

PLANIFICACIÓN Y RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

PLANNING AND SOCIAL RESPONSIBILITY IN CREATING PUBLIC VALUE

❖ *Lucrecia Aboslaiman*

Resumen: Entre todas las perspectivas desde las cuales se puede estudiar la planificación y responsabilidad social en la creación del valor público; una de ellas se centra en conocer cuánto incide el concepto de valor público en la planificación de la gestión pública y si la planificación se convierte en una construcción social y de bien común. También es necesario repensar la responsabilidad social del Estado con la creación de valor público compartido. La discusión sobre Responsabilidad Social Organizacional (RSO) no es reciente. Originada desde la perspectiva de las organizaciones privadas, mantuvo su enfoque inicial dirigido sólo a las responsabilidades económicas y legales, como lo describe Friedman (1970). Posteriormente, fue influenciado por la teoría de los *stakeholders* y ganó enfoques más integrales con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), ampliando las responsabilidades organizacionales con las dimensiones éticas y filantrópicas (Carroll, 1991).

Abstract: Among all the perspectives from which the aforementioned topic can be studied, one of them focuses on knowing how much the concept of public value affects planning and if planning becomes a social construction and a common good.

It is also necessary to rethink the social responsibility of the State with the creation of shared public value. The discussion on Organizational Social Responsibility (RSO) is not recent.

Palabras clave: Valor Público- Planificación-Responsabilidad Social

Key Words: Public Value- Planning-Social Responsibility

1. Introducción

En el Proyecto de Investigación del cual participo como miembro-investigador, abordamos “Las TIC como soporte del desarrollo de las políticas de Gobierno Abierto (GA) en municipios de la provincia de Córdoba: estrategias y acciones”.

Entre todas las perspectivas desde las cuales se puede estudiar el tema que nos convoca, una de ellas se centra en conocer cuánto incide el concepto de valor público en la planificación y si la planificación se convierte en una construcción social y de bien

Artículo recibido el 10/8/2021 – aprobado para su publicación el 28/10/2021.

❖ Doc. por Concurso de la Asig. “Introducción al Derecho”. Doc. y autora de la materia opcional: La condición humana y el derecho. Doc. invitada de la mat. opc: D. Público Municipal. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora-Categorizada III por Secyt-Nación. Diplomada en Educación y Cs. Sociales. Universidad Nacional de Entre Ríos. Diplomada en Diploma Superior y Programa de Actualización en Docencia Universitaria. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, CLACSO. Evaluad. de Proy. de Extensión. Res. Rect. N°481/19. Integ. de C. para Armar. E-mail: lucrecia.aboslaiman@unc.edu.ar

común. También es necesario repensar la responsabilidad social del Estado con la creación de valor público compartido.

La discusión sobre Responsabilidad Social Organizacional (RSO) no es reciente. Originada desde la perspectiva de las organizaciones privadas, mantuvo su enfoque inicial dirigido sólo a las responsabilidades económicas y legales, como lo describe Friedman¹. Posteriormente, fue influenciado por la teoría de los *stakeholders* y ganó enfoques más integrales con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), ampliando las responsabilidades organizacionales con las dimensiones éticas y filantrópicas (Carroll, 1991).

En el ámbito de las organizaciones públicas, no existe una secuencia clara de definiciones. Desde el concepto inicial de responsabilidad básica del Estado, que es la protección social, no se generó ninguna herramienta, teoría o modelo de gestión y no se desarrolló la responsabilidad social de los organismos públicos, ahora denominada Responsabilidad Social del Estado (RSE), relacionada con las estrategias de gobierno (Lombardo; D'orio, 2012). Además, la creación de valor, denominada *Valor Público* (VP), se desarrolló con características inherentes a la elaboración de políticas públicas, desconociendo elementos más prácticos de gestión (Mintrom-Luetjens, 2017).

No existe una sucesión de incrementos y conexiones conceptuales en el recorrido del conocimiento gerencial sobre responsabilidad social en las organizaciones públicas. Se destaca la generación de ideas aisladas, con una desconexión en la adición de nuevos significados, en las que las estrategias públicas no están ligadas a la responsabilidad de las instituciones públicas y el VP no se considera un resultado de la RSE.

Por tanto, el desafío es llenar este vacío conceptual y que el desarrollo del conocimiento gerencial en el sector público se equipare al de las organizaciones privadas.

Así, al buscar responder “¿cómo se puede restablecer la responsabilidad social estatal desde una perspectiva gerencial?”; se propone desarrollar un *marco* de gestión pública, basado en la Creación de Valor Compartido. El uso de VPC se justifica porque es el modelo más reciente que aborda la responsabilidad social, permitiendo la equiparación conceptual entre las perspectivas pública y privada.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se desarrolló un ensayo teórico para discutir las posibilidades del sector público en la creación de valor compartido a través de las definiciones operativas que involucran VPC, incluyendo el *marco* y sus aplicaciones.

Se cree que los análisis realizados pueden brindar información para que las acciones gubernamentales generen valor público y beneficien a grupos en situación de vulnerabilidad. Estos beneficios resultan de una administración receptiva, que tiene la ética como principio básico de la gestión de los recursos públicos y que orienta estratégicamente la planificación de las políticas públicas. Así, se cree que los conceptos vinculados a VPC pueden ser re-especificados desde la perspectiva de las organizaciones gubernamentales y que su uso puede contribuir a la generación de una estructura conceptual en la teorización de gestión sobre RSE.

