

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCION DE UNA CARCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFIOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICION DEMOCRATICA CHILENA

Soledad Ubilla

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.

Agosto 1996



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

La gobernabilidad y la consolidación de la democracia son dos de los principales desafíos para el desarrollo armónico de los países no desarrollados. Nuestros países, casi todos con Estados sobredimensionados, sociedades civiles débiles y sistemas políticos poco desarrollados, presentan fortalezas y debilidades para enfrentarlos.

La gobernabilidad, como atributo de la transición política chilena desde un régimen autoritario a uno democrático exhibe grandes carencias determinadas por un Estado que mantiene importantes enclaves autoritarios.

Este trabajo parte de la decisión del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle de crear por vía administrativa una cárcel especial para uniformados, medida que produjo a comienzos de 1995 uno de los mayores conflictos internos de la Concertación, la coalición gobernante.

El análisis de la sucesión de los acontecimientos demuestra el funcionamiento del sistema político chileno actual, sus características de gobernabilidad y la difícil tarea de gobernar en coalición: temas relevantes para los gestores de políticas públicas en un contexto de cambio de los objetivos políticos de la democracia.

El éxito de la democratización se mide sobre todo por la capacidad para impedir el retorno de los militares al poder. Pero es necesario agregar otra perspectiva: el problema ahora no es tanto prevenir la reemergencia del autoritarismo militar como reconstruir las redes de relaciones económicas y sociales desmanteladas en el pasado reciente, ligándolas a su vez a un espacio común de intercambio político.

I. INTRODUCCION

El 5 de enero de 1995, en lo que pudo constituir uno de los mayores conflictos internos de la Concertación, el gobierno anunció la construcción de un penal destinado al cumplimiento de las condenas de cárcel de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, así como de otras personas con fuero.

El ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos (Partido Socialista-Partido por la Democracia), se negó a firmar el decreto correspondiente y presentó su renuncia al Presidente en una carta¹ en la que planteaba reparos administrativos y éticos. Tras un acelerado proceso de negociación, el gobierno presentó un proyecto de ley firmado por el Presidente, por Lagos y por los ministros de Justicia y Defensa: todo ello en menos de 24 horas. El *impasse* fue ampliamente cubierto por los medios de comunicación y acabó con la tranquilidad habitual del inicio del verano.

1. ANTECEDENTES²

Para la prensa escrita, el tema de la cárcel especial para militares surge en mayo de 1993 como parte de las peticiones de las FF.AA. tras el «boinazo»³. Según el Ejército, ello fue una reacción frente al clima de «hostigamiento» que suponía una serie de denuncias periodísticas sobre supuestas malversaciones y estafas cometidas por personas ligadas a la institución⁴. Los militares presentaron varias demandas, las que pronto se hicieron públicas. Entre peticiones tan polémicas como el sobreseimiento de los casos de violación a los derechos humanos que los involucraban, la propuesta de una cárcel especial para quienes resultaran sentenciados pasó casi inadvertida.

El Ejército informó -aunque el gobierno no confirmó- que entonces el general Ballerino había firmado un acuerdo con Enrique Correa (Partido Socialista), ministro Secretario General de Gobierno, para construir una cárcel sólo para uniformados y administrada por ellos junto a Gendarmería y el Ministerio de Justicia.

¹ *La carta no es pública, pero a lo largo de esta indagación se ha constatado que es reconocida como tal por los principales actores.*

² *En torno a lo dicho en esta sección por los actores, se han recopilado informaciones verbales ratificadas por múltiples fuentes. Su validación rigurosa supera los alcances de este estudio de caso.*

³ *Concentración del alto mando -custodiado por una unidad de "boinas negras"- en el edificio del Ministerio de Defensa, frente a La Moneda.*

⁴ *Entre ellas el hijo del general Pinochet.*

La única información oficial sobre el tema aparece en un listado de asuntos pendientes que el general Augusto Pinochet entregó al Presidente Patricio Aylwin cuando éste regresó de la gira que realizaba al producirse el «boinazo»; allí Pinochet planteaba que una cárcel para militares fuese administrada por los militares. La idea no prosperó en el Ejecutivo, el general Ballerino pasó a retiro y el proyecto se congeló.

En el nuevo gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle el asunto fue retomado en una reunión interministerial donde Ricardo Lagos expresó su disconformidad con el propósito de construir dicha cárcel, pues ello significaría un nuevo privilegio para los militares. La necesidad del recinto penal se precipitó con la condena de un militar involucrado en el caso «quemados»⁵, y con la búsqueda de condiciones que facilitarían la decisión de la Corte Suprema frente al caso del asesinato de ex-canciller del gobierno de la Unidad Popular en Washington D.C., Orlando Letelier. La Ministra de Justicia, Soledad Alvear, instó al equipo político (en especial al ministro de Interior) a buscar una solución al problema.

