

Recepción: 16 de enero de 2014

Aceptación: 30 de enero de 2014

Publicación: 27 de febrero de 2014

VALOR PÚBLICO: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

PUBLIC VALUE: A CONCEPTUAL APPROACH

Enrique Conejero Paz¹

1. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Departamento Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Miguel Hernández de Elche. E-mail: ecp@umh.es

RESUMEN

La palabra gobernanza, cuya primera aparición en el siglo XV es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón a finales del siglo XVII (*governance*). A mediados de los años ochenta del siglo pasado el concepto de gobernanza irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales vinculados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales. Desde entonces se ha convertido en un paradigma emergente en la ciencia de la administración. La gobernanza es un concepto que tiene el potencial de unificar la extensa literatura sobre management y políticas públicas y que cualquier reflexión y acción en este campo debe girar en torno a la respuesta que se le dé a ¿cómo el sector público, sus agencias, programas y actividades deben ser organizadas y gestionadas para alcanzar los objetivos y metas públicas? En este trabajo se sigue el enfoque de creación de valor público que propone tanto la evaluación de políticas como el análisis coste-efectividad como definidores del valor público en relación con los objetivos emanados de la toma de decisiones públicas (Moore, 1998; Coats and Passmoore, 2008)

ABSTRACT

The word governance, whose first appearance in the fifteenth century in the form of French *gouvernance*, appears in the English-speaking world in the late XVII Century (*governance*). In the mid-eighties of last century, the concept of governance is bursting in institutional settings linked to developmental problems, especially in international economic organizations. Since then it has become an emerging paradigm in Public Administration Science. Governance is a concept that has the potential to unify the extensive literature on public policy and management and that any reflection and action in this field should revolve around the answer to be given to how the public sector, its agencies, programs and activities should be organized and managed to achieve public goals and objectives? In this paper the approach of creating public value proposed by both policy evaluation and cost-effectiveness analysis as defining public value in relation to the goals set in the public decision-making (Moore, 1998, Coats and Passmoore, 2008)

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, management, valor público, políticas públicas, evaluación.

KEY WORDS

Governance, management, public value, public policy, evaluation.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas las Administraciones Públicas de los países de la OCDE han afrontado procesos continuos de reforma y modernización. En efecto, las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (Financial Management Initiative y Next Steps) y el programa National Performance Review aplicado por los gobiernos de Bill Clinton en los Estados Unidos se convirtieron en paradigmas de los procesos de reestructuración del sector público a nivel mundial. Sin embargo, es tal la magnitud de la crisis actual y la dinámica de las reformas implementadas que, en estos momentos, pueden parecerse ya reliquias del pasado. Va de suyo que a partir de entonces la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado.

La crisis económica, financiera, política y social que nos afecta desde 2008 ha obligado a los gobiernos a realizar fuertes restricciones financieras, ajustes y recortes presupuestarios, obligando a los poderes públicos a racionalizar sus gastos y a poner el foco de actuación de lo público en factores de eficiencia interna como los costes, la productividad y la calidad. Por su parte, la mayoría de las encuestas muestran un deterioro de la confianza ciudadana en los gobiernos y las instituciones políticas, ya que los ciudadanos “tienen dudas respecto a que los gobiernos puedan cumplir sus promesas de proveer trabajo, bienestar material, y proporcionar al menos un nivel mínimo de salud y educación. Incluso dudan de la capacidad del gobierno para proveer bienes y servicios públicos que debieran tener el financiamiento suficiente como para hacerlo de una manera efectiva y eficiente. (Moore, 2006: 1). Por tanto, la premisa de reforzar el valor de lo público y que la provisión de servicios públicos tiene un coste deben ser una constante de una nueva cultura administrativa.

En este trabajo se sigue el enfoque de creación de valor público como eje estratégico de reforma de las administraciones públicas y el sector público (Moore, 1998; Coats and Passmore, 2008). Además, se toma como referencia elementos de Gobierno abierto (OCDE, 2010) como transparencia que exige que la acción y los cargos públicos están constantemente bajo el escrutinio público, esto es, la sociedad civil pueda impugnar, si así lo estima oportuno, la acción y los resultados del sector público y receptividad entendida como capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas e ideas, poniendo en el centro de la acción pública al ciudadano, diseñando mecanismos para la toma de decisiones compartida.

En primer lugar se analiza el concepto de gobernanza como paradigma emergente en la Ciencia de la Administración. Y dentro de este marco teórico se propone el concepto de valor público como una herramienta eficaz para medir las políticas, programas y servicios públicos. En tiempos de mudanza como el que estamos viviendo, la mejor asignación de los recursos públicos y la generación de bienestar sostenible se convierten en vectores indispensables de la acción política.

