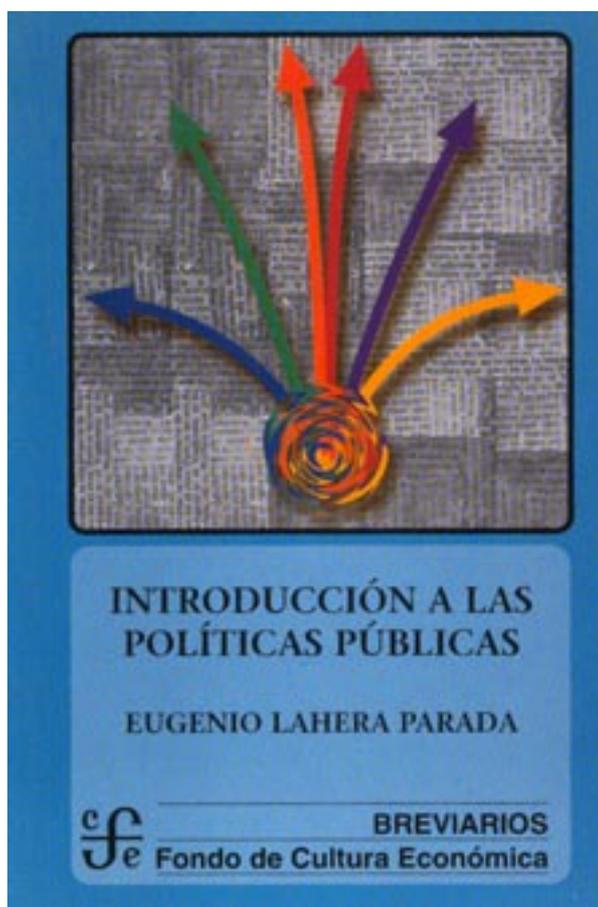


# Introducción a las políticas públicas

Eugenio Lahera Parada



Fondo de Cultura Económica

Chile

2002

ISBN: 956-289-033-3

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

---

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN .....	9
PRIMERA PARTE	
¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA? .....	13
1. Concepto de políticas públicas .....	13
2. Factores que inciden en la calidad de una política .....	18
3. Las políticas públicas como unidad de lo público .....	24
4. Consecuencias del criterio adoptado .....	31
SEGUNDA PARTE	
LAS POLÍTICAS EN LA DISCUSIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA Y EL PROGRAMA DE GOBIERNO .....	37
1. ¿Cómo se discute lo público? .....	37
2. Razón y políticas públicas .....	39
3. De la agenda pública al programa .....	43
4. Demandas para la sociedad .....	60
5. Las demandas sobre el sector público .....	65
6. Del programa a las políticas de gobierno .....	71
TERCERA PARTE	
EL BUEN GOBIERNO Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	73
I. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	73
1. “Momentos” analíticos de las políticas públicas .....	73
2. Precisiones sobre el enfoque .....	75
3. Buen gobierno y reforma del Estado, procesos inseparables .....	81
4. ¿Cómo se toman las decisiones del gobierno? .....	93
5. Aspectos institucionales .....	102
6. Participación en las decisiones .....	108
II. DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	113
1. La articulación técnico-política. Evaluación anterior .....	113
2. Articulación de las metas programáticas y cotas presupuestarias .....	123
3. Discusión y seguimiento del Presupuesto .....	128
4. Las reformas al Poder Legislativo .....	132
III. GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS .....	139
1. Gestión pública y privada .....	140
2. Aspectos presupuestarios y financieros .....	143
3. Control y fiscalización. Aspectos judiciales .....	170
4. Recursos humanos .....	175
5. Aspectos organizativos y de estructura .....	199
6. Participación en la gestión .....	208
IV. MODALIDADES GENÉRICAS DE GESTIÓN .....	210
1. Mecanismos .....	210
2. Instrumentos de gestión .....	221
3. Regulación .....	235
4. Servicios públicos .....	254
5. Descentralización y reconversión productiva .....	259
6. Empresas públicas .....	265
7. La privatización ¿es una reforma? .....	267

V. EVALUACIÓN SIMULTÁNEA Y POSTERIOR .....	271
1. Necesidad de evaluación de las políticas públicas .....	274
2. Sistemas de evaluación .....	277
3. Indicadores .....	288
4. Algunas especificidades de evaluación .....	294
5. Participación en la evaluación .....	297
 PALABRAS FINALES .....	 301

---

## PRIMERA PARTE. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

*El pensamiento económico no es un cuerpo de verdades concretas, sino un instrumento para la determinación de verdades concretas.*  
Alfred Marshall. *Principios*

### 1. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas.

En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental<sup>1</sup>.

