

RED CEDDET: FORO SOBRE “ESTADO ABIERTO Y VALOR PÚBLICO”

ESQUEMA CONCEPTUAL

Moderador: José Luis Tesoro, Marzo 2015

INTRODUCCIÓN

En este esquema proporcionamos una reseña de los conceptos centrales del Foro sobre *“Estado Abierto y Valor Público: ¿Cómo puede contribuir la apertura estatal a contener la erosión de valor en los programas públicos?”*, de manera que los participantes puedan contribuir a lograr los propósitos del Foro.

El Foro tiene el propósito de reflexionar conjuntamente acerca de: (a) el potencial de la apertura estatal para contribuir a “optimizar” la inducción de valor público en programas estatales, y (b) la pérdida o erosión de valor que suele producirse –en varios de nuestros países- entre los recursos asignados a programas estatales y los beneficios obtenidos por sus genuinos destinatarios.

En relación a la referida temática, procuraremos focalizar en la interacción sinérgica de dos conceptos: Valor Público y Estado Abierto. Si bien ambos exhiben una profusa difusión, todavía se hallan en construcción y no disponen aún de suficiente respaldo empírico para poner en evidencia la concreción de sus respectivos potenciales proclamados.

Con la finalidad de encuadrar nuestra temática focal, comenzamos sintetizando nuestra visión acerca de las **Relaciones Estado-Sociedad** en términos de valor público, haciendo referencia al paradigma del Estado de Bienestar y la dificultad que han exhibido los modelos de gestión aplicados para sustentarlo. Ello se presenta –sinópticamente- en la **sección 1**.

El concepto de **Valor Público** se viene usando, desde hace más de 20 años, con diversos significados y alcances siempre asociados a un compromiso por inducir –con base en prestaciones estatales- resultados e impactos valorados por sus destinatarios, así como relevantes mejoras en la calidad de vida (material y cívica) de las comunidades. La acepción de **Valor Público** que sugerimos para nuestro Foro se reseña en la **sección 2**.

El concepto de **Estado Abierto**, que exhibe creciente auge durante el último quinquenio, alude a profundas transformaciones en las relaciones Estado-Sociedad sustentadas en la transparencia y la apertura del Estado a la participación y la colaboración de distintos actores sociales en la gestión de lo público. La acepción sugerida de **Estado Abierto** se sintetiza en la **sección 3**.

Nuestro Foro tiene el objetivo primordial de visualizar y analizar las posibilidades y limitaciones de la **apertura estatal** para afrontar una problemática crucial en nuestras sociedades: ***la pérdida de valor que se produce habitualmente, en varios de nuestros países, entre los recursos asignados a programas estatales y el beneficio efectivamente obtenido y reconocido por sus genuinos destinatarios.***

Dicha pérdida, que alcanzaría -en muchos casos- magnitudes desmedidas, se manifiesta básicamente a través de dos tipos de situaciones: (a) asignación de recursos a programas que –desde su concepción- evidencian un exíguo potencial de valor público, o (b) programas en los que sólo una ínfima proporción de los recursos asignados se destinan a inducir valor público, mientras que la mayor parte se dilapida, disipa, evapora, filtra, desvía, fuga o diluye a través de diversas vertientes.

No consideraremos prácticas comúnmente consideradas como “corruptas”, “dolosas” o “venales”, sino que procuraremos focalizar en vertientes que -con prescindencia de su alto poder dilapidador de valor- son habitualmente percibidas como normales, aceptables o tolerables dentro del “juego” de la política y la burocracia estatal. Puede tratarse, por ejemplo, de falencias recurrentes o persistentes por error, omisión, inoperancia, contumacia, impericia, desmesura, connivencia, condescendencia, displicencia, negligencia o imprudencia.