2. LA SITUACIÓN

En julio de 1994 el Ministerio de Justicia reinicia el estudio de una cárcel especial. En octubre llega el proyecto al Ministerio de Obras Públicas para su evaluación técnica. Después, y ante la insistencia del equipo político sobre su conocimiento del proyecto, Ricardo Lagos diría: «llegan decenas de proyectos que yo personalmente no siempre reviso».

El 29 de diciembre lo llamó el ministro del Interior para informarle oficialmente del asunto, incluida la aprobación de los partidos de la Concertación. Lagos se comunicó con los presidentes del Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD) para verificar de qué acuerdo se trataba: ambos, por separado, dijeron que no tenían idea de nada, que nadie les había consultado y que concordaban con su postura de rechazo. Tras esta respuesta Lagos viajó tranquilo a la asunción del mando del nuevo Presidente de Brasil. Allí no tocó el tema con el Presidente Frei.

⁵ *Dos jóvenes fueron quemados por militares durante una protesta contra el gobierno en 1986; uno de ellos murió.*

Aparentemente todo se paralizó hasta el 5 de enero de 1995, cuando Lagos fue «sorprendido» por la llamada del ministro del Interior, Carlos Figueroa, para informarle que ya los partidos de gobierno habían consentido la fórmula que él rechazaba, por lo que debía firmar el decreto de inmediato para anunciarlo ese mismo día.

Ricardo Lagos -cuya mayor preocupación era la falta de claridad de los partidos respecto del procedimiento sugerido por el ministro del Interior- no fue citado a la reunión en que éste, el ministro Secretario General de la Presidencia y la ministra de Justicia discutieron la iniciativa con los presidentes de los partidos de la Concertación ⁶, a quienes se dijo que este proyecto correspondía a una de las solicitudes del «boinazo» que venía siendo estudiada por Justicia y Defensa. La proposición encontró eco en los dirigentes políticos. También implicaba una señal para la Corte Suprema: si condenaba a los autores intelectuales del asesinato de Letelier, existía una solución acordada con las FF. AA. para proceder a su encarcelamiento. Por el alto número de procesos por violaciones a derechos humanos, gran cantidad de uniformados están siendo procesados o cumplen condena en recintos militares, siendo candidatos a ocupar la cárcel especial ⁷.

Lagos insistió en buscar procedimientos alternativos para evitar su firma, e instó a Figueroa a no emitir el comunicado público; señaló que había otras soluciones menos complicadas, como utilizar otros penales subutilizados; propuso que se dejara la decisión en manos del Ministerio de Justicia, desde donde procedía la iniciativa. Finalmente, declaró que sobre el decreto hablaría personalmente con el Presidente. Pero Figueroa, aparentemente avalado por la aceptación de los dirigentes de la Concertación, siguió su propio camino. Lagos supo del contenido del comunicado por la prensa:

El gobierno informa que ha tomado la decisión de iniciar la construcción de un establecimiento penal, dependiente de Gendarmería de Chile, destinado al cumplimiento de las resoluciones judiciales que ordenan la privación de libertad de los miembros de las FF.AA. y de Orden y de otras personas del ámbito público, que en razón de su actividad puedan estar sujetos a especial riesgo al compartir su reclusión con otros reos comunes ⁸.

⁶ Alejandro Foxley (DC), Eric Schnake (PPD), Camilo Escalona (PS).

⁷ Según un catastro elaborado por la Fiscalía Militar, existen 1.100 procesos en contra de uniformados. De ellos, 300 están en etapa de sumario, y los 800 restantes, sobreesidos temporalmente. Revista APSI N° 493, enero de 1995.

⁸ El Mercurio, 6 de enero de 1995.

Se manifiesta asimismo la decisión de enviar un proyecto de ley al Parlamento que establezca claramente la facultad del director nacional de Gendarmería para disponer el lugar donde deben permanecer los procesados y también los condenados que tengan otros procesos pendientes, cuestión que hoy establece el juez a cargo del proceso.

El comunicado también indicaba que el decreto supremo que manda construir el penal se ajusta a derecho según la norma legal N° 242 del Código de Justicia Militar, que le confiere esa atribución al Ministerio de Obras Públicas.

Las autoridades manifestaron que el proyecto no era fruto de ninguna negociación con las Fuerzas Armadas, y que tampoco se relacionaba con la sentencia que dictaría la Corte Suprema en el caso por el asesinato del ex-canciller Orlando Letelier -que afectaba al general (r) Manuel Contreras y al brigadier Pedro Espinoza-, sino que era producto de un largo estudio iniciado en julio del año anterior. La decisión de crear cárceles que permitan segregar uniformados u otras personalidades públicas aspiraba a materializar aquellas eventuales condenas en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía y a su vez otorgarles protección frente a otros reos. «Existen en muchos países democráticos recintos con las mismas características», aseguró el ministro del Interior.