Tal concepto de políticas públicas tiene un largo desarrollo en el terreno de la ciencia política y administrativa, especialmente en Estados Unidos. Este enfoque se entronca en el trabajo de Robert Dewey, quien pretendía unir la resolución experta de problemas con una sociedad democrática activa y de Harold Lasswell sobre las etapas del proceso de decisión<sup>2</sup>.

Pero el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado. Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. Se ha señalado que la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituye un dato<sup>3</sup>.

Por otra parte, los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del gobierno. Así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de información y –muy lentamente– su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Éste es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia.

Así como en el pasado la aplicación de la ciencia y la tecnología en la economía multiplicó la productividad de ésta, la aplicación de la ciencia en el sector público –proceso aún en marcha– deberá aumentar su eficiencia y eficacia<sup>4</sup>. El cambio ha ido del énfasis en la administración al de la gestión (especialmente de la información) y, ahora, a las políticas públicas.

Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos, cuyo uso discriminado sólo genera confusión.

Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

---

<sup>1</sup> Meny, Ives y J. C. Thoenig (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

<sup>2</sup> Dewey, John (1927): *The Public and the Problems* y Lasswell, Harold (1951): “The Policy Orientation”, en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.

<sup>3</sup> Thoenig, Jean Claude (1997): “Política pública y acción pública”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, 1er semestre. Véase también Torgerson, Douglas (1999): “El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?”, en Farr, J., J. Dryzek y S. Leonard (eds.), *La ciencia política en la historia*, Itsmo, Madrid.

<sup>4</sup> J.D. Bernal (1949): “Science in Economics and Politics” en *The Freedom of Necessity*, Routledge & Kegan Paul, Inglaterra.

**Recuadro N° 1**  
**CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

POLÍTICAS PÚBLICAS	- cursos de acción - flujos de información	en relación a un objetivo público definido en forma democrática	desarrollados por	<p>S. Público: - orientaciones o contenidos</p> <p>Comunidad: - instrumentos o mecanismos</p> <p>S. Privado: - aspectos institucionales - previsión de resultados</p>
-----------------------	---	--	-------------------	---

El mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones.

En este libro las políticas están principalmente referidas a las del gobierno nacional, pero cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas.

El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución.

El concepto incluye políticas simples y también las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas (el “programa” de Estados Unidos). Se usa la expresión “espacio de las políticas” para denotar un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto<sup>5</sup>.

Las políticas públicas habitualmente son un second best respecto de una política óptima que puede no existir<sup>6</sup>. Ellas no son una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Con frecuencia la definición de las políticas públicas es disputada. En definitiva, es una cuestión de poder quién “engloba” a quién.

**2. FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE UNA POLÍTICA**

*a) Cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática*

El análisis del gobierno centrado en la administración y los organigramas tienden a perder fuerza analítica. De manera creciente los problemas de la organización gubernamental se refieren a la organización de los archivos y al procesamiento de la información; se trata menos de división del trabajo que del proceso de decisión. Los problemas organizacionales se enfrentan mejorando el sistema de información de las respectivas agencias y departamentos. De ese modo se pueden considerar las interacciones y trade-offs entre alternativas y sus consecuencias; también se facilita la comprensión de aspectos específicos y su expresión en modelos comprensivos<sup>7</sup>.

Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo. La

<sup>5</sup> Majone, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>6</sup> Una crítica a la propuesta de Lasswell puede verse en Jenkins-Smith, Hank y P. Sabatier (1997): “The Study of the Public Policy Process” en Jenkins-Smith, Hank y P. Sabatier (eds.), (1993): *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder CO. También, de León, Peter: “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VI N° 1, primer semestre.

<sup>7</sup> Simon, Herbert (1964), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.

administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica. Ello no implica menospreciar los procedimientos y normas administrativas, que son un avance democrático. Es necesario ir más allá, no retroceder.