Las cuestiones que procuraremos analizar en el Foro son, por ejemplo: ¿Quiénes son los interesados en “optimizar” la inducción de valor público en programas estatales? ¿Cuáles son los principales factores de pérdida de valor en el ciclo de programas estatales? ¿Cómo determinar y medir la pérdida de valor en cada fase y proceso? ¿Cómo usar los hallazgos y mediciones de pérdida de valor? ¿Cómo distinguir y arbitrar entre “valor público” (*“public value”*) y “beneficios valorados por el público” (*“public’s values”*)?

1.- RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

Con el propósito de encuadrar la temática focal de nuestro Foro, en esta sección enunciaremos –sinópticamente- nuestra visión acerca de las **Relaciones Estado-Sociedad** en términos de valor público, haciendo referencia al tradicional paradigma del Estado de Bienestar y a las dificultades que exhibidas por los modelos de gestión pública aplicados –hasta hoy- para sustentarlo. Por otra parte, procuraremos contribuir a la comprensión de tales dificultades haciendo uso del modelo “principal-agente” (Moe, 1990).

1.1.- Estado de Bienestar

El paradigma del **Estado de Bienestar** (o del Estado Benefactor) propugna un Estado que garantiza a todas las personas un nivel básico de calidad de vida (nutrición, educación, salud, vivienda, ambiente, ingreso, cultura y recreación), así como oportunidades equitativas para el propio desarrollo.

Sin perjuicio de su pretendida declinación, este paradigma mantiene –en todo el mundo- un relevante arraigo social, con firmes creencias y expectativas colectivas acerca del rol irrenunciable del Estado como promotor y garante de equidad en las oportunidades de desarrollo individual y colectivo en nuestras sociedades.

Por nuestra parte señalamos que la viabilidad del Estado de Bienestar está supeditada al cumplimiento de tres condiciones sustanciales:

(a) Un **sistema de producción, comercio, finanzas y servicios (“Mercado”)** con suficiente libertad, volumen y dinamismo para sustentar –a través de inversión, competencia, colaboración, riesgo, innovación, trabajo digno y ganancias razonables- el desarrollo económico-social sostenible de la Sociedad, así como la afluencia de los recursos fiscales requeridos para sufragar las prestaciones comprometidas por el Estado.

(b) Una **vocación formativa** en las familias y **disposición cívica** en la Sociedad para participar activamente –**con responsabilidad primaria**- en la formación de las nuevas generaciones y en el tratamiento y resolución de problemas sociales como la pobreza, la injusticia, la marginación, las adicciones, la inseguridad, entre otras.

(c) Una **gestión pública** adecuada para garantizar equidad, eficiencia, efectividad y sustentabilidad en las prestaciones comprometidas por el Estado, con adecuados mecanismos multi-actorales de gobernanza para “optimizar” la inducción de valor público hacia sus genuinos destinatarios.

1.2.- Modelos de Gestión Pública

Hasta hoy nuestros países han procurado administrar el Estado de Bienestar con al menos dos modelos de gestión pública: (a) el Burocrático Tradicional (BT), y (b) el de la Nueva Gestión Pública (NGP). A continuación caracterizaremos brevemente dichos modelos.

El modelo **Burocrático Tradicional (BT)** prescribe jerarquías nítidas y rígidas, estricta racionalidad en la división y especialización de tareas, competencia técnica, formalidad en las comunicaciones, así como un riguroso apego a normas y procedimientos estandarizados en guías y manuales. Si bien su aplicación en las administraciones públicas tiene el propósito de propender hacia la equidad, la imparcialidad, la previsibilidad y la objetividad en las prestaciones, los indicios empíricos señalan que frecuentemente se minimizan las virtudes y se exacerban los posibles vicios del modelo.

El modelo de la **Nueva Gestión Pública (NGP)** (en inglés: New Public Management) tuvo el propósito de “modernizar” las administraciones públicas, transitando desde el ya referido modelo **BT** hacia esquemas más eficaces, eficientes, flexibles, transparentes y orientados a satisfacer las demandas de los ciudadanos como “clientes”. Con tal finalidad, la **NGP** procuró adaptar a la gestión pública conceptos y herramientas de la gestión empresarial, propiciando -por ejemplo- la gestión por resultados, la orientación hacia el “cliente”, la gestión de calidad, la atención sobre los procesos, la descentralización y la aplicación intensiva de las TIC.

