



Gestión de Gobierno y proceso de decisiones públicas

M E M O R A N D U M No.2
(Versión revisada; 5 de Diciembre de 1989)

A. La Estrategia política global.

1. El gobierno de Aylwin tendrá un período inicial de gracia, no mayor de 12 meses, de respaldo masivo de opinión pública y adhesión social.

Para conservar tal apoyo deberá en ese lapso demostrar eficacia en los aspectos fundamentales de su gestión, a saber:

- a) Avance en las reformas democratizadoras.
- b) Mantención de estabilidad económica, en particular en relación los índices de inflación y crecimiento (y por tanto de reducción adicional del desempleo).
- c) Puesta en marcha rápida y eficiente de los nuevos programas autodefinidos como prioritarios.

2. En virtud de lo anterior, el gobierno deberá:

- a) Llegar a acuerdos políticos que le permitan contar con una mayoría parlamentaria suficiente para la aprobación de las reformas constitucionales y legales más urgentes, incluidas las leyes de amarre de mayor significación.

- b) Prever, canalizar, contener y responder adecuadamente las demandas sociales más riesgosas para la gestión inmediata procurando llegar a acuerdos globales con las organizaciones pertinentes.
- c) Crear confianza suficiente en los inversionistas y empresarios para evitar comportamientos desestabilizadores de parte de los agentes económicos privados.
- d) Manejar sin rupturas dramáticas el delicado problema de relación con las Fuerzas Armadas en un proceso que debe, simultáneamente, hacer sentir al país la autoridad y firmeza del gobierno.
- e) Definir, con la mayor prontitud, respecto de las violaciones de Derechos Humanos, cursos de acción política y jurídicamente viables que, conciten, al mismo tiempo, aceptación suficiente en las organizaciones de Derechos humanos. Podrán corresponder a iniciativas del propio gobierno o al respaldo de éste a propuestas surgidas institucionalmente y con legitimidad suficiente desde fuera del Estado.

3. Cabe presumir en virtud de lo anterior que se requerirá, al menos, la totalidad del período de 4 años para completar la tarea de democratización y para consolidar la democracia. Por

tanto, resulta imperativo que la coalición que sustentará al gobierno de Aylwin se mantenga durante este período.

4. El gobierno podrá hacer frente a los desafíos antes enunciados con tanto mayor éxito cuanto mejor se cumplan las siguientes condiciones:

a) Coherencia política expresada en la sólida adhesión y respaldo efectivo de la coalición de gobierno al programa común y en su real aceptación de la autoridad del Presidente como conductor y árbitro de última instancia.

b) Eficacia política reflejada en una estructura clara de decisiones y en formas de relación adecuadas Ejecutivo-Congreso - partidos - organizaciones sociales.

c) Eficiencia operativa demostrada por la puesta en marcha rápida de los programas prioritarios.

5. El gobierno democrático estará inevitablemente atravesado durante el período por diversas tensiones políticas, inherentes a su sustentación plural y al hecho de que habrá nuevas elecciones en 1993.

a) En una primera fase esta tensión se expresará en la tendencia de los partidos a intervenir en la gestión de gobierno, que puede llegar a interferir los mecanismos formales de toma de decisiones gubernamentales con el riesgo de afectar la unidad

de mando y el verticalismo necesario para la ejecución de las políticas.

b) En una segunda fase, el peligro principal estará en la gradual lejanía, respecto del gobierno, de los partidos políticos que se perciban como alternativas de poder, los que querrán acentuar su propio perfil y adoptar, incluso, actitudes opositoras si estiman que tal conducta les dará dividendos políticos.

c) La tentación opositora será tanto más fuerte cuanto mayor sea la presión social por reivindicaciones insastifechas, la que -a su turno- tales conductas contribuirían a exacerbar.

d) Habrá pretextos tempranos para la oposición de izquierda (PC), incentivos consiguientes para una deserción socialista (o al menos constantes vacilaciones y menor disposición a mantener la adhesión al programa) e, incluso, presiones en favor de una conducta más autónoma frente al gobierno de sectores DC.

6. Para superar o prevenir los problemas enunciados, se postula una doble estrategia:

a) Un Poder Ejecutivo construido en torno a una Presidencia fuerte y predominante, que haga valer plenamente sus atribuciones y su autoridad política.

b) El uso de la fuerza presidencial y el manejo del Ejecutivo de modo de "parlamentarizar" gradualmente el funcionamiento del gobierno. Se trata de comprometer efectivamente a los partidos en la gestión de gobierno y de fortalecer la coalición, creando incentivos para mantener la lealtad al mismo y elevando los costos de un eventual "descuelgue".