Como instrumento analítico las políticas públicas permiten ordenar, en torno a la finalidad o propósito de éstas, la información dispersa en las metas ministeriales y en los objetivos administrativos, por una parte, y en las diferentes glosas presupuestarias, por la otra.

Así mismo, las políticas públicas como procesos comunicacionales pueden enfrentar diversos problemas:

- formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades
- acciones sin declaraciones
- declaraciones sin acción
- formulación de políticas sin diseño claro de ejecución
- incumplimientos sin reclamos viables<sup>8</sup>.

#### *b) Actores y participantes*

En algunos análisis el Estado aparece como el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas sólo podría utilizar los métodos tradicionales ya conocidos en el pasado y la única evaluación posible serían las elecciones.

Esta visión es consistente con algunos supuestos sobre el gobierno como entidad con unidad de propósito, con la mayor cantidad de instrumentos posibles, una habilidad perfecta para comprometer acciones y recursos y una clara función-objetivo: la maximización del bien público. Estos supuestos son irreales.

Pero más que por la exclusividad de alguno de sus ejecutores o el carácter tradicional de sus instrumentos, las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Esto es posible porque los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado. Además de su intervención directa, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas. También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones.

La comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático legítimamente busca ejercerlo también en este terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional. Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en la puesta en práctica de diversas políticas públicas.

De ese modo el gobierno, sin menoscabo de sus funciones de regulación, control y evaluación, puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en sus tareas principales. La integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público –con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables– lleva a resultados superiores, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que permite aumentar la participación y la transparencia.

Por supuesto, todos los grupos pueden adoptar actitudes oportunistas o corporativistas. La transparencia es indispensable.

#### *c) Orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales*

La existencia de orientaciones de política no garantiza el cumplimiento de una ‘política’. Es posible que dos países tengan idénticas políticas públicas respecto de un tema y que, sin embargo, la cantidad y la calidad de la participación pública –y también los resultados– difieran considerablemente. De otro modo bastaría con tener las orientaciones “correctas”, más allá de las consideraciones institucionales y estructurales públicas y privadas.

Sin embargo, las orientaciones analíticamente mejor fundadas pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso. Con frecuencia sucede que quienes proponen políticas públicas no prestan suficiente atención a sus aspectos institucionales. Diversas políticas tienen requisitos institucionales de

---

<sup>8</sup> Álvarez, José (1989): “Las políticas públicas como procesos comunicacionales”, *Revista de Ingeniería de Sistemas*, Vol. VI, N° 2, diciembre.

diferentes tipos y muchos de éstos no están asegurados o –cuando están presentes– lo están de manera diferenciada en las diversas áreas temáticas y geográficas.

No todas las políticas resultan posibles al mismo tiempo: qué hacer y cómo hacerlo son preguntas que no pueden resolverse de modo secuencial en el terreno de las políticas públicas.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe, y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos, y en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento.

### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UNIDAD DE LO PÚBLICO

*Porque al hombre le corresponde entender lo  
que se llama con el nombre de la especie,  
proveniente de la multiplicidad de las  
sensaciones y reducido a la unidad por el  
razonamiento.  
Platón, Fedro*

Si bien no todo lo que el gobierno hace son políticas públicas, dichas políticas pueden ser utilizadas como la unidad de transacción del sector gubernamental para fines analíticos, políticos y de reforma del Estado.

#### *a) Institucionalidad y transacción*

Para la Nueva Economía Institucional –y conforme a la propuesta de John Commons– la unidad básica del análisis institucional es la transacción. De allí que la organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza.

Para este autor, la unidad última de actividad debe contener en sí misma los principios de conflicto, mutualidad y orden; esta unidad es una transacción<sup>9</sup>.

#### *b) Una excursión a los costos de transacción*

Las políticas públicas tienen condiciones de existencia y costos específicos, ambos determinados por la estructura del gobierno, así como por el medio legal, político, económico y cultural.

Para Coase el surgimiento de una organización económica es el resultado de los costos imputables a la determinación de los precios del mercado. Con ello se distinguían los costos atribuibles a la transformación física de un bien para ponerlo en el mercado, de los costos para fijar los precios a los cuales debería colocarse en el mercado. La diferencia entre los dos tipos de costos permitió a Coase definir los costos de transacción.