LA GOBERNANZA: EL CONTEXTO.

La palabra gobernanza¹, cuya primera aparición en el siglo XV es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón a finales del XVII y desde entonces es de uso habitual como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno. A mediados de los años ochenta del siglo pasado irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989) recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. Podemos afirmar que la razón principal de su nuevo uso es que una institución de esta naturaleza debe evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza encajaba perfectamente en este enfoque (*Governance, the World Bank Experience*, 1994).

A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa del siglo pasado y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.²

Pero dicha categoría adquiere también fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el de las políticas públicas (Brand, 1992) y en especial urbanas (Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992 y Richard Falk, 1995). Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones.

Otra perspectiva considera a la gobernanza como parte del desarrollo de la sociedad del conocimiento. En este sentido, hay que resaltar la propuesta de e-Cognocracia (Moreno, 2006) que se adentra hacia una gobernanza 2.0 y un nuevo modelo de representación democrática basado en el evolucionismo de los sistemas vivos, esto es orientado a la creación y difusión del conocimiento a través de la red social.

Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

¹ La palabra *governance* es un neologismo y un concepto que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción, ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”, sin embargo, no hay unanimidad a la hora de traducir *governance*, las más utilizadas son gobernanza y gobernación. En este trabajo me decanto por la primera aunque otros autores como Vallespín (2000) y Vallès (2000) prefieran utilizar el segundo término.

² En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en Pierre (2000) y en Prats (2005: 133-143)

En el libro blanco de la Comisión Europea (2001)³ sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es más bien, una manera concreta de ejercerla. Estamos en presencia de un catálogo de buenas intenciones: gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley.

Desde esta perspectiva el concepto de gobernanza se entiende como un modelo de administración pública cuyo principal objetivo es acercar a los ciudadanos a las instituciones, y porque no de los políticos a los ciudadanos, a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de grupos de interés.

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, Mercosur, Grupo de Río, etc.), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local y que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993 y John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.⁴

Como muchos conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77).

³ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

⁴ Al igual que la palabra globalización la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernetica, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.

GOBERNANZA Y VALOR PÚBLICO

El concepto de valor público es bastante reciente en términos académicos. En efecto, fue Mark Moore quién introdujo el enfoque de valor público en 1995 con el objetivo de trazar "una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público" (Moore, 1998: 19). Esta perspectiva buscaba cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública que intentaba ser eficaz y eficiente de acuerdo a los mandatos políticos, lo que se traducía en gestores públicos que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios o ejecutivos, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos. Una filosofía proactiva y con enfoque empresarial en la creación de valor.

La propuesta central de Moore consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado. Teniendo en consideración que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. Una perspectiva más general considera al valor público como un enfoque integral para pensar en la gestión pública y en la mejora continua en los servicios públicos (Constable *et al*, 2008: 9).

En las democracias liberales las instituciones y los procesos representativos crean las condiciones para que los ciudadanos se asocien y decidan colectivamente lo que quieren conseguir juntos, así que "no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados" (Moore, 1998: 61)

El concepto de "valor público" ha sido objeto de debate dada la ambigüedad del término o los diferentes enfoques que se pueden utilizar. Lo antedicho se puede apreciar con definiciones como el "valor público es aquello que el público valora" (Blaug *et al*, 2006: 23). En este sentido, las administraciones públicas deben "formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo" (Blaug *et al*, 2000: 24).

Este enfoque establece una ventana de oportunidad para que los tomadores de decisiones puedan aumentar el valor de una organización pública (efectos externos) y lograr mejores resultados al desafiar los mandatos de política existentes a través de la innovación (resultados al alza). Dicho de otro modo, el valor público podría ser una parte central de la respuesta a la pregunta: ¿Cómo pueden obtener los gestores públicos el mejor resultado para la sociedad en función de los bienes y recursos disponibles?

Para lograr crear valor público, los directivos y gestores públicos deben preguntarse lo siguiente:

- ¿Para qué sirve este servicio público?
- ¿A quién se le rendirá cuentas?
- ¿Cómo sabemos que hemos tenido éxito?

Un enfoque para operacionalizar el concepto de valor público se estructura a través de “la evaluación de programas y el análisis coste-efectividad (...) porque van más allá de las preferencias individuales, hacia los propósitos establecidos colectivamente (Moore, 1998: 69).

