

## **Tema 3**

# **Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión.**

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte, sin permiso previo y por escrito del titular del copyright

©: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional

TÍTULO: Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3.

AUTOR: Leticia Delgado Godoy

ISBN: 978-84-7788-549-8

DEPÓSITO LEGAL: TO-721-2009

### Sumario

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
2. LOS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 2.1. Políticas sustantivas y procedimentales
  - 2.2. Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas
  - 2.3. Políticas materiales y simbólicas
3. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 3.1. La identificación y definición de problemas
  - 3.2. La formulación de las políticas
  - 3.3. La adopción de la decisión
  - 3.4. La implantación de las políticas públicas
  - 3.5. La evaluación de las políticas
4. LOS INDICADORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 4.1. Los indicadores en la identificación y definición de problemas
  - 4.2. Los indicadores en la implantación de las políticas públicas: los indicadores de gestión
  - 4.3. Los indicadores en la evaluación de las políticas
5. LEGALIDAD, CONTROL Y EFICACIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA

## 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estado democrático liberal moderno que toma forma después de la segunda guerra mundial define su legitimidad en términos de políticas públicas: a través de éstas se materializa la intervención del estado en la sociedad y en la economía. Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Por ejemplo, el desempleo, la inseguridad ciudadana, la escasez de vivienda, la inmigración, el medioambiente, etc.

Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal o europeo. Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, europeo o internacional.

Lo habitual es referirnos a las políticas públicas identificando los sectores de la sociedad en los que se centra la intervención pública: así, hablamos de política educativa, política sanitaria, política energética, política fiscal, política exterior, política de igualdad, etc. Para operar en cada uno de estos sectores la autoridad pública dispone de una gran variedad de instrumentos. Los instrumentos de política pública más característicos son los siguientes:

- a) Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados. La desregulación comporta la eliminación de las interferencias públicas en los asuntos privados. La legalización se refiere a convertir en legales mercados que antes estaban prohibidos. Con la privatización se alude tanto a la venta de empresas públicas al sector privado como a que el gobierno permita que algunas empresas privadas entren en un sector que previamente era un monopolio público. La creación de mercados se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes que ya existían o creando nuevos bienes y servicios que se puedan vender y comprar. La simulación consiste en estimular a la competencia por hacerse con el mercado a través de una subasta.
- b) Incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones. El propósito es inducir un determinado comportamiento en los actores privados. Puede hacerse de varias maneras: a

través de la imposición de una tasa o impuesto a determinadas consecuencias socialmente negativas; dando un subsidio directo a los productores de bienes y servicios que tienen externalidades positivas; incentivando el consumo de un producto a través de la distribución de un bono intercambiable por este producto; practicando deducciones fiscales para incentivar la demanda de determinados bienes o servicios.

- c) Regular directamente el comportamiento. Consiste en ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizando la infracción.
- d) Producir directamente los servicios. La administración pública genera, con sus propios recursos, los servicios (educación, sanidad, servicios sociales, construcción de infraestructuras, educación, cultura, etc.). Es la fórmula tradicional y característica del sector público.
- e) Contratar externamente. La administración pública contrata la producción de servicios para los beneficiarios de sus políticas a organizaciones no públicas, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.
- f) Proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad. La administración pública proporciona seguridad ante determinadas contingencias que pueden ocurrir con una cierta probabilidad, a través de la creación de un fondo común (seguridad social), aportando directamente recursos económicos a personas o familias para aumentar su nivel de renta o para ayudarles a sufragar determinados gastos (ayudas a personas con alguna discapacidad), acumulando y guardando un bien cuando se generan excedentes para poder hacer frente a futuros períodos de escasez.

Toda intervención pública concreta pretende engendrar una alteración en el estado "natural" de las cosas en la sociedad, pretende generar unos determinados impactos o efectos en la sociedad. Así, las actuaciones de un gobierno en materia de seguridad vial pretenden aumentar los niveles de seguridad vial, disminuyendo el número de víctimas en los accidentes de tráfico, por ejemplo. Los efectos o impactos que se pretenden generar con cada política pública suelen estar contenidos en los objetivos de la misma y constituyen la razón de su existencia. Los objetivos son los resultados que se persiguen con las acciones concretas en el contexto de una política.

Las administraciones públicas, por mandato o por principio, son extrovertidas, es decir, se legitiman por la consecución de las finalidades externas contenidas en el enunciado de los objetivos de sus políticas públicas. De ahí que uno de los criterios más importantes para valorar las políticas públicas sea la eficacia: si la actuación pública no ha ocasionado los impactos pretendidos o ha generado otros no deseados, entonces es considerada ineficaz.

