

# Creando Valor Público

## Un marco analítico para la reforma del servicio público <sup>1</sup>

### Introduciendo el concepto

Esta sección establece el concepto de “valor público” y su relevancia para el debate actual sobre la reforma del servicio público. Explora cómo el valor público se vincula con la relación Estado/ciudadano, las “preferencias públicas” y las nociones de valor del sector privado.

1. El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones.
2. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos.
3. El valor “añadido” por el Estado es la diferencia entre los beneficios obtenidos por las decisiones públicas y los recursos y poderes que los ciudadanos deciden dar a su gobierno. En el valor público subyace un contrato implícito – y a veces explícito. La legitimidad del Estado en su conjunto generalmente depende de cuán bien crea valor.
4. El concepto de valor público provee un punto de referencia con el cual medir el desempeño de las políticas e instituciones públicas, tomar decisiones sobre la asignación de recursos y seleccionar sistemas apropiados de entrega.
5. Para que algo tenga valor no es suficiente que los ciudadanos digan que es deseable. Solo es de valor si los ciudadanos, sea individual o colectivamente, están dispuestos a renunciar a algo a cambio de ello. Los sacrificios no solamente se dan en términos monetarios (i.e. pagando impuestos o cargos). También pueden involucrar conceder poderes coercitivos al Estado (e.g. a cambio de seguridad), revelando información pública (e.g. a cambio de servicios/información más personalizada), brindando tiempo (e.g. como miembro del ejército) o brindando otros recursos personales (e.g. sangre). La idea de costo de oportunidad es por lo tanto central a la idea de valor público: si se afirma que a los ciudadanos les gustaría que el Estado produzca algo,

---

<sup>1</sup> Traducción realizada por C. Gustavo Gutiérrez de parte del texto de Kelly, G. y S. Muers (2003) *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. Strategic Unit, Cabinet Office.  
<http://www.strategy.gov.uk>

pero no están dispuestos a renunciar a nada a cambio, entonces no resulta creíble que dicha actividad realmente vaya a crear valor<sup>2</sup>.

6. Como regla general, las cosas claves que los ciudadanos tienden a dar valor se ubican en una de estas tres categorías: resultados, servicios y confianza. Estas se superponen a alguna medida. Sin embargo, proveen una manera útil de analizar las dimensiones del valor público y se exploran con mayor detalle más adelante.
7. El valor y los valores están íntimamente vinculados. Vistos a través de los ojos del valor público, la ética y los valores de cualquier organización pública, proveedor de servicios o profesión deben ser juzgados por cuán apropiados son para la creación de valor en términos de: mejores resultados, mejores servicios y/o mayor confianza. Valores inapropiados pueden conducir a la destrucción del valor público.
8. Algunos análisis sobre los roles del Estado obtienen conclusiones a partir de principios teóricos. En contraste, el enfoque que proponemos está basado más en la evidencia empírica: las definiciones de valor probablemente cambiarán constantemente como resultado de la experiencia y el debate públicos. De manera similar, las visiones del Estado sobre cómo maximizar mejor el valor también son definidos por la experiencia y por la evidencia de lo que funciona.
9. En el Reino Unido, es posible entender mejor varias de las actuales reformas como dirigidas a aumentar el valor público, a diferencia de las reformas anteriores que estaban mucho más enfocadas en la reducción del gasto. Ejemplos incluyen: las medidas dirigidas a mejorar la experiencia de los pacientes en el sistema nacional de salud; el estímulo a una mayor capacidad elección; y el uso de las escuelas como activos comunitarios disponibles para los grupos ciudadanos.
10. Los lentes del valor público también ayudan a explicar por qué, contra toda predicción, la mayoría de sociedades occidentales han mantenido sistemas ampliamente universales de provisión de salud, educación y asistencia pública. Un factor determinante de esto lo constituyen los altos costos de transacción de los modelos de mercado, pero también lo constituye la percepción de la mayor equidad de los sistemas no basados en el mercado. Esto ayuda a explicar el importante rol de la rendición de cuentas – por ejemplo en las escuelas – como un orientador del desempeño, el cual constituye un complemento vital a las inspecciones y a los controles verticales. También

