

PERIODO
PRESIDENCIAL
002582
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(Al 10 de abril de 1992)



MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. INFORME POLITICO: Poder Judicial, Ejército y rearticulación del bloque conservador.

El momento político en que nos encontramos es bueno para el Gobierno y sus perspectivas de desarrollo son promisorias. Este informe tiene por objeto advertir que, en este contexto satisfactorio, existen problemas susceptibles de experimentar una evolución inesperada ante la cual debemos disponer de respuestas.

I. Los problemas y su posible evolución.

Los problemas a que aludimos son básicamente dos: la situación del Poder Judicial y el ánimo que se detecta en el Ejército a partir del último discurso del general Ballerino.

1.1. La situación en el Poder Judicial.

En general, lo que hoy se constata es una convergencia entre la Corte Suprema y el resto de los jueces y funcionarios del Poder Judicial hacia posiciones contradictorias con las del Gobierno. Hasta ahora, habíamos contado con simpatías entre los estamentos subalternos -sobretudo en la Asociación Nacional de Magistrados- gracias a nuestra preocupación por mejorar su preparación profesional, hacer más nítidas las reglas de calificación, limitar la aplicación del recurso de queja, etcétera. Sin embargo, de un tiempo a esta parte esas simpatías se han ido desvaneciendo.

Hay distintos elementos a tener en cuenta a la hora de analizar el por qué de esta nueva situación. Podemos decir que la convergencia de que damos cuenta, o nuestras dificultades con el Poder Judicial, derivan de dos factores: por una parte, de algunas de las normas del proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo, que aparentemente se encuentra en un grado avanzado de acuerdo entre las distintas fuerzas parlamentarias y, por otra, del deterioro económico que ha afectado al Poder Judicial en la última década.

Como se sabe, el proyecto de reforma constitucional contempla una modificación del sistema de generación de la Corte Suprema. La nueva norma permitiría que un tercio de sus miembros fueran abogados ajenos al Poder Judicial designados por el Presidente de la República, con ratificación del Senado. Pese a que la nueva norma apunta a subsanar los serios problemas emanados de la autogeneración de los jueces establece la ampliación del número de miembros de la Suprema, los magistrados ven en la modificación comentada una limitante a las posibilidades de ascenso en su carrera funcionaria, lo que los lleva a converger con las posturas de la Suprema.

El otro factor de malestar es el asunto del presupuesto y el nivel de remuneraciones.

Entre las metas que el Gobierno se ha propuesto está la de duplicar el presupuesto del Poder Judicial con el objeto de propender hacia su modernización y agilizar así la administración de justicia. Este plan se hará por etapas y se completará en un plazo no mayor de cinco años. El esfuerzo del Gobierno en esta materia ha sido importante y hay que hacerlo notar.

De acuerdo con nuestros datos, el aporte fiscal al Poder Judicial, medido como porcentaje del PGB, sufrió un progresivo deterioro entre 1989 y 1991. El año pasado se llegó al punto más bajo, cuando el índice alcanzó un 0.57 por ciento. Sin embargo, la asignación presupuestaria para el ejercicio de 1992 ha logrado revertir esta tendencia. Para este año, por ejemplo, el índice subirá a un 0.64 por ciento.

Es cierto que el índice utilizado (aporte fiscal como porcentaje del PGB) puede dar una idea inexacta del esfuerzo que el Gobierno está haciendo en favor del Poder Judicial en materia presupuestaria. Esto es así, porque se trata de un índice relativo. Es decir, si bien el aporte fiscal como porcentaje del PGB puede haber aumentado poco entre 1991 y 1992, la magnitud absoluta del gasto fiscal en el sector ha aumentado considerablemente.

Si se considera el aporte fiscal en términos del aumento real del presupuesto, medido por el incremento en pesos de un año para otro menos el IPC correspondiente, el esfuerzo del Gobierno respecto del Poder Judicial queda todavía mejor expresado. En 1992, el aporte fiscal habrá subido en un 107 por ciento respecto del aporte fiscal de 1990 y el rubro **gastos de personal** se habrá incrementado en un 38 por ciento.