7. Para realizar la figura presidencial se requiere:

a) Que sea suprapartidaria.

b) Que cumpla el rol político máximo de la Nación, que trascienda el papel de administrador del Estado.

c) Que adopte las grandes decisiones políticas una vez producidas las "filtraciones" técnica, política y social adecuadas, (expertos, partidos y organizaciones sociales). No se trata que no intervenga activamente, tomando iniciativas y conduciendo de modo "invisible", sino organizar el funcionamiento del gobierno de modo que el rol público cotidiano de negociación, mediación y preparación de decisiones lo asuma el equipo ministerial.

8. Se trata de transformar crecientemente la figura presidencial en la de un Jefe de Estado, distinto de la de Jefe del Gobierno de modo de transferir la responsabilidad por la acción política directa al gobierno y hacer sacrificables a sus ejecutores sin

riesgo de crisis institucional. De este modo se podrá simultáneamente realzar al Presidente como conductor y árbitro de última instancia y "parlamentarizar" el gobierno.

9. a) En el contexto coalicional 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.

b) La pluralidad de la coalición se expresará obviamente en el Parlamento, e inevitablemente, también, en el Gabinete. De ahí que sea necesario precisar y realzar el rol de ambos en el proceso de decisiones. De lo contrario, los conflictos y negociaciones políticas se concentrarán en una instancia directamente vinculante de 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.

10. Se descarta el funcionamiento de un comité de jefes de partidos al estilo del plenario actual de partidos de la Concertación. Su existencia produciría imagen y riesgo cierto de cuoteo e ingobernabilidad, restaría autoridad a la figura presidencial y

dificultaría las relaciones del gobierno con actores sociales e instituciones claves.

Por ello se proponen más adelante fórmulas alternativas para la inserción formal de los partidos en el gobierno, sin perjuicio del acceso directo al Presidente que tendrán los dirigentes de mayor relevancia.

B. Estrategia de parlamentarización.

1. Se postulan dos líneas de acción: el involucramiento del parlamento en la labor del Gobierno y la vinculación solidaria de los partidos con el gobierno.

La "parlamentarización del régimen político" se descompone en dos procesos sucesivos.

a) El funcionamiento de facto del gobierno a partir de Marzo de 1990 con modalidades que se aproximen al de un régimen parlamentario.

b) Un proceso eventual de reforma constitucional que debiera empezar a ser estudiado con prontitud y respecto de cuya fórmula concreta e implementación se resolvería antes del término del período.

2. Como se ha dicho el objetivo más inmediato de la parlamentarización es evitar la tendencia a la deserción de los partidos. La forma principal de lograrlo es la construcción de una figura presidencial fuerte que conduzca el proceso gradual de transformación del régimen político.
3. Se coincide en que la expectativa de una parlamentarización formal del régimen político es un incentivo importante para la mantención de la coalición.

En efecto, un régimen más parlamentario que funcione en base a un jefe de gobierno, expresión de una mayoría parlamentaria, amortigua el carácter de todo o nada que en la competencia política tiene la disputa por la Presidencia. A la legitimidad exclusiva del Presidente propia del régimen presidencial se contraponen, en las fórmulas parlamentarias, las "cuotas proporcionales" de legitimidad que obtienen para sí los partidos en el Congreso.

4. Para hacer efectivo en el corto plazo el propósito de parlamentarización de facto, se sugieren las siguientes acciones:
 - a) Crear la figura política de los Jefes de bancada de los partidos de gobierno y de los partidos de oposición. En el caso del gobierno es difícil imaginar la existencia de un Jefe de bancada único, ya que todos hemos definido que la Presidencia de la República es nuestro espacio de unidad y el

parlamento es nuestro espacio de diversidad. Por ello, en el caso de la coalición de gobierno se propone crear, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, un coordinador y un coordinador adjunto de la bancada oficialista, con lo que se expresará la pluralidad, dando al mismo tiempo preponderancia a los partidos con mayor representación parlamentaria.

b) Formalizar la participación sistemática de dichos coordinadores de bancada en reuniones de nivel ministerial de acuerdo a las modalidades específicas de funcionamiento que adopte el Poder Ejecutivo. Esta sugerencia se refiere tanto a las reuniones de gabinete en pleno como a las de los Comités Interministeriales que se proponen más adelante, pudiendo, en este último caso, los jefes de bancada delegar su representación en otros parlamentarios.

c) Crear una asesoría técnica de las comisiones más relevantes del Congreso y formalizar reuniones mixtas sistemáticas de dichas comisiones y/o de sus equipos asesores con los secretariados técnicos de los comités interministeriales a que se hace referencia más adelante. De ese modo se dará al Parlamento acceso pleno y oportuno a información suficiente sobre la gestión de Estado.

