

Gestión de Gobierno y Proceso de decisiones públicas.MEMORANDUM No.1

(Edgardo Boeninger, 28 de Agosto de 1989)

A. Recursos y restricciones del gobierno democrático.

El gobierno democrático tiene la imperiosa necesidad de tener éxito en su triple propósito de completar la transición a la democracia, asegurar su consolidación y encaminar el país por un proceso de desarrollo que concilie crecimiento económico y justicia social.

Para evaluar las posibilidades del gobierno y determinar las condiciones para una gestión eficaz es preciso analizar, en primer término, el marco en que se desenvolverá el futuro gobierno.

A.1. Recursos políticos del gobierno.

1. La legitimidad que le otorgará el hecho de ser el primer gobierno elegido por voluntad popular al cabo de 16 años de dictadura.
2. El compromiso de impulsar las reformas políticas necesarias para restablecer la democracia en plenitud, objetivo que contará con el sólido respaldo de una amplia mayoría nacional.

3. Las iniciativas concretas de democratización de la sociedad, descentralizando poder y creando canales e instancias de participación. Al respecto, tendrán amplio apoyo popular iniciativas como las siguientes:
  - a) Elección popular de Alcaldes y de un Consejo Municipal.
  - b) Fortalecimiento de juntas de vecinos y de otras organizaciones de la base social y democratización de aquéllas.
  - c) Democratización y reforma de Coredes y Codecos.
  - d) Creación de organismos colegiados de nivel regional dotados de atribuciones específicas, concepto que requiere urgentemente de definiciones más precisas y de las decisiones políticas pertinentes.
4. El proceso de resolución del tema de los Derechos Humanos, frente de conflicto con las Fuerzas Armadas pero que posee potencialidad cohesionadora para la Concertación.

#### A.2. Factores aglutinantes de la Concertación.

1. El Presidente elegido por todos, hecho que le da una evidente autoridad y capacidad de arbitraje sobre los partidos de la Concertación y respecto de las organizaciones sociales.

2. El programa de gobierno suscrito por todos los partidos, que constituye su "hoja de ruta" común.
3. La misión -efectivamente compartida y sentida como objetivo central- de completar la transición y consolidar la democracia.
4. El temor a la regresión autoritaria y la comprensión de que el riesgo de que ello ocurra, será función directa del nivel de conflicto que se produzca entre los partidos y en el seno de la sociedad así como del eventual fracaso del gobierno en el campo económico.

La amenaza latente constituirá un factor morigerador de discrepancias y eventuales conductas rupturistas.

#### A.3. Restricciones.

1. El conjunto de "ataduras" que dejará al gobierno de Pinochet, generando dificultades serias para la acción del futuro gobierno.
2. La previsible explosión de demandas sociales en condiciones de severa limitación de recursos y de la necesidad imperiosa de preservar los equilibrios económicos.

3. La demanda por participación en las decisiones de las organizaciones sociales de nivel nacional que harán valer el apoyo prestado a la Concertación y el compromiso de ésta con una democracia participativa.
4. La voluntad de los núcleos duros del actual régimen de conservar la máxima cuota de poder, utilizando para ello todos los mecanismos que han creado con ese propósito.
5. El riesgo de que los diferentes partidos de la Concertación reaccionen de manera contradictoria ante estas u otras dificultades en virtud de diferencias de sensibilidad, de diversidad de posiciones doctrinarias o de cálculos de conveniencia político-electoral.
6. La lógica de la competencia política, habida cuenta, además, que el período de gobierno será de sólo 4 años, tenderá a impulsar a los partidos que se perciban como alternativas de poder a separarse del gobierno y acentuar su propio perfil si estiman que tal conducta les dará dividendos políticos.
7. Por la razón anterior y en virtud de las características del régimen presidencial y de la tradición nacional de confrontación entre Presidente y Parlamento, el comportamiento del futuro Congreso -más específicamente de los propios parlamentarios de la Concertación- es de difícil pronóstico.



Pese al hecho de haber sido elegidos en una lista común, la mayoría parlamentaria puede convertir al Congreso en un escenario político autónomo y de oposición larvada que exprese, además, las posiciones de grupos de interés funcionales y territoriales de diversa índole.

Al respecto cabe señalar que la actividad de "lobby" sobre el Congreso de está desarrollando ya desde el inicio mismo de la campaña electoral.

8. El gobierno democrático enfrentará un difícil problema de relación y ensamble con la burocracia estatal pre existente.

a) Cabe tomar en cuenta que, es probable que al cabo del largo período autoritario, un porcentaje significativo de los funcionarios públicos de nivel alto y medio alto, haya ascendido a tales posiciones en virtud de su adhesión ideológica al régimen.

En todo caso será vital tener un diagnóstico más preciso acerca de la verdadera situación en esta materia.

b) Se estima en no más de 200 los cargos de libre designación del Presidente de la República, número que podría reducirse aún más en los meses que restan como resultado de nuevas "ataduras" dispuestas por el régimen.

c) La opción de nombrar "asesores" para compensar las restricciones precedentes, tropieza con el riesgo de rechazo y "boycott" por parte de la burocracia permanente.