Es necesario, entonces, hacer un esfuerzo de argumentación, con estas y otras cifras a la vista, primero hacia los propios miembros del Poder Judicial y, luego, hacia la opinión pública. Esto, con el objeto de borrar la impresión de que el aporte fiscal sigue siendo bajo y de que con sus actuales niveles la modernización y agilización de la administración de justicia continuará como objetivos a alcanzar en un futuro muy lejano.

La aprobación del proyecto de reforma ha topado en el Parlamento con otra dificultad de carácter económico: el cálculo de las asignaciones de zona. Como es de conocimiento público, el Gobierno postula que este beneficio porcentual se calcule sobre el sueldo base más la asignación de antigüedad, mientras que los magistrados pretenden que se determine sobre el conjunto de sus remuneraciones permanentes. La diferencia se estima en millones de pesos que, de vencer la posición de los magistrados, el fisco tendría que aportar.

Cabe decir que los niveles de remuneraciones en el Poder Judicial no son malos, medidos con los estándares de la Administración Pública o comparados con los de otras profesiones. A pesar de esto, los magistrados han presionado para mejorar el nivel de sus sueldos y presentado recursos para hacer valer su criterio sobre el cálculo de las asignaciones de zona. Hasta ahora, tales recursos han sido acogidos por los tribunales de alzada correspondientes y por la Corte Suprema, reforzándose la convergencia entre funcionarios, magistrados y jueces.

La diferencia de criterio sobre el tema del cálculo de asignaciones está pendiente del dictamen del Tribunal Constitucional -tres de cuyos miembros son jueces de la Suprema-, tras la presentación de un requerimiento por parte de la UDI y RN para que esa institución se pronuncie sobre la constitucionalidad del proyecto de reforma en este punto. Esto, pese a que el proyecto, que asume el criterio del Gobierno, ya ha sido despachado por ambas ramas del Congreso con los votos favorables de RN y de la UDI.

La reiterada conducta errática que muestran los partidos opositores evidencia el interés de la derecha por no aparecer como opuestos a la reforma pero, a la vez, por no perturbar los lazos que mantiene con un poder del Estado al que tradicionalmente ha considerado como un bastión del modelo de sociedad conservadora.

Obviamente, la convergencia de intereses entre los distintos estamentos del Poder Judicial que apuntamos, y el ánimo de escalamiento de un potencial conflicto que se advierte, augura como posible una evolución de la actual situación hacia una huelga en ese sector del Estado. Es importante considerar esta posibilidad para arbitrar desde ya una estrategia que nos permita hacer frente a un posible conflicto cuyos efectos podrían contaminar la campaña para las elecciones municipales.

1.2. El ánimo que se detecta en el Ejército.

En nuestro informe del 27 de marzo pasado mostrábamos un cierto optimismo al evaluar la situación producida por el desarrollo del caso del "espionaje político". Decíamos, básicamente, que el Ejército percibía la existencia de una "reacción civilista" impulsada desde el Gobierno y que, ante ella, había optado por un curso de colisión limitado con el Ejecutivo. Añadíamos también que esta opción reducía las posibilidades de una demostración ilegítima de fuerza, si bien no la eliminaba.

Después del discurso del general Jorge Ballerino del día 3 de abril, con motivo del aniversario de la batalla de Maipú y de las glorias del arma de Caballería Blindada, mantenemos la misma evaluación, aunque cabe aquí hacer algunos comentarios al respecto.

El discurso del general Ballerino es una muestra más de las actuales aprensiones del Ejército. Podríamos representar esta verdadera "estructura de aprensiones" como un triángulo. Así, en un vértice se concentran aquellas amenazas que atentan contra el concepto que los militares tienen de sí mismos y del Ejército; en el segundo las que, desde su interior, atentan eventualmente contra su unidad y voluntad de prevalecer, y en el tercer vértice las que atentan contra el papel político-institucional que el Ejército tiene asignado según la Constitución de 1980.