¹ FRIEDMAN, Milton (1970). *La responsabilidad social de las empresas es incrementar sus beneficios*. Artículo publicado por el New York Times, 13 de septiembre de 1970, New York, pág. 17.

2. Valor Público Compartido

Respecto a compartir la creación de valor, originalmente enfocado en la perspectiva de las organizaciones privadas, el VPC se lo define como un conjunto de políticas y prácticas operativas que aumentan la competitividad de una empresa y simultáneamente contribuyen al fortalecimiento de las condiciones económicas y sociales en las comunidades en las que opera (Kramer-Pfitzer, 2016); Porter-Kramer, 2011: 32-34²).

Inicialmente, el VPC estaba compuesto solo por conceptos ampliamente difundidos en el campo gerencial, como la formación de *clusters*, la cadena de valor y la sustentabilidad.

Posteriormente, su formación se amplió en el trabajo de Porter et al. (2011) y Kramer y Pfitzer (2016) con la inclusión de mecanismos para evaluar la creación de valor compartido y con discusiones sobre su impacto *colectivo* (*impacto colectivo* - IC), respectivamente.

En VPC, los valores se derivan de la conexión entre valor económico y financiero y progreso social. Esta vinculación resulta de negocios que generan beneficios con el propósito de resolver externalidades negativas que han sido ocasionadas en el tiempo por negligencia pública o por la acción de organizaciones privadas, como pobreza, desigualdad, hambre, contaminación, entre otras (Porter-Kramer, 2011:32-34³; Wójcik, 2016:32-55⁴).

3. Niveles de creación de valor compartido

Desde una perspectiva operacional, la creación de valor compartido ocurre en tres niveles: (1) revalorización de productos y mercados; (2) redefinir la productividad en la cadena de valor y (3) apoyar el desarrollo de *clusters* locales (Porter, 2011:32-34⁵; Kramer-Pfitzer, 2016: 80-89⁶). Desde la perspectiva de VPC, la redefinición de la productividad en la cadena de valor tendría características ligadas a la sostenibilidad, teniendo como idea central los ajustes en las operaciones, desde la adquisición de insumos hasta la distribución de productos, favoreciendo las economías locales y el abastecimiento de materias primas de empresas con certificados ambientales para crear valor compartido. De esta forma, las organizaciones reducirían las externalidades aumentando la calidad del producto, maximizarían la eficiencia de la producción y reducirían sus costos derivados del pago de tarifas o multas por el uso de insumos ambientalmente dañinos.

² PORTER, Michell; KRAMER, Michell (2011). *Creación de valor compartido*. Harvard Business Review, enero - febrero, págs. 1-17.

³ PORTER, Michell; KRAMER, Michell (2011). Op. Cit.

⁴ WÓJCIK, Sean (2016). *En qué se diferencia la creación de valor compartido de la responsabilidad social empresarial*. Revista de Gestión y Administración de Empresas, v. 24, n. 2, págs. 32-55.

⁵ PORTER, Michell. y col. (2011). *Medir el valor compartido: cómo desbloquear el valor vinculando los resultados sociales y comerciales*. En: Revista Harvard Business Review en español. Enero – Febrero 2011. Páginas 32-34

⁶ KRAMER, Mark; PFITZER, Mark (2016). *El ecosistema del valor compartido*. Harvard Business Review, vol. 94, n. 10, págs. 80-89

4. Relación del Valor Público, el Estado y la Responsabilidad Social Organizada

Cuando se relaciona con VPC, el Impacto Colectivo (IC) se basa en la idea de que los problemas sociales surgen y persisten debido a una compleja combinación de acciones y omisiones de organizaciones en todos los sectores. Por lo tanto, solo pueden resolverse mediante esfuerzos coordinados entre empresas, gobierno, organizaciones no gubernamentales, miembros de las poblaciones afectadas o cualquier otro grupo de *interés*. Este tipo de esfuerzo conjunto cambiaría el funcionamiento de un sistema de error y crearía lo que se denomina un “ecosistema de valor compartido” (Kramer-Pfitzer, 2016). La pregunta sería si el Valor Social Compartido es posible en el sector público. Para ello debemos afirmar que el desarrollo de un *marco de gestión* para el sector público que utiliza VPC puede llevar a la siguiente pregunta: ¿el Estado es capaz de crear valor compartido? Sin embargo, para responder a esta pregunta, es necesario discutir algunos conceptos.

La Responsabilidad Social Organizada (RSO) no muestra una evolución bien definida en la esfera pública, sin embargo, existen algunas equivalencias conceptuales en relación a lo privado (Lombardo-D'orio, 2012).

Así, para el Estado, la protección social es la fuente de responsabilidad, seguida de la RSE, mientras VP sería el concepto más reciente, aunque no se deriva de los anteriores.

Por definición, la protección social se entiende como el mantenimiento de los derechos básicos de la población y tiene como objetivo minimizar la vulnerabilidad a través de la salud, la educación, la seguridad, entre otras áreas (Lombardo-D'orio, 2012:91⁷). Entre sus características, la ética se destaca como base para la elaboración y dirección de políticas públicas, así como para la asignación de recursos financieros vinculados a su ejecución (Plagerson-Ulriksen, 2016). La RSE es un complemento de la protección social, que ocurre como un comportamiento proactivo de la administración pública, apoyado en normas legales, para mitigar las externalidades negativas que afectan a la sociedad (Lombardo-D'orio, 2012). Está conformada por aquella que atiende las demandas de servicios sociales, considerando la necesidad de redefinir la forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos y su rol de liderazgo frente a otras formas de organización (Betancourt, 2012). Las acciones de RSE deben tener un carácter informativo, mostrando a la población el origen de estas externalidades para ayudar a proteger a las generaciones actuales y futuras (Lombardo-D'orio, 2012).