Cualquier actitud de confrontación con la buracracia como cuerpo, sería fatal para el próximo gobierno. Pretender ignorarla sería igualmente funesto. Por ello debe tenerse desde el comienzo una actitud positiva frente a la Burocracia que se exprese entre otras cosas en preocupación por la carrera funcionaria, realización de jornadas con los funcionarios públicos aun antes de asumir el gobierno, etc.

B. Condiciones de eficacia del gobierno.

1. En el contexto antes descrito, el gobierno deberá conciliar pluralidad con coherencia así como participación en la elaboración de las decisiones con una efectiva autoridad para su ejecución.
2. La pluralidad de la coalición se expresará en el Gabinete y en el Parlamento. De ahí que sea necesario precisar y realzar el rol de ambos en el proceso de decisiones políticas. De lo contrario, se produciría una instancia alternativa que vincularía directamente a las cúpulas de los partidos con el Presidente. En esas condiciones, privada la relación Presidente-partidos de un colchón amortiguador o que actúe como primera instancia de coordinación, negociación,

mediación y arbitraje, se acentúa el riesgo de conflicto, la presión por formas de cuoteo político y otras interferencias inadecuadas de los partidos en el ejercicio del gobierno.

3. Un gobierno democrático deberá optar por uno de los siguientes esquemas de formulación y ejecución programática (o alguna combinación de ellos).

a) El gobierno tiene sólo objetivos generales, entregándose a los Ministerios la tarea de convertirlos en programas concretos y la de llevar a cabo sectorialmente las negociaciones que procedan con los sectores sociales y grupos de interés pertinentes.

b) El gobierno es de mera administración. Cada Ministerio tiene amplios grados de libertad para fijar prioridades en el área de su competencia.

c) El gobierno actúa en situación de crisis y se ve forzado a una "política de supervivencia", a través de la rigurosa imposición de objetivos y políticas fijados centralizadamente.

d) El gobierno se propone aplicar un programa previamente aprobado, debiendo los diversos Ministerios ajustarse a sus objetivos, políticas y acciones concretas.

Esta última opción corresponde al caso de la Concertación, que ya ha aprobado Bases Programáticas y ha iniciado la labor de desarrollar dichas bases para convertirlas en políticas específicas y programas operativos. Como ya se indicó, tal esquema es, además, indispensable pues, dada la heterogeneidad de la coalición, el programa concordado es el principal factor de unidad que la sustenta.

Se trata, en verdad, de la única opción posible. En efecto, las opciones "a" y "b" conducirían, inevitablemente, en nuestro caso, a continuas contradicciones e incoherencias en la acción estatal dada la pluralidad política que caracterizará a los diversos Ministerios. A su vez, la opción "c" representa un grado de control centralizado y conducción unitaria difícilmente compatible con la pluralidad de la Concertación. He aquí una advertencia para el futuro gobierno: debe a toda costa evitar caer en una situación de crisis pues si así ocurriera, le sería muy difícil superarla posteriormente. En caso de crisis las tendencias centrífugas inherentes a una coalición tan amplia y a un gobierno de tan corta duración se acentuarían y acelerarían.



C. La estructura de decisiones del Estado: Propuestas tentativas.

C.1. El gabinete.

1. El rol del gabinete.

De acuerdo con lo anterior el gabinete es una de las dos instancias formales en que se expresará la pluralidad de la coalición. Además, dado que el gobierno se propone llevar a cabo un programa preparado con anterioridad en forma bastante precisa y detallada, el gabinete deberá funcionar como un colectivo dotado de mecanismos suficientes de consulta y coordinación.

No será fácil lograr este resultado pues en regímenes presidenciales hay una fuerte tendencia a que el gabinete no opere como instancia colectiva de decisión política, estableciéndose en cambio relaciones bilaterales entre el Presidente de la República y cada Ministro. En esas condiciones las relaciones entre Ministros son de competencia por el favor presidencial y el esfuerzo de cada cual se concentra en lograr una más alta prioridad para los programas de su respectiva cartera. Además, debe recordarse que los Ministros tienen un problema de doble lealtad: al Presidente y a su respectivo partido.

2. Opciones en relación al nombramiento de Ministros

El Presidente de la República puede optar por uno de los siguientes esquemas en el proceso de designar sus Ministros.

a) Designar un gabinete puramente presidencial, formado por personalidades de su confianza con total presidencia de los partidos, en que los Ministros son rigurosamente "Secretarios del Presidente". Esta es una fórmula que se traduce en un máximo ejercicio de atribuciones y al mismo tiempo, de mayor aislamiento respecto de los partidos, vale decir es un modelo de autoridad y soledad presidencial.

b) Designar a Ministros Técnicos vinculados a los partidos que sustentan el gobierno, pero que sólo tienen una representación personal. Se genera, en tal caso, una relación ambigua Presidente-partidos porque uno y otros invocan o desconocen la filiación partidaria de los Ministros según resulta más conveniente a su interés político en cada coyuntura.