En Iberoamérica se ha venido avanzando, desde inicios de la década de los noventa, en la puesta en práctica de diversos mandatos de la **NGP**, impulsada por programas de reforma y modernización de origen interno o externo (FMI, BID, Banco Mundial). Tales avances resultaron interferidos, en gran parte, por el arraigo cultural del modelo **BT**, la dificultad para constituir equipos profesionales y la profusión de sesgos clientelares.

Las referidas dificultades en la implementación de la **NGP**, junto a su posterior descrédito en algunos de nuestros países al visualizársela como propia del “neoliberalismo”, tornaron cuestionables sus designios. Sin perjuicio de ello, la mayor parte de los gobiernos continúan aplicando los lineamientos de la **NGP** con las restricciones impuestas por “nichos” organizativos preservados por la **BT**.

Para visualizar los factores que –desde una perspectiva cívica- podrían haber incidido en la insuficiente efectividad de ambos modelos de gestión para sustentar al paradigma del Estado de Bienestar en términos de valor público, en el punto siguiente presentaremos el modelo “principal-agente”.

1.3.- El modelo “principal-agente”

El modelo “principal-agente” (Moe, 1990) resulta aplicable a diversas situaciones en que un actor (“**principal**”) asigna a otro actor (“**agente**”) atribuciones para decidir y actuar en su nombre, condicionando así el ejercicio de sus atribuciones, valores e intereses.

En nuestro ámbito de interés, donde la Sociedad y las personas que la integran son el “principal”, mientras que el Estado es el “agente”, surgirán conflictos en la medida que algunos ciudadanos (como integrantes del colectivo “principal”) perciban que la consecución de sus intereses (por ejemplo, la obtención de valor público) resulta inhibida u obstaculizada por la acción u omisión del Estado (como “agente”).

Los conflictos más frecuentes surgen cuando el “principal” percibe que el “agente” actúa guiado o motivado por valores o intereses relativamente ajenos a los que fundamentaron la asignación de las atribuciones de “agencia”. Tales conflictos se agudizan cuando ambos actores, además de portar intereses divergentes, exhiben notorias asimetrías (por ejemplo, en recursos económicos, organizativos y cognitivos, en capacidad de coerción, de relato y de relación con otros actores como proveedores, financiadores y beneficiarios privilegiados). Cuando dichas asimetrías juegan a favor del “agente”, suelen acrecentar los incentivos de éste para actuar en función de sus propios intereses.

Con base en el esquema taxonómico de conflictos propuesto por Christopher Moore (1986), podemos señalar que el **conflicto entre la ciudadanía como “principal” y Estado como “agente”** incluiría los siguientes componentes:

(a) Vincular (de relación): responde a estereotipos y sesgos perceptivos recíprocos entre el “principal” y el “agente”. En sociedades “civistas” o “ciudadano-céntricas” el ciudadano puede ejercer –con cierta dignidad- el rol de “principal” en la relación Sociedad-Estado. En cambio, en sociedades “estatistas” o “estado-céntricas” se subvierte la lógica de la relación principal-agente, convirtiéndose el ciudadano en un mero “beneficiario”, “administrado”, “requiriente”, o “contribuyente” de la administración pública.

(b) De intereses: responde a intereses percibidos como relativamente incompatibles entre el Estado y el ciudadano. Por ejemplo, los elencos

político-burocráticos perciben que su “principal” es su superior jerárquico mucho más que la Sociedad y los ciudadanos. Como consecuencia, la burocracia se constituye en una maquinaria autónoma que previsiblemente conspirará –en mayor o menor medida- contra los intereses de la Sociedad y los ciudadanos.