5. Debe procurarse la gradual parlamentarización de los partidos, su progresiva estructuración interna en términos tales que su

representación parlamentaria tenga efectivo poder de negociación y decisión políticas. Si ello ocurre, los líderes más destacados optarán -con pocas excepciones- por incorporarse al parlamento en futuras elecciones, contribuyendo así a dar fuerza y prestigio al Congreso.

Para que ese proceso efectivamente se inicie, se debe desalentar la creación de instancias extra parlamentarias como un comité de partidos de la coalición. Tal comité de partidos sería además, una instancia no contemplada en la estructura formal del Estado, y por tanto, fuente de ambigüedad y confusión, así como de una distorsionante dualidad de poder. Sin perjuicio de lo anterior, se requieren fórmulas operativas para el período de transición de un régimen a otro, para evitar la marginación de algunos líderes relevantes del proceso de toma de decisiones políticas y para facilitar la explícita solidaridad y co-responsabilidad de los partidos en la gestión de gobierno.

6. De esta forma la relación entre el gobierno y sus partidos tendrá gradualmente como sede el Congreso y como ámbito de acción común las instancias de comunicación y coordinación de las comisiones legislativas con los comités interministeriales y de los Jefes de bancada con el Gabinete.

Sin embargo, este esquema puede ser ideal y de difícil aplicación plena. Es probable que, en un contexto de "cultura

suprapartidaria", el gabinete termine expresando cierta proporcionalidad política, realidad que deberá tenerse en cuenta al dar forma al funcionamiento del Poder Ejecutivo, tema que se trata a continuación.

7. La parlamentarización, vista desde el ángulo del involucramiento de los partidos en el Gobierno merece algunas consideraciones adicionales:

a) El mejor camino es aquel que comienza con la constitución de un gabinete de un marcado tinte suprapartidario y que avanza hacia gabinetes más partidizados en la medida, también, que el régimen político se parlamentariza.

De ese modo se reserva una oferta política de mayor participación a los partidos cuando la coalición se debilite y surjan peligros de deserción.

C. Funcionamiento del Poder Ejecutivo.

A partir de la definición de una Presidencia fuerte y predominante, debe encararse el rol del gabinete, su estructura interna y mecanismos de coordinación, las relaciones con los partidos y actores sociales y, de acuerdo a lo señalado en párrafos anteriores, su vinculación con el Parlamento.

Al respecto se postula:

1. Compatibilizar la supremacía presidencial con la expresión en el gabinete de la pluralidad de la concertación.

En relación a las opciones enunciadas en un documento anterior (Memorandum 1) se postula que el gabinete -deberá en su primera etapa- estar constituido por una combinación de personalidades de su confianza que sean estrictamente "Secretarios del Presidente con Ministros de clara imagen partidaria que sólo tienen una representación personal, pero que generen la imagen pública indesmentible de compromiso partidario con el gobierno.

Como se indicó, anteriormente, en una segunda fase se propone la inclusión de algunos dirigentes formales de alta representación partidaria que configuren una solidaridad más explícita de los partidos.

2. La pluralidad del gabinete y de los cuadros superiores de la Administración no debe entenderse como alguna forma de coadministración por diferentes sectores partidarios de la gestión política e implementación de los programas sectoriales. No existirán delegados -explícitos o encubiertos- de los diversos partidos en cada instancia de decisión. Cualquier modalidad de ese tipo será de hecho o conducirá inevitablemente al cuoteo y veto partidarios. Habrá plena información y transparencia en la gestión, pero los responsables de cada Ministerio o área de

acción tendrán plena autoridad en el ejercicio de sus cargos, asumiendo los correspondientes riesgos y responsabilidades. Les corresponderá actuar con prudencia y buen criterio en la constitución de equipos que sean tanto idóneos como plurales y recibir a cambio la confianza de los diversos partidos de la coalición.

El desarrollo de relaciones de confianza y el respeto a la autoridad de cada cual en su respectivo ámbito, constituyen ingredientes indispensables de una acción gubernativa eficaz.