c) Formar un gabinete que incluya a dirigentes partidistas del más alto nivel, los que ineludiblemente comprometen a sus respectivos partidos en la gestión de gobierno, configurando una situación de solidaridad

partidaria con el gobierno, a cambio del riesgo de que a través de esos Ministros los partidos cuestionen y limiten de hecho la autoridad presidencial. En este modelo, la petición de renuncia a un Ministro -atribución propia del titular del Poder Ejecutivo- puede conducir a rupturas en la coalición al expresarse o ser interpretado como un conflicto político entre el Presidente y el partido del Ministro y no un mero cambio de persona.

d) Dar al gabinete una connotación parlamentarista mediante la designación formal de un Primer Ministro, para reservar al Presidente el rol de árbitro de última instancia propia del Jefe del Estado en un sistema parlamentario, transfiriendo al Primer Ministro el rol de Jefe de Gobierno.

En el caso chileno, dada la pluralidad de la concertación, el cargo de Primer Ministro recaería casi inevitablemente en una personalidad ligada a un partido distinto al del Presidente de la República, lo que conllevaría el riesgo de incoherencia y conflicto en el proceso decisonal público.

Aunque el tema es complejo, la solución más apropiada para el gobierno de la Concertación parece ubicarse en



una combinación de las opciones "b" y "c" de modo de conciliar un grado suficiente de solidaridad de los partidos con el necesario resguardo de la autoridad presidencial que no puede abdicar de su rol de conductor del proceso o ser empujado a un esquema en que de hecho termine por perderlo. Se trataría, pues, de integrar al gabinete personas que, además de poseer indudable idoneidad para el cargo, tuviesen indiscutible representatividad partidaria, pero que no desempeñaran cargos directivos formales en los mismos.

3. El rol de los Subsecretarios.

Cuanto más se enfatice en la designación de los Ministros la imagen de compromiso y representatividad partidaria, mayor será la necesidad de que los Subsecretarios sean designados con criterios de idoneidad y eficiencia y de constituir un equipo de "hombres del Presidente" (no necesariamente militantes del partido del Presidente).

Serán los subsecretarios los encargados de velar -al interior de cada Ministerio- por la coherencia sectorial y global y por la fidelidad al programa de la Concertación y serán ellos, también, el vínculo principal con las instancias de coordinación que se sugieren más adelante.



#### 4. Operación del gabinete.

Para facilitar e inducir al gabinete a funcionar efectivamente como un organismo con "sentido de colectivo" es condición necesaria la institucionalización formal de reuniones de gabinete y de subsecretarios, en cuya tabla se coloquen los problemas políticos y operacionales de mayor envergadura. La experiencia de muchos países indica, sin embargo, que ello no es suficiente. Para generar efectivamente un trabajo de conjunto y una atención permanente a los requerimientos de coherencia gubernativa deberán establecerse comités interministeriales, definidos en base a áreas temáticas (no excluyentes sino parcialmente superpuestas) como las siguientes: área política, área económico-social, área técnico-económica y área político-institucional.

El funcionamiento regular de tales comités produciría el trabajo en conjunto que se postula. Para cautelar la coherencia gubernativa dichos comités se apoyarían en secretariados estables integrados por funcionarios permanentes de alto nivel de los Ministerios involucrados y personeros de los Ministerios coordinadores directamente ligados al Presidente de la República, vale decir Secretaría General de la Presidencia y/o Odeplán, que actuarían como Secretarios Técnicos de los comités, o por un enlace con el equipo económico central y por

integrantes del staff asesor de las comisiones pertinentes del Congreso.

C.2. Coordinación del Ejecutivo: Secretaría General de la Presidencia y Odeplán.

El conductor de la política gubernativa es el Presidente de la República. Dada la complejidad y diversidad de las tareas de gobierno y vista la amplitud del espectro político representado en la Concertación, el Presidente -sin perjuicio del rol que se procurará desempeñe el gabinete- requiere del apoyo de instrumentos eficaces para la delegación y descentralización de funciones, para la efectiva coordinación política, técnica y operativa y para una comunicación fluida con el Congreso, los partidos, las organizaciones sociales y con personas específicas de particular gravitación individual. En definitiva, se requiere una instancia tipo Staff de la Casa Blanca que filtre demandas y proponga opciones.

1. Esquemas alternativos para la coordinación y la coherencia.

Básicamente se reconocen 3 formas de encarar los requerimientos señalados.

a) Entregar dichas funciones al gabinete, esquema que por lo expresado en el párrafo anterior no es suficiente ni es aplicado con éxito en ninguna democracia con

régimen presidencial. Su validez parece limitarse a sistemas parlamentarios sin perjuicio de que por las razones ya dadas sea necesario reconocerle un rol muy significativo en el caso chileno.

b) La formación de un Ministerio hegemónico o superministerio, rol que en distintos momentos y lugares han desempeñado los Ministerios de Hacienda, Economía o Planificación.

