



Creando y reconociendo el valor público

Una aproximación a la responsabilidad democrática y al gobierno de alto desempeño. Espero que tanto quienes asumen el peso del liderazgo público como quienes tienen la responsabilidad constante de pedir cuentas a estos líderes encuentren valiosas y útiles estas ideas.

03/02/2016 - Mark H. Moore

Introducción

Las sociedades democráticas han buscado, durante mucho tiempo, formas para pedir a los gobiernos que den cuenta de su desempeño. Los ciudadanos y los contribuyentes -quienes autorizan y pagan la acción del gobierno- quieren garantías de que la autoridad pública y el dinero que proporcionan produzcan algún valor, un resultado social deseado colectivamente. De forma similar, los clientes del gobierno ¿los receptores de los beneficios, los servicios y las obligaciones del gobierno - quieren asegurarse de que son tratados de forma servicial, respetuosa y justa en sus relaciones individuales con el gobierno. Pese a la urgencia de esta causa, han avanzado muy lentamente los intentos por construir un sistema útil de rendición de cuentas que pueda (1) merecer la legitimidad y el apoyo de los ciudadanos, los contribuyentes y los clientes; (2) acreditar objetivamente el logro de resultados, y (3) fomentar el desempeño del gobierno, y apoyar el aprendizaje continuo.

Es en parte por esta razón que el gobierno y quienes creen en la importancia crítica del gobierno a la hora de promover determinados fines sociales como la prosperidad, la sociabilidad y la justicia se ven perjudicados cuando se nombra al gobierno como la solución a los problemas sociales. Si el gobierno no puede dar cuentas de su desempeño, y si la rendición de cuentas es un factor clave del desempeño, entonces no podemos confiar en el gobierno para alcanzar estos fines sociales. De este modo, el reto técnico y de gestión que supone crear unos sistemas sólidos de rendición de cuentas sume en la incertidumbre también otras cuestiones mayores de la economía política. Acaso los ciudadanos desean que el gobierno contribuya a lograr una visión de una sociedad buena y justa, pero si esta visión supone llevar a cabo acciones difíciles, y el gobierno no puede dar muestras de que pueda alcanzar razonablemente estos anhelados objetivos, entonces los grandes argumentos filosóficos de la acción del gobierno se reducen a consideraciones más prácticas.

En las últimas décadas, he trabajado en la conceptualización de las estructuras, los procesos y las prácticas que pueden fortalecer la democracia, por una parte, y garantizar unos altos niveles de desempeño del gobierno, por otra. Lo he hecho, en parte, para evitar que los problemas relacionados con la responsabilidad democrática distorsionen la importante discusión sobre qué debería hacer el gobierno para promover unas sociedades más prósperas, sociables y justas. Pero también lo he hecho para evitar importar los principios de rendición de cuentas del mercado a la esfera de la política pública y de la gestión del gobierno. Estoy totalmente a favor de mejorar la responsabilidad democrática del gobierno; desconfío profundamente de la idea de que la mejor forma de crear un tipo de rendición de cuentas que pueda respaldar un gobierno de alto rendimiento sea importar conceptos del sector privado, adaptándolos ligeramente para ajustarlos al carácter social institucional único del gobierno democrático como institución social.

La democracia y el gobierno eficiente y justo

En los últimos casi cien años, las sociedades democráticas liberales han intentado reconciliar el ajeteo de la política democrática con el proceso más ordenado de la administración eficiente. El problema ha sido que estos dos procesos estaban terriblemente enfrentados. La política democrática era una amenaza para la eficiencia del gobierno no solo porque era vulnerable a la corrupción y a distorsiones sociales, sino también porque resultaba muy difícil dictar unas órdenes claras y coherentes para la acción que pudieran servir para guiar a las agencias, pedirles cuentas y orientarlas a la mejora. Por su parte, la administración eficiente amenazaba la responsabilidad democrática porque colocaba a expertos en su esfera de competencia a cargo de definir, al menos, los medios y, con frecuencia, los fines de las empresas del gobierno. No había garantía alguna de que sus fines burocráticos estuvieran alineados con los valores de los ciudadanos y los contribuyentes. Es más, existían varias razones para sospechar que, si se les daba demasiada discrecionalidad y poder, podrían buscar sus propios intereses materiales, o aplicar sus propias ideas idiosincráticas sobre el bien público.

La solución a este dilema, adoptada en todas partes y no aplicada completamente en ninguna, era que las sociedades democráticas necesitaban distinguir claramente entre la política, por una parte, y la administración, por otra. La política era el terreno de los cargos electos en el legislativo y en el ejecutivo del gobierno y las personas designadas para servirles. Las elecciones les conferían la legitimidad social para definir los importantes valores a aplicar y que deberían hallar reflejo en las acciones del gobierno. Hacer realidad estos valores abstractos era una labor que se dejaba a administrativos y expertos en la materia de los distintos organismos del poder ejecutivo. Los cargos electos desplegaban su poder para supervisar y guiar las acciones de los empleados públicos con el fin de cumplir con los fines públicos de modo que las aspiraciones públicas estuvieran alineadas con la acción del gobierno.

Así pues, la tarea de los dirigentes del gobierno - supuestamente, una combinación de cargos ejecutivos electos, nombramientos políticos y altos funcionarios- consistía principalmente en implementar las políticas públicas de la administración de las agencias gubernamentales. El principal reto y habilidad que se requería era utilizar los instrumentos administrativos para crear organizaciones que resultaran consistentes, eficientes y eficaces en la consecución de unos objetivos bien definidos, establecidos en acuerdos entre los cargos electos y los cargos designados en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno.

Los límites de las soluciones wilsoniana y parlamentaria

El problema era que las estructuras institucionales, los procesos colectivos de toma de decisiones y las prácticas individuales de quienes actuaban con este sistema de gobierno no lograban obtener el desempeño del gobierno que nosotros, como ciudadanos y contribuyentes, queríamos y necesitábamos. Numerosas reformas importantes lograron impedir el clientelismo político, así como reducir el fraude y los abusos en la actuación del gobierno, pero persistían problemas para crear un tipo de rendición de cuentas que pudiera garantizar una actuación del gobierno receptiva, eficiente, eficaz, justa y equitativa, por problemas de tipo operativo y político.