Una característica destacada de la RSE es también el principio ético de la acción pública, ya que existe una implicación voluntaria de la responsabilidad de los gestores públicos que va más allá de las obligaciones legales, pero sin cuestionarlas (Betancourt, 2012; Frunza, 2011). En lugar de que los gestores públicos se involucren en las posibilidades electorales con propuestas de corto plazo que brinden la formación y fortalecimiento de *lobbies*, deben adoptar medidas de largo plazo para minimizar las externalidades negativas (Lombardo; D'orio, 2012).

De esta forma, podrán crear y ejecutar políticas públicas que atiendan necesidades sociales reales con estricta responsabilidad, fortaleciendo la gestión pública y legitimando sus acciones. Otro punto a destacar es la naturaleza no estratégica de la RSE. Esta característica resulta de la exclusión de los organismos públicos en la elaboración de modelos específicos de gestión estratégica (Johanson-Pekkola-Husman,

⁷ LOMBARDO, Ricardo; D'ORIO, Gregorio (2012). *Responsabilidad social empresarial y estatal: una perspectiva de largo plazo*. Economía moderna, v. 3, n. 01, pág. 91.

2017:16⁸; Lombardo-D'orio, 2012). Sin embargo, la gestión pública puede relacionarse con conceptos tradicionales de estrategia, con orientación a resultados (Johanson-Pekkola-Husman, 2016; Martins, 2005).

Podemos afirmar que el valor público tiene su origen en los trabajos de Moore (1998) y se popularizó en las discusiones sobre estrategia en la gestión pública. Desde entonces se ha relacionado con otros temas, entre ellos la gestión estratégica de las organizaciones públicas, la teoría de los *tomadores de decisiones*, la cadena de valor y la sostenibilidad, pero su desarrollo no está relacionado con la RSE, ya que no tiene un carácter estratégico.

5. Profundización del concepto de valor público que atraviesa nuestro Proyecto de Investigación

Antes de analizar cada uno de los párrafos, volvemos a señalar cómo el concepto y la realización de *valor público* es estructurante de los objetivos y finalidades del proyecto, así mismo, lo atraviesa conceptual y metodológicamente en todos sus aspectos. Expresa nuestro Proyecto:

- El principio de Tecnología e innovación, se refiere a que los gobiernos deben asegurar a los ciudadanos el acceso abierto a las nuevas tecnologías como motores de la innovación para soluciones creativas a los problemas de *carácter público*, lo cual incluye el concepto de *valor público*.

-Según la Carta Iberoamericana, el Gobierno Abierto es el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e involucrando a la ciudadanía en las políticas públicas, con el propósito de fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y *el bienestar colectivo* en el que está comprometido el concepto de *valor público*.

-Se trata de facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas; como así también la generación de espacios de colaboración entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para diseñar y producir valor público (Ramírez-Alujas, 2012).

-Desde el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, 2011), una iniciativa multilateral que involucra a un gran número de países de todos los continentes; pudieron lograr diversos niveles de progreso en procura de generar plataformas innovadoras para fomentar la colaboración cívica a fin de crear valor público en la planificación, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas y servicios públicos.

-El nuevo tipo de ciudadano se caracteriza por su mayor capacidad crítica y grado de organización que demanda participación sobre las decisiones políticas, y en la generación de soluciones para los problemas y necesidades de su ciudad, provincia o región. Éste es el cambio de paradigma al que hicimos referencia. Éste representa una transformación del rol del ciudadano en el sistema político, que pasa de ser un actor secundario *para convertirse en un generador de valory conocimiento; comprometido*

⁸ JOHANSON, Jan; PEKKOLA, Elias; HUSMAN, Paivi (2017). Programa de gobierno como estrategia: la experiencia finlandesa. *Ciencias administrativas*, vol. 7, n. 2, pág. 16.

con los asuntos públicos. En la participación y toma de decisiones del ciudadano se construye el valor público y se integra *el nuevo paradigma el valor público*.

Pero, es necesario subrayar que este activismo cívico se potencia gracias a la utilización de las redes y tecnologías digitales, que permite emerger a la superficie del debate público con particular fuerza y capacidad de ejercer presión en la agenda de los problemas y generando *valor público*.

-El concepto de *Valor Público* es un concepto fue introducido en 1995 por Mark Moore como un enfoque destinado a trazar “una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público”⁹. Se propone, entonces, cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública orientado hacia una acción eficaz y eficiente conforme a objetivos políticos de los gobiernos y desde una perspectiva centrada exclusivamente en la administración pública (en lugar de actuar de modo similar al de la empresa), y cuyo resultado ha sido frecuentemente, la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos. Por el contrario, Moore propone que los recursos públicos generen valor tal como lo hace la empresa privada lo que requiere la inclusión de la perspectiva de los ciudadanos desde la planificación e implementación de las políticas públicas con la finalidad de materializar beneficios sociales que sean percibidos por los propios destinatarios, al igual que lo haría el consumidor o usuario de un producto o servicio.