Este esquema parece poco adecuado para el gobierno de la Concertación.

i) Por la pluralidad política de la coalición, quien desempeñe un rol de virtual Primer Ministro de facto tendría que representar a un partido diferente al del Presidente de la República, con riesgo potencial de conflicto o contradicción.

ii) La agenda pública y recursos políticos del gobierno de la concertación están cargados de temas político-institucionales (reformas constitucionales y políticas, relación con Fuerzas Armadas, Derechos Humanos, Reforma de la Justicia, "ataduras" diversas, etc.), que escapan a la competencia y capacidad orientadora de Ministerios económicos.



iii) La explosión de demandas sociales y reivindicaciones económicas que, sin duda, habrá de producirse, aconseja "proteger" a las autoridades económicas del futuro gobierno de la presión directa de los peticionarios, estableciendo mecanismos de comunicación e intermediación a nivel propiamente político, (Ministerios políticos y Secretaría General de la Presidencia) y relaciones con organismos técnicos no involucrados directamente en la asignación de recursos (como Odeplán). En definitiva será necesario usar, en buena medida, recursos políticos para encauzar positivamente las demandas sociales.

c) El modelo del "staff de la Casa Blanca" aplicado en su propio estilo por el gobierno militar a través de la Secretaría General de la Presidencia (ver documento de J.Olave). Si bien se trata en este caso de un estructurado sistema de control militar sobre la burocracia civil y los Ministros, cumple con diversas funciones que son propias de un esquema de Staff Presidencial (como el de USA por ejemplo). Es el caso de propuestas para los nombramientos de libre designación del Presidente, preparación de discursos presidenciales, agenda diaria del Presidente, evaluación de la gestión ministerial, análisis político e informes al Presidente.



La acción de esta entidad ha establecido una rutina en la Administración Pública que, por una parte, es factible aprovechar, reorientando su finalidad y métodos de trabajo de acuerdo a los objetivos y estilo del gobierno democrático, y que por otro lado, sería riesgoso desatender del todo, por la confusión que generaría una extrema discontinuidad en los procedimientos administrativos.

El gobierno deberá ser capaz de cumplir adecuadamente las siguientes funciones:

i) Coordinación efectiva y coherencia de la gestión del Estado como problema operativo central, incluida la evaluación de avance, la aceptación y absorción de los "cambios de ruta" dictados por las circunstancias, etc.

ii) Comunicación fluida con el Parlamento, los partidos políticos de la Concertación, las organizaciones sociales y la oposición política. Se trata de funciones de información, consulta, mediación y arbitraje político de primera instancia.

iii) Una estrategia comunicacional que implica un manejo activo de la presencia gubernativa en los medios de comunicación y de sus relaciones con esos medios. La dimensión plebiscitaria de la figura presidencial debe ser debidamente considerada y utilizada.

iv) Análisis político para prevención y manejo de crisis, la identificación de "cuellos de botella" en la acción gubernativa, problemas de pérdida de respaldo o formas para captar mayor apoyo, etc. Para ello más que crear una unidad propia de estudio, se debieran establecer relaciones fluidas con los centros académicos constituidos en "think-tanks" independientes pero lealmente comprometidas en el éxito del proceso de transición y consolidación democrática. Serán éstos los encargados de suministrar predicciones, prender "luces rojas o amarillas", y proporcionar al gobierno una visión de mediano plazo.

C.3. Una propuesta tentativa para el gobierno de la Concertación.

a) De acuerdo con lo anterior se requiere establecer en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, las

siguientes unidades principales:

- Unidad de coordinación y evaluación de la gestión pública (heredera de la actual División de Estudios) con excepción de la coordinación para la acción social y del manejo de la política económica. En esta unidad se constituirán los Secretarados permanentes de los Comités Interministeriales y de vinculación con las Comisiones del Congreso antes referidos (a las que se integran también funcionarios de los Ministerios involucrados).
- Unidad ejecutiva para la atención de materias directamente vinculadas al trabajo del Presidente de la República (a semejanza de la actual División Ejecutiva).
- Unidad de Relaciones con el Congreso y los partidos.
- Unidad de análisis político.

b) La estrategia comunicacional y su operación será responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno, tal como ocurre en la actualidad.

c) Las funciones de información e inteligencia vinculadas al orden público y la seguridad interna serán responsabilidad principal del Ministerio del Interior y de un Comité Interministerial integrado además por el Ministerio de Defensa y la Secretaría General de Gobierno.

d) Las relaciones con regiones y provincias así como el avance de los procesos de democratización y descentralización política y administrativa serán de competencia del Ministerio del Interior y/o Secretaría General de Gobierno a partir de una Subsecretaría de "Desarrollo y descentralización Regional y local", estructurada a partir de la actual Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

e) El Ministerio Odeplán sería el encargado de orientar y administrar el Fondo Nacional de Solidaridad, constituyéndose en la entidad coordinadora de toda la acción social del gobierno (incluidos los programas y oficinas especiales para atender los problemas de la Juventud y la Mujer).

f) La coordinación de la política económica y su coherencia global sería obviamente de responsabilidad de los Ministerios económicos y de las instancias internas



y comités interministeriales que se establezcan al efecto.

D. El Parlamento y la perdurabilidad de la Concertación como coalición de gobierno.

D.1. Cómo fortalecer al Parlamento?