Su diseño, capacidad, localización y características aún no se definían, pero se insistió en que de ningún modo se trataría de un recinto con mayores privilegios. A las 8:30 de la mañana siguiente, Lagos aseguró al Presidente Frei que renunciaría antes de firmar el decreto y le entregó una carta con sus objeciones morales y administrativas.

3. EL DESENLACE

La mañana del 6 de enero de 1995 el Presidente se reunió con Carlos Figueroa (Ministro del Interior-DC, Genaro Arriagada (Ministro de la Presidencia-DC), José Miguel Insulza (Ministro de Relaciones Exteriores-PS) y Ricardo Lagos (Ministro de Obras Públicas-PS-PPD). Este último insistió en que no se podía actuar sin consultarle en una materia de semejante relevancia política, toda vez que él aparecería como el responsable directo de la medida ante el país. Figueroa le reclamó su falta de lealtad al Presidente y que la naturaleza de sus argumentos dejaba al resto del gabinete como unos inmorales. El Presidente se limitó a instar a sus ministros a buscar una solución.

La posibilidad de una renuncia de Lagos trascendió rápidamente a los medios; Lagos se negó a dar entrevistas; el Presidente no respondió preguntas sobre la crisis y Figueroa la negó, aclarando que la decisión cuestionada contaba con el apoyo de los jefes de los partidos de la Concertación.

Lagos no quería renunciar porque temía que ello pudiera quebrar la unidad del gobierno. Sin embargo, estaba resuelto a hacerlo si se le obligaba a firmar el decreto. Entonces se gestó la idea de formular un proyecto de ley que modificara algunos artículos del código de procedimiento penal sobre juicios a militares, para garantizar que la cárcel tuviera sentido y fuera políticamente practicable (uno de los principales reparos de Lagos era que, aunque se construyera el recinto penal, los militares podrían permanecer en recintos castrenses). Si se aprobaba la idea de formular un proyecto de ley, Lagos dijo que lo firmaría. Se abre la puerta a un posible acuerdo.

El ministro Arriagada precisa la fórmula de un proyecto de ley que modifique los códigos de procedimiento penal y justicia militar, traspasando a Gendarmería la atribución de «disponer el lugar donde deben permanecer los procesados y condenados militares», esto es, de decidir sobre la construcción de la cárcel. Esa misma tarde Soledad Alvear redactó el proyecto de ley y lo firmaron los ministros de OOPP (Lagos), Defensa y Justicia.

La declaración que anuncia este desenlace muestra que el gobierno no necesitó transar en su objetivo, aunque sí en el punto que Lagos consideraba fundamental para cambiar de opinión. Este fundamentó así su firma: «dado que ahora la determinación de construir una cárcel está entregada al Parlamento, que representa la opinión de los distintos sectores de la ciudadanía, y en virtud de que la presentación del proyecto de ley me parece una solución adecuada, no hay razones para que yo insista en mi renuncia... ».

Una opinión dominante en la elite política es que Lagos se vio aislado: acaso con alguna ventaja de cara a la opinión pública y las bases, pero disminuido en el corazón de su liderazgo, pues el PS y el PPD escogieron un camino distinto al de su líder. La solidaridad de los presidentes de los partidos de izquierda con el Presidente, su apoyo irrestricto al proyecto de la cárcel especial y la respuesta acorde de los restantes miembros del gabinete -incluidos los ministros de izquierda- evidenciaron la soledad del líder en las cúpulas partidarias.

Por otra parte, la actuación del comité político del gabinete -en particular la del ministro Figueroa- demostró las insuficiencias estructurales del diseño del Presidente, pues éste, para concentrarse en los temas de Estado, delegó toda la operación política en el ministro del Interior. Y el peso de la tradición presidencialista chilena no reconoce en ningún miembro del gabinete la capacidad de reemplazar al Primer Mandatario, por lo que las crisis vuelven a él cuando su magnitud es grave. Públicamente la figura del Presidente fue percibida por un lado como débil e indecisa, y por otro como ejemplo de templanza, sentido de coalición y grandeza de estadista. También quedaron en evidencia la extrema dificultad de operar un cambio de gabinete y los problemas de estilo de negociación política dentro del gobierno.

Tras una semana de gran debate en el Parlamento, el 19 de enero se aprobó un proyecto de ley diferente del original. Este traspasaba desde Obras Públicas a Justicia la facultad de planificar y ordenar el levantamiento de prisiones, y se establecía la obligación de los militares condenados por delitos comunes de cumplir su sanción en recintos administrados por Gendarmería, aun teniendo pendientes otros procesos. Pero, para lograr un acuerdo con Renovación Nacional (RN) -partido de derecha en la oposición- que agilizará la promulgación de la ley, se retiró la cláusula priorizada por Lagos, y no se modificó la disposición de que quienes tuvieran procesos pendientes continuaran con prisión preventiva en recintos de su propia institución; se dejó en claro, eso sí, que el hecho de que los militares cumplan detenciones en recintos militares no suspende el acatamiento de las penas privativas de libertad.