Su propuesta hace hincapié en tres aspectos de la actuación de las organizaciones públicas: a) la prestación de servicios que han alcanzado; b) los impactos reales sociales; y c) el mantenimiento de la confianza y la legitimidad de la organización.

Desarrollando esta línea de argumentación Coats y Passmore (2008: 9) proponen una dinámica del valor público a través de tres procesos:

- 1) Autorización: proceso mediante el cual el valor público es legitimado, esto es, podemos responder a la pregunta ¿para qué sirve este servicio público?
- 2) Creación: proceso en el que se alcanza un tipo de prestación de servicios que satisface las expectativas del público y permite la mejora continua.
- 3) Medición: proceso para la valorar si se han cumplido las metas y objetivos propuestos.

Después de los primeros trabajos sobre el valor público en los Estados Unidos, el concepto se desarrolla también en el Reino Unido. Esto es, un informe de 2002 de la *Strategy Unit. Cabinet Office* titulado "Creating Public Value" sugiere que el valor público puede entenderse en tres dimensiones (Kelly *et al*, 2002):

- *Servicios*: el valor público se crea a través de la entrega de servicios de alta calidad que crean satisfacción del usuario.

- *Impactos*: como la seguridad, la reducción de la pobreza, la salud pública. El logro de estos objetivos puede solaparse con el servicio pero es distinto. Esto es en gran parte debido a que la entrega de valor público, en la práctica, depende de las acciones de los ciudadanos, así como de las organizaciones públicas.

- *Confianza*: se refiere a la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. A menudo es el elemento más desatendido, pero la falta de confianza, incluso cuando los servicios son bien provistos, reduce el valor público y puede obstaculizar la capacidad de un servicio público para crear en otro lugar.

Además, se deben considerar así mismo otros factores intervinientes para que las políticas públicas generen valor público. Esto es, los directivos y gestores públicos deben encontrar una forma de integrar la dimensión política y la dimensión operativa con el objetivo de generar valor público para la sociedad (Moore, 1998).

Gestión política: La gestión política es importante toda vez que a través de ella, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa. Y el enfoque de gobernanza nos permite mirar en esa dirección. Es decir, para que un directivo implemente una determinada política pública con valor social, debe considerar que necesita un clima general en donde actores, organizaciones, sistemas y reglas coadyuven a su idóneo cumplimiento. Es decir, se trata de generar un clima político favorable para que la implementación de la política se impregne de legitimidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el entorno político es cambiante y que los valores que expresan están sujetos a movimientos políticos.

Gestión operativa: Se refiere a las capacidades legales, financieras, materiales y humanas de los organismos públicos, para la obtención de resultados buscados con la aplicación de una política generadora de valor público. Implica que la institución pública cuente con una organización bien estructurada, altamente motivada y básicamente funcional, sin lo cual difícilmente una decisión, aun cuando ya haya sido gestionado políticamente, puede llegar a realizarse eficientemente. En este sentido, se necesita una reingeniería de la producción del sector público que incremente el valor a través de:

- 1) Aumentar la calidad y cantidad de las actividades por cada recurso empleado.
- 2) Reducir los costes, en término de dinero y autoridad, utilizados para obtener los niveles actuales de producción.
- 3) Hacer que las organizaciones públicas sean capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos.
- 4) Potenciar la imparcialidad con las que las organizaciones públicas realizan su cometido.
- 5) Aumentar su permanente disponibilidad de respuesta e innovación (Moore, 1998: 297).

En un trabajo posterior Moore y Khagram (2004) redefinen el triángulo estratégico propuesto inicialmente por Moore (ver figura 1)

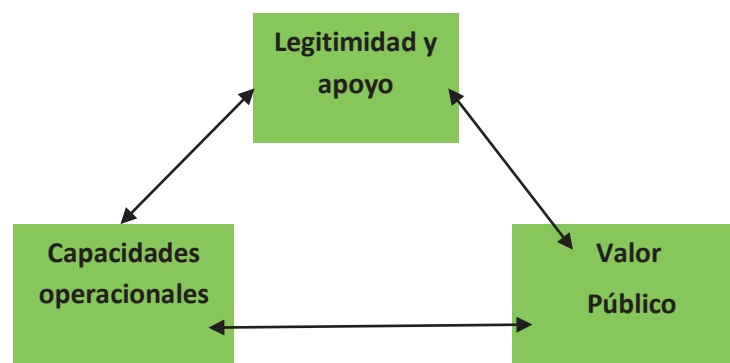


Figura 1. Triángulo estratégico. **Fuente:** Adaptado de Moore y Khagram (2004: 3)

Por último, considero que la generación de valor público es una meta que vale la pena transitar, pero también soy consciente de la dificultad en su materialización. Además, hay una dificultad conceptual que se relaciona con la valoración de "lo que quiere el público", teniendo en cuenta de que el público se compone de muchos individuos con diferentes y a menudo contradictorias necesidades y preferencias. Esto significa que cualquier decisión sobre el valor público, en última instancia, siempre lleva implícito una elección por parte de los tomadores de decisiones de las opciones que se ofrecen a los ciudadanos. Esto puede parecer una perogrullada, pero es importante tener en cuenta cuando se considera cómo los sistemas de valores públicos se construyen en la práctica.

