vacíos que dejan los involucrados en el escándalo o que viejos nombres asumirán nuevos impulsos, nuevas responsabilidades y nuevas influencias. La orientación que hacia el Gobierno tomen estos relevos dependerá de diversas variables, pero una de estas variables es, obviamente, el propio Gobierno y su actitud de hoy.

b. La necesidad de RN de restaurar su credibilidad. La situación descrita en el punto anterior lleva aparejada la necesidad que tiene RN por reconstituirse como un actor político creíble y recuperar los puntos perdidos en favor de otras opciones: por ejemplo, de la UDI, de Errázuriz y, por qué no, del propio senador Frei. Ahora bien, RN puede reconstituirse a partir de una de las dos siguientes bases de sustentación:

- * Apostando a la competencia interna y división de la Concertación, o bien
- * Aceptando la oferta que el Gobierno eventualmente le haga para obtener su apoyo a proyectos gubernamentales en materias de interés nacional.

La situación es una doble paradoja. En efecto, la lógica de apostar a las dificultades internas de la Concertación supone asumir un perfil de baja competitividad. Puede sostenerse que la derecha había ya definido, antes del "caso Matthei-Piñera", una estrategia defensiva que supone reconocer la imposibilidad de conquistar la Presidencia de la República en 1993 y, por lo tanto, jugarse por maximizar sus oportunidades parlamentarias. Las condiciones actuales invitan a acentuar esta estrategia defensiva, pero la única forma de hacerlo -que es disputando la iniciativa de los candidatos concertacionistas con un programa de oposición inlaudible- supone asumir un comportamiento obstruccionista que no le da

dividendos ante la opinión pública.

Por otra parte, aceptar una oferta para colaborar con los proyectos del Gobierno favorece la recuperación de RN como actor creíble en el largo plazo, pero es improbable que le rinda frutos para el corto plazo. Aún más, esta opción corroe el "oposicionismo" como programa de perfilamiento electoral y, de alguna manera, reduce el margen para apostar por una estrategia que saque ventajas de las posibles dificultades de una competencia interna en la Concertación.

Añádase a lo anterior que, en caso de inclinarse por la colaboración con el Gobierno, RN dejará un espacio a su derecha que podría ser ocupado por su rival en ese sector: la UDI.

En las próximas semanas, RN está enfrentada a hacer una opción que deberá tener todos estos elementos en cuenta. En esta opción serán factores claves tanto la visión de sus dirigentes para encauzar a RN en un rumbo estratégico, y no meramente táctico, como, de nuevo, de la actitud que el Ejecutivo adopte.

c. La reconstitución de RN y el papel de Andrés Allamand. La situación presentada en los puntos anterior puede tener efectos mucho más profundos de los sugeridos hasta aquí y afectar, más que la posición de personas dentro de RN, la perspectiva de las distintas tendencias sociológicas representadas en su seno.

En este sentido, hoy parece evidente que aquellos sectores más cercanos al Ejército se ven perjudicados en beneficio de quienes sustentan posiciones más modernas que consideran que, en democracia, la política debe ser una actividad autónoma.

También ha perdido influencia el "sector colchagüino", que integra personas no necesariamente distintas del anterior, pero que se caracterizan, más que por su proximidad con el Ejército, por sus vinculaciones con los grupos agrarios del Valle Central. Como se sabe, este sector se jugó fuertemente por la candidatura de Evelyn Matthei, pero al caer la diputada sus posibilidades de expresión política a través de un candidato propio a las presidenciales se ven ahora muy disminuidas.

El tercer sector perjudicado con la crisis es lo que se ha llamado "la patrulla juvenil", dos de cuyos más conspicuos miembros han sido el centro del escándalo. Sin embargo, a diferencia de los dos sectores anteriores, que difícilmente pueden reclamar para sí posiciones claves de liderazgo en el partido, es en la "patrulla juvenil" donde se encuentra el único núcleo capaz de encabezar la recuperación de RN.

Parte de la fuerza que este núcleo posee se debe a individualidades, sobre todo Andrés Allamand y Alberto Espina. Un segundo factor de fuerza procede de lo que es "el grupo de los honorables" de RN, en los que pueden hallarse nombres como el de Francisco Bulnes y el de Ricardo Rivadeneira. Finalmente, un tercer factor que potencia

este núcleo de la "patrulla juvenil" es la capacidad que ha tenido para conseguir respeto y reconocimiento por parte de sus rivales políticos, sobre todo en el Gobierno y la Concertación.