El valor público se define como los resultados de una mayor eficiencia y eficacia que se entregan a los ciudadanos a través de la acción del gobierno (Mintrom-Luetjens, 2017; Moore, 1998; Shareef, 2014). Es decir, en la medida en que la administración pública elige estratégicamente qué políticas públicas crear y las entrega para que sus efectos generen beneficios reales a la sociedad, hay un resultado positivo con la generación de valor público. El proceso de generación fotovoltaica sigue la perspectiva sistémica común, con *insumos*, procesamiento, *producción* y *resultados* cuantificables (Bryson-Crosby-Bloomberg, 2014; Moore, 1998). Algunos autores como Alford (2014), Al-Raisi y Al-Khoury (2010) y Dumay (2014) describen estos procesos a segmentos específicos, nombrando la cadena de valor *pública* como *cadena de valor pública* y adaptándolos a diferentes realidades.

La cadena de valor pública es la descripción de un conjunto de procedimientos en los que se agrega valor a través de la acción del Estado. Estas acciones pueden ser exclusivas de la administración pública o pueden involucrar alianzas con otro tipo de organizaciones en la coproducción de servicios públicos. La importancia de esta descripción reside en que permite verificar dónde se destruye o se estanca el valor, lo que permite la revisión y replanificación (Benington-Moore, 2011; Moore, 1998).

Otro punto importante en esta discusión es la búsqueda del Estado por legitimar sus acciones, involucrando *la* gestión de los *actores* y el rol del liderazgo público. En cuanto al liderazgo, la generación de energía fotovoltaica resulta de que los gestores públicos desarrollen políticas públicas que aseguren garantizar el interés público (Benington-Moore, 2011; Stoker, 2006). Esto requiere que las políticas públicas estén alineadas con los intereses de los *actores* a los que se dirigen, involucrándolos con formas integradas de participación y aprovechando sus experiencias (Mintrom-Luetjens, 2017).

El carácter democrático e inclusivo de *la* participación de los *interesados* sería la característica que incidiría en la legitimidad de las acciones del Estado, certificando

⁹MOORE, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.

que realmente se atiende al interés público y reduciendo la posibilidad de oportunismo electoral. A partir de esto, se puede relacionar la creación de VP con la ética, ya que el carácter racional de la creación de políticas públicas generaría un ambiente político estimulado por el comportamiento ético de los gestores públicos, favoreciendo el intercambio de los valores creados (Sami, et al., 2016).

Si bien la literatura no relaciona la VP con la protección social y la RSE, algunos atributos son comunes a los tres conceptos, que pueden entenderse como supuestos para la generación de nuevas ideas basadas en la responsabilidad social organizacional pública. El primer supuesto es que la ética es fundamental para el Estado como elemento importante para orientar y legitimar sus acciones. Asimismo, otras características pueden asociarse entre sí porque tienen similitudes, como la sostenibilidad con la reducción de la vulnerabilidad y el suministro de información a los *actores* con su involucramiento en la elaboración de políticas públicas.

Debido a la complementariedad entre protección social y RSE, ambos formarían un solo paso en la evolución de responsabilidad social organizada, ya que sus definiciones no implican el desuso o exclusión del concepto más antiguo en relación al más nuevo. Tampoco se verifica que uno cubra las características del otro mediante la adición de nuevas responsabilidades al Estado.

Por otro lado, las características del *valor público*, incluyen las referidas a protección social y responsabilidad social del Estado. En este caso, promover la sostenibilidad es una forma de mantener los derechos fundamentales (Andrew, 2013; Cenci-Burmann, 2013; Cartman, 2015; Tzagkarakis et al., 2017) y de reducir vulnerabilidades (Goklany, 2007; Cavalcante, 2013), mientras que la participación de los *actores* en la elaboración de políticas públicas también tiene la función de brindar información (Benington-Moore, 2011; Stoker, 2006).

Este alcance, seguido del mantenimiento de una estricta responsabilidad y ética del Estado en las acciones estatales, formaría conexiones conceptuales. Mientras que la inclusión de otras características, como las derivadas de la gestión estratégica, la visión sistémica y la búsqueda de legitimación, implicaría nuevas responsabilidades para el sector público, constituyéndose como una nueva etapa de la *responsabilidad social organizacional*.

El segundo supuesto se caracteriza por el uso de la sostenibilidad como principios en la elaboración de políticas públicas, mientras que el tercer supuesto se refiere a la participación democrática de los *actores* en las acciones públicas.

La única característica que no es común o similar a los tres conceptos es la Cadena de Valor Público (*Public Value Chain - CVP*), que es exclusiva de VP. Sin embargo, al comparar su definición con la de CSV, existe una restricción en la entrega de valor.

Como se puede observar en los trabajos de Alford (2014), Al-Raisi y Al-Khoury (2014) y Benington y Moore (2011), el *valor público compartido* todavía utiliza la definición de Porter (2011), en la que el valor se entrega solo al final de todos los procedimientos y pasos adicionales, mientras que en los trabajos más recientes de Porter y Kramer (2011) y Porter et al. (2012) el valor se puede entregar en todas las etapas y procedimientos de la cadena. Esta restricción implica una limitación significativa de VP en relación a la *creación de valor social* porque no se comparten valores que no se deriven de una política de entrega integral pública, reduciendo los efectos positivos de las acciones gubernamentales y haciendo menos participativa la participación de los *actores*.