Retos operativos: individualización, innovación y rendición de cuentas del gobierno

Desde el punto de vista operativo, las organizaciones burocráticas que se crearon para garantizar la coherencia y la equidad en las acciones del gobierno encontraron muy difícil asumir los retos adaptativos que se presentaron en la segunda mitad del siglo xx. En una época en que las organizaciones del sector privado iban más allá de las eficiencias de la producción masiva y buscaban maneras de personalizar los productos y los servicios con distintas dimensiones para responder a las distintas necesidades o deseos individuales, las organizaciones públicas estaban aferradas a unos sistemas orientados al cumplimiento de las políticas y de los procedimientos, lo que significaba que cada caso fuera tratado como el siguiente. El planteamiento de que un mismo modelo era aplicable para todos los casos tendía a producir encuentros frustrantes, alienantes y, en última instancia, inefectivos que contrastaban mucho con la 'orientación al cliente' de las prácticas del sector privado.

Al mismo tiempo, aparecían nuevos retos que exigían nuevas soluciones. La política exterior ya no podía organizarse en torno a la Guerra Fría, sino que exigía a los gobiernos que definieran sus intereses ante nuevos contextos, más particulares. La política militar ya no consistía en alinear a un ejército que pudiera luchar en 2,5 guerras convencionales durante un tiempo determinado, sino más bien en alinear unas fuerzas más reducidas y más flexibles para unas acciones más limitadas, en combinación con unos mejores servicios de inteligencia y diplomáticos. Surgían desafíos imprevistos en la sanidad pública, que requerían grandes respuestas nacionales e internacionales, así como miles -e incluso millones- de respuestas particulares a nivel local. La extensa red de escuelas públicas que habían sido

el orgullo de las democracias liberales y el foco de sus esperanzas para generar equidad intergeneracional se vio incapaz de responder de forma efectiva a las distintas necesidades de la sociedad moderna.

Ante estas nuevas condiciones, y movidos por las expectativas de los ciudadanos a favor de un mejor desempeño, los gobiernos tuvieron que aprender a innovar de forma más rápida y en distintos niveles de la sociedad. Los sistemas de rendición de cuentas que se centraban menos en identificar y resolver los nuevos problemas que en la ejecución fiable de las políticas y de los programas no podían adaptarse fácilmente para atender las demandas de rendición de cuentas, por una parte, y para propiciar la innovación y la experimentación necesarias para dar respuesta a los nuevos retos, por otra.

Desafíos políticos: crear públicos concienciados y que puedan actuar en su propio interés

Desde el punto de vista político, también había problemas igualmente graves. Para ser realmente receptivos, eficientes, eficaces, justos y equitativos en sus actuaciones, los ciudadanos y sus representantes electos habían de expresar claramente los valores públicos que les gustaría ver aplicados y reflejados en las actividades del gobierno. Parafraseando a John Dewey, el reto del liderazgo democrático era "crear un público concienciado y que pudiera actuar en su propio interés". Y había muchas formas de hacerlo. Las elecciones democráticas -idealmente- permiten al público expresar sus valores y preferencias votando a los políticos que prometan representarles y actuar en su nombre. La transparencia en las acciones del gobierno permite a las personas que no están satisfechas con el desempeño del gobierno no solo entablar acciones contra el gobierno a título individual, sino también plantear la cuestión de si su reivindicación particular forma parte de un problema más amplio. Y eso también es un proceso de creación de un público. Todos estos procesos están protegidos por los derechos individuales a requerir al gobierno, a votar y a reunirse, y crean el amplio marco en el cual las preocupaciones individuales pueden transformarse en públicas.

Pero a medida que los ciudadanos democráticos han ido exigiendo más a sus gobiernos, se ha evidenciado que el tipo de legitimidad democrática que generan las elecciones y la transparencia no bastan. Dentro del ámbito de la responsabilidad democrática se incluyen formas colectivas más complejas de rendición de cuentas y de toma de decisiones comúnmente descritas como la elaboración de las políticas públicas que constituyen el día a día de gran parte del gobierno entre los distintos procesos electorales. Ello incluye los procesos formales de redacción de reglamentos y legislación que dependen de audiencias públicas de varios tipos, y numerosos procesos más informales de consulta y foros ciudadanos para conocer las opiniones de los afectados por decisiones políticas y de quienes tienen ideas sobre cómo podrían resolverse los problemas. Los gobiernos cada vez confían más en los sondeos a los ciudadanos y las encuestas a los clientes para determinar qué fines quisieran que persiguiera el gobierno y qué han experimentado en sus contactos directos con la acción de gobierno.

Una manera de ver esta actividad es que viene generada por la necesidad de legitimar la actividad del gobierno. En el mejor de los casos, las elecciones proporcionan orientación sobre solo unas pocas ideas sustantivas o simbólicas. El gobierno moderno consiste en tomar un gran número de decisiones cada día, en todos los ámbitos de la sociedad. La acción estimula al tiempo que requiere un tipo de democracia más robusta que la que hemos tenido en el pasado. Si el gobierno ha de ser receptivo; si ha de innovar para dar respuesta a los problemas que surjan; si ha de prestar la debida atención a la gran diversidad de personas con las que entra en contacto como proveedor de servicios o como obligado, y si todo ello va a hacerlo en ámbitos muy distintos y a muy diferentes niveles, tendrá que desarrollar y confiar en muchos métodos diferentes para crear un público ¿y no solo las elecciones. Ello, a su vez, significa que los dirigentes del gobierno tienen que instruirse en las artes de movilizar la deliberación democrática para ayudar a un colectivo a expresar qué valores quiere que produzca, así como saber cómo desplegar los recursos para lograrlo.