Los tres elementos que están incidiendo en la forma cómo RN puede salir de la crisis y su posicionamiento futuro ponen nuevas y favorables condiciones para llegar a consensos sobre materias significativas tanto para el proyecto político de la Concertación, contenidas en su programa original, como para la consolidación de la democracia en Chile.

Es útil subrayar que la actual coyuntura es un momento de inflexión para el Gobierno y que la orientación de la política en el corto, mediano y largo plazo puede implicar grandes diferencias según sea el camino el Gobierno adopte.

2.2 Materias en las cuales podrían producirse avances.

La posición en que RN se encuentra hace viable su disposición para llegar a acuerdos, con mayor seguridad, en al menos dos materias y, con dificultades, en una tercera. Estas materias son las siguientes: la reforma tributaria, la reforma a la LOC de las FF.AA. y otros asuntos militares, y las reformas constitucionales.

2.2.1 Reforma tributaria. En el último tiempo se han producido señales más o menos claras de una voluntad de la derecha, política y empresarial, por flexibilizar su postura al respecto. Los factores que inciden en esta flexibilización son más o menos obvios:

* Primero, una posición de rechazo cerrado a la mantención de las actuales obligaciones tributarias ha perdido gran parte de su sostén político con la crisis de RN.

* Segundo, han aumentado para la derecha los incentivos de abordar una negociación ahora y no durante la campaña electoral de 1993 o después de las próximas elecciones.

El empresariado, principal parte interesada, sabe que en medio de una campaña electoral, el rechazo a la actual carga tributaria es impresentable como argumento ante la sociedad. Del mismo modo, RN podría estar interesada en sacar de la campaña un tema en torno al cual no puede sino asumir posturas defensivas y de bajo dividendo electoral. El senador Sergio Romero, por ejemplo, ha dicho ya que es posible llegar a un acuerdo que mantenga una carga tributaria importante, en caso de que se modifican algunos aspectos de la actual legislación.

Si el Gobierno acoge estas señales de flexibilización y se aviene a negociar la materia en los próximos meses podría, a su vez, conseguir al menos dos beneficios significativos:

* uno, quitar de la agenda temas económicos que siempre resultan ser aquellos donde mayor polarización se produce para centrarse más bien en el debate de temas institucionales; y

* otro, asegurar mayor solidez a la opción de "crecimiento con equidad" para el próximo período de gobierno, lo que permitiría desarrollar una campaña electoral de contenidos más propositivos en materias sociales.

El tener resuelto el tema tributario antes del segundo semestre de 1993 hace posible saber con qué recursos se va a contar exactamente para el próximo período y, por tanto, hacer proposiciones electorales quizás más variadas pero responsables. Adicionalmente, el conocimiento anticipado de los recursos que se tendrán disponibles facilitaría la perspectiva de continuidad en el programa que la Concertación ofrezca al electorado.

2.2.2 Reforma a la LOC de las Fuerzas Armadas y otras cuestiones militares. Una de las principales características de la situación derivada de la participación que en la crisis de RN parece haberle cabido a un oficial de Ejército es la absoluta prescindencia del Gobierno, tanto en la gestación de la misma como en su desarrollo posterior. Ello marca una notable diferencia con respecto a otros episodios que han influido en el cuadro de la relación civil-militar y permite un posicionamiento diferente del Gobierno con respecto a las cuestiones militares.

El hecho de que el Ejército, al título que sea, aparezca involucrado en actividades internas de un partido político revela los riesgos de la situación de autonomía que reclaman las Fuerzas Armadas. Esto no puede pasar desapercibido para RN y si así ocurre, el Gobierno debería hacérselo notar.

Adicionalmente, el Gobierno ha quedado en una inmejorable posición para convencer a RN de que su política de reformas respecto de las leyes que rigen a las FF.AA. no tiene una motivación mezquina o partidista, sino que, por el contrario, encuentra su verdadera justificación en la necesidad de consolidar la democracia. Ahora bien, esto no será posible si dichas instituciones logran conservar rangos de autonomía que les permita intervenir en el escenario político del país, tal como ha ocurrido con el caso de RN.