Con todo, algunos senadores de la Concertación señalaron en el debate que votarían en contra de la construcción de una cárcel especial para militares, aduciendo razones de tipo ético y moral para no responsabilizarse de otorgar privilegios a quienes no deben tenerlos.

Las FF.AA. dejaron entrever que el proyecto presentado por el Ejecutivo no les satisfacía, pues les parecía improcedente el traspaso a Gendarmería de la determinación del lugar donde debe permanecer un militar sometido a proceso. Sí se mostraron conformes con el proyecto aprobado, justificando su pertinencia con las malas condiciones del sistema carcelario nacional.

Las relaciones gobierno-FF. AA. no se vieron afectadas por este asunto, se dijo. El ministro de Defensa afirmó que se habían fortalecido tras la decisión unánime del Parlamento de aceptar la iniciativa del Ejecutivo.

4. LA OPINIÓN PÚBLICA

El desencanto en relación a las expectativas iniciales de la población respecto de la instauración de la democracia, junto con la sensación de un país estable pero «sin impulso», fueron las principales conclusiones de una encuesta sobre el estado de la democracia en Chile⁹ realizada poco antes de esta crisis: el 70% de los encuestados pensaba que la democracia era «débil», y sólo un 24,1% la calificó como «sólida». Sobre la situación de la democracia, el 32,1% pensaba que había mejorado, un 16,8% que había empeorado y un 48,9% que se mantenía. Evaluando el funcionamiento de la democracia, un 47,9% se mostró conforme y un 48,5% disconforme. ¿Las principales causas de disconformidad?: la no resolución de los temas de derechos humanos (29,4% contra un 25,8% en 1993) y la no modificación del sistema electoral (20,3% en relación a un 29,4% del 93).

Entre los tópicos que la democracia debe abordar, el juicio a las violaciones de los derechos humanos obtuvo un 29,4%, la modificación del sistema electoral un 20,3%, y un 19,4% la facultad presidencial de cambiar los comandantes en Jefe, junto a un 9% la de eliminar a los senadores designados.

Se mantiene la crítica a los parlamentarios -lo hacen bien (17,1%), regular (45%) y mal (10,2%)-; en cuanto al Poder Judicial, el 40,5% «no sabe lo que hacen», el 24,9% piensa que lo hacen bien y un 28,5% que lo hacen mal.

Después del *impasse* la percepción directa de un grupo de la opinión pública -las bases militantes de los partidos PS y PPD- fue de solidaridad y apoyo al ministro Lagos, y puso en serias dificultades la conducción de los dirigentes de esos partidos que no lo apoyaron. Así, se reafirmó el contenido social del liderazgo de Lagos.

⁹ Realizada entre el 11 de noviembre y el 11 de diciembre de 1994 por la Corporación Participa -a cargo de Manuel Antonio Garretón, Marta Lagos y Roberto Méndez-; se basa en una muestra de 1.465 mayores de 18 años residentes de siete regiones.

A fines de marzo se presentaron los resultados de una nueva encuesta de opinión respecto de la democracia en Chile : quizá el elemento más relevante de ella sea el cambio generado en la percepción pública de los personajes de la política nacional. La figura más importante de la Concertación (por mención espontánea) fue Lagos, con un 29,5% (un año atrás registraba un 13%); el presidente Eduardo Frei alcanzaba un 21,8%, frente a un 44,3% del año anterior. Lagos concita el apoyo masivo de la militancia socialista y de la ciudadanía simpatizante, especialmente por las imágenes cargadas de afectividad en el tema de los derechos humanos y el sentimiento de justicia que demanda la población; en este sentido, se le concede una gran capacidad para interpretar el «sentido común» de la ciudadanía que lo apoya.

¹⁰ Realizada por Cerc-Adimark.

II. ANALISIS DEL CASO

Los acontecimientos detallados son una radiografía del sistema político chileno actual. En Chile predomina un régimen constitucionalista con importantes enclaves autoritarios que conceden a los fundadores del régimen (los militares) un poder sobredimensionado ¹¹. La sociedad civil es débil como para estar presente a ciertos niveles de negociación; ello por el escaso desarrollo de espacios de discusión nacional acerca de temas como derechos humanos, relación entre poder militar y político, el sistema electoral, los senadores designados, y orientaciones de la cultura chilena. En este régimen político de democracia incompleta, las Fuerzas Armadas participan del sistema político a raíz de la institucionalidad vigente (Constitución de 1980), pero además actúan como poder fáctico, ejerciendo una fuerte influencia político-cultural en los partidos de derecha.