(c) De estructura: responde a asimetrías entre las estructuras dedicadas, desde el Estado y la ciudadanía, a la cosa pública. Si bien las organizaciones estatales experimentan, al igual que las civiles, notables diferencias –en poder, recursos, intereses y estrategias- su capacidad para conciliar o imponer criterios comunes es considerablemente mayor que la de las civiles. Tal superioridad se debe a su estructura jerárquica y de poder, con sus herramientas de persuasión y disuasión, junto al carácter profesional y remunerado de la función pública.

(d) De valores: responde a diferencias en visiones y creencias acerca de lo que es aceptable o inaceptable, verdadero o falso, justo o injusto. Por ejemplo, en nuestras culturas político-burocráticas es común que políticos y burócratas compartan una tradicional renuencia a rendir cuentas y a ser controlados por instancias ciudadanas. Por su parte, la ciudadanía suele manifestar una resignada renuncia o displicencia en relación a sus atribuciones de control sobre la administración pública.

(e) Informativo-cognitivo: responde a asimetrías en información y conocimiento entre ambos actores. Dado que el Estado tiene asignado el rol de administrar la cosa pública, formular sus políticas, implementarlas, monitorearlas, controlarlas y evaluarlas, cuenta con los recursos, la estructura y las atribuciones para obtener y manejar la información y el conocimiento atinente a las diversas cuestiones que la ciudadanía le encomienda y otras que espontáneamente decide atender.

Con base en los referidos componentes del conflicto “principal-agente”, resulta claro que cualquier modelo con que se pretenda gestionar el paradigma del Estado de Bienestar estará condenado al fracaso si no contempla adecuados mecanismos de gobernanza para “optimizar” la inducción de valor público en favor de sus legítimos destinatarios.

2.- VALOR PÚBLICO

2.1.- Encuadre genérico

En la mayor parte de los países los ciudadanos aportan recursos y asignan autoridad al Estado para que éste garantice el ejercicio de ciertas funciones valoradas, tales como: *“proveer bienes públicos”, “resguardar el interés general”, “proveer a la defensa común”, promover el “bienestar general”, el “bien común”, la “cohesión social”, la “calidad de vida”, el “capital social”, la “libertad”, la “dignidad” o la “felicidad del pueblo”.*

Dentro de esos enunciados genéricos, algunas personas privilegiarán las garantías de libertad, derechos de propiedad o seguridad jurídica; mientras que

otras enfatizarán, por ejemplo, en el acceso a derechos como alimentación, educación, salud, vivienda, hábitat, etc.

Con el propósito de infundir entre los administradores públicos una apreciación sustancial y proactiva de las responsabilidades y las restricciones asociadas a la inducción de resultados valorados por las personas, Mark Moore (1995) formuló el marco del “valor público”, impartiendo originariamente en programas de formación ejecutiva de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

El referido marco toma de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) el énfasis en los resultados, la efectividad y la eficiencia, pero priorizando en: (a) la equidad, sustentabilidad, relevancia, pertinencia, significación y oportunidad de los resultados, efectos e impactos sobre el desarrollo presente y futuro de sus destinatarios, (b) la responsabilidad de los propios destinatarios y del público para lograr activamente lo que consideran valioso, superando el rol tradicional de meros “beneficiarios” de prestaciones públicas, y (c) la necesidad de árbitros legítimos de la esfera pública que, con base en la evidencia, la experticia y la experiencia, informen a los destinatarios sobre las consecuencias (inmediatas y mediatas) de sus preferencias expresadas, y que actúen como contrapeso deliberativo de las –frecuentemente efímeras- prioridades de los destinatarios y del público, compensando –con perspectiva de valor público- eventuales tendencias “populistas”, “demagógicas” o “manipuladoras”.

Si bien el marco del “valor público” muestra hoy una creciente popularidad, tanto en ámbitos académicos como político-burocráticos, sus aportes manifiestan aún cierto predominio de contenidos exhortativos o retóricos, así como referencias fundadas en una nebulosa multi-dimensionalidad, junto a una notoria escasez de investigaciones empíricas y de aplicaciones en programas públicos específicos.

