

CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO: EL SISTEMA DE GESTIÓN

Isabel De Val Pardo

Catedrático de Organización de Empresas

RESUMEN

La Administración Pública ofrece, provee o promueve prestaciones y servicios públicos a los ciudadanos, a partir de recursos y medios financiados por los presupuestos públicos, pero la oferta no garantiza la creación de valor; el seguimiento de instrumentos propios de la contabilidad de gestión y del *management* son los que lo posibilitan y constatan que así sea al corregir las desviaciones caso de producirse. El texto se centra en la aportación de Kaplan y Norton, en particular el Cuadro de Mando Integral y el Mapa Estratégico al haber otras miradas.

1. INTRODUCCIÓN

El valor público se debe a los servicios públicos que promueve la Administración Pública, pero “crear” y verificarlo cuantitativamente es otra cuestión -cuando se trata de intangibles, servicios, y el impacto de los *outputs* se produce al final de la cadena de valor y se cuantifica a medio y largo plazo por medio de ciertos indicadores del estado de bienestar, de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas- sujeta a matices, percepciones, perspectivas y criterios de valoración. La Administración Pública (AP), proclive a la asunción de instrumentos de la administración, organización y gestión del sector privado -si bien sostiene la singularidad en otros momentos- da por hecho la creación de valor de manera generalizada al emular la afirmación “las empresas generan rendimientos”, cuando en un caso y otro es una potencialidad *ab initio*. La cuestión ¿producir es crear? ronda en torno a qué es “público” qué es “valor público”, “quién” lo genera y “cómo” se crea.

Qué es “público” depende de consideraciones políticas, sociológicas y legales; ya Frederickson (1991) concretó las siguientes perspectivas, la pluralista, de elección pública, la legislativa, de provisión y de la ciudadanía, que reflejan la pluralidad de los mecanismos de coordinación en los diferentes usos del término público (Meynhardt, 2009). La perspectiva del *management* al incluir los grupos de interés (*stakeholders/shareholders*) atiende a los derechos de propiedad y distingue entre bienes privados (en el mercado se paga un precio como expresión de escasez/coste/sacrificio de los dueños del capital para su obtención) y públicos (provistos por los Gobiernos sin/con principio de exclusión), propio de la economía, la administración de empresas y dirección estratégica, que en el ámbito de las ciencias sociales incluyen consideraciones sociológicas y psicológicas en las organizaciones, la toma de decisiones y teoría de juegos con soportes/técnicas financieros y cuantitativos. Desde la racionalidad lo público “no es una ficción operativa”: el *output/outcome* es “valor generado” (AECA, 2023, 16-18) que la contabilidad de gestión y los indicadores constatan y verifican.

En cuanto a qué es “valor público” no hay una definición generalmente aceptada, incluso los modelos clásicos (burocracia y *New Public Management*) estiman que es aquél que se produce en las instituciones públicas y no aquello que consumen los usuarios de los servicios públicos (Bojang, 2022, 48-56): al ignorar a los ciudadanos separan productores y consumidores; si bien perspectivas posteriores (*New Public Governance, Neo-Weberian State, Behavioral Public Administration, Public Value*) los

incluyen y pasan a ser productores activos en la generación de bienes en/para la sociedad. El valor público “*parte de la condición humana*” e implica aspectos utilitaristas, financieros, morales, políticos y hedonistas (Maynardt, 2019, 5-21); al evolucionar, el alcance del ciclo es colectivo y la creación/co-creación adquiere sentido positivo con efectos benéficos aunque las distintas aproximaciones disten en matices pero ofrecen coincidencias, similitudes, limitaciones y exclusiones al depender de la evaluación subjetiva de las necesidades, de las expectativas y de la experiencia, lo que difiere en el tiempo y contexto. Pero potencialmente es negativo y en tal caso se habla de “fallo” o disvalor público (De Val Pardo, 2023).