Los enclaves autoritarios heredados se pueden clasificar en tres tipos:

- Instituciones que dificultan los procesos democráticos a nivel constitucional o de leyes comunes: mecanismos electorales sesgados, limitaciones a la participación y organización de la sociedad civil, organismos arbitrales o de control que prolongan los criterios autoritarios (tribunales constitucionales de composición no democrática, por ejemplo), autoridades designadas que escapan a la voluntad popular (como los senadores designados). Tales instituciones obligan a complicadas reformas políticas que, según el poder de negociación militar, determinan soluciones más o menos reales y mantienen una tensión permanente entre el gobierno democrático y los poderes *de facto*.
- Actores, con una alta cuota de influencia y poder, que no se definieron por la opción democrática sino que fueron forzados a ella. Son principalmente las Fuerzas Armadas o al menos cierto grupo de militares «duros». Casi todos los países latinoamericanos pusieron fin a los regímenes militares mediante acuerdos que preservaron su integridad, y hoy posiblemente son el actor autoritario más importante. El Poder Judicial en algunos casos, núcleos de civiles de derecha ligados al empresariado y grupos paramilitares de derecha también representan este enclave e ilustran la complejidad de la transición a la democracia. Se resisten a acatar una completa democratización política de la sociedad, y en algunos

¹¹ Garretón, *op. cit.*

casos hasta las normas mínimas del juego democrático. Su presencia puede ser minoritaria e incluso no suponer riesgo de regresión autoritaria, pero se reactiva en los momentos de tensión o crisis que amenazan sus espacios de poder y, obviamente, obstaculiza seriamente la democratización política real.

- Enclaves ético-morales, como leyes de amnistía o pactos de no investigar violaciones a los derechos humanos perpetradas por organismos militares y paramilitares. En todas las transiciones recientes la opinión pública nacional e internacional ha presionado por el esclarecimiento de los hechos, la reparación y la sanción a los culpables, pero en ninguna se ha resuelto completamente la situación. En Chile, y a pesar del importante trabajo de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, también conocida por el nombre de su presidente Raúl Rettig (Comisión Rettig), la falta de información precisa acerca del paradero de los detenidos-desaparecidos y las dificultades para castigar a los culpables siguen siendo un desafío histórico. Aunque la ley de amnistía no ha sido reconocida por ninguno de los dos gobiernos democráticos, de hecho implica una situación no resuelta.

La cárcel especial era un asunto de política pública que afectaba al poder militar; por ende, puso de manifiesto el carácter y la calidad de las relaciones existentes entre el gobierno, las Fuerzas Armadas y los partidos políticos. El actor militar, por su manifiesta capacidad de actuar como actor político formal y también fáctico, es visible e invisible al mismo tiempo, y el debate con este agente bicéfalo ocurre «empíricamente», introduciendo una complejidad para la cual el sistema político no posee normativa. Todos se ven obligados a «traducir» a los militares.

El balance del primer período democrático, en términos del proceso de democratización, exhibe una doble paradoja. Se trata de un gobierno muy exitoso que, sin embargo, no logró cumplir el objetivo por el cual se definió a sí mismo. Así, el clima democrático y de respeto a la libertad, la vigencia del Estado de Derecho, la política de verdad y reparación (no así de justicia) respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo la dictadura, el aislamiento político del pinochetismo y la inviabilidad de una regresión autoritaria y la inserción de Chile en el contexto mundial fueron todos grandes avances que abrieron una nueva fase en la convivencia del

país. Pero ninguno se acompañó de las reformas institucionales que los respaldaran para superar definitivamente los enclaves autoritarios. En otras palabras, las tareas pendientes de la transición quedaron igualmente pendientes para el segundo gobierno democrático.

En este período, entonces, lo que se consolidó no fue la democracia, sino lo que podría llamarse una «situación democrática»¹²: la paradójica existencia de condiciones socioeconómicas y políticas que permiten avanzar en la consolidación sin haberse completado la transición.

El problema para el gobierno de Frei es la democracia débil, donde no existen ni los espacios de debate nacional sobre el futuro, ni la conformación de actores sociales que los ocupen, ni los mecanismos adecuados de representación de la sociedad civil y menos de canalización de las demandas emergentes.

¿Existían más alternativas a la opción adoptada? Por ser un caso en que se enfrentan diversas posturas al interior del gabinete, importa evaluar si se llevaron a cabo todas las instancias de negociación dentro del gabinete y con los partidos; si así fue, ¿fue la mejor opción para el objetivo que se perseguía?

Por los hechos puede concluirse que el equipo político de Frei consideró como la mejor alternativa el decreto de urgencia para la construcción del recinto firmado por el ministro de Obras Públicas -previo acuerdo con los partidos políticos- corriendo el riesgo de desencadenar un conflicto pues no realizó una negociación interna con el ministro. Por la reacción de éste se puede suponer que la decisión de excluirlo de la discusión se relacionara con la intención de facilitar el acuerdo con los partidos políticos.