2.2.- Delimitación conceptual

Moore (1995) postula que las organizaciones estatales tienen como finalidad inducir “valor público” - generar oportunidades, resolver problemas, satisfacer necesidades y habilitar el ejercicio de derechos- mediante la prestación de bienes, servicios, transacciones, legislación y regulaciones.

Denominamos aquí “**valor público**” al beneficio obtenido y reconocido por los destinatarios a partir de las oportunidades, resultados y efectos emergentes de las prestaciones recibidas desde organizaciones estatales. Se trata de un valor eminentemente subjetivo, asociado a la percepción y reconocimiento, por parte de determinado tipo de destinatario, acerca de la oportunidad de haber cubierto una necesidad o solucionar un problema relevante para él, a partir de determinadas prestaciones recibidas.

De acuerdo con la referida acepción, sólo se verifica valor público en la medida que un destinatario genuino reconozca que una prestación estatal le ha representado una oportunidad de: (a) cobertura adecuada y oportuna de una necesidad relevante para él (por ejemplo, alimentación, salud, cobijo), (b) la apertura de nuevas posibilidades vitales concretas (por ejemplo, en educación, salud, empleo, vivienda), ó (c) un aporte sustancial y tangible a la construcción de comunidad, ciudadanía, equidad o capital social.

Ello significa, por ejemplo, que reconozca que ha podido acceder a la solución de su problema habitacional a partir de la refacción de su vivienda; a la recuperación de su salud a partir de una prestación médica; a educación habilitante a partir de su actividad escolar; a nuevas posibilidades vitales a partir de la recepción de una netbook y de la capacitación pertinente.

Con base en dicha acepción, señalamos que las organizaciones estatales no producen ni generan ni brindan “valor público”, sino que sólo pueden inducirlo, impulsarlo, incitarlo, impelerlo, instigarlo o estimularlo a través de sus prestaciones. La generación de “valor público” está condicionada por el grado de aprovechamiento de las prestaciones recibidas –por parte de los destinatarios- para generar y asimilar resultados beneficiosos.

Tal perspectiva permite superar ficciones en los datos referidos a insumos, procesos, inversiones, gastos, productos o supuestos “resultados” de las organizaciones estatales, frecuentemente asociadas a prestaciones simuladas, o que no llegan a sus genuinos destinatarios o que no resultan valiosas para el desarrollo de éstos.

Como consecuencia, permite también: (a) establecer y mantener una dirección estratégica para orientar la gestión pública, (b) superar la abstracción del “bien común”, (c) discernir, dentro de las prestaciones provistas, los componentes inductores de valor para los destinatarios, y (d) disponer de un foco central (el valor público inducido) para responsabilizar a los actores involucrados.

Cabe señalar que la inducción “*óptima*” de valor público no se asocia generalmente a la “*máxima*” satisfacción inmediata de necesidades y expectativas de los destinatarios, sino a una precisa ponderación y transacción entre: (a) “**gratificación**” para cubrir inmediatamente necesidades perentorias, con el riesgo de generar compromisos insostenibles o de provocar una sumisa dependencia por parte de los destinatarios; y (b) “**significación**” en términos de estímulos, oportunidades y desafíos para el desarrollo autónomo de los destinatarios, de manera que puedan prescindir, en el futuro, de eventuales dependencias.

La construcción de “significación” requiere aplicar un conjunto de políticas adecuadas, coherentes y articuladas durante un tiempo que, contrariamente al de la “gratificación”, suele superar los períodos comiciales y puede no reflejarse en adhesiones políticas. Es por ello que algunos gobiernos tienden -miopemente- a privilegiar la “gratificación” para ganar adhesión en el electorado, sin tener en cuenta que las crecientes urgencias irán consumiendo sucesivamente los recursos para programas de mayor significación.