La elección de un tipo de organización conduce a la elección de arreglos contractuales, que a su vez están determinados por el nivel de los costos de transacción. Cada tipo de contrato representa diferentes costos de supervisión, mediación y negociación. La forma de organización económica, junto con la función del mercado, cambia conforme se eligen diferentes tipos de arreglos contractuales<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Commons, John (1932-33): “The Problems of Correlating Law, Economics and Ethics”, *Wisconsin Law Review*.

<sup>10</sup> Ayala, E. José (1998): *Instituciones y Economía*, “Una introducción al neoinstitucionalismo económico” (borrador preliminar), México.

Una actividad productiva privada se constituirá en empresa si de ese modo se obtienen costos menores que si cada transacción fuera realizada en mercados específicos. Ello determina el nivel de sus actividades, la complejidad de su organización y su nivel de costos competitivos<sup>11</sup>.

Por otra parte, las organizaciones, además de tener alguna función de producción, tienen una estructura de gobernabilidad la cual permite no sólo gobernar internamente a la organización, sino también relacionar a la organización con otras organizaciones para completar las distintas etapas del intercambio y las transacciones. La gobernabilidad de la organización es un factor clave para minimizar los costos de transacción<sup>12</sup>.

Puede entenderse al gobierno como una construcción organizacional para la gobernabilidad. La gobernabilidad será un esfuerzo para establecer un orden que permita mitigar el conflicto y obtener ganancias mutuas<sup>13</sup>.

Las grandes organizaciones y jerarquías no proliferan en cualquier lugar, sino sólo en aquellos espacios en los cuales las fallas del mercado o los incentivos para disminuir los costos de transacción lo hagan necesario.

El análisis sobre los costos de transacción económica es siempre y en todas partes un ejercicio de institucionalidad comparada<sup>14</sup>.

Williamson señala que el mercado y las demás organizaciones pueden fallar. No existe evidencia incontrovertible para sostener la superioridad de uno o de la otra. Ambos son medios alternativos de asignación de recursos y de intercambio, además, cada uno tiene ventajas y desventajas y deben reconocerse los incentivos y desincentivos, la disminución de los costos de transacción, pero también el aumento de los costos de gobernación.

### c) El criterio de la remediabilidad

Todos los modos de organización tienen debilidades y fortalezas, de allí que la elección sea entre alternativas imperfectas. El criterio de remediabilidad planteado por Williamson se enuncia así: un modo de organización no debería ser condenado como ineficiente a menos que pueda demostrarse una alternativa superior y que respete las mismas restricciones. Dicho de otra manera, una forma de organización para la cual no hay una alternativa factible y posible de implementar con ganancias netas, se presume que es eficiente.

Puede pensarse en el sector público como una forma organizacional última: si los mercados competitivos no funcionan, puede probarse con contratos incompletos de larga duración; si ellos no son suficientes, corresponde establecer firmas. Si éstas son insuficientes agregar regulación y dejar el recurso a las organizaciones públicas cuando todo lo demás falla, en términos comparativos.

Este camino puede tener doble vía, ya que es posible pensar en distintos tipos de organización al interior del sector público<sup>15</sup>.

La organización pública suele ser juzgada con referencia a un ideal hipotético, pero tiene más sentido hacerlo en términos institucionales comparativos<sup>16</sup>. Otra manera de mirar al tema es la de entender que los sistemas de interacción económica pueden ser evaluados en términos de la comparativa facilidad con la que los intercambios voluntarios, los contratos, o las relaciones económicas pueden ser conducidas entre los miembros de la comunidad. Es posible determinar qué procesos (reglas, leyes, instituciones) facilitan los intercambios<sup>17</sup>.

La visión puramente normativa se concentra en la recomendación óptima y descuida las restricciones que reducen el conjunto de lo posible. Por esta razón se sostiene que mientras la economía es el arte de lo óptimo, la política es el arte de lo posible.

---

<sup>11</sup> Coase, Ronald (1937): "The Nature of the Firm", *Económica*, N° 4.

<sup>12</sup> Williamson, Oliver (1993): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>13</sup> Williamson, Oliver (1999), "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective", *Journal Law Economics*.

<sup>14</sup> Williamson, Oliver (1999), *op. cit.*

<sup>15</sup> Ostrom, Vincent y Ostrom Elinor (1971): *Public Administration Review*, marzo-abril.

<sup>16</sup> Williamson, Oliver, *op. cit.*

<sup>17</sup> Buchanan, James (1998): "Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation", *Constitutional Convention Bicentennial, AEA Papers and Proceedings*, mayo.