Se ha señalado que el Congreso como expresión principal de la pluralidad de la Concertación será lugar de negociación entre los "socios" de la misma y lugar en que se jugará permanentemente la coherencia y fidelidad al programa gubernativo frente a intentos de camino propio, tentaciones populistas y expresiones de identidad doctrinaria y de partido.

Para hacer frente a tales problemas y riesgos será necesario:

1. Reforzar al Parlamento mediante un sistema de información respecto de las acciones del gobierno y la situación nacional e internacional.
2. Crear núcleos de análisis o staff asesor como refuerzo técnico de las comisiones del Congreso y vinculación permanente de estas unidades con Secretariados de los comités interministeriales y las unidades de la Secretaría General de la Presidencia.

D.2. La Concertación en el Congreso: autonomía parlamentaria y coalición política.

Como se señaló anteriormente la lógica de la competencia política junto a los intereses y cálculos de partidos y personas producirían a corto plazo tendencias rupturistas y fuerzas centrífugas que amanazarían la cohesión de la Concertación y su supervivencia como coalición gobernante más allá de los dos primeros años o de gobierno. No debe repetirse en Chile la común ocurrencia de gobiernos que fracasan y parlamentos que se lavan las manos.

Para reducir esos peligros o hacer frente con éxito a tales tendencias se requiere una adecuada estrategia política del gobierno así como un conjunto de acciones en relación al Congreso, entre los que cabe destacar las siguientes:

1. Estableciendo la máxima vinculación posible entre partidos y parlamentarios como partícipes del gobierno y el Presidente de la República:
  - a) Por medio de los mecanismos de información, comunicación y trabajo conjunto enunciados en el punto anterior.
  - b) Comprometiendo de manera simbólica formal al Parlamento con el programa gubernativo a través de mecanismos solemnes como la presentación anual del programa al

Congreso y un respaldo formal que permita su definición pública como el programa del Presidente, de la coalición gobernante y de los partidos.

2. Estableciendo disciplina en las filas de los parlamentarios de la Concertación mediante la designación de jefes de la respectiva bancada de parlamentarios tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.
3. Poniendo énfasis en las tareas políticas por cumplir para completar la transición y asegurar la consolidación de la democracia, que constituyen un objetivo compartido ineludible.
4. Haciendo ver que mientras no se logre la consolidación democrática estará latente el peligro de regresión autoritaria el que se acentuará si se producen conflictos serios en la civilidad y si se quiebra la coalición gobernante.
5. Mediante una estrategia de ejecución del Programa de la Concertación que mantenga una capacidad efectiva de realización en todo el período de 4 años de duración del gobierno. Las fuerzas centrífugas serán incontenibles si la "oferta" del gobierno se agota prematuramente. Se trata de reducir los incentivos al camino propio de los

partidos (aumentar el "costo" del retiro) y permitir a los partidos percibir beneficios continuados derivados de su participación en el gobierno. De ahí que sea indispensable, diseñar formas de aplicación gradual del programa.

6. Creando instrumentos e instancias de competencia política a otros niveles, en especial las elecciones locales y eventualmente regionales. De ese modo, partidos con presencia no preponderante en el gobierno nacional tendrán oportunidad de acceder a posiciones de poder a otros niveles, profundizando de ese modo, además, el proceso de su propia legitimación como actores políticos en el sistema democrático.

Hay que tener presente, sin embargo, en relación a esta última cuestión que la competencia política aunque se produzca a nivel de gobierno local, puede en sí misma, amenazar la continuidad de la Concertación, de modo que es este un punto que requiere un análisis más cuidadoso.

#### D.3. Coalición política y régimen de gobierno.

Las medidas sugeridas para lograr que la Concertación perdure como coalición política consisten en varios aspectos, en introducir al régimen presidencial elementos de parlamenta-



rismo al procurar un acercamiento entre Congreso y Ejecutivo, procurar un funcionamiento más colectivo del Gabinete, etc.

De ahí que sea pertinente sugerir que para facilitar e inducir la perdurabilidad de la Concertación y, de modo más general, incentivar la formación de coaliciones políticas, parece necesario dar pasos en la dirección de la transición a un régimen parlamentario moderno antes del término del primer período de 4 años de gobierno democrático. La forma en que los partidos vayan a encarar la competencia política, la cuestión de la sucesión presidencial y la relación entre lideratos personales y partidos podría variar significativamente si fuera posible introducir oportunamente reformas suficientes al sistema de gobierno.

## Gestión de Gobierno y proceso de decisiones públicas

(Notas complementarias al Memorandum No. 1)

(E.B. 31 de Agosto)

1. Se enfatiza que el período de "luna de miel" y máxima creatividad del gobierno son sólo los primeros 6 - 12 meses.
2. La Presidencia tiene un rol evidente conductor impulsor de iniciativas políticas. La Secretaría General de la Presidencia debería contribuir a apoyar esa función.
3. En el proceso político cabe distinguir dos planos:
  - a) El de las "apariencias", expresión ante opinión pública, que es el ámbito de las élites partidarias e intelectuales.
  - b) El de los hechos objetivos, acción cotidiana del Estado, las reformas que se aprueben, etc.