3.- ESTADO ABIERTO

3.1.- Encuadre genérico

El denominado “Gobierno Abierto” –al cual aquí aludimos como Estado Abierto (EA) por extenderlo a los distintos poderes y niveles territoriales del Estado- se ha venido instituyendo, durante el último quinquenio, como un paradigma innovador del vínculo Estado- Sociedad. Ni bien el concepto fue re-posicionado en EE.UU. hacia inicios de 2009 -como asociado a probidad, transparencia, participación y colaboración- fue oxigenando los tradicionales enfoques y

vertientes sobre reforma y modernización de las instituciones y de la gestión pública, con la fecunda perspectiva de un renovado vínculo virtuoso entre Estado y Sociedad.

Sin perjuicio de lo expresado, el concepto aún aparece como ambiguo y equívoco en su sentido, sus alcances y sus propósitos. Ello puede verificarse a través de una parte significativa de los planes de acción presentados ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

3.2.- Delimitación conceptual

A los fines de nuestro Foro, señalamos que el paradigma del Estado Abierto propugna transformar reglas de juego densamente arraigadas en las relaciones Estado-Sociedad:

(a) Por parte del Estado: (i) abrir la “caja negra” de su efectiva conformación y funcionamiento, transitando desde un Estado hermético y autorreferente hacia un nuevo Estado abierto e incluyente, con creciente efectividad, transparencia y apertura a la participación y colaboración de diversos actores sociales (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado), (ii) rendir cuentas ante los referidos actores, escucharlos, atenderlos y dar respuesta a sus críticas, reclamos y propuestas, y (iii) convocar y operar con dichos actores como co-creadores, co-diseñadores, co-productores, co-distribuidores co-implementadores, co-administradores, co-gestores, co-controladores, co-evaluadores, –y todos los “co” que se deseen- en la gestión de políticas y prestaciones públicas. Esta transformación implica una drástica ruptura de hábitos y prácticas consuetudinarias por parte de nuestros servidores y representantes, si bien cabe considerar –en cada caso- eventuales dilemas asociados a la legalidad y legitimidad de esos “co” y cuáles serían las contraprestaciones esperadas. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, la Constitución Nacional establece –en su artículo 22- que *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución ...”*

(b) Por parte de los actores sociales: (i) genuina disposición y voluntad para ejercer los roles que el paradigma les atribuye para contribuir a satisfacer necesidades y resolver problemas de la comunidad, (ii) formación y empoderamiento para participar y colaborar en la concepción, diseño, implementación, administración, control y evaluación de políticas, programas y prestaciones públicas, (iii) disposición y capacidad para obtener, analizar y usar -adecuada y sinérgicamente- la información pertinente, y (iv) disposición y capacidad para evolucionar en la propia apertura, hacia una “Sociedad Abierta”. Todo ello implica una profunda transformación desde la actual desafección política y cívica, así como una superación –a los referidos fines- de diferencias económicas, sociales, educativas y culturales manifiestas en nuestros países.

Este paradigma aparece hoy como dominante en el discurso de los organismos internacionales, de la academia, de algunos funcionarios estatales y de algunas

organizaciones de la sociedad, aun cuando la acepción y los alcances del concepto puedan diferir significativamente entre sus distintos intérpretes. A su vez sólo se manifiesta como incipiente –en el mejor de los casos- en la realidad de las relaciones Estado-Sociedad, mientras que aparece prácticamente como desconocido o ajeno para la mayor parte de los ciudadanos, ya sea porque nunca oyeron acerca de él, porque no creen en su autenticidad, o bien porque lo perciben como distante o divorciado de sus realidades, prioridades, intereses y expectativas.

Como consecuencia, las consignas de dicho paradigma no modelan hoy -ni tiñen, enmarcan ni tamizan- nuestra percepción del vínculo Estado-Sociedad. La percepción de dicha realidad, con las consecuentes conductas reactivas y proactivas –por parte de funcionarios públicos, de dirigentes sociales y de ciudadanos comunes- está condicionada por lo que estamos “programados” para mirar y ver a través de anteriores paradigmas (como el del Estado de Bienestar) y modelos (como el de la “burocracia tradicional” o el de la “nueva gestión pública”) que aún mantienen un manifiesto arraigo.