3. Establecer mecanismos de funcionamiento del gabinete que superen su natural tendencia a no operar como instancia colectiva de decisión política. Cuando el gabinete funciona en base a relaciones bilaterales entre cada Ministro y el Presidente de la República, 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, como los Ministros tienen, sin perjuicio de su lealtad al Presidente, vínculos de nivel similar con sus respectivos partidos, un gabinete "atomizado" debilita la solidaridad de los partidos con la gestión global y los impulsa a arrogarse el mérito de los éxitos sectoriales y desligarse de los problemas y tropiezos que pueda sufrir el gobierno en cuanto tal.

4. Organizar la gestión del Ejecutivo a partir del hecho de que el gobierno de Aylwin reconoce como factor principal de unidad- además de la figura presidencial- la aprobación de un Programa Común. Por ello, la gestión de gobierno deberá entenderse como la aplicación del programa, cuya orientación y contenido será el marco de referencia principal de la acción de los diferentes Ministros, para minimizar así la libre iniciativa de cada uno de ellos vinculada a sus propias sensibilidades doctrinarias o específicos intereses partidarios.

5. Ordenar internamente el equipo ministerial de acuerdo a las siguientes áreas, para cada una de las cuales se constituirá el respectivo comité interministerial apoyado por un secretariado técnico que asegure su continuidad y facilite su coordinación. (Un determinado ministerio puede pertenecer a más de una de tales áreas, pues éstas no se definen como excluyentes).

a) Un área político-institucional conformado por Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Justicia, Secretaría General de Gobierno y Secretaría de la Presidencia, presidida por el Ministro del Interior. Podrán incorporarse también a este comité, altos funcionarios del sector cuya participación permanente se considere necesaria.

b) Un Comité Económico de Ministros, presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por los Ministros de Economía, de

Trabajo y de ODEPLAN, en el cual deberán participar también, al menos, el Presidente y Vicepresidente del Banco Central, el Presidente del Banco del Estado, Vicepresidente de CORFO, Director de Presupuestos, así como el Ministro Secretario de la Presidencia en la medida que éste asuma funciones coordinadoras.

- c) Un Comité Económico-Social de Ministros, presidido también por el Ministro de Hacienda e integrado por los miembros del Comité Económico ya enunciado, por los Ministros de Educación, Salud y Vivienda, los directivos máximos de la Oficina Nacional de la Mujer e Instituto de la Juventud y por la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Interior (o por el propio Ministro del ramo), sin perjuicio de otros altos funcionarios del Estado.
- d) Un Comité de Desarrollo Productivo presidido por el Ministro de Economía e integrado por Agricultura, Minería, Vicepresidente de la CORFO, Director de Presupuesto, por el Subsecretario de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y otros altos ejecutivos públicos.
- e) Un Comité de Infraestructura, presidido por el Ministro de Obras Públicas e integrado por los Ministros de Transporte, Agricultura, Bienes Nacionales, Vicepresidente de CORFO y

responsables máximos de las políticas de Energía, Telecomunicaciones, Medio Ambiente e Informática.

C.1. Área político-institucional.

6. El área político-institucional encabezada por el Ministro del Interior como jefe político del gabinete, será el responsable político visible del conjunto de la gestión de gobierno. Estará encargado de la "pelea diaria" y es quien lleva las relaciones, visible y públicamente, con la coalición y la oposición.

Sus responsabilidades claves son:

- la mantención de la coalición;
- la mantención de un escenario político estable;
- la protección del Presidente y del equipo de gobierno frente a las demandas y presiones corporativas.

La constitución de un área política fuerte es el complemento indispensable de la transformación del Presidente en Jefe de Estado.

7. Se propone que el Ministerio del Interior, además de la jefatura política y de su responsabilidad por la seguridad interior y el orden público, tenga la tuición sobre el proceso de descentralización política y administrativa del país, a través de una Subsecretaría de Descentralización y Desarrollo Regional. De ese modo se compatibilizará, en mejor forma, el rol preponderante que, en una primera fase, le corresponderá a Intendentes y

Gobernadores en las iniciativas de descentralización política y democratización contempladas en el programa.

Además, se evitará, así, que el Ministro del Interior sea sólo el "hombre duro" del orden público.

8. A su vez la Secretaría General de Gobierno tendrá a su cargo la vocería del gobierno y su estrategia comunicacional. En este concepto se incluirá tanto la responsabilidad por la imagen pública de la Presidencia y la política comunicacional del gobierno.