Respecto a “quién” lo genera no se duda: el sector público y organizaciones sin ánimo de lucro, pero cabe decir es la colectividad. Según Bozeman (1987), todas las organizaciones son públicas ya que las decisiones políticas de los Gobiernos afectan al proceso y comportamiento de los órganos y áreas de responsabilidad existentes en el sistema económico; de aquí apuntar que el valor público lo genera la colectividad de contribuyentes y ciudadanos que tienen la propiedad de principio de los derechos de los servicios públicos (vía tasas, impuestos y donaciones sostienen a los Estados) que además son empleados, proveedores, financiadores, usuarios y/o clientes, incluso en algunos casos lo son simultáneamente del sector privado al que financian cuando adquieren los bienes que ofrece.

Por extensión la afirmación, “todos los bienes provenientes de un sector u otro, con independencia de la propiedad del capital, son públicos y los generan la colectividad”; en ésta a título individual, se perciben unos ingresos vinculados a la responsabilidad profesional asociada según la naturaleza económica, se abonan tasas e impuestos, se adquieren bienes en el mercado según el nivel de renta y se reciben prestaciones públicas. Así se genera el círculo virtuoso de la dinámica económica en la sociedad sujeta a legislación, que trata de satisfacer las necesidades básicas y de orden superior de la población gracias a la suma y sinergia de las rentas individuales sin las que el sector público y privado podría activarse: crear valor económico es un proceso colectivo.

En cuanto a “cómo” se crea, las reformas en la AP a finales de los 70 del s. XX inician la andadura desde “no se puede controlar lo que no se puede medir” a “sólo se puede mejorar aquello que se puede medir”; de limitarse a la contabilidad pública, la eficacia, la eficiencia, coste-efectividad, coste-utilidad, coste-beneficio o las tablas *inputs-outputs* a incluir la contabilidad de gestión (AECA, 2023), los indicadores de rendimiento, el *strategic performance measurement* e instrumentos o conceptos como cadena de valor, *shared value*, responsabilidad social corporativa, la mejora de los resultados vía alineación estratégica de los niveles organizativos y perspectivas del Cuadro de Mando Integral: de unos u otros depende “el cómo” basado sobre relaciones sociales.

2. INSTRUMENTOS DE ACCIÓN Y EFECTO

En la AP cabe distinguir tres niveles, estratégico, táctico y operativo en los que se adoptan decisiones macro, meso y micro, sujetas al proceso lógico de adopción de decisiones, lo que debe ocurrir en cascada según los cometidos y responsabilidades en el logro del propósito periódico. Lo que la AP puede alcanzar y cómo desarrollarse debe valerse de planes estratégicos que aúnen sistemáticamente las fases tradicionales: análisis estratégico (propósitos y objetivos organizativos, análisis interno y del entorno, valoración de los activos intangibles), diagnóstico (análisis DAFO/CAME), elección de las estrategias, implantación y control.

El instrumento por excelencia para la adecuada implantación de la estrategia es el Cuadro de Mando Integral (CMI), metodología desarrollada por Kaplan y Norton (1992, 1996) que sintetiza la información de las perspectivas relevantes. Se trata de una herramienta útil para gestionar de manera sostenida la competencia al permitir que objetivos e indicadores de resultados financieros -tardíos y anticipados del resultado futuro- se deriven de la misión/visión y la estrategia del sistema empresarial (privado o público). Los resultados provendrán de alinear los objetivos de las perspectivas desde las que puede observarse la actividad y las concretan en internas (procesos, capacidades estratégicas) y externas

(financiera, clientes/usuarios), distinción que ha ido evolucionando: cada organización las adapta en función de los aspectos relevantes de la actividad y del sector a fin de adaptarse a la complejidad e incertidumbre a través del nexo de unión y convertir la estrategia de empresa en acción y resultados.