La resolución de los problemas públicos en el mundo con el tercer sector

Las presiones sobre el gobierno para: 1) facilitar una atención altamente individualizada a aquellos cuyas carencias está autorizado a satisfacer, cuyas necesidades se le pide que cubra, cuyos derechos se le reclama que reivindique, y cuyas obligaciones tiene el mandato de reclamar; 2) innovar rápidamente cuando surgen nuevos problemas, y 3) legitimarse como un instrumento receptivo, eficiente, eficaz y justo al servicio de la voluntad pública han colocado claramente a los dirigentes y a los máximos responsables del gobierno en una situación límite. Por ello, ha sido objeto de una renovada atención la cuestión general de exactamente cuál es la mejor forma que tiene el gobierno, como institución social, para servir mejor a la sociedad democrática y a sus nuevas aspiraciones de prosperidad económica, sociabilidad y justicia.

Durante gran parte de la última década, las sociedades democráticas suponían que, una vez identificadas determinadas condiciones sociales como un problema público importante que debía mejorarse o resolverse, la mejor solución sería traspasar el trabajo al gobierno. Más recientemente, esta opinión fue objeto de un duro ataque. Una parte importante de este ataque pretende reducir el tamaño y el alcance del gobierno ¿dejar la vida social individual y las condiciones sociales más en manos de las decisiones individuales en los ámbitos económico y cívico. Pero otra parte del ataque se centraba menos en reducir la cantidad total de influencia social ejercida por los procesos colectivos de la política y del gobierno, y más en las formas concretas en que la sociedad utilizaba los activos y los poderes del gobierno para promover fines colectivos. Los ciudadanos seguían estando dispuestos tributar y a regularse a sí mismos para fines públicos importantes, pero prestaban más atención en cómo podría el gobierno movilizar más la iniciativa privada para que contribuyera al logro de unos objetivos colectivos colectivamente definidos.

Del gobierno a la producción privada de bienes públicos y las condiciones sociales deseadas

Ello ha centrado la atención de los ciudadanos y de sus representantes en innovar en los instrumentos de gobernanza que han dividido las actividades de financiación, gestión y evaluación soportadas por el gobierno de una nueva forma. Estas innovaciones en la gobernanza -el mayor hincapié en los resultados sociales que en los procedimientos burocráticos, la creciente confianza en los proveedores privados de bienes y servicios públicos, la ampliación de las elecciones individuales para los clientes del gobierno a la hora de determinar los beneficios y las obligaciones derivadas de la residencia o la ciudadanía en un país determinado, la búsqueda de formas para aumentar el dinero público con aportaciones financieras privadas- fueron introducidas a través de nuevas políticas, y han cambiado la concepción que la gente tenía de las relaciones en la sociedad, en el gobierno y con relación a los problemas públicos.

Instrumentos que utiliza el gobierno para obtener resultados sociales

Una de las consecuencias importantes de este cambio es que ha puesto de manifiesto a los ciudadanos que el gobierno dispone de un arsenal de instrumentos para ayudar a la sociedad en general a resolver los problemas sociales, y no solo produciendo o financiando directamente los bienes y servicios públicos. Muchos de estos instrumentos habían estado en uso durante mucho tiempo, pero habían quedado ocultas a medida que se había expandido el rol directo del gobierno en la provisión de bienes y servicios a través de los organismos gubernamentales. Y algunos -en especial, aquellos que se sirven del apoyo indirecto de los actores privados para promover los fines públicos o que combinan la autoridad formal con nodos más informales de actores privados- parecen totalmente nuevos en el contexto actual en que el gobierno aparentemente se está esforzándose por mejorar las condiciones que los clientes quieren que optimice.

Por ejemplo, el gobierno siempre ha podido recaudar dinero a través de impuestos y gastarlo directamente en acciones burocráticas para modificar las condiciones sociales en la dirección deseada. Pero el gobierno también podía utilizar el dinero de los impuestos para otorgar ayudas y contratos a productores privados de bienes y servicios públicos. Incluso el gobierno podía apoyar económicamente la emisión unos bonos que permitan a los individuos personalizar sus decisiones de gasto público en función de sus deseos particulares. Y, si el gobierno no quería gastar el dinero directamente y de forma visible, al menos podía apoyar iniciativas privadas para alcanzar los objetivos públicos proporcionando exenciones fiscales y garantías de préstamos.

El gobierno también podía utilizar su autoridad regulatoria para orientar los esfuerzos privados hacia fines públicos. Podía garantizar un desarrollo económico sostenible protegiendo los derechos a la propiedad y haciendo cumplir contratos voluntarios. Podía suavizar las asperezas de las economías de mercado impidiendo las prácticas contrarias a la competencia, protegiéndose del fraude al consumidor y al inversor, garantizando unas prácticas laborales seguras y justas, y minimizando la degradación medioambiental. Podía dictar y obligar a cumplir leyes contra la violencia y el robo, para proporcionar seguridad y tranquilidad interna. Podía promover la seguridad y la salud fijando unos estándares a los restaurantes, así como límites de velocidad a los conductores, etc.

Finalmente, si el gobierno es reacio a recurrir a su autoridad legal, puede hacer uso de su autoridad moral y animar a los ciudadanos a comportarse como es debido, aun en el caso de que no exista ninguna sanción por mala conducta. Los líderes políticos pueden utilizar su poderoso púlpito para invitar a los ciudadanos a evitar los prejuicios raciales, a seguir dietas saludables y a hacer ejercicio y a leer libros a sus hijos.

La característica de todos estos tipos de acción de gobierno es que el gobierno interviene menos en la acción directa y más en movilizar a otros actores de la sociedad para que participen más en las actividades socialmente constructivas que en las socialmente destructivas. Desde esta óptica, la marcada distinción entre el sector privado y el público

queda difusa. Cuando el gobierno proporciona ayuda financiera a las empresas privadas, esencialmente está comprando la capacidad privada para producir bienes y servicios públicos. Se convierte en un cliente público en el mercado de este bien o servicio. Cuando el gobierno regula la actuación privada, dificulta a los actores que puedan llevar a cabo actividades antisociales, o recluta las capacidades privadas para realizar fines públicos. Se convierte en gestor de la conducta privada. Cuando el gobierno utiliza su autoridad moral, busca crear compromisos cuasivoluntarios de respeto a las normas sociales que pueden contribuir a configurar las conductas privadas, del mismo modo que lo pueden hacer las leyes.