Los ejemplos de las amenazas que se agrupan en el primer vértice son claros en el texto de Ballerino: el concepto de un ejército vocacional está amenazado por el concepto de la carrera de las armas como una mera ocupación remunerada; los valores espirituales y morales que son la base de la conducta del militar están amenazados por valores materialistas.

También hay ejemplos de amenazas que se concentran en el segundo vértice: los fundamentos de la lealtad y el honor están bajo la amenaza de la traición y la vileza, ya sea por parte de elementos en servicio activo o en retiro. No hay que hilar demasiado fino para concluir que, en concreto, la alusión tiene por objetivo la persona del general (R) Horacio Toro, miembro, precisamente, del arma de Caballería. Asimismo, quizás podría verse en esta parte del discurso, a la que se le destina el mayor espacio en el texto, una forma de reafirmar la cohesión interna, anticipando las críticas para quienes, en adelante, pudieran aparecer tibios o irresolutos.

Finalmente, los ejemplos de amenazas que atentan contra el papel político-institucional del Ejército son los más nítidos. Es casi explícita, en la frase acerca de la proximidad de "**jornadas de enorme trascendencia**", la inquietud por la presentación y debate de las reformas a la Constitución en materia de inamovilidad de los Comandantes en Jefe y a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en materia de ascensos y retiros de oficiales.

No deja de llamar la atención que ante la proximidad de aquellas "jornadas trascendentes", Ballerino subraye la exigencia de demostrar claridad de conceptos, férreo espíritu de unidad, sentido del deber y del honor, y valentía ineludible. "Claridad de conceptos" y "espíritu de unidad" pueden entenderse como elementos necesarios para un debate sobre las reformas señaladas que podría ser duro y agrio. "Valentía ineludible" y "sentido del deber y del honor", en cambio, atañen más a una disposición para el combate. Sobre todo por la forma en que el propio Ballerino definió estas últimas nociones:

"[El deber] se manifiesta en el marco de la obediencia, del profesionalismo, de la jerarquía, de la disciplina y de la no deliberancia, y adquiere

su máxima dimensión en el **compromiso sagrado...de ofrendar hasta la vida en beneficio del bien común**".

"El honor militar [es el] sentimiento que impulsa al soldado a **cumplir con su deber en todo momento, no importa cuáles sean las circunstancias ni los sacrificios**".

No obstante lo anterior, el ánimo en el Ejército parece ser, hoy por hoy y pasado el vendaval de la denuncia sobre "espionaje político", más sereno, menos dramático de lo que aquella frase sugiere. **El papel secundario que hasta ahora ha jugado Pinochet puede significar la voluntad de no querer, por el momento, ir más allá con las manifestaciones de inquietud.**

Añadamos que no es caprichosa la preocupación del Ejército por las modificaciones a la norma constitucional sobre inamovilidad de los Comandantes en Jefe y a la Ley Orgánica, aún cuando la posición del Gobierno está respaldada tanto por principios como por razones jurídicas (por ejemplo, la clara inconstitucionalidad de la norma sobre ascensos y retiros prevista en la actual Ley Orgánica).

La postura del Ejército en ambas materias va más allá "de personas e ideologías", tal como lo dice Ballerino claramente. La defensa de la actual norma sobre inamovilidad no está atada a la persona de Pinochet, sino, al menos formalmente, a la función del Comandante en Jefe en el Consejo de Seguridad Nacional y a la libertad que él debe tener para representarle al Presidente de la República sus puntos de vista sobre los asuntos que al Consejo le compete tratar.

Otro tanto cabe decir del tema de los ascensos y retiros de oficiales. No parece desproporcionada la inquietud militar en esta materia cuando todo oficial, desde subtenientes a generales, depende de la venia presidencial para ascender. Dejar al arbitrio del Presidente, aún en el entendido de que éste actúe siempre en el bien de la nación, el futuro de personal militar altamente calificado, como son, por ejemplo, los oficiales superiores y jefes, encuentra serias y unánimes resistencias en las filas del Ejército. Y esto, entre otras cosas, porque en los estamentos superiores del escalafón, el veto presidencial a un oficial de menor antigüedad conlleva el riesgo de cortar la carrera de los oficiales de mayor antigüedad en el mismo grado, lo que no puede sino producir reparos en el cuadro de oficiales.