Se señala que la supervivencia de la coalición tiene más relación con las apariencias que con la realidad objetiva.

- c) Las apariencias, por ejemplo la relación Presidente-Parlamento puede ser cambiante a través del tiempo.

Concretamente se requiere que el período de gobierno podría -en un primer momento- tener una expresión muy presidencialista con Ministros que sean hombres del Presidente y afirmación y aprovechamiento de la autoridad presidencial en el período inicial de "luna de miel" con la opinión pública. Luego se podría dar paso paulatinamente a una mayor apariencia de Ministros políticos-hombres de partido y de facetas más parlamentaristas en las fases últimas del período. Esto último, fortaleciendo, al mismo tiempo, la imagen y rol del Presidente como Jefe de Estado, factor de unidad y continuidad.

La negociación con las Fuerzas Armadas, al comienzo del período, requiere en plenitud de la autoridad presidencial. Por otra parte, parece conveniente dar mayor espacio a los partidos paulatinamente y no al inicio para evitar en apariencia y realidad problemas de cuoteo o co-gobierno inadecuados.

4. En la tipología para designación de Ministros una combinación de las 3 categorías a-b y c parece más adecuada, dando al inicio mayor peso relativo a la categoría "a" que hacia el final del período. Por otra parte, para asegurar coherencia conviene minimizar los cambios ministeriales.

5. La Secretaría General de la Presidencia debe ser funcional al Presidente, es un "fusible" político. Su labor de facilitar las relaciones con Parlamento, partidos y organizaciones sociales im-



plica un colchón "protector" o amortiguador" facilitando así las relaciones del Presidente con ellos, pero no sustituye la expresión de los partidos ni la que es propia de las organizaciones sociales.

Se estima, también, que el Presidente deberá tener iniciativa personal tipo Reagan en obtener apoyo de parlamentarios claves para determinadas iniciativas, etc.

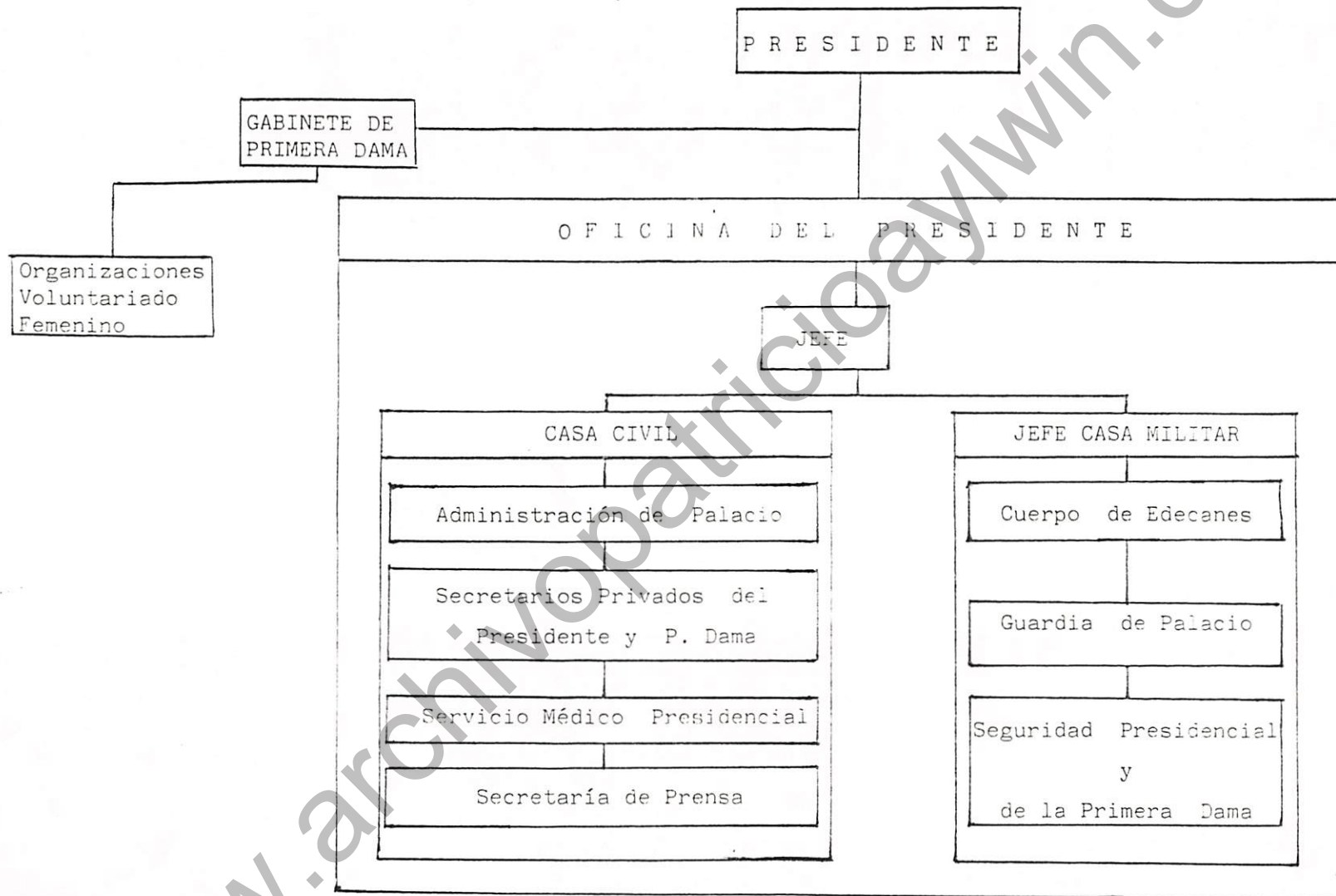
6. Las iniciativas sustantivas pueden originarse en cualquier parte (Ejecutivo, parlamentarios individuales, partidos, etc.). Lo importante es que sean coordinadas y asegurar su coherencia con el Programa de Gobierno antes de ser formalizadas (dando oportunamente crédito a quienes corresponda).
7. La formalización de la Concertación como coalición no resuelve la relación gobierno-partidos ni sustituye la expresión de los partidos en el Parlamento y en el Gabinete.