De esto se desprende que la necesidad de equiparar al público y privado, además de teórico y conceptual, también forma parte de este aspecto gerencial, cuya entrega de valor no podía limitarse al final de la cadena. Al proponer el estado de Creación de Valor Público Compartido (S-CSV), también se propone establecer un nuevo marco de *responsabilidad social organizacional* para el sector público con el objetivo de crear y compartir VP en las distintas etapas y procedimientos de cadena de valor público.

Considerando que S-CSV utiliza CSV como base para el emparejamiento conceptual entre los diferentes sectores, la siguiente sección de este trabajo describe las principales definiciones y características relacionadas con el modelo privado, de manera que exista la comprensión necesaria para el desarrollo del *marco* público en secciones más tarde.

De manera tal que el valor público (Ramírez y Dassen, 2014) se nutre del propósito de fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas. Esto implica desarrollar en cuánto incide el concepto de valor público en la planificación y si la planificación se convierte en una construcción social y de bien común.

-Una política de Gobierno Abierto requiere del trabajo de colaboración entre las instituciones gubernativas, los ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil para tomar decisiones consensuadas y asumidas en forma colectiva. Aquí cabe preguntarse cómo se construye un valor consensuado, entre quienes y en qué nivel de igualdad.

- La finalidad de esta política de acuerdos, es restablecer la credibilidad y confianza en las *instituciones* de gobierno y fortalecer la calidad institucional de la democracia y, a la vez, establecer “gobiernos más eficientes, eficaces y transparentes en apoyo de los procesos de reforma del Estado y modernización de los servicios públicos” (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2011). Nos preguntamos aquí qué rol y qué incidencia tiene el valor público en dicha credibilidad.

- Teniendo en cuenta el pormenorizado estudio que citamos y las recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), se puede afirmar que los compromisos firmes de los países de la región han estado signados por los graves niveles de deterioro en los niveles de confianza de los gobiernos e instituciones representativas retroalimentadas con las denuncias, investigaciones y procesos judiciales sobre delitos de corrupción. Es comprensible, por tanto, que los esfuerzos de los Estados hayan priorizado aquellas iniciativas que fueran sensibles a los reclamos de la ciudadanía por mayor transparencia sobre los actos de gobierno y manejos financieros, posibilidades de control y rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, subordinando el diseño y puesta en prácticas de iniciativas de carácter más inclusivos, participativos y abiertos en la elaboración, creación e implementación y seguimiento de los planes de acción (MRI Chile, 2014). Posiblemente, en la generación de políticas transversales relacionadas con el Estado en red, solo estamos en el campo de las promesas, sin experiencia previa; o lo que es peor, ante una ausencia de compromisos. Es de suma transcendencia tener en cuenta en qué medida la importancia de la credibilidad, la transparencia y la confianza son constitutivas del *valor público* que nos compromete a todos porque es de carácter social.

-Sin duda que promover la participación ciudadana hacia grado de involucramiento más proactivos, es un proceso que requiere un cambio gradual de cultura política y prácticas habituales que permitan una *internalización de los valores* y procedimientos que la

hagan posible y eficaz. El modo de comenzar a transitar ese proceso es mediante campañas de sensibilización, promoción, publicidad y difusión del modelo de gobierno abierto tanto al interior de la propia administración como de la misma sociedad civil. Si bien se ha avanzado en lo que hace al acceso a la información, se requiere de medidas de transparencia activa e información útil como también las que permitan una reducción de las brechas digitales. Esto último es un problema que debe ser considerado tan importante como la alfabetización tradicional e lapoblación. Los valores son constitutivos de la cultura por lo cual forman parte de un proceso cultural que incluye los modos de sentir, pensar y valorar de una sociedad. Esto está ligado con procesos de educación sin lugar a duda que permitan dicha formación.

- Por eso, reiteramos lo que ya señalamos, son los gobiernos municipales, por su proximidad con la realidad que viven los vecinos, los que pueden desplegar más eficazmente medidas de Gobierno Abierto, involucrando en las acciones públicas a los mismos ciudadanos, tanto en las etapas de diagnóstico, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación (Ramírez Alujas-Dassen, 2016:40-41¹⁰).

Queda claro que el concepto y la concreción de *valor público* debe estar presente en todas estas etapas que incluyen a mi criterio a al Gobierno también.

-El Gobierno Abierto no sólo tiene una dimensión tecnológica, por cierto esencial, sino también otras de carácter político y cultural que no deben ser soslayadas, ya que la Administración Pública debe afrontar una profunda transformación de su cultura organizacional para estar en condiciones de asumir, con mentalidad abierta y aptitud conveniente, las amplias posibilidades que se abren a la participación ciudadana, a la transparencia de los procesos burocráticos y a la disponibilidad de información para la toma de decisión y la elaboración y evaluación de políticas públicas. Esto revela qué importante es la dimensión cultural en la construcción y consolidación del Gobierno Abierto. Una dimensión cultural que no sólo incluye valores, sino también principios ético-jurídicos.

- Las posibilidades de participación ciudadana en una democracia digital presuponen la posesión de un conjunto de competencias y capitales (culturales, simbólicos, económicos, sociales), tales como la presencia en la red, uso de lenguajes y habilidades específicas (habilidades cognitivas, instrumentales y técnicas para su manejo), que son indispensables para formar parte de esta comunidad virtual.

Garantizar la igualdad de acceso a campo virtual se convierte en una exigencia para los gobiernos en todos los niveles si tienen como política constituirse en gobiernos digitales o electrónicos. Para ello deben aplicarse políticas que reduzcan a niveles aceptables la brecha digital que obstaculiza la materialización de una democracia digital inclusiva; pues los gobiernos no pueden estar aislados en una comunidad con la que no se puede vincular por medios de las tecnologías de información y comunicación (TICs) en el escenario de una política globalizada.