El rol del tercer sector

Esta visión de la sociedad y del gobierno también pone de manifiesto el tercer sector de la sociedad, con frecuencia ignorado, integrado por asociaciones voluntarias como las organizaciones religiosas o culturales; las actividades filantrópicas que llevan a cabo las fundaciones, los bancos de alimentos, los voluntarios que auxilian a las personas mayores discapacitadas o a las víctimas de abusos, y los grupos políticos como las organizaciones de defensa de determinadas políticas e, incluso, los partidos políticos. Este sector puede considerarse sector privado, en el sentido que la iniciativa y muchos de los recursos utilizados para generar su actividad provienen de manos privadas, basándose en el voluntariado. Pero también es público en el sentido que sus fines están más orientados a lo público que al propio interés, y también en el sentido que sus actividades cuentan con el apoyo financiero del gobierno, ya sea directamente a través de subvenciones y contratos, o indirectamente a través de la provisión de exenciones fiscales.

Usualmente, este tercer sector es considerado como la respuesta de la sociedad ante el "fracaso del gobierno". Esta formulación es útil, pero supone que existe un consenso generalizado sobre los fines más apropiados que debe atender el gobierno y, por tanto, que es posible hablar objetivamente del 'fracaso' del gobierno en proporcionar un nivel exigido normativamente de bienes y servicios públicos. Teniendo en cuenta que los ciudadanos de las sociedades democráticas liberales participan continuamente en un vivo debate sobre el ámbito de actuación y la dimensión que debe tener el gobierno, acaso sea mejor ver el tercer sector como un sector que surge para cubrir las lagunas que ven algunos individuos de las sociedades democráticas entre fines adecuados que ha de perseguir el gobierno y su desempeño real.

El hecho de tener un sector de voluntariado que moviliza y despliega activos para resolver problemas que el gobierno ha descuidado, y que no son objeto del interés de las empresas privadas comerciales, es muy útil a la hora de pensar en la solución de los problemas sociales y el gobierno. Pero el sector del voluntariado también ejerce una gran influencia en los sectores privado/comercial y público/gubernamental. Muchas organizaciones del sector del voluntariado surgen para pedir cuentas a las organizaciones de los sectores público y privado, presionándolas para que al menos cumplan con las normas y las políticas establecidas para alcanzar los fines públicos, y a veces para que vayan más allá de los preceptos legales con el fin de mejorar su legitimidad social. Las iniciativas del sector del voluntariado también influyen en el gran público, llamándole la atención acerca de las condiciones sociales y perfilando los procesos políticos que motivarán las organizaciones gubernamentales públicas y las cívicas privadas a actuar. Finalmente, las organizaciones del sector del voluntariado experimentan a menudo con nuevos métodos para afrontar viejos y nuevos problemas sociales. Estas actuaciones producen resultados sociales al focalizar y fomentar la actividad de organizaciones productoras más grandes y más poderosas de los sectores privado y gubernamental. En este sentido, pueden verse las presiones que se han ejercido a través del sector del voluntariado como una especie de mano oculta que orienta los esfuerzos colectivos, sociales y gubernamentales.

El hecho que el gobierno actúe indirectamente a través de instituciones privadas -con o sin ánimo de lucro- para obtener unos resultados sociales no debería sorprender tanto. Los gobiernos de las sociedades liberales nunca pueden entrar demasiado en la vida privada de las personas para controlar directamente las condiciones sociales. Y tampoco quieren alejarse mucho de la sociedad en general y de sus nuevas aspiraciones colectivas. Idealmente, un gobierno democrático siempre actúa a través de instituciones privadas, instándolas para que obtengan unos mejores resultados individuales y sociales. Y siempre actúa en respuesta de las aspiraciones y de los deseos de los ciudadanos. De hecho, cuanto más de cerca analizamos un determinado problema de la sociedad, más evidente resulta que todos los problemas sociales surgen y se resuelven mediante una combinación de acciones privadas y públicas, más que actuando cada sector por su cuenta.

Las industrias públicas del tercer sector: la defensa, la seguridad, el desarrollo económico y el cuidado de los hijos

Para analizar este punto, es útil tomar algunos ejemplos de las 'industrias sociales' o de los 'sectores sociales', definidos en términos de una condición social particular que puede convertirse en objeto de preocupación pública o social. Seleccionaré algunos ejemplos que casi todo el mundo ve como básicamente públicos y en que se observa que intervienen algunos importantes elementos privados, y otros que la mayoría de la gente ve como básicamente privados pero que contienen algunos elementos públicos.

Por el lado público, es natural empezar con la defensa nacional y la prevención del crimen interno. Estos sectores aparentemente son casi exclusivamente públicos. Sin embargo, enseguida se observa que contienen elementos privados muy importantes. América cerró sus arsenales públicos hace más de un siglo y ahora confía a empresas con ánimo de lucro la fabricación de bombas, misiles y ametralladoras para protegerse de los enemigos exteriores. Hemos listado la intervención de empresas de comunicación privadas para reunir la suficiente inteligencia con el fin de protegernos del terrorismo. Y hemos desistido de contar a la legión de 'voluntarios' que, gracias a su espíritu público, proporcionan importantes beneficios materiales, en actividades de formación, asistencia médica y pensiones de jubilación.

Para garantizar la seguridad interior, hemos creado unas fuerzas policiales reguladas y financiadas públicamente. Pero ahora existen muchos más guardias de seguridad privados que policías públicos, y la sociedad en general se gasta mucho más dinero en seguridad privada (cerraduras, perros y pistolas) que en los cuerpos de policía públicos. Nuestras leyes otorgan a las personas particulares importantes derechos para garantizar su protección personal y la de sus propiedades, y estos poderes son ejercidos tanto por dichas personas, para protegerse a sí mismas y a sus propiedades, como por grupos de ciudadanos que acuerdan ayudar a las patrullas de policía de su vecindario. De hecho, fácilmente olvidamos que solo tenemos cuerpos policiales públicos desde 1850 y que, antes de esta época, la seguridad pública era proporcionada por un sistema de responsabilidad mutua (frankpledge system), que obligaba a todos los ciudadanos varones a defender a sus vecinos cuando se llamaba a somatén ('hue and cry'). Las personas particulares, obligadas por el Estado y por firmes normas sociales, se ponían todas al servicio del cumplimiento de la ley. Así pues, sectores que hoy parecen totalmente públicos, están marcados por la intervención de acciones y actores privados.