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, una encuesta de opinión que sugiere que los ciudadanos quisieran que el gobierno gaste más dinero en servicios pero que no puede indicar la disposición pública de pagar por esta decisión no constituye evidencia que un mayor gasto incrementará el valor público.

explica el importante rol de la concursabilidad. Mucha de la experiencia de los últimos 20 años ha demostrado que el valor público se maximiza mejor no por medio de los mercados privados ni por el monopolio de la provisión pública. Más bien, como la experiencia del Reino Unido en las prisiones, el empleo y los servicios de asistencia pública lo demuestra, la combinación de instituciones públicas fuertes y la competencia de organizaciones privadas y no lucrativas logra el mejor balance de rendición de cuentas, innovación y eficiencia.

### ***El valor público y las preferencias públicas***

11. Las preferencias públicas constituyen el corazón del valor público. En una democracia, sólo el público puede determinar lo que es verdaderamente de valor para él.
12. La economía social convencional brinda una explicación utilitaria, donde el valor descansa en el propio interés individual, derivado primariamente a través del consumo de bienes y servicios (incluyendo la recreación). Estas preferencias individuales son consideradas como dadas y fuera del alcance de los hacedores de política. Ellas cumplen una “función social objetiva”. El rol de la política es entonces asegurar que los recursos se usen para conseguir estos objetivos en una manera eficiente. La eficiencia puede ser tanto *de asignación* (“¿estamos haciendo las cosas correctas?”) como *técnica* (“¿estamos haciéndolas de la manera adecuada?”). En relación con el uso de recursos, esto se traduce en “¿estamos gastando recursos en las áreas correctas?” (e.g. prevención vs. cura); y, dentro de cada área, “¿estamos siendo costo efectivos?” (e.g. evitando desperdicios administrativos).
13. En la práctica, la gente expresa preferencias definidas por un conjunto mucho más amplio de objetivos públicos, por ejemplo, una distribución justa o el mantenimiento de fuerzas de paz en otros países. Aunque en teoría esto debiera ser compatible con la economía social tradicional, en la práctica las técnicas analíticas que este enfoque emplea raramente dan un reconocimiento adecuado a estas preferencias públicas (en contraste con su bien establecida capacidad para valorar los beneficios privados de consumir bienes y servicios no comerciales, como el cuidado de la salud). Por esta razón, las preferencias públicas para un Estado confiable, para el debido proceso y para el tratamiento justo raramente figuran dentro de las técnicas convencionales de toma de decisión.
14. Las preferencias públicas se forman socialmente en la familia, entre amigos y en el debate público. Una larga tradición de pensamiento político que se remonta a Platón, a través de Tocqueville hasta comentaristas contemporáneos como Robert Reich y Michael Sandel sostiene que el