2.1 Cuadro de Mando Integral

El ámbito estratégico en la AP se atribuye a Moore (1995) al conectar el valor público con la innovación y plantear la alineación de los componentes del “triángulo estratégico” que enmarcan la estrategia; con posterioridad Kaplan (2001, 353-370) adapta el *Balance Scorecard* (BSC) para las organizaciones sin ánimo de lucro entendido como “*a new performance measurement and management approach*”, así valida la utilidad en el sector público al ofrecer el camino para alinear los objetivos de las distintas perspectivas de manera que faciliten el logro de los *outcomes* sociales al integrar la información, mejorar las comunicaciones y la capacidad de análisis, de toma de decisiones y orientarse a la creación de valor sostenible.

Si bien Moore (2003, 2004) estima que en las organizaciones públicas y sin ánimo de lucro las perspectivas del BSC son incongruentes por cuestiones claves del propio *management* (en el ámbito político/legal de EEUU) y lo subsana con la analogía siguiente: perspectiva financiera/*public value*, perspectiva del cliente/*legitimacy*, y perspectiva de las operaciones y capacidades/*operational capacity*. En la similitud hay diferencias de contenido y alcance: la dimensión primera del triángulo, “la proposición de valor público” alude a lo que el gobierno debería producir -su misión- y son las organizaciones del sector público las que deben concentrarse en la creación y lograr *outcomes* sociales; la segunda, “la legitimidad y soporte” personaliza la responsabilidad en los directivos públicos limitados por el marco político, *stakeholders* y clientes; la tercera, “capacidad operativa” se refiere a la competencia administrativa en las prestaciones a fin de alinear recursos, personal y agentes.

El marco de la estrategia del valor público que propone Moore le permite ofrecer la alternativa denominada “*Public Value Scorecard*” (PVSC) que ayuda a resolver la estrategia de las actividades propias del sector público, a la gobernanza general; al facilitar el saber estar presente y dinámico lo asimila al BSC ya que evalúa la estrategia, verifica el valor público generado al estar legitimada por individuos y grupos que controlan los recursos que la facilitan y ser factible en términos de capacidad operativa.

Según Maynhardt *et al.* (2017, 139), Moore “*no proporciona un concepto conductual explícito de valor ni del que es público*” ya que adolece de perspectiva psicológica, y al estimar que el valor es intrínseco a los destinatarios, excluye mecanismos psicológicos, individuales y grupales, relativos a la percepción de los bienes que satisfagan el nivel de bienestar; de aquí que difiera (Meynhardt, 2009, 2014, 2015) aunque lo denomine PVSC igualmente. El “pentagrama” que ofrece -aplicado a los grupos de interés- evalúa la ética, la utilidad, el beneficio, la aceptabilidad y satisfacción de las prestaciones, lo que facilita las oportunidades y riesgos en la creación de valor público; y la información que ofrece es de utilidad para identificar en qué medida contribuyen individual y colectivamente a la mejora de la sociedad.

Moore y Maynhardt se valen de un instrumento de utilidad, con origen en el sector privado y ampliamente contrastado en el público y no lucrativo; en “teoría” se acogen a la metodología de Kaplan y Norton, guardando las distancias: Moore lo utiliza exclusivamente en el sector público y organizaciones sin ánimo de lucro en EEUU y Maynhardt lo aplica a organizaciones públicas, privadas y no lucrativas en la UE; uno y otro argumentan su mirada particular.

El CMI de Kaplan y Norton trata de resolver problemas generalizados en las organizaciones/empresas al observar que no identifican los relativos a la determinación del valor asociado; esto obliga a evolucionar de la adecuada gestión de los activos a la de las estrategias basadas en el conocimiento que ocasionan los activos intangibles, fuente de ventaja competitiva; ni del alcance

de la estrategia general; del entendimiento del lenguaje directivo; de adolecer del nexo estrategia-acción y de claridad en las relaciones causa-efecto. El sistema divide los ejes de análisis en cuatro perspectivas.