C.2. Area Económica y Económico-Social.

9. Los elementos de integración y diferenciación entre la gestión económica y la acción social del gobierno es una materia de intenso debate que se puede sintetizar de la siguiente manera.

a) La centralidad que en el gobierno de Aylwin tendrán los programas sociales apunta a destacar formalmente su identidad, en tanto que la interrelación que se producirá entre programas ejecutados por distintos Ministerios o en diferentes niveles territoriales justifica una coordinación del conjunto de esa acción en una sola mano.

b) Por otra parte, la gestión económica del gobierno se hará en condiciones de severa restricción de recursos y fuertes demandas sociales por lo que los Ministros económicos deberán

administrar una situación de por sí conflictiva, que implicará reiteradamente decir que NO a legítimas peticiones.

Para enfrentar con posibilidades de éxito esta difícil situación, los Ministros económicos requieren que las decisiones sobre la materia comprometan solidariamente al gabinete. Sería fatal que éste aparezca dividido entre los "frenadores económicos" y los "Ministros progresistas" del área social.

Además, la separación entre lo económico y lo social, unido a la eventual coordinación de esta última área por una instancia formal única, podría traducirse en una presión concertada de los Ministros sociales sobre Hacienda.

10. a) En virtud de lo anterior se propone -sin perjuicio del funcionamiento de un Comité Económico para la coordinación macro-económica- el Comité Económico-Social de Ministros como instancia de unidad de la gestión ministerial.

b) Su tarea principal sería la elaboración, discusión colectiva y aprobación del Presupuesto Social del gobierno, incluido procesos de consulta con los actores sociales pertinentes.

De ese modo se hace manejable el ejercicio de asignación de recursos, definiéndose, en conjunto, las prioridades, con conocimiento pleno y recíproco de peticiones y alternativas.

c) El presupuesto social así concebido incluirá los gastos Ministeriales, el Fondo de Solidaridad y el Fondo de Desarrollo Regional.

11. La constitución del comité económico-social que se postula para la resolución de la asignación global de recursos y el control presupuestario por el Ministerio de Hacienda no es incompatible con la existencia de un centro coordinador de las políticas sociales para fines de preparación de proyectos, implementación de programas y políticas y evaluación del conjunto de la acción social del gobierno.

Se propone que esta función sea asumida por ODEPLAN que contará, para desempeñarla, con cuatro divisiones sustantivas, a saber:

a) Fondo de Solidaridad. Incluirá planificación, orientación general e identificación de prioridades, sin funciones operativas de ejecución de programas. Los recursos del Fondo, concentrados en un ítem de gasto del presupuesto fiscal, se asignarán a Ministerios, Municipios, Intendencias o corporaciones privadas sin fines de lucro (ONG), mediante mecanismos de concurso cuando sea pertinente.

b) Cooperación internacional.

c) Proposición y evaluación de proyectos sociales para lo cual se procurará fortalecer los SERPLAC regionales.

d) Planificación, inversión y estudios:

12. Como se señaló anteriormente, se mantendrá en el Ministerio del Interior una Subsecretaría de descentralización y Desarrollo Regional, con tuición sobre el Fondo de Desarrollo Regional, que sería canalizado a Regiones y Municipios por vía de los SEREMI, las Intendencias y los Municipios.

De lo anterior fluye la necesidad de establecer mecanismos de coordinación a nivel territorial. Al respecto se proponen las siguientes instancia cuyas atribuciones formales estarán encuadradas en la normativa jurídica vigente, sin perjuicio de las reformas que puedan postularse.

a) Coordinación provincial presidida por el gobernador e integrada por los Alcaldes de todas las comunas de la respectiva provincia.

b) Coordinación Regional presidida por el Intendente e integrada por los gobernadores correspondientes y los Directores de los SEREMI y SERPLAC regionales.