- compromiso ciudadano en los asuntos públicos es deseable precisamente porque desafía y cambia las preferencias subyacentes.
15. Las preferencias también dependen de los comportamiento de los demás. Por ejemplo, uno podría apoyar un cambio hacia un sistema de transporte público diferente en la medida que los demás miembros de la comunidad también lo apoyen y estén dispuestos a utilizarlo. Las preferencias interdependientes de este tipo son comunes a lo largo de muchas áreas de política pública y deben ser resueltas a través de procedimientos colectivos que permitan que las aspiraciones públicas se formen, se expresen y reciban legitimidad. Un buen gobierno requiere que los ciudadanos y sus representantes revisen continuamente los valores y objetivos compartidos a través del proceso del debate público.
  16. La existencia de preferencias públicas amerita decir algo con relación a la explicación convencional de “fallas de mercado” para la acción estatal. Bajo este enfoque tradicional, el gobierno debería involucrarse solo en producir o comisionar la producción de bienes y servicios que el mercado halla difícil de proveer. Puesto de otra forma, la justificación para la intervención del Estado se basa en criterios objetivos: problemas técnicos en la producción de la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios a través del mercado (e.g. bienes públicos). Una perspectiva de valor público acepta esta justificación para la actividad del Estado pero va más allá al reconocer que los ciudadanos pueden querer que el Estado actúe para provocar o prevenir un determinado curso de acción aún cuando no se verifiquen los típicos rasgos de fallas de mercado. En otras palabras, este enfoque reconoce una justificación inherentemente subjetiva – o basada en valores – para la intervención estatal. Podría – por ejemplo – ser perfectamente posible para alguien crear un mercado razonablemente funcional para bienes o servicios controversiales – por ejemplo, el comercio de órganos humanos de países en desarrollo. De acuerdo a la economía social tradicional, esto llevaría a ganancias para ambos, compradores y vendedores. En estas circunstancias, la regulación estatal para reducir los límites de la actividad del mercado podría crear valor público, aunque la intervención no se origine en una falla del mercado.
  17. Además de ganar una mejor comprensión de las preferencias establecidas, el Estado también tratará de predecir y quitar sustento a actitudes y expectativas emergentes. En algunos temas, para cuando el público haya desarrollado una clara preferencia, los problemas podrían haberse ya presentado y sería demasiado tarde. Los líderes políticos preferirán identificar y evitar icebergs políticos antes de consultar a la ciudadanía como les gustaría que se repare el buque después que ha colisionado.
  18. Los líderes políticos querrán también influenciar y acomodar las preferencias públicas: existe, con base, valor en un líder que crea nuevas preferencias y las

satisface, en vez de simplemente atender las preferencias ya existentes (lo mismo es cierto en el sector privado: las compañías más exitosas anticipan e influyen las preferencias antes que simplemente responder a ellas). En efecto, existe evidencia que el interés público en temas específicos aumenta conforme los políticos enfocan su atención en ellos. La idea del político que influye sobre las preferencias tiende a dar lugar a preocupaciones sobre el paternalismo. Sin embargo, existen contrapesos poderosos (como las consideraciones electorales, la prensa libre y las instituciones de la sociedad civil) que probablemente evitarán que los líderes busquen imponer visiones que se aparten de la opinión popular. En cambio, los liderazgos políticos exitosos con frecuencia implican la utilización y el moldeamiento de los patrones de preferencias conforme estos empiezan a emerger.

### **Los componentes del valor público**

Esta sección desarrolla en mayor detalle algunos de los componentes claves del valor público, dividido en tres categorías amplias de: servicios, resultados y confianza. También subraya qué es lo que genera valor en estas áreas.

19. Existen muchas cosas que el Estado puede hacer que serán valoradas por el público. Pero todas las áreas importantes de valor se encuadran dentro de tres amplias categorías: servicios, resultados y confianza.

### ***El valor creado por los servicios para los usuarios***

20. Los ciudadanos derivan beneficios del uso personal de servicios públicos que son muy similares a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados del sector privado. Por ejemplo, los programas de la BBC no son inherentemente distintos de los programas con pagos de suscripción; algunos de los servicios de ventas de mercadería provistos por la Oficina Postal no son inherentemente distintos de aquellos provistos por otros comerciantes. Otros servicios públicos pueden no enfrentar competencia directa, pero sin embargo son usados o experimentados individualmente. Ejemplos de esto incluyen el sistema de salud, las escuelas, las universidades, las guarderías infantiles, los servicios sociales y los servicios de asistencia pública. Sea implícita o explícitamente, y aun cuando otros factores sean también crucialmente importantes, el público siempre hace una evaluación entre el costo de (por ejemplo) los servicios de salud y el nivel de servicio recibido.
21. En estas áreas, la satisfacción del usuario es crítica para el valor público. Probablemente, este es más el caso de un público más demandante y consumista, cuyas expectativas están influenciadas por su experiencia de los servicios privados. En el pasado se daba poca atención a la satisfacción de los