- Financiera: describe los resultados tangibles de la estrategia en términos financieros que ofrecen los indicadores atrasados (rentabilidad de las inversiones, valor para los dueños del capital, crecimiento de ingresos, costes unitarios).
- Del cliente/usuario: define la proposición de valor para los destinatarios objetivo del resultado, cuantificado por indicadores atrasados (satisfacción, calidad percibida).
- Procesos internos: identifica aquellos que tienen un mayor impacto sobre la estrategia al ser claves a través de indicadores inductores al medir las acciones que se realizan para conseguir los objetivos (inversión en tecnología, innovación).
- Capacidades estratégicas: de aprendizaje y crecimiento, identifican los activos intangibles esenciales que deben estar agrupados y alineados en los procesos internos críticos vía inductores (formación, inversión en TIC, diseño puestos trabajo) ya que los objetivos identifican qué trabajos (capital humano), qué sistemas (capital de información) y qué clase de clima (capital organizativo) se requieren; además su valor no es independiente al fluir de la capacidad para poner en practica la estrategia.

Se trata de un instrumento de gestión útil y factible que permite adaptarse a la evolución del entorno complejo e incierto, allanar el camino en la creación de valor sostenible, el trabajo colectivo, el crecimiento y la alineación de las perspectivas orientadas a la proyección de un futuro inmediato; los profesionales implicados participan en la fijación de objetivos, metas e indicadores de los procesos (de dos tipos: inductores/futuro y de resultados/pasado), para facilitar la estabilidad y afrontar la realidad en permanente proceso de cambio.

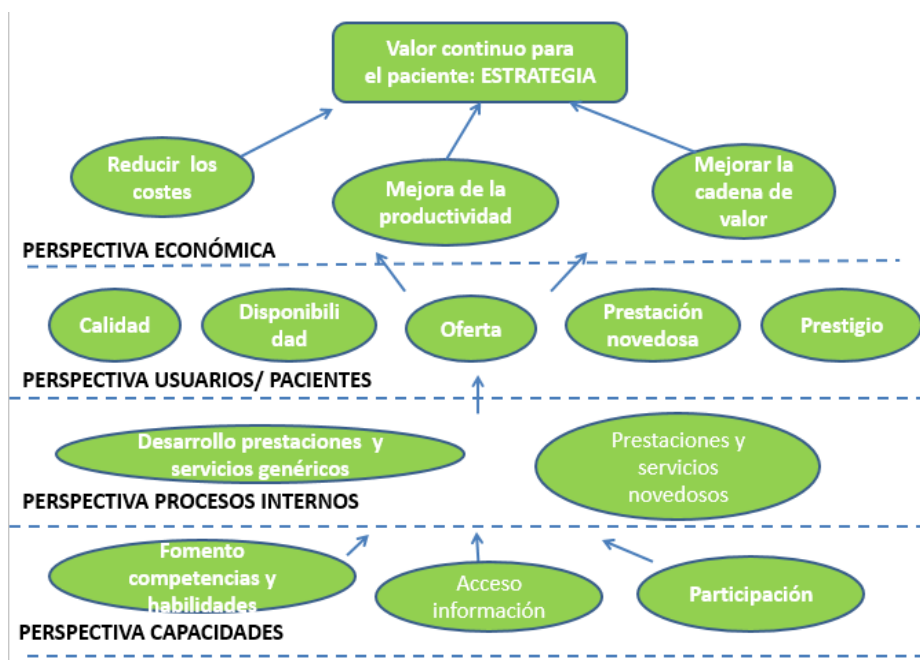
2.2 Mapa Estratégico

A semejanza de un mapa cartográfico representa la realidad simplificada, gráficamente reduce la estrategia de empresa, ayuda a situarse y saber hacia dónde se encamina; hace explícitas las hipótesis estratégicas de la organización y describe el proceso mediante el cual la interacción de los procesos genera el valor final. Al traducir la estrategia, en términos operativos, los objetivos de las perspectivas se perfilan vinculados entre sí por las relaciones causa-efecto: es el camino para el éxito, la vía de un proceso que describe la historia de la empresa y facilita la lógica de cómo crear valor y para quién (Martínez y Vila, 2005).