C.3. Coordinación global y rol del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

13. Se concibe a la Secretaría de la Presidencia como un área poco visible que responde por completo al Presidente, informa al Ministro del Interior, cumple las funciones de Estado Mayor, presta servicios a los diversos Ministros, coordina información y complementa la acción gubernamental sectorial inevitablemente más centrada en la acción cotidiana que en los problemas de coherencia y fluidez política global. En ese contexto, se postulan para este Ministerio las siguientes funciones específicas:

- a) Preparar propuestas de cursos de acción política para la resolución del Presidente, previa consulta al Ministro del Interior y al área político-institucional del gabinete.
- b) Coordinar y compatibilizar las propuestas de plan político a ser resueltas por el Presidente y su Gabinete;
- c) Evaluar globalmente el avance y la coherencia de aplicación del programa y preparar, en base a ella, propuestas de cambio de ruta, en presencia de eventuales crisis o "cuellos de botella".
- d) Asumir la estructuración y coordinación de los Secretariados Técnicos que respalden el funcionamiento de los Comités interministeriales y sus relaciones con las comisiones y

asesorías técnicas respectivas del parlamento. Dichos Secretariados técnicos estarán integrados fundamentalmente por funcionarios y expertos designados por los propios Ministerios involucrados, correspondiéndole a la Secretaría General de la Presidencia y su equipo la función de Secretaría Técnica de tales estructuras.

- e) Promover y contribuir a poner en marcha las modalidades de relación entre Ejecutivo y Congreso, que sustentará la gradual parlamentarización del régimen político.
- f) Ser una instancia invisible de comunicación e intermediación con los partidos y organizaciones sociales para asegurar la fluidez de las relaciones respectivas, servir como mediador reservado de primera instancia y para proteger al Presidente, al Jefe del Gabinete (Ministro del Interior) y a las autoridades económicas de la presión directa de las demandas políticas y corporativas.
- g) Efectuar análisis político coyuntural y con perspectiva de mediano plazo.

14. De acuerdo con lo anterior el Ministerio Secretaría General de la Presidencia cumplirá tres tipos de funciones.

- a) De "Staff ²³presidencial, asesor directo del Presidente de la República.

b) De instancia en las relaciones del Presidente con los partidos de la Coalición y el Parlamento.

c) De servicio a los Ministerios sectoriales, en especial al área político-institucional.

Para asegurar una acción global coordinada y eficaz, el Ministro Secretario General de la Presidencia dará, también, permanentemente, cuenta de su acción al Ministro del Interior.

15. Para el cumplimiento de sus funciones requiere de un rango pleno, formal de Ministerio con atribuciones precisas para sus funciones de coordinación, relación, servicio y Estado Mayor.

16. La asignación al Ministerio Secretaría General de la Presidencia de las funciones enunciadas se verá facilitada por el hecho de que el gobierno militar le ha adjudicado un rol similar, aunque naturalmente en un contexto y con objetivos totalmente diferentes.

17. Para el desempeño adecuado de sus funciones la Secretaría de la Presidencia tendrá una estructura interna de reducidas proporciones del siguiente tipo:

- a) Unidad de Coordinación y Evaluación global.
- b) Unidad de Relaciones con el Congreso y los partidos.
- c) Unidad de relaciones con organizaciones sociales.
- d) Unidad de análisis político.

C.4. Relaciones Presidente de la República - Partidos de la Coalición.

18. La relación entre el presidente de la República y los partidos de la coalición se expresará en primer término en la pluralidad del Gabinete y en el Parlamento, de acuerdo con los mecanismos y procesos propuestos en las secciones precedentes.
19. No obstante de anterior y dado que la "parlamentarización" del gobierno será un proceso gradual, será necesario crear -al menos por un período inicial- mecanismos adicionales de relación entre el Poder Ejecutivo y los partidos de la coalición.
20. Sin perjuicio de las relaciones bilaterales y de comunicación personal directa que establezca el Presidente con dirigentes políticos relevantes, se considera necesario establecer mecanismos sistemáticos de relación Ejecutivo-partidos del tipo que a continuación se sugieren.
21. Al respecto, se propone crear en la Secretaría General de la Presidencia un comité consultivo con los partidos de la coalición, que servirá como instancia de información, comunicación y procesamiento de propuestas.
22. Adicionalmente, se postula institucionalizar una reunión periódica formal de coordinación y consulta del Presidente de la República con los Jefes de Partidos de la Coalición que tengan representación parlamentaria significativa (al menos 2 parlamentarios).

23. La Secretaría General de la Presidencia establecerá, asimismo, relaciones de consulta, comunicación y procesamiento de propuestas con los partidos que apoyan al gobierno aunque no formen parte de él y con los partidos de oposición, en particular con aquéllos que expresen mayor voluntad de cooperación con el gobierno.

24. En relación con las organizaciones sociales, los vínculos enunciados que establezca con ellos la Secretaría de la Presidencia se refieren a relaciones políticas globales y serían, en todo caso, subsidiarias de la relación formal que establezcan con el Ministerio del Trabajo y/o los ministerios sectoriales que sean su contraparte natural.