Temas delicados, como estos, requieren de un tratamiento cuidadoso. **Sería aconsejable que el Gobierno se hiciera cargo de la opción adoptada por el Ejército en cuanto a mantener los roces con el Ejecutivo en un contexto acotado, de manera de evitar gestos, declaraciones o señales conducentes a un**

escalamiento que, por lo demás, ninguna de las dos partes desea. Más que un debate público sobre las aprensiones militares, lo que procede es recabar explicaciones y opiniones de los institutos armados en forma reservada y por los canales estrictamente formales. **En el actual escenario es recomendable privilegiar mecanismos que incentiven la comunicación entre las autoridades políticas y representantes de las instituciones armadas.**

Sólo a título de ejemplo, podría explorarse la posibilidad de asumir una tarea de evaluación conjunta entre Gobierno y FF.AA. a propósito de la situación en el Perú. Esta es un área que afecta los intereses nacionales, sobre el que las FF.AA. tienen una opinión sustantiva. Sería la oportunidad para enviar una señal o un mensaje propositivo a las FF.AA. en una materia de interés mutuo y que ofrece condiciones para reforzar el liderazgo de las autoridades políticas.

II. Hipótesis de trabajo: rearticulación del conservadurismo.

Los dos asuntos tratados en este informe han sido, históricamente, temas sensibles para la derecha. El retroceso de la influencia comunista en Chile y en todo el mundo, tras la caída de esos regímenes en Europa oriental y la ex URSS, así como el buen pie en que se encuentra nuestra economía, le han quitado a la derecha motivos o "banderas" de agitación. El tema de la seguridad pública, después de los últimos éxitos policiales, también se ha desperfilado como argumento contra el Gobierno.

En esta situación, una hipótesis plausible es que la derecha busque aprovechar los problemas que afectan al Poder Judicial y a las Fuerzas Armadas para desgastarnos.

Es interesante notar, por ejemplo, que el diario "El Mercurio" ha publicado últimamente varias editoriales referidas al tema del Poder Judicial. En ellas se han hecho críticas al Ministro de Justicia, Francisco Cumplido, por lo que, de acuerdo con el editorialista, ha sido una mala gestión, centrada más en el interés por los "presos políticos" que por perfeccionar la administración de justicia en el país. Los editoriales han reiterado también el argumento de que el único problema que aflige al Poder Judicial es el derivado de la ausencia de una "independencia económica" y de un presupuesto garantizado por un mecanismo similar al contemplado para las FF.AA.

Todos estos argumentos responden a la opinión, recurrente en la historia y la ideología de la derecha chilena, de que más allá del régimen político existen pilares fundamentales del Estado cuyo cuidado debe extremarse. Poder Judicial y FF.AA. son dos de los más cruciales.

Aunque no hay más que indicios, puede aventurarse la hipótesis, sobre la base de la pura experiencia histórica, de que la derecha

estaría dando pasos hacia una virtual rearticulación de sus distintos sectores tras la defensa de aquellos "pilares fundamentales". Esto no implica una "conspiración" ni tampoco la existencia de una suerte de "estado mayor" que planea y coordina acciones apuntadas en ese sentido. Más bien, es posible pensar que el modus operandi corresponde a un esquema en el cual alguien genera una directriz (normalmente desde una editorial de "El Mercurio") y el resto de los actores de la derecha se articulan funcionalmente para implementarla.

Un ejemplo de lo anterior es lo que ha ocurrido con el debate sobre la inamovilidad de los Comandantes en Jefe. En un comienzo, RN y la UDI no tenían más argumento que sostener la inoportunidad de la reforma o de que la actual norma contempla una inamovilidad relativa. Esta semana, sin embargo, el argumento del Ejército que vincula la inamovilidad a la pertenencia de los Comandantes en Jefe al Consejo de Seguridad Nacional apareció en boca de parlamentarios de la derecha.