## **2. LOS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los gobiernos de todos los niveles desarrollan políticas públicas que pueden ser clasificadas en función de multitud de criterios. A continuación se incluyen las clasificaciones más conocidas.

**2.1. Políticas sustantivas y procedimentales.** Las políticas sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer, como construir autopistas, abonar un subsidio por desempleo o prohibir la venta de alcohol a menores de edad. Se trata de políticas que directamente proporcionan a la gente ventajas y desventajas en relación a algo. Las políticas procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción. Entre ellas tenemos las que se refieren a los asuntos organizativos de las administraciones públicas, como cuál es el centro directivo responsable de aplicar la legislación sobre medio ambiente, o aquellas que especifican los procesos o procedimientos para llevar a cabo determinadas actividades.

**2.2. Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas.** Las políticas pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados en su formación. Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etc.): las actuaciones públicas consistentes en dar asesoramiento jurídico a las pequeñas y medianas empresas constituyen una política distributiva. Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos, como el código de circulación. Las políticas autorregulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en limitar o controlar algún sector o grupo, pero se diferencian de ellas en que son defendidas y apoyadas por el grupo como forma de proteger o promocionar los intereses de sus miembros. Los requisitos necesarios para la apertura de

un establecimiento de farmacia configuran una política autorregulatoria. Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Son las políticas más características del Estado del bienestar; en este sentido, uno de los ejemplos más conocido viene dado por los sistemas de seguridad social.

**2.3. Políticas materiales y simbólicas.** También podemos clasificar las políticas públicas en función del tipo de beneficio que suponen para sus beneficiarios. Las políticas materiales proporcionan ventajas o desventajas tangibles. Un programa de becas para estudiantes universitarios configura una política material. Las políticas simbólicas, por el contrario, apenas tienen influencia material real sobre la gente: asignan ventajas y desventajas no tangibles. Las campañas de lucha contra el racismo y la xenofobia constituyen una política simbólica.

### **3. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema que se identifica a continuación. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implantación; 5) la evaluación.

**3.1. La identificación y definición de problemas.** El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye en primer lugar,

actividades de detección y selección de cuestiones, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas.

**La detección y la selección de cuestiones públicas: la agenda.** En las sociedades occidentales, suele emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad, que buscan la atención de los gobiernos. Ahora bien, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública para solucionarlos. Para estudiar estos procesos se utiliza el concepto de agenda, y se suele distinguir entre agenda sistémica, por una parte, y agenda política, institucional o de gobierno, por otra. La agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad. La agenda política, institucional o de gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno. En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica.

**La definición de los problemas públicos.** En primer lugar, definir un problema significa que, una vez reconocido como tal e incluido en la agenda de algún gobierno, el problema es percibido por los distintos actores interesados; es objeto de exploración, articulación e incluso cuantificación; y, en algunos casos, pero no en todos, se da una definición oficial, o al menos provisionalmente aceptada, acerca de sus posibles causas, componentes y consecuencias. En segundo lugar, que una situación concreta se convierta en problema público no es algo que se base sólo y únicamente en circunstancias objetivas: la elaboración de una situación no deseada como problema público depende en gran medida de su conexión con los valores dominantes en ese momento en la sociedad de que se trate y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno. En tercer lugar, la definición de los problemas públicos plantea numerosas dificultades porque los problemas públicos son enrevesados, retorcidos, inéditos: no tienen una formulación definitiva; no suele haber criterios que establezcan cuando se ha llegado a la solución; la solución no es nunca verdadera o falsa, sino buena o mala, y carece, además, de una prueba inmediata y resolutoria.

**3.2. La formulación de las políticas.** Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

1) El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar. Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública: dan un sentido de propósito y de dirección a una organización y a sus políticas y programas. En la práctica, sin embargo, surgen numerosas dificultades a la hora de identificar los objetivos de las organizaciones y programas existentes y de especificar los objetivos para el desarrollo futuro de organizaciones y programas.

2) La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos. El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública, entre las que se pueden encontrar opciones ya conocidas o que cuentan con apoyos internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cada opción o alternativa debe ser caracterizada de forma tan precisa como sea posible.