Resulta evidente cómo la dimensión cultural va a adquirir relevancia y los valores culturales dentro de ella para compatibilizar con una política globalizada.

Consideramos que éste puede ser el concepto de *valor público* aplicado a todas las etapas, tanto de diagnóstico, como de planificación, entre otras.

¹⁰ RAMÍREZ Alujas, Álvaro; DASSEN, Nicolás (2016). “Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, Nota Técnica N° IDB-TN-998, BID.

-Los interrogantes acerca de las TICs y su relación con la *democracia sustantiva* (garantía de ejercicio de los derechos) con los de una democracia digital de tipo procedimental, vinculada a la noción de *gobierno abierto*. Este modelo se inspira no sólo en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de sus actos de gobierno ante el control y juicio de la ciudadanía, más allá de las instancias electorales, sino también en las virtudes de la *participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos* (en “ágoras” virtuales), mediante la admisión de sus demandas e iniciativas. Este concepto de democracia digital supone condiciones como el acceso libre, abierto y gratuito a la información; los mecanismos necesarios para el libre, abierto y gratuito acceso a la información; los mecanismos necesarios para el empoderamiento del ciudadano frente a las instituciones públicas representativas. Esto es sumamente importante, el *valor público* es fundante en la democracia sustantiva para después fundarlo en el gobierno abierto.

Entre los objetivos del proyecto se encuentra el de: - Observar las acciones que los municipios proveen para salvar *la brecha digital* que afecta a los sectores sociales que están en la periferia o fuera de la comunidad virtual, lo que nos demuestra cuánto influye y colabora la construcción del valor público para que esa brecha desaparezca. Conceptos de igualdad, inclusión, alfabetización, concientización, compromiso y transparencia son nociones fundamentales en la desaparición de dicha brecha.

6. Estado de creación de valor público compartido

Los conceptos presentados y discutidos previamente apoyan la propuesta y desarrollo del *marco de gestión* del sector, estando este apartado dedicado a su desarrollo. Sin embargo, antes de presentarlo, es necesario responder a una pregunta: considerando la naturaleza de CSV y PV, ¿es posible realizar una intercepción entre modelos que entregan valores diferentes?

Aunque la noción de valor CSV se debe a una relación entre beneficios progreso económico y social, mientras que el que se origina en la energía fotovoltaica son beneficios sociales derivados de la eficiencia pública, la combinación utilizó la operacionalización del modelo privado para hacer aplicable al modelo público, no considerando un “cruce” de valores, sino adaptaciones y sustituciones para la generación del *marco*. Por lo tanto, se mantuvo la estructura operativa del CSV con los niveles y el mecanismo de evaluación, pero se re-especificaron las definiciones originales para el contexto al que se destinan. De esta forma, se han modificado los valores sociales y económicos de la fotovoltaica y se ha cambiado la cadena de valor a un modelo de PVC que también cubre la valoración del valor compartido.

Inicialmente, el *marco* se denominó Creación de Estado de Valor Público Compartido (S-CSV). Su objetivo es permitir que las acciones del gobierno creen valor público compartido y beneficien a un amplio grupo de *actores* porque se encuentra en una situación de vulnerabilidad. Estos beneficios resultan de una administración receptiva, que tiene la ética como principio básico de la gestión de los recursos públicos y que orienta estratégicamente la planificación de las políticas públicas.

Para cumplir su objetivo, el *marco* tiene definiciones integradas entre sí. La primera definición consta de los niveles S-CSV, que son: (1) reevaluación de los servicios públicos; (2) creación de la cadena de valor pública compartida; y (3) apoyo para el desarrollo de impacto colectivo. Los niveles también forman un conjunto acumulativo de pasos, como en CSV. Al avanzar en los niveles, la administración

pública crea más valor público compartido y beneficia a un mayor número de *partes interesadas*. Analizaremos brevemente los niveles especificados, sus objetivos, los resultados esperados para la sociedad y los autores que sustentan las definiciones.

El primer nivel se enfoca en la creación de servicios que realmente se relacionen con las necesidades reales de las comunidades y con la extinción de las razones que provocan el mantenimiento de la vulnerabilidad, haciendo la planificación pública más receptiva con la participación de los *actores*.

La revalorización de los servicios públicos responde a las propuestas de Osborne, Radnor (2013), Osborne et al. (2014). Por lo tanto, no involucrarían a una sola organización, y deben entenderse como sistemas que dependen de la construcción de relaciones, innovan para ser más eficientes y efectivos y su sustentabilidad resulta de la transformación del conocimiento del usuario y el profesionalismo en su entrega.

Destaca la coproducción como aspecto a considerar en la elaboración de los servicios públicos. Aunque es tratado por Osborne et al. (2014) como una característica estricta, y su aplicación puede verse en el trabajo de Hidemann, Nasi y Saporito (2017), que en este trabajo se entiende como opcional, abarcando aspectos más amplios de interacción entre personas y procesos en la prestación de servicios, como las disposiciones de Alford (2014).

Esta elección se justifica por el hecho de que algunos servicios necesitan conocimientos especializados para ser producidos y las partes interesadas pueden no tenerlos. Sin embargo, esta no puede ser una razón que limite por completo la posibilidad de participación de las personas, como en el suministro de información.