Veamos a continuación los sectores sociales que percibimos como intrínsecamente privados -por una parte, el mercado comercial y, por otra, la tarea de cuidar a los hijos-. Se dice a menudo que el gobierno debería permanecer fuera del mercado y dejar que este funcionara por sí solo. Pero, si reflexionamos un poco sobre el tema, vemos que no pueden existir unos mercados fuertes y fiables sin que el gobierno proteja los derechos a la propiedad y haga cumplir los contratos, o desarrolle y financie determinadas infraestructuras y la investigación básica, o fije unos estándares y proporcione información acerca de las condiciones económicas. El gobierno también crea y configura los mercados mediante su capacidad compradora, y es titular de muchos activos que tienen un valor económico cuyo precio puede ser fijado por el gobierno. Por tanto, el gobierno estructura y actúa en los procesos económicos que describimos como el mercado.

El cuidado de los niños es otra actividad que muchos consideran privada (y prefieren claramente que siga siendo así). Pero, incluso en este caso, el gobierno se muestra como un actor destacado. Todo niño ha de tener a un tutor legal. Cuando los padres se divorcian, el Estado interviene para garantizar que una persona responsable mantiene la custodia del niño. Cuando los padres no están, el Estado asume su responsabilidad. Los padres tienen unos derechos significativos con respecto a cómo tratar a sus hijos, pero las disposiciones legales definen los límites externos de la mala conducta de los padres y tipifica los actos que escapan a determinados criterios, como el abuso infantil o la negligencia. Y si un padre persiste en su actitud de abuso o negligencia, el Estado apartará el niño del hogar. Asimismo, los padres tienen la obligación de proporcionar una educación a sus hijos, la mayoría de las veces facilitada por escuelas financiadas con dinero público. En este sentido, la tarea privada de cuidar a los hijos se convierte en una tarea pública.

Estas observaciones confirman que la labor de identificar y resolver los problemas públicos se extiende por todos los sectores de la sociedad. Las fronteras entre lo privado y lo público, y entre el mercado, el Estado y el sector no lucrativo no dividen la labor de la sociedad en compartimentos claros; más bien las fronteras se traspasan de forma rutinaria cuando las personas y los grupos en la sociedad procuran definir y resolver los problemas sociales. En cierta ocasión, Richard Neustadt observó que, aunque la mayoría de nuestros libros de texto cívicos describen los tres poderes del gobierno como 'instituciones separadas con poderes separados', la verdad es que en realidad son 'instituciones separadas con poderes compartidos'. De forma similar, podríamos afirmar que los sectores privados con y sin ánimo de lucro y el sector público no son sectores tan separados de la sociedad, cada uno de ellos con unos roles distintivos, sino distintos sectores de la sociedad que comparten sus capacidades para identificar y abordar los

problemas sociales.

Hacia una nueva visión de la gobernanza pública, el liderazgo público y la gestión pública

Estas grandes corrientes de fondo que afectan tanto a las condiciones materiales de la sociedad como a las formas que hemos ideado sobre la organización de la sociedad, así como las formas concretas en que los gobiernos democráticos pueden identificar y resolver los problemas sociales, han dado al traste nuestras ideas sobre la rendición de cuentas y el desempeño del gobierno. Las presiones en materia de reactividad e innovación han desplazado la iniciativa y la toma de decisiones a un nivel más bajo y más a la primera línea de los organismos públicos. Ello, a su vez, ha llevado al establecimiento de nuevos mecanismos de rendición de cuentas y de consultas para proteger la legitimidad de la acción de gobierno. Al mismo tiempo, la búsqueda de nuevas formas distintas de combinar las capacidades privadas, del sector del voluntariado y del gobierno para abordar los problemas públicos ha obligado a introducir innovaciones en los procesos y en las estructuras básicas de gobierno: los medios particulares en que confía la sociedad para financiar, producir y evaluar los resultados de los esfuerzos colectivos, facilitados a través del liderazgo y los activos del gobierno. Nuestra visión de un mundo ordenado en que el gobierno se distingue claramente del sector privado y actúa más allá de la sociedad para establecer algunas reglas básicas del juego en la vida privada ha dado paso a un mundo en que el gobierno es utilizado por las sociedades para cumplir una gran variedad de fines, utilizando para ello medios directos e indirectos.

Cada vez más, los gestores del gobierno se ven implicados en negociaciones más complejas y en otras formas de actuación colaborativa para desarrollar y desplegar capacidades operativas extraídas de diferentes niveles de gobierno y de los sectores privado y del voluntariado para abordar problemas que los modelos burocráticos del gobierno no pueden resolver. Para responder a los retos del futuro, necesitamos una iniciativa y un liderazgo distribuidos más extensamente, mayores capacidades de crear distintos públicos para proporcionar orientación democrática sobre determinadas cuestiones públicas, procesos y estructuras de gobierno innovadoras que combinen las capacidades de distintos sectores, y una mayor flexibilidad e individualización en la prestación de servicios y la imposición de las obligaciones que constituyen gran parte de la labor diaria del gobierno. Y todo ello tiene que llevarse a cabo dentro de un marco que siga respetando los principios de la gobernanza democrática y que pueda rendir cuentas con rigor ante las personas a quien representa, sirve y regula.

Crear valor público como el objetivo de la gobernanza democrática y del gobierno

Mi trabajo en las últimas décadas ha consistido en desarrollar una serie de ideas y conceptos entrelazados que pueden configurar las prácticas de un liderazgo y una gestión de confianza en el gobierno, en este nuevo contexto. La idea parte de una afirmación retórica: el deber de todo gestor público -ya sea un cargo ejecutivo designado o elegido políticamente o un funcionario de carrera- es crear valor público. Al igual que la sociedad mira a los directivos y los gestores del sector privado para mejorar la vida individual y colectiva produciendo valor privado (guiados por la rendición de cuentas del mercado), asimismo debería mirar a los gestores del gobierno para que produjeran valor público (guiados por la rendición de cuentas o responsabilidad democrática).