3) La valoración y comparación de las alternativas. Una vez que se han producido y definido las opciones, que están claras las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas vendría el momento de utilizar algún tipo de técnica que permita realizar el proceso de elección. Una de las técnicas más conocidas es el análisis coste-beneficio, que consiste en identificar los costes y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones.

4) La selección de una opción o combinación de ellas. Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones. La decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirles de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de

las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.

Los primeros análisis de políticas públicas se centraban en la fase de formulación de las políticas.

**3.3. La adopción de la decisión.** Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública. Otras fases del ciclo de las políticas públicas (la implantación por ejemplo) pueden quedar parcialmente en manos de actores, individuos u organizaciones que no están investidos de autoridad pública: no es el caso de la fase de adopción de la decisión.

**3.4. La implantación de las políticas públicas.** Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas.

La implantación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque: por una parte, interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de “puntos de decisión” (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para **que** el programa siga adelante) y de “puntos muertos” (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

La fase de implantación ha sido conceptualizada adoptando varias perspectivas. La más familiar la equipara a un proceso descendente, de arriba abajo; estudios posteriores ponen de relieve la importancia de concebirla también como un proceso ascendente, de abajo arriba. El modelo de arriba abajo concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores y en el que el protagonismo



corresponde a los decisores públicos. El modelo de abajo arriba sostiene que también requiere importancia el flujo de abajo arriba que permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implantación, y otorga el protagonismo del proceso a los implantadores.

**3.5. La evaluación de las políticas.** Las unidades de evaluación de la administración pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. En la práctica, la evaluación no está tan extendida como sería deseable.

La unidad de acción pública objeto de evaluación suele ser el programa. Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos y que consumen recursos de diverso tipo (humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos, etc.). Evaluar programas en tanto que «paquetes» de recursos definidos con los que se pretende mitigar el estado de un problema mayor resulta más factible que evaluar políticas generales cuyo propósito es aliviar una situación social que no nos agrada. Así, por ejemplo, no se suele evaluar la política universitaria en su conjunto, sino las distintas titulaciones ofertadas por cada universidad, ya que es más fácil identificar los recursos de distinta índole involucrados en cada una de ellas.

#### **4. LOS INDICADORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los indicadores son muy útiles en distintas fases del ciclo de las políticas públicas. Un indicador es una magnitud asociada a una actividad que permite, por comparación con los estándares valorar periódicamente dichas actividades. Los indicadores tienen dos funciones: una descriptiva (aportar información sobre una situación determinada y su evolución en el tiempo) y otra valorativa (apreciar los efectos provocados por una actuación).

Para que un indicador sea válido debe presentar las siguientes características: pertinencia, objetividad, univocidad, sensibilidad, precisión, fidelidad, accesibilidad. Los indicadores ideales son aquellos que se expresan en un valor numérico.

Construir indicadores no es fácil. Para establecerlos debe seguirse una secuencia lógica:

- 1) Saber qué se quiere medir
- 2) Determinar la información necesaria
- 3) Seleccionar los indicadores
- 4) Definir los estándares
- 5) Diseñar el procedimiento de recogida de datos
- 6) Comparar los datos

Los indicadores son útiles en todas las fases del ciclo de las políticas públicas. Veamos su utilidad en la identificación y definición de problemas, la implantación y la evaluación de las políticas públicas.

**4.1. Los indicadores en la identificación y definición de problemas.** ¿Cómo advierten las administraciones la existencia de problemas en la sociedad? Muchas cuestiones captan la atención de la administración porque algunos indicadores muestran de forma clara y sistemática que esos problemas existen. Esos indicadores permiten cuantificar la incidencia del problema en cuestión:

- Tasa de desempleo (número de personas desempleadas / número de personas económicamente activas)
- Índice de precios al consumo (proporciona información sobre la evolución de la inflación)
- Número de muertos en accidentes de carretera a lo largo del año
- Tasa de incidencia del SIDA (número de caso de sida notificados por millón de habitantes)
- Índice de incidencia de la siniestralidad laboral (número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores)

**4.2. Los indicadores en la implantación de las políticas públicas: los indicadores de gestión.**

Durante la fase de implantación de las políticas una autoridad pública moviliza recursos para producir realizaciones concretas, especificables e individualizables, que serían los bienes o servicios en que se materializa la política pública en cuestión. Consiste en la transformación de medios, recursos o *inputs* (recursos humanos, financieros, materiales, imagen de marca, tecnologías, etc.) en productos, realizaciones o *outputs* (kilómetros de carretera, certificados administrativos, niños

escolarizados, etc.). Se trata de la fase más asociada con la gestión. Un criterio importante para valorar esta fase es la eficiencia: generar la mayor cantidad de productos empleando el mínimo de recursos.