Las estrategias competitivas de liderazgo en costes y diferenciación se amplían al conjugar la excelencia operativa, el liderazgo en servicios/productos y la proximidad/adaptación al cliente. El principio básico de Kaplan y Norton (2004), “el valor nace en los procesos internos” se sustenta en el valor para los clientes en referencia a producir y entregar bienes; a establecer y potenciar las relaciones; a desarrollar productos, servicios, procesos, relaciones; y a procesos reguladores y sociales para contribuir a la sociedad; de aquí que el mapa estratégico facilite cómo la estrategia vincula los activos intangibles con los procesos de creación de valor.

A título de ilustración valga -de manera sucinta- la referencia a un Centro Hospitalario público: la dirección opta por el liderazgo de una estrategia de competencia sostenida, con tal propósito los distintos servicios y unidades clínicas -desagregados por cometidos pero integrados los procesos- elaboran un plan a medio y largo plazo en la generación de valor diferenciado y sinergia corporativa, así se persigue la alineación entre las partes y el logro de un mayor resultado global. Las fuentes de sinergias que promueve el CMI (Kaplan y Norton, 2006) en el ámbito hospitalario se estructuran a continuación.

Figura 1. Mapa Estratégico por Unidad Clínica o Servicio del Centro Hospitalario



- La perspectiva económica: trata de la utilización eficiente de los fondos asignados, de incrementar la actividad, invertir adecuadamente, obtener utilidades y equilibrar el riesgo económico. Desde este ámbito se pueden generar sinergias que incrementen el valor para la población por una gestión efectiva que vele por su salud.
- La perspectiva de usuarios/pacientes: persigue mejorar la calidad de los servicios, la satisfacción de los pacientes por una gestión personalizada y atención adecuada. En este caso se logran sinergias por la vinculación con los pacientes gracias a una oferta novedosa y puntual que respeta los estándares admitidos.
- La perspectiva de procesos internos: mejora el ratio de eficiencia, de los procedimientos y protocolos, aplica modelos de clasificación de riesgos, la utilización de innovaciones tecnológicas y reduce los tiempos de las prestaciones. Las sinergias en esta ocasión se deben al logro de economías internas por la escala de la actividad e integración de la cadena de valor.
- La perspectiva de capacidades: incrementa los conocimientos, la formación y competencias del personal. Las sinergias permiten desarrollar y compartir los intangibles por la colaboración para generar competencias en el desarrollo del capital humano, organizativo y del sistema de información.

El propósito del Centro Hospitalario es adecuar los objetivos de cada una de las perspectivas al logro de la misión (ofrecer a los usuarios la mejor calidad y cartera de servicios con una excelencia operativa a un coste mínimo, a la vez que el personal se identifique con la organización a través de su compromiso, competencia y voluntad de carácter) y de la visión (asegurar un crecimiento sostenido y rentable que optimice la creación de valor de la financiación), velar por la coherencia integral vía idoneidad de los indicadores de gestión con los objetivos definidos; y el Mapa Estratégico de unidades clínicas o servicios (Figura 1), no sólo ofrece visualmente las distintas perspectivas al ampliar el alcance y cometido de cada una de ellas al estar acompañadas de indicadores.

- Perspectiva económica: se refiere a la capacidad para prestar atención sostenida a los pacientes equilibrando el gasto con los recursos disponibles al aplicarlos en acciones de valor que mejoren la salud. Entre los inductores de valor cabe citar el crecimiento del volumen de la actividad, la sostenibilidad de las prestaciones por patología, la rentabilidad de los recursos y la liquidez/disponibilidad presupuestaria.