Naturalmente, esta exigencia plantea la cuestión de qué constituye el valor público. Y es tentador entrar directamente en una discusión sustantiva sobre esta importante cuestión. Pero se ha demostrado más útil discutir acerca de qué pueden y deben hacer los directivos y los gestores públicos no hablando específicamente de los fines que el gobierno debe perseguir, sino centrando la atención primero, y de forma más explícita, en los activos específicos que pone en juego el gobierno para producir cualesquiera resultados que se deriven de sus acciones. La razón de ello es que son los activos distintivos que el gobierno pone en juego los que crean los requisitos especiales que requiere la responsabilidad democrática.

Los activos distintivos del gobierno: el dinero de los impuestos, la autoridad pública, la persuasión moral

Siguiendo a Max Weber, podemos definir el Estado como una institución social que tiene el monopolio sobre legítimo de la fuerza en el marco de un sistema de gobierno geográficamente definido. Tener la capacidad de utilizar la fuerza es esencial para protegerse frente a las amenazas externas e internas. También es importante para resolver las disputas que surgen dentro de la sociedad y proteger a un ciudadano privado de otro. Etcétera.

Pero el Estado también tiene dinero para gastar. La mayoría del dinero viene de los impuestos este es, en sí, uno de los usos más fundamentales del poder coercitivo del Estado. El Estado también obtiene dinero a través de tasas de

varios tipos. Y posee propiedades. Pero su principal fuente de ingresos siguen siendo los impuestos.

El Estado también tiene la capacidad de ejercer una cierta autoridad moral como primera institución social que busca expresar los intereses del conjunto, proponer las condiciones que requieren la actuación pública y convocar a los ciudadanos para definir y discutir los problemas a resolver. Pero el gobierno no tiene el monopolio de estas funciones. De hecho, una característica definitoria de una sociedad democrática es que estas actividades públicas surgen de las iniciativas de particulares y grupos privados, cada uno con sus propias visiones de qué valores públicos deberían perseguirse a través de la intermediación de un gobierno democrático.

Un rasgo de la vida de una sociedad democrática es que estos activos del gobierno ¿autoridad, dinero recaudado a través del ejercicio de la autoridad y autoridad moral obtenida a través del proceso de consulta democrática- pertenecen a la ciudadanía en su totalidad. La idea de la ciudadanía en su totalidad es distinta de la simple suma de los valores sostenidos por cada uno de los individuos en particular que constituyen la ciudadanía. La ciudadanía en su totalidad que puede proporcionar legitimidad democrática y apoyo popular a la acción del gobierno es la ciudadanía convocada a través de las estructuras y de los procesos del gobierno democrático para autorizar y orientar el uso de la autoridad reguladora pública y del dinero de los impuestos por parte del gobierno. Desde esta perspectiva, el gobierno es de, por y para las personas -las personas reunidas como un órgano colectivo, no como un grupo de personas atomizadas-. Como ya hemos señalado, los gobiernos democráticos se basan en métodos muy distintos para conformar un 'nosotros' colectivo a partir de un "yo" individual que esté articulado en torno a los valores que quieren alcanzar mediante el uso de los activos del gobierno -muchos de los cuales son bastante imperfectos- pero todos ellos necesarios para proporcionar legitimidad democrática y una orientación sustancial a la acción del gobierno.

El valor público como una idea práctica y de principios

Si bien es cierto que la definición de valor público depende fundamentalmente de lo que la ciudadanía decida que quiere que haga el gobierno para crear una sociedad más buena y más justa, y no de una serie de objetivos prefijados y bien definidos, el discurso público y la deliberación sobre qué debería hacer el gobierno se lleva a cabo dentro de unos marcos filosóficos concretos que definen los fines del gobierno o el papel que debe hacer. Dos marcos filosóficos están constantemente en juego: un marco deontológico que se centra en el importante papel del Estado a la hora de garantizar la justicia -proteger los derechos individuales (sociales, políticos y económicos), distribuir de forma justa e imponer obligaciones públicas (sociales, económicas y políticas), e instar a los particulares y a las instituciones colectivas a tener unas relaciones correctas entre ellos¿ y un marco utilitario que presta atención al rol del Estado a la hora de producir bienestar individual y colectivo -crear las condiciones para el desarrollo económico y la gratificación efectiva de los deseos materiales individuales, ayudar a las personas a percibir ingresos, crear riqueza, conseguir alimentos y cobijo, prevenir y tratar las enfermedades, aprender a leer y escribir, etc.

Naturalmente, existe una relación entre estas ideas. Algunas ideas sobre la justicia incluyen derechos sustantivos a determinados bienes y servicios que son considerados esenciales para la dignidad humana, como los alimentos, el agua, el cobijo, la oportunidad de ganarse la vida, el cuidado de los discapacitados, etc. Y muchos verían el grado en que pueden ganarse la vida en una sociedad justa en que las personas respetan sus derechos como una de las contribuciones más importantes a su bienestar material global. Pero sigue habiendo una diferencia reconocible entre la idea de que el Estado debería preocuparse principalmente de fomentar una concepción concreta de la justicia social, tanto en sus acciones como en sus fines, y la idea de que el Estado ha de intentar producir el máximo bien al máximo número de personas.

Y hay también otra diferencia reconocible entre la experiencia individual de lo que es bueno y justo, y el esfuerzo colectivo para producir lo que es bueno y justo para las personas. A escala individual, desde el punto de vista utilitario, estamos preocupados básicamente para satisfacer los deseos materiales individuales. A escala colectiva, un 'nosotros' pone de manifiesto que tiene su propia idea sobre cómo debería ser una buena sociedad, y expresa esta idea en las políticas públicas diseñadas para lograr unos resultados sociales concretos. Para ilustrarlo con un ejemplo, podemos evaluar un tratamiento contra la droga con financiación pública en función de la satisfacción que el programa proporcionará a sus usuarios o en función del grado en que este programa produce una serie de efectos valorados por la sociedad en general. Si bien la propia sensación de bienestar del usuario del tratamiento tendrá algún peso en las valoraciones de los ciudadanos y de los contribuyentes relativas al valor público del programa, estos también estarán muy interesados en saber en qué medida el programa farmacológico influye en el consumidor de drogas para que deje de consumirlas, deje de cometer crímenes, obtenga un empleo provechoso y se haga cargo de su familia. Los ciudadanos y los contribuyentes acaso tengan la esperanza de que el consumidor de droga comparta

estos objetivos (al menos en parte). Pero lo cierto es que valorarán una serie de efectos que se producirán independientemente (no a su pesar) de la opinión del consumidor de droga acerca de su propio bienestar.