El segundo nivel, la creación de la cadena de valor público compartido, mantiene la dinámica sistémica presentada por Bryson, Crosby, Bloomberg (2014) y Moore (1998). Sin embargo, la creación de valor no se deriva sólo de la prestación de los servicios públicos, que se diferencian de los trabajos de Al-Raisi y Al-Khoury (2010), Benington y Moore (2011), Dumay (2014), Moore (1998), Sotelo Maciel (2012) y Spano (2009).

Las principales características que hacen que este *PVC* sea diferente de otras cadenas de valor públicas son las formas de interacción de las *partes interesadas* con la elaboración y prestación de servicios, que se realizan a través de la creación y coproducción. La misma, además de ser una creación conjunta, corresponde a la generación y valor de las interacciones y el establecimiento de una relación entre diferentes actores (Grönroos, 2011). En el caso de S-CSV, la creación se da a partir de las interacciones entre la sociedad y la administración pública para generar VP en los servicios públicos. Está presente en la primera etapa de la cadena en la preparación y planificación de actividades, procedimientos y procesos, previa a la prestación de servicios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre a nivel de revalorización de los servicios públicos, es indispensable en la primera etapa del segundo nivel y es intrínsecamente vinculado a la preparación de la sociedad y la administración pública para la siguiente etapa. A medida que se realiza la planificación y se requiere algún tipo de elaboración, se hace una preparación que antecede a la producción, para que se puedan adquirir nuevos conocimientos, se pueda construir la infraestructura necesaria para el servicio, se pueda emplear a personas de la comunidad, entre otras acciones que implican la creación de valor público compartido.

La coproducción comprende la producción conjunta de políticas, acciones y servicios por varios actores, siempre que sea de interés público (Ronconi-Debetir-

Mattia, 2011). Sus objetivos son mejorar la calidad de los servicios utilizando la experiencia de consumo de los usuarios y la implicación de los *stakeholders* en la gestión de los servicios, de forma que exista un control de la sociedad en los *productos* de la cadena (Osborne; 2014).

Al estar presente en la segunda etapa de la cadena, la coproducción se da después de la co-creación y preparación, caracterizada por la producción conjunta de servicios entre el Estado, la sociedad y otros *actores*, cuando es necesario. Su propósito conjunto es ejecutar y controlar las actividades de manera democrática, eficiente y eficaz.

La tercera etapa es similar a los mecanismos de evaluación de CSV. Se basa en Moore (1998) y se denominó evaluación de servicios, que comprende cuatro procedimientos: (1) evaluación de actividades, procedimientos y procesos mediante la medición del desempeño, cargas de trabajo y seguimiento de la productividad mediante indicadores; (2) evaluar la eficiencia y la eficacia midiendo los *resultados*; (3) evaluación de los beneficios sociales mediante el uso de indicadores sociales e instrumentos cualitativos y (4) evaluación de la satisfacción de todos los *actores* involucrados en las etapas de la cadena con énfasis en los usuarios de los servicios prestados.

El apoyo al desarrollo del impacto colectivo, el tercer nivel de la S-CSV, consiste en el esfuerzo de la administración pública por crear las condiciones para que múltiples organizaciones resuelvan problemas sociales específicos y evalúen sus resultados utilizando métricas similares y comparables. Estas condiciones pueden derivar de programas, proyectos u otras acciones de la propia administración pública dirigidas a atender regiones o grandes grupos de personas vulnerables.

De manera similar a la perspectiva privada de CSV, el desarrollo del tercer nivel también depende de las cinco condiciones para el *impacto colectivo* descritas por Kania y Kramer (2011), y Hanleybrown, Kania y Kramer (2012) y que fueron presentados anteriormente. Como la S-CSV se basa en el rescate de la estricta responsabilidad del Estado, la formación de *clusters* para generar beneficios económicos privados a través de la RSE no es su directriz. Sin embargo, se pueden establecer alianzas con organizaciones privadas, siempre que estén coordinadas por la administración pública.

La importancia gerencial de la S-CSV radica en la perspectiva sistémica y secuencial de creación y coproducción, distinguiéndola de modelos y propuestas anteriores, ya sea para organizaciones privadas o públicas.

La combinación de co-creación y coproducción en una misma cadena de valor proporciona la entrega de *valor público* en todas las etapas de la elaboración de un servicio o política pública en general, y esto va acompañado de la diferente implicación de los *actores* públicos, que no se apega a etapa final de la cadena. De esta manera, la S-CSV puede generar un ecosistema de valor público compartido para combatir el comportamiento del Estado social, ambiental y económicamente perjudicial para la sociedad.

7. Aplicaciones S-CSV

Las aplicaciones de S-CSV están relacionadas con la reducción de vulnerabilidades, principalmente las provocadas por externalidades. La estructura basada en la CSV a través de niveles y etapas garantiza un aumento gradual en el alcance de los beneficios

de los servicios públicos u otras políticas que pueden enmarcarse en una misma perspectiva, sin restricciones de áreas o segmentos para su uso.

El primer nivel, reevaluación de los servicios públicos, está dirigido a acciones de menor alcance y dirigidas a pequeños grupos de personas vulnerables. La participación de la sociedad a través de la cocreación permite el involucramiento democrático entre los *actores* y no limita el desempeño de quienes no son de la administración pública para reportar sus necesidades reales para la creación de VP, sino que los involucra en la creación conjunta de soluciones y en la evaluación de servicios.