- Perspectiva de los usuarios/pacientes: pretende determinar la proposición de valor al tratar de identificar qué ofrece, a quién, los pacientes diana o el área geográfica de impacto; y entre los inductores de valor una oferta novedosa, confianza de los pacientes, servicios excelentes, reconocimiento de la imagen.
- Perspectiva de los procesos: se centra en aquellos específicos de la cadena de valor y da respuesta a las expectativas de los pacientes; los inductores pueden ser el desarrollo de los servicios, mejorar la calidad, optimizar los costes, el ciclo logístico (trazabilidad de los pacientes) o avanzar en acciones del ecosistema sanitario.
- Perspectiva de las capacidades: facilita un mejor rendimiento global al centrarse en la alineación de los intangibles propios de los cuidados de la salud (aprendizaje, conocimiento, infraestructura sanitaria); los inductores pueden ser la integración del personal, una estructura de organización flexible y la innovación tecnológica.

3. NOTA FINAL

El CMI y el MP ayudan a traducir, comunicar y medir las estrategias; tratan de crear valor sostenido que resida fundamentalmente en procesos internos eficaces sujetos a programas de mejora continua (kaizen, TQM, EFQM, seis sigma), a la alineación integral de las perspectivas en las que los objetivos estratégicos de los departamentos y equipos procedan según la dirección por objetivos. Son instrumentos de gestión en la creación de valor público de gran utilidad para las organizaciones en momentos hiperdinámicos, en los que la regulación equilibrada de la homeóstasis es limitada (es una forma inconsciente de control fisiológico que actúa automáticamente sin subjetividad o deliberación), sólo produce la supervivencia; y en estados de improbabilidad se deben conjugar los procesos relevantes que permitan alcanzar la estabilidad mediante el cambio (lo que en fisiología se denomina alostasis), cuando se augura un devenir incierto.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AECA (2023): *Planificación estratégica de la empresa: un modelo de contabilidad de gestión*, Documentos AECA, Contabilidad de Gestión 47, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.
- BOZEMAN, B. (1987): *All organizations are publics*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, EEUU.
- BOJANG, M. B.S. (2022): “Beyond public management theories: the creation of public value through co-production”, *Journal of Advanced Research in Economics and Administrative Sciences* 3, 1, 48-56.
- DE VAL PARDO, I. (2023): “Valor/disvalor público”, *Encuentros Multidisciplinares* 74, Mayo-Agosto.
- FREDERICKSON, H. G. (1991): “Toward a theory of public for public administration”, *Administration & Society*, 22, 4, 395-417.
- KAPLAN, R.S. (2001): “Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations” *Nonprofit Management & Leadership*, 11, 3, 353-370.
- KAPLAN, R., NORTON, D. (1992) “The balanced scorecard: measures that driven performance” *Harvard Business Review*, 70, 1, 71-79.
- (1996): *The balanced scorecard: translating strategy into action*, Harvard Business School Press, Boston.
- (2004): *Mapas estratégicos*, Gestión 2000, Barcelona.
- (2006): *Alignment*, Gestión 2000, Barcelona.
- (2008): *The execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Ediciones Deusto, Barcelona.
- MARTINEZ, D.; Milla, A. (2005): *La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*, Díaz de Santos, Madrid.
- MEYNHARDT, T. (2009): “Public value inside: what is public value creation?”, *Intl. Journal of Public Administration*, 32, 192-219.

- (2019): “Public value. Value creation in the eyes of society”, *Public value: deepening, enriching and broadening the theory and practice*, Routledge, 5-21.
- MEYNHARDT, T., GOMEZ, P., SCHWEIZER, M.T. (2014): “Scorecard: what makes an organization valuable to society?”, *Performance*, 6, 1, 4-9.
- MEYNHARDT, T.; ANDERER, S.; BRIEGER, S.; BÄRO, A. (2017): “Public value performance: what does it mean to create value in the public sector”, DOI: 10, 1007/978-3-658-16112-5_8.
- MOORE, M. (1995): *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge.
- (2003): “The public value scorecard: a rejoinder an alternative to strategic performance measurement and management in non profit organizations by Robert Kaplan”, <http://ssrn.com/abstract=402880>.
- (2004): “On creating public value” *Harvard University*, 1-24.