El Estado Abierto no es una “receta” aplicable directamente en cualquier país con sólo adherir a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Se trata de un paradigma que –en términos éticos, axiológicos, políticos, institucionales y culturales- es mucho más exigente que un mero modelo de gestión, dado que –por encima de profundos cambios en la gestión pública- exige una transformación sustancial de las relaciones Estado-Sociedad, con cambios fundamentales en los valores, en la racionalidad política y en los patrones de comportamiento de funcionarios, ciudadanos, organizaciones sociales y empresas.

CONCLUSIONES

Si bien el paradigma del “Estado de Bienestar” ha sido cuestionado, descalificado y desacreditado –como inviable- en nuestros países, mantiene aún plena vigencia en la conciencia colectiva de nuestras sociedades. Todos aspiramos a un Estado que garantice equitativamente -a todas las personas- un nivel básico de calidad de vida y de oportunidades para el propio desarrollo.

La supuesta inviabilidad de dicho paradigma habría respondido a tres factores primordiales:

(a) El menosprecio de las fuentes de sustentación: el Estado de Bienestar resulta inviable cuando se vulnera la potencia y dinamismo de sus fuentes de sustentación: (i) las actividades de producción, comercio, finanzas y servicios (“mercado”), (ii) la vocación formativa en la familia y la disposición solidaria en la Sociedad, y (iii) la calidad de la gestión pública.

(b) El menosprecio de valores: la sustentabilidad del Estado de Bienestar está asociada a valores personales como el aportar lo mejor de cada uno en el trabajo, el esfuerzo y la solidaridad, resultando inviable cuando dichos valores son desplazados por el estímulo al consumo sin adecuada contraprestación.

(c) Inefectividad de los modelos de gestión: los modelos de gestión pública con los que se pretendió respaldar al Estado de Bienestar exhibieron dos limitaciones sustanciales: **(i)** al haber concentrado supuestamente su atención en cuestiones relativas a recursos, insumos, procesos y productos, no cubrieron las expectativas en términos de prestaciones inductoras de valor público, y **(ii)** consintieron o toleraron indicios de corrupción, así como la pérdida de valor entre los recursos asignados a los programas y los beneficios obtenidos por los genuinos destinatarios.

Los efectos combinados de tales factores resultaron devastadores para el paradigma del Estado de Bienestar, dando así lugar a duras críticas que determinaron su descrédito.

El paradigma de Estado Abierto permite hoy cultivar expectativas para una posible re-formulación de las políticas y programas propios del Estado de Bienestar, fundada auténticamente en “optimizar” la inducción de valor público para sus genuinos destinatarios.

Por nuestra parte vislumbramos que la apertura estatal representa – simultáneamente- una oportunidad y dos amenazas distinguibles para la gobernanza del valor público:

(a) La oportunidad de potenciar los procesos de gobernanza con mecanismos homeostáticos –fundados en la transparencia, la participación y la colaboración multi-actoral- para “optimizar” la inducción de valor público en beneficio de sus genuinos destinatarios.

(b) Las amenazas: **(i)** que las propuestas de apertura estatal se constituyan en meros repositorios de “reformas” ambiguas, mediocres, triviales o anodinas, lo que conduciría a una nueva frustración de expectativas de mejora del valor público, y **(ii)** que la afluencia de múltiples actores, que pugnarán con intereses y motivaciones heterogéneas en supuestos espacios de “participación” y “colaboración”, aumente sustancialmente la erosión y degradación de valor.

El mayor desafío de la apertura estatal reside -desde nuestra perspectiva- en propiciar el escenario de oportunidad, y en aventar los de amenaza, mediante un empoderamiento de los genuinos destinatarios que induzca una favorable evolución en los valores y conductas del conjunto de actores involucrados, para plasmar una gobernanza abierta, colaborativa, transparente y en red, que contribuya efectivamente a identificar prioridades y construir soluciones para “optimizar” la inducción de valor público.