- usuarios – la mera existencia del servicio era considerada suficiente, y el público estaba con frecuencia agradecido sea cual fuese la calidad del servicio.
22. La evidencia sugiere que la satisfacción del usuario será probablemente influenciada por un amplio rango de factores, incluyendo:
- *El servicio al cliente:* Del sector privado sabemos que la manera como la gente es tratada por el personal figura apenas por detrás de la calidad y el precio del producto en la determinación de su satisfacción<sup>3</sup>.
  - *La información:* Existe una fuerte correlación ente la satisfacción con diferentes servicios y el nivel de información que la gente recibe sobre los mismos.
  - *La elección:* Existe evidencia que mejores niveles de elección pueden impulsar la satisfacción del usuario aun si estos no tiene un impacto claro sobre los resultados del servicio.
  - *El uso de servicios y la defensa:* El hecho que la gente use servicios específicos, en contraposición con solo haber oído de ellos a través de los medios de comunicación, resulta significativo en la determinación su nivel de satisfacción. La evidencia de que la gente cada vez más se inclina a confiar en aquellos cercanos a ellos más que en las instituciones, hace evidente que una herramienta potencial para impulsar la satisfacción lo constituye la defensa de consumidores por los usuarios del servicio.
23. Existe evidencia que la satisfacción es mayor en servicios considerados como importantes por los usuarios.
24. Los esfuerzos para mejorar los niveles de satisfacción debieran basarse en un entendimiento de la *importancia relativa* de los diferentes factores en relación a la satisfacción, así como en la manera en que ésta varía a lo largo de diferentes áreas de servicio. En la actualidad, existen enormes diferencias en nuestra comprensión de estos temas aunque, como el cuadro abajo lo indica, existen algunas enseñanzas útiles provenientes de otros países.

---

<sup>3</sup> Evidencia presentada por MORI en el seminario PIU sobre satisfacción pública (2000). Muchas agencias del sector público no tienen metas en como atender al público, aunque ello tenga una fuerte influencia en la satisfacción con el servicio. Por ejemplo, la Policía Metropolitana no tiene objetivos que se orientan al servicio a las víctimas o a los testigos. La fuerza podría alcanzar sus metas de tasas de arrestos y reducción de la criminalidad, pero aun presenciar una caída en la satisfacción si la gente objeta el servicio personal que recibieron.

### **Importancia Relativa – Investigación Canadiense**

La maximización del valor a través del servicio requiere una comprensión de qué es lo más valioso para el público en un servicio determinado. El trabajo del “Servicio Orientado al Ciudadano” del Gobierno Canadiense señala que cinco factores influyen el 72% de la variación en los niveles de satisfacción a través de todos los servicios. En orden de importancia, estos fueron:

- rapidez
- conocimiento del personal
- cortesía / comodidad
- pertinencia
- resultado

Sin embargo, este trabajo no discriminó entre servicios y allí probablemente se encuentra la diferencia de énfasis. Por ejemplo, la pertinencia de los procedimientos pueden ser vistos como más importantes en el servicio de justicia que en la mayoría de los demás servicios debido a las implicancias para la libertad individual, mientras que podríamos priorizar la eficiencia en un servicio de procesamiento de solicitudes de información.

25. Existe también evidencia que la ética y cultura de una organización son muy importantes en determinar la medida en la cual los servicios destruyen o crean valor. La extensa literatura sobre gerencia ofrece distintos modelos para comprender estas variables culturales en el desempeño: una distinción comúnmente usada es entre *cultura* (sistemas fundamentales de actitudes y creencias), *clima* (características comportamentales explícitas, e.g. como los gerentes tratan al personal) y *valores* (tomando una perspectiva individual antes que organizacional sobre las prioridades y motivaciones del personal). Todos estos aspectos están vinculados y pueden afectar el desempeño de una organización de servicio público y su habilidad de crear valor.