Otro tanto ocurre en sentido inverso, es decir, desde el mundo civil de la derecha hacia las FF.AA.. El ejemplo más claro se encuentra, de nuevo, en el discurso del general Ballerino. Una idea producida y agitada por RN o la UDI, como la de la "crisis moral", ha sido incorporada por el Ejército a su universo conceptual:

"Vivimos una crisis de valores en la que los conceptos del honor, valor, lealtad, abnegación y fidelidad pareciera que carecen de sentido, llegando a ser tratados con burla, y en la que se pretende destruir las ideas y valores trascendentales ligados a la Patria, la Familia y los símbolos nacionales".

El esfuerzo de la derecha por rearticularse como bloque responde, más que a operaciones políticas de corto plazo, a su interés por reencontrar y potenciar un cierto sentido doctrinario. La derecha sabe que la democracia es un hecho firmemente asentado hoy en Chile. También es consciente de que el Gobierno tiene, en casi todos los planos, una posición sólida que le permite conservar la iniciativa política, tal como lo demuestra el "caso espionaje". Asimismo, no ignora que la Concertación es una alianza social y política con visos de seguir unida y de obtener triunfos políticos significativos en los eventos electorales que se avecinan.

En ese cuadro, la derecha no tiene otra posibilidad que la de alentar, en lo inmediato, la "guerra de guerrillas" para desgastar al Gobierno y potenciar su mensaje doctrinario hacia cuerpos corporativos, como el Poder Judicial y el Ejército, para articularlos con su proyecto de largo plazo. Con este fin, podemos esperar que la derecha refuerce su defensa del Poder Judicial como compartimento estanco, del todo independiente y autosuficiente, y busque proyectarse como adalid de los valores de la patria y de los símbolos nacionales.

En consecuencia, podemos esperar que los partidos de derecha aprovechen toda coyuntura propicia -como fue la de una reciente y controvertida representación artística en el palacio de Bellas Artes- para levantar esos temas y darles un tratamiento de escándalo, de gravedad o de crisis.

Para mejorar sus opciones de enfrentar esta eventual "rearticulación del conservadurismo", el Gobierno debería asumir con énfasis su propuesta modernizadora enfatizando su carácter integrador. Con respecto del Poder Judicial, sería aconsejable vincular las proposiciones de reforma en discusión con el mejoramiento real en el aporte fiscal a su presupuesto y reconstituir los lazos con sectores que, desde el interior mismo del Poder Judicial, estén por impulsar decididamente la modernización de la judicatura.

En relación con el Ejército, el Gobierno tiene un amplio espacio para desarrollar políticas que tiendan a satisfacer las demandas profesionales de las instituciones de la defensa, asumiendo el desafío de su modernización en el que ellas mismas revelan un gran interés. Esta demanda aparece explícitamente en el discurso del general Ballerino al que hemos hecho mención. Subrayemos que una política de defensa que muestre lagunas en su formulación estimula concepciones autonomistas que se complementan con la aspiración doctrinaria de la derecha.

B. ANALISIS ECONOMICO

Durante la última semana la atención de los analistas ha estado centrada en las perspectivas de crecimiento para 1992 y su vinculación con el sector externo, en un contexto en el cual las autoridades han insistido en el énfasis antiinflacionario que tendrá el manejo macroeconómico.

Como se ha señalado en análisis anteriores, la conciliación de una estrategia exportadora de corto y largo plazo con el objetivo de baja inflación no es sencilla en el momento actual.

Es indudable que los indicadores macroeconómicos señalan que nunca antes un gobierno había logrado un manejo tan exitoso respecto de objetivos usualmente excluyentes. Sin embargo, es precisamente la legítima ambición de equilibrar objetivos tan diversos la que obliga a no despreocuparse de ningún indicador de corto plazo que sea relevante para la economía nacional.