D. Creación de nuevas instituciones.

25. Se concuerda en que se limitarán al mínimo las propuestas de careación de nuevas entidades públicas.

Concretamente se sugiere lo siguiente:

a) Crear la Oficina Nacional de la Mujer y la Oficina (o Instituto) Nacional de la Juventud. Al efecto, tales organismos reemplazarán a la Secretaría Nacional de la Mujer y Secretaría Nacional de la Juventud respectivamente.

Se definirá como organismos de nivel presidencial vinculados a la Administración del Estado a través del Ministerio del

Interior, Secretaría General de Gobierno u Odeplan según se convenga oportunamente.

- b) Se evaluará la conveniencia y posibilidad de crear organismos coordinadores de alto nivel para el Medio Ambiente y la Cultura, en función del programa de acción que se apruebe en esas áreas.
- c) En todo caso se propiciará la creación de un Consejo Nacional de la Cultura como organismo no gubernamental de derecho público, de generación y gestión totalmente independientes del gobierno.
- d) En todos los demás casos, se procederá a reforzar o reformar (incluso con cambios de nombre) entidades actualmente existentes.
- e) Para hacer frente a los problemas de contaminación en el área Metropolitana se procederá a establecer -con las atribuciones pertinentes- una instancia de gobierno metropolitano, vale decir supra comunal.
- f) Se reformarán los COREDES y CODECOS para democratizarlos, convertirlos en instancias efectivas de participación y hacerlos realmente representativos.

g) Se creará en cada comuna un Consejo Municipal, elegido, igual que el Alcalde, por votación popular.

E. Estrategia de implementación del programa de gobierno.

E.1. Observaciones generales.

A menos de 30 días de las elecciones es urgente preparar una propuesta para la estrategia de implementación de los programas y políticas del gobierno.

Al respecto se conviene en las siguientes apreciaciones y criterios:

1. Debemos privilegiar las reformas políticas que permitan ampliar el poder institucional del gobierno y del parlamento (reformas constitucionales, Banco Central, Ley Orgánica de Fuerzas Armadas, etc.).
2. Durante nuestro período inicial "de gracia", tendremos mucho apoyo y legitimidad, y simultáneamente muy pocos recursos. Junto a ello estaremos sometidos a intensa observación por los medios financieros internacionales que medirán nuestra capacidad para mantener la economía en orden.

Por tanto, frente a las demandas sociales habrá que combinar un conjunto de medidas y reformas que privilegien la participación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales

manteniendo una conducta cautelosa respecto de las demandas propiamente económicas y concretamente monetarias. Todo ello confirma que el gobierno enfrentará dificultades tempranas en el control de demandas y cumplimiento del programa.

3. Por razones de oportunidad y eficacia debemos encarar la implementación de un conjunto limitado de nuevos programas y políticas priorizadas en un plan estratégico, en lugar de intentar reformas administrativas globales o la creación de nuevas instituciones que no sean absolutamente indispensables.

Tal esquema supone disponer en cada caso de los equipos técnicos necesarias para fortalecer y complementar los cuadros permanentes actuales de la Administración Pública en esas áreas. Tales equipos estarán directamente vinculados a las autoridades ejecutivas de modo de crear mecanismos ágiles y eficientes de implementación de los nuevos programas.

Este enfoque "horizontal" de la gestión de gobierno será particularmente valioso para los primeros 180 días, plazo en el que el gobierno deberá establecer una sólida legitimidad operativa e institucional.

4. El concepto de un gobierno que actúa con rapidez en el primer período haciendo uso de grupos técnicos ad-hoc que cumplan

funciones de "task-force" para garantizar el cumplimiento de objetivos prioritarios, debe combinarse con un criterio de extraordinaria cautela hacia la administración pública con cuya estabilidad debiéramos comprometernos, a cambio, naturalmente, de obtener grados de libertad para ocupar los puestos de mando claves en el Estado.

5. Es imprescindible concentrar en un período inicial breve las medidas de cambio que requieran máximo apoyo popular y mayor legitimidad política, para dedicarse después a implementar lo que se logró cambiar.

6. Por el contrario, en cuanto a las medidas que implican ofertas sociales atractivas, éstas deben ser distribuidas a lo largo de todo el período del gobierno, como una forma de mantener relaciones sin ruptura con los actores sociales y como un elemento contribuyente a la cohesión de la coalición. Un gobierno que agota prematuramente su capacidad de oferta —medida en recursos y programas concretos de acción— queda irremediablemente colocado a la defensiva. Si ello ocurriera aumentarían las presiones sociales y se harían presente fuerzas centrífugas imparables en el seno de la coalición.