De forma similar, en el campo deontológico, también podemos distinguir entre los efectos observados a escala individual y a escala social. A escala individual, podemos preguntarnos si una persona determinada fue tratada de forma justa y ecuánime por el gobierno, o por otros actores privados de la sociedad. A escala colectiva, podemos preguntarnos si las condiciones sociales, políticas o económicas añadidas se ajustan a unos conceptos concretos de justicia. Todo gobierno democrático tiene la responsabilidad de actuar con justicia con las personas y crear las condiciones añadidas en la sociedad que se correspondan con una concepción compartida de una sociedad justa.

Si bien podemos categorizar distintos tipos de reivindicaciones filosóficas realizadas para legitimar la acción de gobierno en estos términos, es difícil -si no imposible- sumar estas reivindicaciones e integrarlas de una forma ordenada. Es por ello que las sociedades democráticas en general no deciden de antemano sobre un conjunto predeterminado de fines. Más bien operan dentro de estas grandes tradiciones filosóficas, elaboran constituciones que definen un número reducido de principios que el Estado no puede infringir sin una justificación muy estricta sobre el fondo y la forma, y establecen unos marcos procedimentales exigentes dentro de los cuales pueden desarrollarse los debates públicos sobre el uso de los poderes del gobierno. La cuestión de cuáles son los fines más adecuados de un gobierno democrático liberal nunca se acaba de resolver ni de fijar totalmente, por principio. Se construye provisionalmente a través de los amplios y pequeños procesos de consulta democrática que se derivan de la vida social privada, y constituyen la vida política de las sociedades democráticas. Pueden cometerse grandes errores a la hora de definir los fines y también los medios del gobierno. Y existen algunas ideas normativas y prácticas que pueden incrementar la probabilidad de que una sociedad democrática tome buenas decisiones en su política pública, al igual que existen ideas normativas y prácticas que pueden incrementar las posibilidades de que encuentren medios sensibles, eficientes, efectivos, justos y equitativos para alcanzar los objetivos deseados. Y, con el fin de promover la causa que lleve a reducir estos errores en nuestra vida política real, he buscado desarrollar estas ideas normativas y prácticas sobre la gobernanza democrática y la gestión efectiva del gobierno.

Para recordar que la gobernanza democrática y la gestión pública tienen unos fines y unos objetivos a alcanzar, así como unos procedimientos a seguir, he sugerido que podríamos pensar como uno de los fines adecuados de un gobierno democrático la creación de valor público. La idea de valor pretende abarcar tanto las ideas utilitaristas (el fin de una acción ha de ser producir resultados de valor) como las ideas deontológicas (la actuación no debe infringir unos valores importantes, que son defendidos individualmente y colectivamente). Ello da a la empresa un enfoque algo utilitarista: de hecho, nos preocupa la producción de unas consecuencias que tengan valor, pero entendemos que las consecuencias incluyen violaciones de las relaciones correctas que debe haber entre los particulares o las instituciones, y que estas infracciones han de tenerse en cuenta y han de reconocerse a la hora de juzgar las consecuencias globales de una acción. La comprensión del valor público es coherente tanto con las prácticas que queremos informar como con el espíritu de nuestra época. Deja abierta la definición exacta de qué constituye un valor, pero insiste en que la discusión se lleve a cabo en los términos filosóficos normativos en un contexto político democrático, más que en términos técnicos, que eclipsen la base normativa de la discusión.

Las principales diferencias en el fondo y en la forma de la rendición pública y privada

Si bien el concepto de valor público no lo fija todo, la aceptación de esta formulación como el fin adecuado del gobierno pone de relieve algunas diferencias esenciales entre lo que pensamos de la rendición de cuentas de los productores comerciales privados, por una parte, y el tipo de rendición de cuentas en la que hemos de confiar para guiar los gobiernos democráticos, por otra. Cuatro principios básicos definen estas diferencias.

El primero, el más importante y más difícil de entender y aceptar es la idea de que cuando los gobiernos utilizan sus activos para producir cambios valiosos en el mundo, el árbitro más apropiado para determinar el valor que se produce es el corpus político, y no los clientes individuales, los beneficiarios o los 'obligados' por el gobierno. Es el público imperfectamente formado e imperfectamente articulado con relación a sus fines¿ que, a través de las estructuras y de los procesos de la gobernanza democrática, decide qué valores concretos deberían perseguirse y reflejarse en las políticas y en las actuaciones del gobierno. Cabe esperar que estos procesos puedan funcionar bien para crear un público que pueda entender y actuar según sus propios intereses ¿que ayuden a las personas a adoptar la perspectiva de un pensamiento ciudadano sobre lo que sería bueno para todos; que puedan traducir, de forma efectiva, los diferentes valores, perspectivas e intereses que los ciudadanos expresan en unos objetivos colectivos que justifiquen el uso de los activos del gobierno; que puedan evaluar racionalmente y competentemente los hechos de una situación y las posibles consecuencias de diferentes tipos de intervenciones del gobierno. Pero incluso si los procesos políticos

democráticos no pueden llevar a cabo con todas las garantías esta hazaña heroica, nosotros como ciudadanos tenemos que respetar los juicios que emiten las personas y sus representantes electos hasta que podemos encontrar la forma de mejorar sus deliberaciones en la forma o en el fondo.

El segundo es que tenemos que reconocer que el Estado utiliza rutinariamente la autoridad como un activo para perseguir lo que es bueno y justo. A efectos prácticos, la autoridad puede ayudar a hacer unas calles más seguras, garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores, protegernos frente a la degradación del medio ambiente, etc. Al respecto, podemos ver la autoridad y su uso desde el punto de vista utilitarista. También podemos concluir que, si pudiéramos hallar la forma de lograr una finalidad pública determinada utilizando menos autoridad y fuerza, ello incrementaría el valor público 'neto'.