Lagos resuelve que la mejor alternativa ante la obligación de firmar el decreto es presentar su renuncia: así desencadenará un conflicto que podría permitirle cambiar el curso de la situación, a pesar de saber que su decisión pondrá en jaque a la dirigencia de izquierda, que ya había aprobado la iniciativa del gobierno.

La estrategia diseñada ponía a Lagos en un grave aprieto: si insistía en no firmar el decreto, debía abandonar el gabinete. Con ello perdería una expectante base de apoyo

¹² *Garretón, op. cit.*

para su pretensión presidencial, poniendo en tensión el principio concertacionista de alternancia en el poder que se prueba en las candidaturas presidenciales.

¿Era necesario tensar el tema hasta ese límite? ¿Se evaluaron bien los riesgos? ¿Se justificaba correrlos? No queda claro que el equipo político del gobierno haya estudiado cursos de acción alternativos tras el rechazo de Lagos, quizá porque subestimó esa posibilidad. La crisis de gobernabilidad, de haber Lagos renunciado efectivamente, hubiera restado toda prioridad al proyecto, pues habría sido muy difícil continuar como si nada pidiéndole a otro ministro que firmara el decreto. Tampoco era posible aceptar el envío del proyecto de ley, porque habría sido una clara señal de una actuación previa errónea. Los partidos de la Concertación y también la opinión pública se habrían concentrado en solucionar este nuevo conflicto mayor y, en ese contexto, es posible que la decisión de su equipo político hubiera sido cuestionada incluso por el Presidente.

Desde la perspectiva de Lagos, no sólo podía actuar en respuesta a la agresión del equipo político del Presidente, sino también podía haber anticipado la crisis teniendo un papel más activo en la discusión previa. Es importante preguntarse por qué no habló de ello con el Presidente cuando viajaron juntos a Brasil. Aunque no tuviera todos los antecedentes, su olfato político le debió haber indicado que era necesario intervenir entonces. ¿Por qué no lo hizo? ¿Por qué no discutió el tema previamente con los partidos de la izquierda concertacionista si lo consideraba un asunto de prioridad política en la forma y en el fondo? La revisión de los antecedentes del caso no aclara tales interrogantes.

Entre lo que estaba en juego en las decisiones tomadas por los diferentes actores cabe destacar:

- Para las FF.AA. lo principal es preservar la unidad de la institución, sustentada en la lealtad y condicionada por la protección a sus miembros. Las instituciones militares no son culpables, sólo hay responsabilidades personales, pero, para proteger y preservar el espíritu de cuerpo, les importa la condición de los inculcados de crímenes. La solución de una cárcel especial bajo su administración forma parte de las reglas del juego aceptadas por sus miembros (y por la mayor parte de los ejércitos del mundo desarrollado). El punto crítico para ellos era aceptar un fallo condenatorio a personal superior que cometió excesos inevitables, incluso necesarios, de una guerra interna que ganaron.

- Para el Presidente y su comité político no sólo estaba en juego la obligación de resolver un problema, sino la posibilidad de sumar un éxito en una de las áreas más sensibles de la transición: lograr que uno de los mas altos funcionarios del general Pinochet, director de los organismos de inteligencia militar que ejecutaron muchas de las violaciones a los derechos humanos, fuera a la cárcel por el delito de autoría intelectual del asesinato del ex-canciller Orlando Letelier. Como la gestión del gobierno no había podido privilegiar estos temas, se le presentaba una oportunidad de aplacar las críticas de una parte de la opinión pública. No es tan evidente el segundo objetivo: lograr que Lagos firmara el decreto para generar su desperfilamiento como el líder de la izquierda chilena, lo que podría haber tenido un impacto favorable para la Democracia Cristiana en su competencia por el liderazgo futuro de la coalición.
- Para Ricardo Lagos: no existe ninguna razón para dudar que su consistencia moral y sus lealtades políticas estén por debajo de su obvia prestancia como precandidato de la Concertación para suceder a Frei. Este caso le planteaba un dilema ético que -mal resuelto- podía dañar su imagen pública y por tanto sus aspiraciones. Su prestigio como líder político está muy ligado a los temas de justicia en materia de violaciones a los derechos humanos y de equidad en materia de distribución de la riqueza, posiblemente las aspiraciones de su sector político y probablemente también de un conjunto de ciudadanos que trasciende la izquierda militante. Firmar el decreto constituía un mensaje que no podría explicar: aparecería aceptando la idea de ceder ante las FF.AA. y otorgándoles privilegios. Al parecer, el costo de negarse a hacerlo no fue considerado por él porque nunca estimó posible que se aceptara su renuncia; así, la opción de usar ésta como medio de presión puede entenderse también a partir de su autopercepción de poder frente al equipo político del gobierno, así como de la importancia de mantener su buena imagen como líder de la izquierda. Con respecto al costo para su futuro político, aunque obtuvo mayor apoyo de la población en general y de las bases partidarias de la izquierda, desencadenó animosidades en las cúpulas partidarias de toda la Concertación y en los integrantes del equipo político del Presidente, las que pueden tener impacto en su futura gestión como ministro.