Entre las fases de adopción de la decisión y de implantación se localiza una de las fracturas más importantes del ciclo de las políticas públicas. Significa que cuando se pone en práctica una política pública, las cosas no suceden siempre como estaba previsto en el diseño. Para conocer las posibles desviaciones que puedan darse entre el diseño y la puesta en marcha del mismo suele ser de utilidad hacer un seguimiento de lo que ocurre en dicha fase. El conocimiento de estas desviaciones nos permitiría poner en marcha mecanismos correctores de la acción pública si fuera necesario.

Para llevar a cabo la implantación de las políticas hay que realizar muchas actividades que involucran a muchos actores. Por una parte, en países con una estructura descentralizada puede darse el caso de que las tres primeras fases del ciclo de las políticas queden en manos de un nivel de gobierno y administración, mientras que la implantación queda a cargo de un nivel de gobierno y administración diferente. Así por ejemplo, en España el Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Educación, define los aspectos básicos de la educación primaria y secundaria, mientras que son las Comunidades Autónomas las que llevan a cabo las actividades concretas en que se materializa la política educativa. Por otra, conviene recordar que los gobiernos con frecuencia encargan la realización de algunas de estas actividades a empresas privadas con ánimo de lucro (la gran mayoría de los ayuntamientos españoles recurren a empresas privadas para producir el servicio de “recogida domiciliar de basuras”) o a organizaciones no gubernamentales (algunas Comunidades Autónomas recurren a este tipo de organizaciones para poner en marcha “bolsas de vivienda” con el propósito de facilitar la integración social de determinados colectivos). En resumidas cuentas, la implantación de las políticas públicas puede involucrar a muchos actores públicos y privados.

En cualquier caso, para asegurar que la implantación se lleva a cabo según lo previsto suele ser de utilidad hacer un seguimiento de ésta a través de un conjunto de indicadores. Los indicadores más utilizados para valorar la implantación de las políticas públicas son de tres tipos: de recursos, de actividades y de producto.

**Los indicadores de recursos.** Miden la disponibilidad, la oferta y el consumo de recursos necesarios para poner en marcha las políticas. Se utilizan cuando se necesita información directa de los recursos para tomar medidas organizativas y de gestión de servicios. Suelen utilizarlos los gestores y responsables directos de los procesos. Ejemplos de indicadores de recursos serían:

- Número total de asistentes sociales
- Número de asistentes sociales / 10.000 habitantes
- Número de horas de atención semanales a colectivos en situación de riesgo social
- Número de horas de atención semanales a colectivos en situación de riesgo social / 10.000 habitantes
- Gasto ejecutado mensual
- Coste del material fungible mensual
- Coste medio por asistente social

**Los indicadores de actividades.** Miden varios aspectos de las actividades: cantidad, calidad, oferta y eficiencia. Se utilizan para conocer mejor el funcionamiento de las actividades. Suelen utilizarlos tanto los gestores y responsables de los procesos como los responsables jerárquicos de las unidades de las que dependen las actividades. Ejemplos de indicadores de actividades son:

- Número de primeras visitas de un equipo asistencial / mes
- Porcentaje de primeras visitas sobre total de visitas / mes
- Tiempo medio de visita de seguimiento
- Número de días de espera
- Número de inspecciones alimentarias / mes
- Número de conferencias impartidas / mes
- Número de intervenciones urgentes / mes

**Los indicadores de resultados.** Miden los resultados finales concretos de las actividades. Incluyen tanto los productos finales como los impactos de la acción pública. Se utilizan siempre que se pueda asumir su coste. Son utilizados por los gestores y responsables directos de las actividades y sus jefes, pero también por los directivos políticos y los directores de servicios. Ejemplos de indicadores de resultados son:

- Número de asistentes a las actividades culturales
- Grado de cobertura de las vacunaciones escolares
- Grado de satisfacción de los padres con los estudios de sus hijos en educación primaria
- Coste por usuario de centro de planificación familiar / mes

En la fase de implantación se suelen utilizar los indicadores de resultados que miden los productos de la acción pública, mientras que los que miden los impactos resultan de más utilidad en la fase de evaluación de las políticas.