REFERENCIAS

Benington, John. (2011): From Private Choice to Public Value? In Benington J., Moore, M (Eds), Public Value: Theory and Practice (pp. 31-49). Houndmills: Palgrave Macmillan.

Brodsky, Richard L. (2014): “Public Value and the Measurement of Government Performance: The Shift to Subjective Metrics”, Symposium: Exploring the Value

of Public Value, Commentary, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 478–479.

Bryson, John M.; Crosby, Barbara C.; Bloomberg, Laura (2014): “Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 445–456.

Budd, John W. (2014): “Implicit Public Values and the Creation of Publicly Valuable Outcomes: The Importance of Work and the Contested Role of Labor Unions”, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 506–516.

Cole, Martin; Parston, Greg (2006): Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance In Public Service Organizations, John Wiley & Sons.

Dahl, Adam; Soss, Joe (2014): “Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy”, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 496–504.

Fisher, Thomas (2014): “Public Value and the Integrative Mind: How Multiple Sectors Can Collaborate in City Building”, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 457–464.

Harrison, Teresa M.; Guerrero, Santiago; G. Brian Burke, Meghan Cook; Anthony Cresswell, Natalie; Helbig, Jana Hrdinová; Pardo Theresa (2011): “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective” ACM, 2011.

http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo2011_opengov/dgo2011_opengov.pdf

Hintze, Jorge (2003): Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público. Ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 2003 Oct. 28-31

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Instrumentos%20de%20evaluacion.pdf>

Jacobs, Lawrence R. (2014): “The Contested Politics of Public Value”, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 480–494.

Kalambokidis, Laura (2014): Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics, Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 519–526.

Moe, Terry M. (1998): La teoría positiva de la burocracia pública: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Versión publicada en Saiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (comps.) (1998), La nueva economía política: racionalidad e instituciones, Buenos Aires, EUDEBA.

<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/gobiernoyadministracion/409910659.Moe,%20T.%20%20Teoria%20positiva%20de%20la%20burocracia%20p%C3%BAblica.pdf>

Moore, Christopher. W. (1986): El proceso de la mediación: estrategias prácticas para resolver conflictos, Granica, 1º Ed. Buenos Aires.

Moore Mark H. (1995): Creating Public Value: Strategic management in government, Cambridge, MA, Harvard University Press,

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

Moore, Mark H. (2012): Public Value Accounting: Establishing a Philosophical Basis: A commissioned background paper about Public Value Accounting as it relates to the creation of public value. Hauser Center for Nonprofit Organizations, Kennedy School of Government. July

<http://www.leadership.umn.edu/documents/MarkMoore8-22-2012.pdf>

Moore, Mark H. (2014): "Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis", Symposium: Exploring the Value of Public Value, Public Administration Review, Volume 74, Issue 4, Jul 2014, pp. 465–477.

Pastrana, Eva (2013): "¿Está muerto el Estado de Bienestar?", ABC.es, Economía, 26/09/2013.

<http://www.abc.es/economia/20130926/abci-estado-bienestar-acabo-daba-201309241421.html>

Tesoro, José Luis (2014/1): "Valor público e innovación en gestión pública: valor público", NovaWiki, agosto.

<http://www.novagob.org/pages/view/98618/valor-publico-e-innovacion-en-gestion-publica>

Tesoro, José Luis (2014/2): "La cadena del valor público y el potencial de la apertura gubernamental para ocluir vertientes de fuga de valor", Blogs, NovaGob, septiembre.

<http://www.novagob.org/blog/view/99580/la-cadena-del-valor-publico-y-el-potencial-de-la-apertura-gubernamental-para-ocluir-vertientes-de-fuga-de-valor>

Williams, I.; Shearer, H. (2011). Appraising Public Value: Past, Present and Futures. Public Administration. Volume 89, Issue 4 (pp. 1367-1384)

Williams, Iestyn; Shearer, Heather (2011): Appraising public value: past, present and futures. Public Administration, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, UK and MA 02148, USA.