E.2. Proceso de identificación de prioridades.

7. El asunto de mayor importancia, en este terreno, es el de las decisiones estratégicas acerca de las prioridades, la gestión institucional y la agenda de los primeros meses de gobierno.

Las prioridades del gobierno se supone que surgirán como producto principal del actual trabajo de profundización programática.

Se cuenta a esta fecha con una materia prima -todavía gruesa- de propuestas específicas. La próxima etapa deberá ser una fase de compatibilización en tres dimensiones:

- a) Política, esto es ajustar el conjunto de medidas a las prioridades políticas que sustenta el acuerdo de la coalición (reforma política, pobreza, concertación social, modernización productiva, etc.).
- b) Institucional, vale decir, tomar opciones en relación a las numerosas propuestas de creación de nuevas entidades estatales y lograr una visión aproximada de la reforma burocrática que es indispensable efectuar.
- c) Económica, ya que por definición la suma de los programas está sobredimensionada en relación a los recursos disponibles en 1990.

8. Una vez construido ese programa de medidas compatibilizadas entre sí, corresponderá la construcción de la agenda para el período de "estado de gracia" estimado en 180 días. (máximo un año).
9. Paralelamente se acelerará el trabajo de completar una radiografía del Estado de modo de disponer de una nómina de los cargos de confianza del Presidente de la República en toda la Administración así como de los puestos técnicos claves en las áreas de acción prioritarias. De ese modo se podrá iniciar la gestión de gobierno con la designación de personas por el Presidente, el establecimiento de los equipos técnicos antes enunciados y los mecanismos pertinentes de coordinación en las áreas prioritarias de la acción gubernativa.

E.3. Propuesta tentativa de áreas prioritarias de implementación del programa de gobierno.

1. Reformas constitucionales y políticas.

- a) Tribunal Constitucional
- b) Ley de partidos políticos
- c) Sistema Electoral
- d) Régimen de gobierno local y regional
- e) Atribuciones del Congreso Nacional

f) Organización del Poder Judicial (Consejo Nacional de la Justicia).

g) Adecuación de legislación interna a Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos;

Además, será preciso desarrollar una acción de gobierno en relación a las violaciones de los derechos humanos y la situación de los presos políticos.

h) Proyecto de Reforma Tributaria.

2. Reforma de leyes de amarre.

a) Ley orgánica de las FF.AA.

b) Ley del Banco Central

c) Ley del Congreso Nacional

d) Legislación sobre Televisión

e) Ley del Estado Empresario

3. Innovaciones Institucionales.

a) Democratización de los Municipios vale decir alcaldes y Consejo Municipal elegidos por votación popular.

b) Modificación de COREDES y CODECOS

c) Transferencia de competencias a nivel regional y local

d) Consejo Nacional de la Justicia

- e) Creación de justicia comunal con experiencias piloto de Juzgados de Paz y fortalecimiento de asistencia judicial
- f) Creación Oficina Nacional de la mujer
- g) Creación de Oficina Nacional de la Juventud

4. Programas prioritarios.

- a) Salud, seleccionando del conjunto de nuestra propuesta dividida en un plan de acción para cada uno de los 4 años.
- b) Educación, igual al caso anterior.
- c) Mujer: i) Reformas Legales; ii) Programas en salud y educación; iii) Programa especial para Jefas de Hogar.
- d) Juventud. i) Reformas Legales; ii) Programa de capacitación.
- e) Contaminación del Area Metropolitana. i) Creación de instancia de gobierno metropolitano. ii) Puesta en marcha de programa integral.
- f) Fondo de Solidaridad. Puesta en marcha del programa del primer año en base a donaciones externas.

- g) Seguridad de las personas por vía del fortalecimiento de Carabineros.
- h) Reparación moral, apoyo y compensación pecuniaria a víctimas del exilio y de hechos de violencia.
- i) Puesta en marcha de una política tecnológica y de apoyo a la mediana y pequeña empresa y a los productores campesinos.
- j) Puesta en marcha de programa de vivienda orientado a prevenir tomas y solucionar gradualmente el problema de los allegados.
- k) La política de descentralización ya enunciada.
- l) Habilitación pronta de los puertos de San Antonio y Valparaíso.
- m) Iniciativas políticas, económicas y culturales en el campo de las relaciones internacionales.