La actitud que aquí se ha sugerido para el Gobierno respecto de los actores más afectados por el caso Matthei-Piñera -RN y el Ejército- puede tener una expresión específica a través de la oferta que el Ejecutivo puede hacer a RN respecto de la reforma a la LOC de las Fuerzas Armadas.

Desde la presentación de este proyecto, el 26 de marzo de este año, se ha avanzado poco en términos de una negociación parlamentaria que permita sacarlo adelante, pese a que RN ha manifestado una postura que revela grados de flexibilidad en la materia. En efecto, Andrés Allamand ha expresado la posibilidad de corregir su rechazo global inicial al proyecto, sobre la base de distinguir entre las

facultades presidenciales de "ascenso" y "retiro", de modo de reconocerle al Presidente la facultad de llamar a retiro, por motivos calificados, y mantener, en cambio, sólo sus atribuciones de coordinar los ascensos, tal como ocurre en la actualidad.

En el nuevo contexto producido por la situación de RN parecen existir condiciones favorables para avanzar, ahora, en el tema. Pero esto requiere que el Gobierno manifieste también cierta disposición a flexibilizar su propuesta original.

Entre las condiciones favorables que se han creado para la exploración de consensos puede mencionarse la misma situación que enfrenta el Ejército. La intromisión de militares en la situación interna de RN ha desencadenado un proceso que objetivamente tiende a debilitar la posición de esta rama castrense. En este sentido, y a partir de las propias aclaraciones que la institución ha hecho de la intervención de uno de sus oficiales en el caso, es posible señalar lo siguiente:

a. Este episodio socava la credibilidad del proceso de institucionalización y de repliegue a las actividades profesionales en el que ha estado insistiendo el Mando militar, y afecta el desarrollo del plan de modernización expuesto por el general Pinochet en su clase magistral de agosto último;

b. La principal fuente de debilidad del Ejército radica en el negativo impacto que la conducta de un capitán de Telecomunicaciones ocasiona a un interés del cual las propias FF.AA. son el principal garante: la seguridad del país. En efecto, la crisis Piñera-Matthei ha puesto de manifiesto diversas y muy serias vulnerabilidades en este terreno clave:

- ha revelado públicamente información crítica acerca de nuestros servicios de inteligencia militar;

- ha levantado dudas acerca de la capacidad del Ejército para controlar acciones individuales que pueden acarrear grave daño a la defensa nacional;

- ha levantado dudas acerca de la capacidad del Ejército para controlar la cantidad y calidad de la información registrada para inteligencia militar que eventualmente haya podido filtrarse hacia los más variados destinos; y

- finalmente, ha mostrado las insuficiencias y limitaciones de la normativa legal que hoy existe en Chile para regular las actividades de la inteligencia militar.

c. Por último, como consecuencia de las zonas de incertidumbre jurídicas y constitucionales mencionadas, el Ejército se está viendo envuelto en conflictos de competencia tanto con los Tribunales de Justicia ordinarios como con la Cámara de Diputados, lo cual no puede sino llamar a preocupación al Alto Mando.

En este cuadro de debilidad objetiva de la posición del Ejército ante la ciudadanía y ante las autoridades de la República, el Gobierno se encuentra en situación de asumir con criterio de Estado el tema del estatuto de la oficialidad de las Fuerzas Armadas establecido en la LOC -haciéndose cargo de las razonables inquietudes esgrimidas por las instituciones de la defensa- con el fin de restaurar las prerrogativas tradicionales del Presidente en esta materia. Lo aconsejable parece ser la búsqueda de una solución que concilie los criterios de resguardo de la jerarquía y disciplina interna de las FF.AA. con las facultades propias del Jefe de Estado, de modo de aprobar una legislación acorde con los principios democráticos, y que, al mismo tiempo, concite altos grados de adhesión por parte de las instituciones castrenses.

Una propuesta que apunte en esa perspectiva puede diseñarse a partir de la combinación de dos variables: por una parte, la distinción de las facultades presidenciales de ascenso y retiro y, por otra, la jerarquización de la oficialidad de las Fuerzas Armadas¹. El entrecruzamiento de ambas variables puede dar diversos cuadros de prerrogativas presidenciales². Uno de los cuadros posibles es el que se presenta a continuación³:

¹Al establecer la jerarquía institucional, la LOC distingue cuatro categorías de oficiales:

- **oficiales generales** (Brigadier General, Mayor General y Teniente General, en la nomenclatura del Ejército);
- **oficiales superiores** (Coronel);
- **oficiales jefes** (Mayor y Teniente Coronel);
- **oficiales subalternos** (Alférez, Subteniente, Teniente y Capitán).