#### d) *Proceso político*

Las políticas económicas deben ser vistas como procesos económicos y políticos que se condicionan mutuamente<sup>18</sup>. En esta interacción existen costos políticos de transacción, debido a las asimetrías de información en el campo de la acción pública. Los costos de transacción llevan a que las soluciones óptimas sean muy difíciles de alcanzar por la debilidad de los sistemas de incentivos en la esfera pública. Esto lleva a integrar los incentivos que emanan de la racionalidad individual con los incentivos que aparecen en los procesos políticos.

El diseño de las políticas públicas afecta a agentes racionales, cuyas decisiones dependen en parte de sus expectativas sobre dichas políticas. Y dichas expectativas no son invariantes a las políticas seleccionadas. De ese modo, si en cada período la política seleccionada maximiza el valor de los resultados corrientes y el descuento del final del período, la política será consistente, pero no necesariamente óptima<sup>19</sup>.

La información incompleta en las interacciones políticas genera problemas de riesgo moral y selección adversa, que reducen la eficiencia de los incentivos asociados a la acción pública. Dixit revisa una variedad de fórmulas para paliar los efectos de los costos de transacción, entre las que están:

- establecer compromisos abiertos
- incentivar competencia
- aplicar reglas de política
- delegar responsabilidades en instancias con autonomía
- ampliar la memoria sobre acciones pasadas
- invertir en reputación
- aplicar normas de transparencia
- usar sistemas de monitoreo
- coordinar los objetivos de las agencias públicas
- evaluar resultados.

#### 4. CONSECUENCIAS DEL CRITERIO ADOPTADO

##### a) *La diferencia entre la política y las políticas públicas*

*Tú haz las políticas públicas,  
yo haré la política.*  
Dan Quayle, 1992

Es frecuente que se use “política” y “políticas públicas” como sinónimos, pero se trata de cuestiones distintas. La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición, así como los esfuerzos analíticos sobre estos temas. Con este enfoque se puede acotar las discusiones, diferenciar problemas y soluciones, darles base, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Las políticas públicas tienen características que favorecen el avance de la discusión de la agenda y los programas; la principal es una comparabilidad formal: financiamiento, secuencia, claridad de objetivos e instrumentos, entre otros.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica.

En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público. Los partidos políticos, de gobierno y de oposición, rara vez examinan con profundidad las actividades de los gobiernos; los institutos de estudio lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

---

<sup>18</sup> Dixit, Avinash (1996): *The Making of Economic Policy. A transaction-Cost Politics Perspective*, Reino Unido.

<sup>19</sup> Finn, Kidland y Edward Prescott (1982); *Time to Build and Aggregate Fluctuations*, Econometric.

Los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que éstos puedan demostrar después en el gobierno. En las propuestas que los partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública. Entre ellas: fundamentación general y no sólo específica; estimación de costos y propuestas de financiamiento; rudimentos de una evaluación de costos y beneficios sociales; fundamentación del beneficio social marginal comparado con medidas alternativas; consistencia agregada e interna de la propuesta; especificación de apoyos y críticas probables; oportunidad política y de secuencia de la medida.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación. Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación.

La política sin propuestas de políticas públicas corre el riesgo de concentrarse en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. Una solución a medias es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales –incluyendo el uso de cuñas y de encuestas– a las actividades tradicionales de la política. Sin embargo, si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia al populismo inmediateista.

#### *b) Gobierno y políticas públicas*

Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son los resultados de bienestar social.

Las políticas públicas permiten ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias. Ellas pueden entregar al gobierno los principales criterios de análisis estratégico, así como de evaluación de la gestión pública. El apoyo de los partidos al gobierno podría estructurarse en torno a ellas.

De allí que quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. El gobierno es una enorme empresa en la que se toman decisiones sobre temas importantes para todos los ciudadanos. En cualquier alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

Desde otro punto de vista, la mejora del gobierno es un dato indispensable del desarrollo. Sólo de ese modo podrán lograrse resultados parecidos a los países desarrollados, con niveles de gasto muy inferiores. El porcentaje del PIB asignado a una función pública, multiplicado por el número de veces que es superior el respectivo PIB per cápita, es inalcanzable<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Comentario de Nicolás Eyzaguirre.