REFLEXIONES FINALES

Las administraciones públicas se encuentran hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por satisfacer a las crecientes demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada y que exige que la provisión de bienes públicos respondan a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública.

Los procesos de reforma y modernización del sector público son un proceso dinámico y se acentúan más en épocas de crisis, y la que estamos padeciendo desde 2008 es de tal magnitud que las reformas implementadas pueden parecernos ya reliquias del pasado. Va de suyo que la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado. Los procesos de reforma deben contemplar medidas que renueven y potencien el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión, que conlleve a su vez un cambio tanto en la forma de hacer política como en el rendimiento del sector público.

Soy consciente de la dificultad de concretar la medición del concepto de valor público cuando no existe una sistematicidad, en el mejor de los casos, de evaluación de políticas públicas y de medición del rendimiento. La profundización de la democracia nos exige que estamos obligados a que la acción y los cargos públicos estén constantemente bajo el escrutinio público, esto es, la sociedad civil pueda impugnar, si así los estima oportuno, la acción y los resultados del sector público y receptividad entendida como capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas e ideas, poniendo en el centro de la acción pública al ciudadano, diseñando mecanismos para la toma de decisiones compartida. Ya va siendo hora de crear valor público y no de destruirlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenilla, M. (2010): *Marco teórico actual de la Administración Pública*. En Arenilla, M. (Dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña: Netbiblio, pp. 1-137.

Arenilla, M. (2003): “Legitimidad y eficacia de la Administración pública”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº. 26-27, enero-agosto, pp. 71-102.

Bird, R. (1995): *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities* Report No. 31, Toronto: Centre for Urban and Community Studies.

Blaug, R. et al (2006). *Heritage, democracy and public value*. En Clark, K. (ed.) *Capturing the public value of heritage: the proceedings of the London conference, 25–26 January 2006*. English Heritage, Swindon.

Coats, D.; Passmore, E. (2008): *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: The Work Foundation. Disponible en http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf.

Conejero, E. (2012): “Una aproximación a la gobernanza democrática local”. *Revista 3c Empresa*, Nº 6, pp. 1-14.

Conejero, E. (2006): “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 52/53, pp. 13-31

Constable, S. et al (2008): *Public Value and Local Accountability in the NHS*. London: The Work Foundation.

Jessop, B. (2000). *Governance failure*. En Stoker, G. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan, pp. 11-32.

Kelly, G. et al (2002): *Creating Public Value. An analytical framework for public service*. Strategy Unit. Cabinet Office. Reino Unido, Disponible en http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf.

Kettl, D. F. (1997): ‘The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links’. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.

Kooiman, J. (1993): *Modern Governance*. Londres: Sage.

Kooiman, J (1999.): *Social-political governance: overview, reflections and design*. En Stephen P.O. (Ed.). *Public Management. Critical perspective*. Londres: Routledge, pp. 43-70.

Mayntz, R (2001): *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y Democracia, Caracas, 21, octubre.

Mayntz, R. (1993) *Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability*. En Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance*. Londres: Sage, 9-20.

Moore, M. H. (2006), 'Creando valor público a través de asociaciones público-privadas'. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, pp.1-22.

Moore, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Moore, M. Y Khagram, S. (2004): *On creating public value*. CSRI, Working Paper, No. 3. Harvard University Press.

Moreno-Jiménez, J.M. (2006): 'E-cognocracia: Nueva Sociedad, Nueva Democracia'. *Estudios de Economía Aplicada* 24(1-2), pp. 559-581.

OCDE/INAP (2010): *Panorama de las Administraciones Públicas*. Madrid: INAP/MMP.

OCDE/INAP (2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP/MAP.

Pierre, J. (ed.) (2010): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Prats, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP.

Rosenau, J.N. y Czempiel E. (1992): *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stewart, J. (1996): *A Dogma of Our Times -the Separation of Policy-Making and Implementation*. *Public Policy and management*, June-September, 1-8.

Vallespín, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

Vallés, J. M. (2000): *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.