Las acciones relacionadas con el primer nivel se pueden ver en los trabajos de Hiedemann, Nasi, Saporito (2017) y Hänninen (2012). Incluso en interacciones con grupos pequeños, se forman redes de diálogo para efectuar colaboraciones. En algunos casos, se puede invitar a las *partes interesadas* a colaborar en la resolución de problemas que no les afectan directamente, pero porque tienen las habilidades para hacerlo (Hänninen, 2012). La formación de estas redes de diálogo tiene como objetivo capturar los valores no monetarios necesarios para las políticas públicas, actividades y servicios que resultarán en la creación de *valor público* (Hänninen, 2012). Todo el proceso de creación de este nivel permite generar impactos concretos sobre la satisfacción de los participantes y la cultura de colaboración en la sociedad (Hiedemann-Nasi-Saporito, 2017).

El segundo nivel, la creación de la cadena de valor pública compartida, expande la generación de energía fotovoltaica al incrementar el número de *actores* involucrados en la cocreación y preparación, así como en la coproducción de servicios públicos. Su característica sistémica permite organizar las acciones de la cadena entre los actores, desde la elaboración y planificación, la prestación del servicio hasta la evaluación. Sin embargo, esta última etapa de la cadena es la que menos se asemeja a las características de la evaluación CSV, pero esto se justifica por la baja condición de desarrollo empírico de las disposiciones de Porter et al. (2012) y la fotovoltaica no tiene esencia de fabricación.

Las acciones con diferentes modelos públicos de cadenas de valor se pueden ver en los trabajos de Dumay (2014), Alford y Yates (2014) y Sotelo Maciel (2012). El segundo nivel comprende la formación de una red de producción pública, siendo más compleja que la red del nivel anterior porque presenta la creación de *valor público* en las tres etapas que la componen (Sotelo Maciel, 2012). Al incorporar la dinámica de una cadena de actividades, busca promover la congruencia entre los *grupos de interés*, especialmente en lo que respecta a los objetivos que se deben alcanzar para crear valor público (Alford; Yates, 2014). Sin embargo, el encadenamiento también promueve la posibilidad de mapear los procesos y los responsables de los mismos, permitiendo identificar a los participantes que no actúan bien o posibles fallas en la integración de la red (Dumay, 2014).

El tercer nivel, que apoya el desarrollo del impacto colectivo, expande la prestación de servicios públicos a un ámbito regional, creando así un ecosistema fotovoltaico compartido a través de la participación de varias organizaciones y comunidades en torno a la solución de un problema específico. Al cubrir las características de los niveles anteriores, la co-creación, preparación y coproducción permiten realizar adaptaciones acordes a la realidad de cada lugar.

La expansión propuesta por el tercer nivel puede verse como un ejemplo en los programas de salud analizados por Cartman (2015). Ambos determinan las condiciones necesarias para el impacto colectivo descritas por Kania y Kramer (2011),

Hanleybrown, Kania y Kramer (2012), considerando que la evaluación compartida depende de aspectos contractuales y que el refuerzo mutuo depende de un financiamiento diferenciado para cada proyecto para que se adapte a las condiciones de cada ubicación.

8. Reflexiones finales

La reevaluación de los servicios públicos, la creación de la cadena de valor público compartida y el apoyo al desarrollo del impacto colectivo comprende un esfuerzo de acciones colectivas para generar energía fotovoltaica de manera compartida a través de los servicios públicos, independientemente de la zona o segmento. A pesar de que SCSV tiene la prerrogativa de recuperar la responsabilidad objetiva del Estado, no es posible afirmar que su uso está restringido únicamente a las organizaciones socioeconómicas neoliberales a nivel nacional o regional que buscan legitimar sus acciones.

Considerando que uno de sus objetivos es reducir la vulnerabilidad social, las localidades que se organizan socioeconómicamente sobre otras bases también pueden utilizar sus definiciones.

Otros puntos a discutir son las limitaciones de las proposiciones hechas aquí. La ejecución de acciones en un marco de esta naturaleza depende del establecimiento de una relación amistosa entre la administración pública y la sociedad, ya que el diálogo y las políticas receptivas no parten de los desacuerdos. Sin embargo, no se puede esperar que haya cooperación sin desgaste entre las *partes interesadas* y que no haya conflictos de intereses a lo largo del tiempo.

Por tanto, para remediar estas dificultades, se pueden utilizar herramientas de mediación de conflictos. O bien, el liderazgo se puede utilizar para construir y mantener un entorno democrático y colaborativo.

Se cree que se pueden realizar otros estudios para probar el *marco SCSV* y aumentarlo con otras definiciones que lleven la discusión sobre *valor público* a un nivel más práctico y gerencial. Asimismo, se espera que toda la discusión que antecede a la estructuración del *marco*, involucrando la responsabilidad social del Estado, pueda ser reforzada con otras bases epistemológicas, cubriendo críticas y nuevas relaciones entre los conceptos.

Analizamos de manera aproximativa y esquemática cómo nuestro proyecto aborda el concepto de *valor público*, que como expresamos lo atraviesa conceptual y metodológicamente.

Si el trabajo lo planteamos desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al Estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad. Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el Estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el Estado,

entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y Estado y al respeto de este concepto que tiene que estar presente en todas las etapas de la gestión pública, el de *valor público*. Es un tema complejo y novedoso, que no puede ser agotado en esta pequeña contribución, pero sí servir de estímulo para futuras hipótesis de investigación.