Está claro que el actual plenario de 17 presidentes de partidos no puede continuar siendo una instancia y debe ser sustituido por las que se enuncia en el Memorandum, sin perjuicio de las relaciones personales del Presidente con los jefes de partidos y del rol de la Secretaría Genral de la Presidencia.



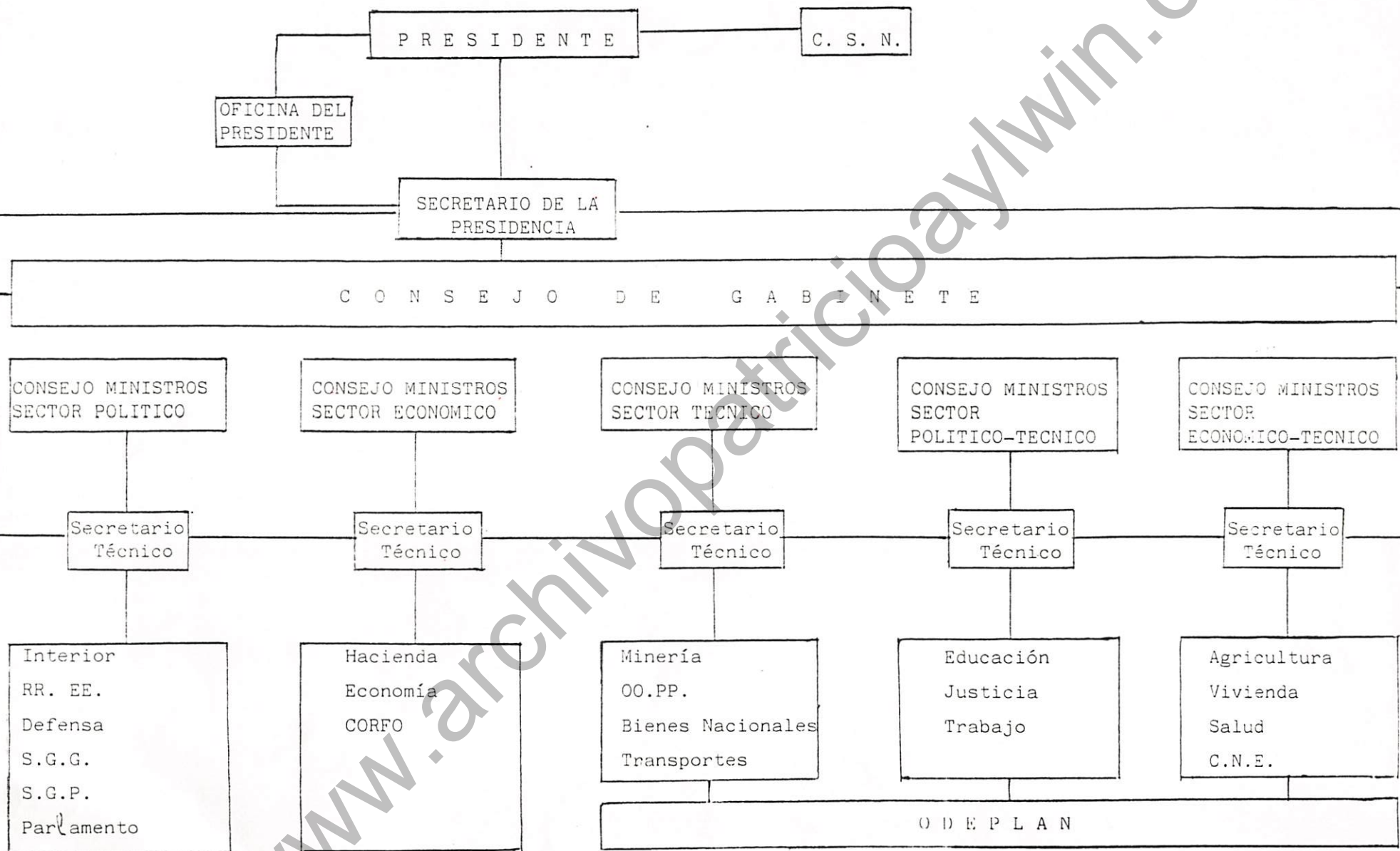
8. No parece conveniente incrustar en el proceso decisional de un ente corporativo tipo CES que podría ser grave obstáculo a la fluidez de las decisiones y fuente de conflicto o, alternativamente, ser una instancia "depreciada" que no aporte representatividad ni imagen pública.
9. Las demandas sobre el gobierno deben ser recogidas en el entramado que formarán los Comités Interministeriales y el Parlamento con sus comisiones, así como los Secretariados que organice la Secretaría General de la Presidencia.
10. Cuanto más se puedan descentralizar los conflictos para su manejo más protegido queda el gobierno. Hay que precaver sin embargo, el riesgo de pérdida de coherencia global.
11. Aspiración a lograr el equivalente chileno del Pacto de la Moncloa entre y con los actores sociales.
12. Será importante el rol de los Intendentes y Gobernadores dadas las ataduras en Alcaldías, CODECOS y CODERES.