### ***El valor creado por los resultados***

26. El Estado ha buscado cada vez más enfocar su atención en los resultados. Los resultados genuinos son hoy vistos como mejores metas que las limitadas medidas de actividad o producto, las cuales corren el riesgo de ser distorsionadas. Un buen ejemplo es el uso de la mortalidad infantil como meta en países en vías de desarrollo. Esta meta de resultado captura un conjunto de otros factores; es claramente deseable; y es menos vulnerable al riesgo de distorsión por las agencias involucradas que otras medidas más limitadas (tales como número de vacunaciones).

27. Determinar el valor a través del impacto de medidas objetivas de resultado no es fácil. Puede involucrar complicadas (y cuestionables) evaluaciones de

causalidad: ¿fue la acción estatal X la causa del resultado social Y? En la mayoría de áreas existen aun diferencias considerables en nuestro entendimiento de cómo crear valor a través de resultados: o tenemos un conocimiento limitado de los que causa un resultado, o si tenemos una comprensión razonable de las causas, entendemos poco sobre la efectividad de las diversas herramientas de presión política. Sin embargo, a lo largo de un amplio rango de áreas de política, la sofisticación de las herramientas de política está mejorando de manera continua.

28. El hecho que el valor público pueda ser producido como un esfuerzo conjunto de ciudadanos y Estado es particularmente importante en el caso de los resultados. El Estado solo no puede producir una menor criminalidad y una mejor salud: las normas sociales de comportamiento son importantes. Por ejemplo, una mejor dieta y el ejercicio son tan críticos para los resultados de salud como la entrega de servicios. El cambiar estas normas puede constituirse en una de las más poderosas herramientas para un Estado que busca crear valor a través de resultados. Ha habido notables éxitos (tales como reducción en el manejo bajo los efectos del alcohol); pero falta entender como los Estados pueden de manera efectiva cambiar el comportamiento<sup>4</sup>, y en muchos casos el público aun sobreestima lo que el Estado puede y no puede hacer.

### ***El valor creado por la confianza/ legitimidad***

29. La tercera fuente de valor público es la confianza, legitimidad y confiabilidad. La confianza se ubica en el corazón de la relación entre ciudadanos y Estado. Es particularmente importante en relación a los servicios que influyen la vida y la libertad (salud y seguridad). Pero también importa para muchos otros servicios – incluyendo los servicios sociales y la educación. En estos casos, aún cuando se cumpla el servicio formal y las metas de resultado, una falla en la confianza podría destruir efectivamente el valor público.
30. Durante las décadas de los 80s y 90s se produjeron pérdidas severas de la confianza pública en muchas instituciones públicas, incluyendo el ejecutivo, el parlamento y el poder judicial. Crisis paralelas de confianza afectaron algunas compañías privadas. En algunos casos, las causas podrían encontrarse en las percepciones de que estas instituciones no desempeñaban sus tareas centrales muy bien. En otros casos, las percepciones de falta de integridad y compromiso ético fueron también críticos. Estas tendencias ahora parecen

---

<sup>4</sup> Las normas sociales pueden tener un valor independiente de su impacto sobre los resultados, y podría justificar el apoyo estatal por esta razón. Por ejemplo, tener un nivel básico de comportamiento predecible mejora el bienestar de todos. (Tener que planear constantemente por lo inesperado crearía grandes costos y una falta de control. El control sobre la vida de uno es un factor significativo en el bienestar).



estar moviéndose en la dirección opuesta; sin embargo, ellas son recordatorios de que ninguna institución pública debería dar por sentada su legitimidad.

31. Vivir en un Estado organizado abierto, democrático y justo ofrece beneficios adicionales a cualquier mejora que produzca en la calidad de las políticas medida por resultados. Alienta un sentimiento de pertenencia, reduce el resentimiento hacia las acciones del gobierno (legitimidad) y aumenta la confianza en que el Estado tomará con probabilidad las mejores decisiones.