- Para la Democracia Cristiana: la propuesta del gobierno la favorece, porque destaca la voluntad de sus dirigentes (Presidente y equipo político) de buscar soluciones para materializar la justicia. El dilema ético parece haber sido lo que más irritó a la DC en la actitud de Lagos -Alejandro Foxley, presidente de la DC declaró: "Nadie en la Concertación tiene derecho a ponerse en una actitud de superioridad moral respecto del Presidente "-; para este partido el dilema ético se resuelve desde la perspectiva de la ética de la responsabilidad del gobernante, que no puede poner en peligro la estabilidad del país por querer avanzar en materias que son de lenta resolución. Se insiste en que la política es el "arte de lo posible dentro de lo imposible", y en este marco piensan que la actitud de Lagos confunde a la gente al mezclar la moralidad de los fines (donde la DC está por el máximo posible de justicia en los derechos humanos) con la eficacia de los medios (crear la cárcel para militares). Para ellos es la actitud desafiante de un líder de otro sector lo que pone en peligro la unidad.
- El PS y el PPD enfrentan un problema aun mayor que la DC, puesto que la actitud de Lagos -después de que sus dirigencias aprobaron la iniciativa del gobierno- los coloca en un serio dilema: mantener su postura inicial, justificada también desde la ética de la responsabilidad y distanciarse de su principal líder político, o reconocer implícitamente la grave omisión ética de la decisión previa y defender el legítimo derecho de su líder a oponerse a la forma de ejecución de una política pública. Sin duda en ambos casos perdían fuerza y credibilidad en sus bases. La forma en que Lagos precipitó el conflicto los dejó en muy mala posición; cualquiera de las alternativas arriesgaba su buena posición dentro de la coalición gobernante -su principal objetivo en juego-: en un caso los dejaba sin su principal líder político y quizá sin un amplio sector de sus bases, y en el otro se mantenía al líder pero se autodescalificaban moralmente. Las acaloradas discusiones al interior de estos partidos reflejaron estos temas, y de ellas se puede concluir que Lagos, aunque ganó credibilidad en las bases, perdió un apoyo importante de sus líderes. Cabe destacar la importancia del papel mediador de los demás ministros de izquierda -especialmente Insulza-, pues ellos fueron los artífices de la solución al conflicto, que logró mantener el objetivo concertacionista que sustenta a estos partidos.

Así pues, del análisis del caso -en menos de 24 horas se cambia el curso de acción y se presenta un proyecto de ley al Parlamento para evitar una potencial y seria crisis de gobierno, con grave riesgo para la gobernabilidad de la transición- se desprende que el Ejecutivo no consideró bien todos los recursos institucionales y la capacidad de gestionar su proyecto.

Asimismo se debe evaluar si -teniendo las capacidades y los recursos institucionales disponibles para concretar el proyecto de acción- se previeron claramente las posibles consecuencias de obligar al ministro de OOPP a firmar el decreto. No fue así, y lo reconoció el propio Presidente. En la junta de la Democracia Cristiana del 22 de enero, Frei afirmó: «La Concertación es la base de mi gobierno y es el único proyecto político capaz de articular modernidad y justicia en el país. La Concertación es la alianza natural para perfeccionar el desarrollo social y consolidar las instituciones políticas. Si ha habido errores y circunstancias fortuitas que han ocasionado una imagen de menoscabo a la Concertación, procuraremos no cometerlos nuevamente. El Ejecutivo ha aprendido de la experiencia y realiza los afinamientos necesarios para afrontar 1995 con la máxima articulación y coordinación posibles».

La capacidad de gestionar el proyecto es un punto recurrente de este caso: ¿cómo se toman decisiones en un gobierno de coalición? Algunos de los intereses que parecen estar en pugna permanente se refieren, por una parte, a la necesidad de reafirmar el poder del Presidente y de su comité político versus la necesidad de trabajar en equipo las decisiones dado el carácter multipartidario del gobierno. Escribe Luciano Tomassini¹³: «Tal vez el principal desafío de la democracia en Chile en el futuro sea articular nuestra enraizada y legítima tradición presidencialista con los cambios observables en la cultura cívica marcados por el deseo de una mayor diferenciación y participación en las decisiones públicas. Tal vez, también, el común denominador de las crisis políticas enfrentadas por el actual Ejecutivo radique en la forma más o menos cerrada en que se preparan o toman (estas) decisiones» (aludiendo a crisis políticas previas de este gobierno -cambio de gabinete, solicitud de retiro del general Stange- que tampoco fueron suficientemente compartidas con el resto de la coalición antes de que el Ejecutivo tomara su decisión).