ESQUEMA DE TRABAJO PARA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA\*.



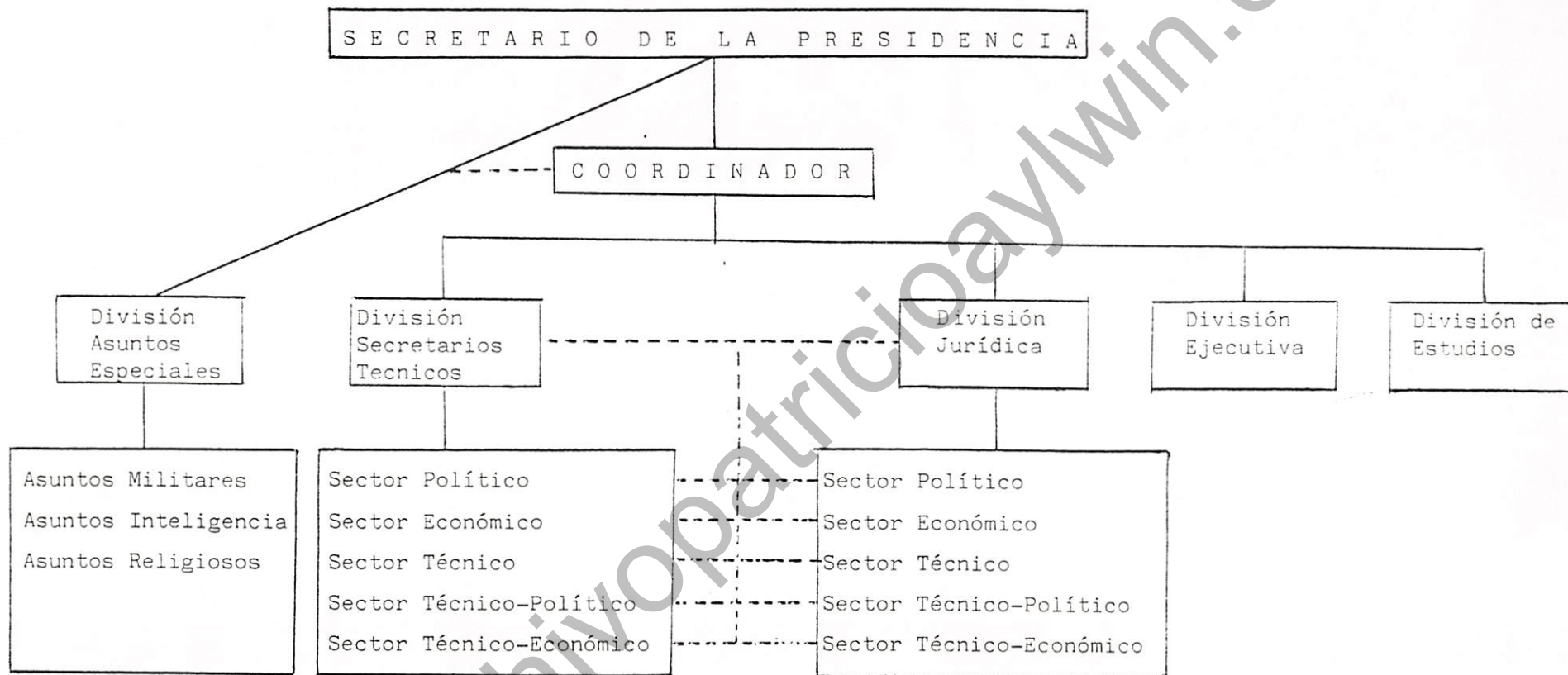
\* De acuerdo con Memorandum N° 1 de E. Boeninger.

ESQUEMA DE TRABAJO GENERAL PARA PODER EJECUTIVO\*



\* De acuerdo con Memorandum N° 1 de E. Boeninger.

ESQUEMA DE TRABAJO PARA SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA\*



\* De acuerdo con Memorandum N° 1 de E. Boeninger.

J. Olave