**4.3. Los indicadores en la evaluación de las políticas.** El propósito de todas las políticas públicas es generar unos determinados impactos o efectos en la sociedad. Mientras que en la fase de implantación lo importante es asegurar la fabricación de los productos, realizaciones o *outputs* (kilómetros de carretera, niños escolarizados, etc.), en la fase de evaluación se intenta determinar si esos *outputs* han generado los efectos, impactos o *outcomes* esperados (aumentar el desarrollo económico de la región, disminuir el índice de analfabetismo, etc...).

La relación entre los productos y los efectos o impactos de dichos productos en la sociedad no es directa, lineal o mecánica: puede que se haya puesto en marcha de manera exitosa un sistema de carnet por puntos y que no se produzca la esperada disminución en el número de muertos en accidentes de tráfico. La valoración de los efectos o impactos de la acción pública es una preocupación propia de la fase de evaluación de las políticas. Valorar los efectos o impactos de la acción pública es valorar la eficacia de las políticas públicas.

Los indicadores son útiles para medir la eficacia de las políticas públicas. El principal criterio para medir la eficacia de los programas es comprobar si se han cumplido los objetivos. Si el principal objetivo del carnet por puntos es aumentar la seguridad vial habrá que identificar indicadores que nos permitan medir la seguridad vial:

- Número de accidentes de tráfico durante el año
- Número de víctimas en los accidentes de tráfico

Ahora bien, no todos los impactos de las políticas pueden apreciarse a través de indicadores numéricos. Algunas políticas tienen como principal objetivo el fortalecimiento institucional de alguna categoría de actores: por ejemplo, muchas intervenciones en materia de integración social de inmigrantes tienen como objetivo reforzar el papel de las asociaciones de inmigrantes. En este caso, será difícil construir un indicador numérico que nos permita apreciar en qué medida se ha conseguido el objetivo deseado.

Por otra parte, no siempre puede recurrirse a los objetivos para evaluar un programa: los objetivos no siempre pueden ser claramente identificados; los programas pueden ocasionar efectos distintos a los esperados pero de importancia igual o equivalente; los responsables políticos y los gestores suelen diferir en su apreciación de los objetivos; los objetivos de los programas varían en función del entorno en el que se aplican. Dadas estas dificultades, en ocasiones se valora la bondad de un programa en función de criterios establecidos con ocasión de la evaluación y no en función de sus propios objetivos. Los principales objetivos de los programas públicos son el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.

## **5. LEGALIDAD, CONTROL Y EFICACIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA**

La acción pública puede valorarse en función de varios criterios. La legalidad es el criterio central para valorar la acción pública en un estado de derecho. La acción pública es legal cuando se desarrolla según los procedimientos preestablecidos por la Constitución y las leyes.

Los mecanismos de control más utilizados en el seno de las administraciones públicas pretenden asegurar la legalidad de la acción pública en cualquiera de las fases previamente identificadas, aunque es especialmente importante en la fase de implantación de las políticas públicas. El control de gestión se ocupa de la eficiencia interna. Según las teorías de la organización, control es “verificar si todo se da de conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos”. Un sistema de control cuenta con cuatro elementos básicos:

- 1) Fijación de criterios para el control. Fijar criterios a partir de los cuales el gestor público, comparándolos con los resultados o las desviaciones, tomará decisiones

- 2) Medida de los resultados. Medir las realizaciones a través de un sistema de información.
- 3) Comparación y valoración de los resultados. Comparar los resultados obtenidos con los objetivos previstos. Esta comparación pone de manifiesto las desviaciones.
- 4) Acción correctora. Decidir acciones correctoras. El gestor público a partir del análisis de las desviaciones y sus consecuencias deberá emprender, si es necesario, medidas correctoras.

La eficacia de la acción pública tiene que ver con el logro de los objetivos establecidos previamente, en la fase de formulación. Valorar la eficacia externa de la acción pública es una preocupación típica de la fase de evaluación de políticas. Se comparan los efectos o impactos observados sobre el terreno con los objetivos de las políticas. La ineficacia en las políticas puede deberse a una o varias de las siguientes causas:

- 1) Porque no eran adecuadas
- 2) Porque eran insuficientes
- 3) Porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores no era el adecuado
- 4) Porque las circunstancias han cambiado

En resumidas cuentas, puede haber políticas desarrolladas según los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, cuya puesta en marcha se haya realizado bajo rigurosos sistemas de control de gestión, que, sin embargo, no alcancen los objetivos previstos, o en las que la magnitud de los efectos no deseados opaque el cumplimiento de los objetivos.