Las cifras entregadas en las semanas anteriores por el Banco Central y por el INE muestran que la economía crece vigorosamente en todos los sectores de actividad y que los frutos de ese crecimiento se distribuyen cada vez mejor entre los diferentes segmentos de la sociedad. Lo anterior puede hacer temer un crecimiento excesivo del consumo para 1992, pese a que las cifras de 1991, año que también fue muy expansivo, muestran que mientras el PGB creció 6%, el consumo sólo lo hizo en 5,3%. Asimismo, las cifras permiten comprobar que el sector más dinámico sigue siendo el de las exportaciones.

El siempre inestable equilibrio entre una política que estimule el crecimiento, el empleo y las remuneraciones, por una parte, y el control inflacionario y el equilibrio externo, por otra, parece amenazado por la fuerte baja que están experimentando las tasas de interés norteamericanas. Frente a esa reducción es razonable esperar que un mayor número de capitales especulativos salga de los Estados Unidos y busque mercados más rentables, como el chileno. Pese a que Latinoamérica, en general, se considera un mercado extremadamente riesgoso para los inversionistas, Chile goza de una confianza muy superior que la que inspira el resto del subcontinente.

Si dicha entrada de divisas se materializa, la mayor oferta de dinero que ello provocaría pondría en peligro las metas inflacionarias establecidas para 1992. Frente a esto, el Banco Central se encuentra en un dilema, ya que reducir las tasas internas para desincentivar la entrada de capitales podría estimular excesivamente el gasto interno (a través de la inversión y del consumo), presionando de ese modo sobre el aparato productivo y amenazando así, las metas anti-inflacionarias.

Por otro lado, la reducción en las tasas de interés norteamericanas tiene un aspecto positivo para Chile. El objetivo de tal medida es reactivar la economía de los EEUU, lo cual necesariamente traerá

consigo un incremento de las importaciones estadounidenses, parte de las cuales son suministradas por nuestro país.

En todo caso, y utilizando los instrumentos que la ley le concede, el Banco Central ha optado por adelantarse a un eventual exceso de dólares en las próximas semanas. La medida de reducir la tasa de inflación externa estimada para calcular el tipo de cambio oficial significa, de hecho, reducir levemente el piso hasta el cual puede bajar el tipo de cambio de mercado. De ese modo se reduce el riesgo de que el dólar caiga bruscamente y se complementa el conjunto de instrumentos disponibles para el Banco Central, ya reforzado con la nueva atribución que le permite intervenir activa y directamente en el mercado (flotación sucia).

Desafortunadamente, el hecho de que la polémica económica siga tan centrada en el manejo de las variables de corto plazo por parte del Banco Central, que por su naturaleza siempre tendrán admiradores y detractores, impide que se discuta el tema de fondo respecto de la estrategia de desarrollo que Chile está llevando a cabo -con éxitos tanto en el ámbito del crecimiento como de la equidad, que no son suficientemente destacados en los análisis especializados- y cómo ella debe profundizarse en los próximos años.

En momentos de bonanza, como son estos, los logros deben destacarse y aprovecharse legítimamente. Sin embargo, es el planteamiento y abordaje paulatino pero real de los grandes desafíos sociales y económicos de largo plazo lo que da unidad, confianza y coherencia a una política económica, incluso aunque los indicadores coyunturales no sean tan halagüeños como lo son ahora. Una economía tan vinculada al sector externo como lo está la nuestra siempre corre algún grado de riesgo de ciclos (aunque el último ciclo recesivo mundial está siendo capeado en forma magistral) o shocks externos (como lo fue la Guerra del Golfo).

Si aparecen dificultades en el camino, es crucial que el modelo de desarrollo esté asumido por la mayoría de los agentes económicos. La altura de miras con que los trabajadores y los empresarios han abordado el tema del salario mínimo parece una buena señal. La comprensión de la necesidad de incrementar el ahorro privado en lugar de insistir tanto en el ahorro público, el reconocimiento de que el desarrollo exportador debe venir más por una modernización productiva que por un mayor tipo de cambio y la determinación del adecuado rol del Estado en dicho proceso de modernización, son algunos ejemplos de las tareas pendientes en este sentido.