¹³ *El Mercurio*, 17 de enero de 1995.

Por último, un factor relevante al operacionalizar las políticas públicas -y que suele olvidarse- tiene que ver con la capacidad del gobierno de generar una opinión pública favorable. La percepción de la gente, que también se manifestó en los parlamentarios al firmar el proyecto de ley, consistía en que, cualquiera fuera la alternativa más razonable para encerrar a los militares culpables, las Fuerzas Armadas no debían gozar de privilegios en esta materia.

La forma en que el gobierno informa su decisión -declarando que firmará un decreto de urgencia- provoca la interrogante de la sociedad civil: ¿se estaba aceptando la situación de privilegio de los militares al construir un recinto penal «cinco estrellas», o se estaba restituyendo la igualdad de derechos al lograr una solución para que los militares cumplieran sus condenas en prisión y en iguales condiciones que el resto de la población?

Resulta pertinente evaluar si esta comunicación no fue algo apresurada. El riesgo de dificultades al interior del gabinete pondría nuevamente en vitrina las dificultades del gobierno para lograr la unidad en la conducción del Estado. La decisión de Lagos llevó a la ciudadanía a participar sin información suficiente en un espacio de confrontación que, siendo válido, no necesitaba ser hecho público.

Sin embargo, puede considerarse positivo el que, de algún modo, el conflicto puso al descubierto las diferentes posiciones en un caso concreto. Los partidos tuvieron que responder al dilema ético planteado por Ricardo Lagos, y así representar los sentimientos de la población. Las duras inectivas de los dirigentes políticos al líder tradujeron el malestar que les produjo quedar «al descubierto».

Es posible que el conflicto haya permitido a la población comprender con mayor información (producto de la necesidad de argumentar de los actores del caso) los aspectos positivos y negativos de la idea de una cárcel especial para militares, y probablemente reafirmó en la sociedad la necesidad de hacerlo.

III. CONCLUSION

La posibilidad de liderar un gobierno de coalición y de construir conciencia de ciudadanía y un régimen político democrático es una atractiva pero difícil tarea para los gobernantes actuales.

En este sentido el presente caso es una demostración de la complejidad que la aplicación de una política pública que, aunque correcta en sus fundamentos, puede traducirse en un fracaso de la gestión de gobierno por no considerar adecuadamente la sensibilidad política y social del contexto en el que se va a ejecutar y de los actores que la deben realizar.

Para la opinión pública en general, aquella que no lee sobre política nacional en la prensa escrita, Ricardo Lagos proyectó y mantuvo una imagen de rectitud moral pues, valientemente y arriesgando una buena posición política, se atrevió nuevamente¹⁴ a contrariar a las FF. AA. Lo hace desafiando al resto del gobierno y a las cúpulas partidarias, las que -orientadas principalmente por la responsabilidad de mantener la estabilidad- buscan el consenso para avanzar en la transformación política hacia la democracia, y ceden frente a las presiones de este poder fáctico.

Otro desafío de este gobierno de coalición se relaciona con el papel de los líderes políticos que se transforman en autoridades de gobierno. El manejo simultáneo del apoyo y la diferenciación dentro del gobierno de concertación resulta un desafío permanente y complejo para Ricardo Lagos, quien aspira a la presidencia del país en un futuro cercano. La necesidad de «reencantar a la gente» mostrando alternativas diferenciables dentro de la coalición gobernante se constituyó una vez más en una motivación de quien pretende liderar la «fuerza para el cambio».

La gobernabilidad, en último término, penetra en la opinión de los ciudadanos a través de la alternancia permanente entre elementos simbólicos y elementos de contenido y argumentación, en forma congruente o divergente. Es posible que los primeros sean fundamentales en el estado de ánimo de la sociedad, tanto para aprobar como para rechazar las acciones del gobierno y de cualquier actor público. Lamentablemente, quienes deben diseñar los pasos a seguir para obtener una política pública exitosa no siempre

¹⁴ Recordar su gesto histórico ante las cámaras de televisión en 1989, cuando se dirige al general Pinochet y, señalándolo con el dedo, le dice: "A usted le digo, lo vamos a derrotar (...) usted va a tener que responderle al país".

consideran estos elementos simbólicos. Ricardo Lagos, además, no es un ministro cualquiera. Quizá por eso, a pesar de la fuerte cultura presidencialista de la gestión de gobierno, y guiado por esos elementos simbólicos que le hacen percibirse con un poder equivalente al equipo político del Presidente, es capaz de oponerse a la iniciativa y obligar a la generación de una alternativa que minimice su participación en una política pública que presente será mal recibida por la opinión pública democrática.

IV. BIBLIOGRAFIA

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (1995), *Hacia una nueva era política*, Fondo de Cultura Económica, Sociología.