²Se distingue entre prerrogativas presidenciales plena y relativa. **Prerrogativa plena:** sin consulta previa al Comandante en Jefe respectivo. **Prerrogativa relativa:** con consulta previa al Comandante en Jefe respectivo. Nótese que a la prerrogativa relativa también puede dársele la definición de "con propuesta previa del Comandante en Jefe respectivo". En este caso, habría que evaluar si ello es aceptable o no.

³Cabe consignar que el cuadro de prerrogativas presidenciales que emerge de la idea de RN es algo distinto del cuadro de prerrogativas presidenciales que surge de propuesta de flexibilización presentada aquí. En efecto, RN limitaría la prerrogativa presidencial plena sólo a la facultad de retiro y para el conjunto de las categorías de oficiales; pero exigiría que se aplicase la prerrogativa presidencial relativa a la facultad de ascenso, también para toda las categorías de oficiales.

Los efectos prácticos y políticos que resultan de una u otra propuesta son variables. Sin embargo, lo que aquí se quiere subrayar es la posibilidad de flexibilizar posiciones y llegar a acuerdos respecto de una reforma de la LOC de las FF.AA..

**Propuesta de Prerrogativas Presidenciales a partir de una
flexibilización de la reforma a la LOC**

		Facultades Presidenciales	
		de ascenso	de retiro
		Tte. gral.	-- plena
	Oficiales Generales	May. gral.	plena plena
		Bgr. gral.	plena plena
	Oficiales Superiores	Coronel	plena relativa
Jerarquización			
	Oficiales Jefes	Tte. Corl.	relativa relativa
		Mayor	relativa relativa
		Capitán	relativa relativa
	Oficiales Subaltern.	Teniente	relativa relativa
		Subtte.	relativa relativa
		Alférez	relativa relativa

Una propuesta semejante de reforma de la LOC, que nace de una postura flexible, facilitaría, sin lugar a dudas, un acuerdo político y vendría a salvaguardar tres condiciones básicas buscadas por el Gobierno, a saber:

- a. Las prerrogativas presidenciales propias de nuestra tradición y de un ordenamiento institucional democrático;
- b. La adecuación de las normas vigentes a la Constitución, y
- c. La disciplina y el desarrollo profesional de las Fuerzas Armadas.

La propuesta cumple condiciones de flexibilización que, aunque no son idénticas con las que postula RN, suponen una postura inicial de disposición al diálogo; condiciones de flexibilización que, probablemente, serían vistas también con buenos ojos por los militares. Por lo mismo, una propuesta de esta naturaleza (u otra similar) ofrece razonables perspectivas de que una reforma a la LOC de las Fuerzas Armadas pueda ser aprobada, lo cual constituiría un éxito notable del Gobierno.

Este mismo ejercicio de flexibilización y de altura de miras hace razonable la idea de que sería posible concordar con RN en otras dos materias atinentes a temas militares, hoy pendientes en el Congreso:

* por una parte, terminar pronto el trabajo de la "Comisión Huenchumilla" con una propuesta de legislación respecto de la función de Inteligencia; y

* por otra parte, limitar la competencia de la Justicia Militar a los ámbitos que le son naturalmente propios.

Para concluir, resulta aconsejable tener presente que si el Gobierno logra poner las relaciones cívico-militares en una nueva fase de entendimiento gracias a sus señales de flexibilización y, al mismo tiempo, se corona con éxito una negociación sobre la LOC de las FF.AA., la agenda político-militar para el próximo gobierno podría verse sustancialmente aligerada y permitiría hacerse cargo del debate sobre la inamovilidad de los Comandantes en Jefe en un clima mucho más propicio.

2.2.3 Reformas constitucionales. Como se dijo arriba, en este ámbito de materias, que incluye la reforma al sistema electoral, parece más difícil crear condiciones que faciliten un acuerdo con la oposición parlamentaria. No obstante esto, podría explorarse, a la luz de la nueva situación, la disponibilidad para abordar, al menos, algunas de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo en el paquete de reformas constitucionales.