Más allá de este cálculo utilitarista, el hecho que el gobierno se sirva de la autoridad en su actividad tiene una implicación filosófica que constituye el tercer principio básico. Cuando el gobierno utiliza la autoridad ¿ya sea directamente para exigir a las personas que cumplan con los fines públicos, o indirectamente para recaudar dinero en apoyo de la actuación del gobierno?, entra en juego el marco normativo deontológico para evaluar la acción del gobierno. Ello se explica porque cualquier uso de la autoridad por parte de un Estado democrático tiene que estar justificada no solo por razones de utilidad práctica, sino también conforme a las normas de justicia y equidad que limitan no solo las formas en que el gobierno puede actuar (tiene que ser justo), sino también los fines que persigue (los fines también tienen que ser justos). Ello significa que los Estados democráticos tienen que cumplir las normas de justicia y equidad, así como las de eficiencia y eficiencia.

Finalmente, puesto que entre los activos del gobierno se incluye el uso de la autoridad, puesto que una sociedad democrática asocia el valor con la forma en que se ejerce la autoridad y con los resultados obtenidos, puesto que la mayoría de los resultados deseados no generan ingresos financieros obtenidos por la venta de productos y servicios a unos consumidores dispuestos a adquirirlos, puesto que los resultados evaluados producidos por el gobierno son difíciles de monetizar, cualquier intento de reconocer el valor público que produce el gobierno tendrá que basarse en medidas concretas de los resultados o del proceso, más que en las medidas financieras, que son tan importantes y útiles en el sector privado. Naturalmente, podemos intentar monetizar el valor de los efectos que el gobierno produce imputando una voluntad de pagar por los resultados observados e intentando captar el efecto de la acción del gobierno en la vitalidad de las economías locales, o estimando el dinero público que se ahorrará en el futuro actuando ahora. Pero se paga un precio muy alto distrayendo la atención de lo que realmente se ha producido (que podemos evaluar directamente al igual que los consumidores evalúan los diferentes atributos de un buen producto o servicio). Los intentos por monetizar el valor público pueden eclipsar más que mostrar el valor de lo que produce el gobierno.

Estos principios y observaciones transforman el contexto de rendición de cuentas con que están familiarizados quienes observan los modelos de rendición de cuentas del sector privado. Los CEO de las empresas del sector privado toman decisiones estratégicas sobre cómo desplegar los activos de las empresas que dirigen, seleccionando los productos y los servicios que producirán y los mercados en los que competirán. Si los clientes deciden gastarse el dinero que han ganado con tanta dificultad para comprar estos productos y servicios, reivindican la calidad de estas decisiones estratégicas. Además, se supone que la empresa ha creado algún valor social a la hora de satisfacer a los clientes individuales. El éxito se registrará muy rápidamente y de forma muy fiable y objetiva, cuando se obtengan los beneficios. Los costes que ha ocasionado su producción determinan el valor de los activos utilizados para producir dichos productos y servicios. Si los ingresos son mayores que los costes, los inversores de la empresa que estén en condiciones de pedir cuentas a los CEO estarán satisfechos con el desempeño de la empresa y seguirán confiando a los directivos actuales el criterio de definir los fines y los medios de las organizaciones que dirigen. Puede haber un cierto debate en las reuniones de los accionistas y en las discusiones de las juntas sobre si la evolución de los beneficios es satisfactoria, sobre si la empresa está bien posicionada para los próximos años y sobre si está a la altura de las responsabilidades sociales, más allá de ganar dinero, satisfacer a los clientes y proporcionar puestos de trabajo. Pero la empresa tiene un mandato claro de proporcionar beneficios financieros a los accionistas y a los inversores y sistemas bien fijados de medición financiera para hacer el seguimiento de su desempeño a la hora de perseguir esta finalidad.

Comparemos esta situación con la que afrontan los servidores públicos que ocupan posiciones ejecutivas en los organismos del gobierno. Estos, los funcionarios, se sienten mucho más responsables ante los ciudadanos, los contribuyentes y sus representantes que aquellas personas concretas a quienes dichos organismos benefician u obligan. Los valores que los ciudadanos, los contribuyentes y sus representantes quieren que se alcancen y se reflejen en las acciones del gobierno son muy variados, en cierto modo inarticulados, e inconmensurables. El directivo público tiene un sistema financiero que le dice cuánto dinero del gobierno puede gastarse, y cuánto ya se ha gastado, pero no hay ningún flujo de ingresos que se obtenga por la venta de los productos y servicios que indique al gestor

cuál es el valor real del resultado de la organización. Las auditorías de cumplimiento pueden determinar si la organización está siguiendo las políticas y los procedimientos que se consideran que son las mejores prácticas para alcanzar unos determinados fines públicos, pero a menudo existen muy pocas pruebas empíricas valiosas que demuestren que las prácticas recomendadas sean, de hecho, las mejores para mantener unos costes bajos y producir los resultados deseados. Puede haber sistemas de medición del desempeño que midan los resultados organizacionales en términos cuantitativos y, en algunos aspectos, cualitativos, pero con frecuencia los outputs no son los resultados valorados intrínsecamente que el gobierno se ha comprometido a alcanzar, y se desconoce la relación existente entre los outputs y los resultados deseados socialmente. Pese a esta confusión e incertidumbre, los ciudadanos, los contribuyentes y sus responsables siguen poniendo dinero y la libertad para lograr determinados fines que piensan que merece la pena que se regulen y se financien con sus impuestos. Esta liberalidad se fundamenta en la historia de la creación de valor público -la satisfacción de las necesidades individuales, la reivindicación de los derechos individuales, el logro de los resultados sociales deseados y la persecución de una cierta concepción de la justicia. La cuestión básica es cómo transformar esta historia de la creación de valor en una serie de medidas que permitan un proceso de rendición de cuentas para determinar el cumplimiento efectivo de los fines y objetivos de la misma.

El trabajo que hay que realizar para crear una estructura pública de rendición de cuentas

Convertir esta situación en un sistema de rendición de cuentas que permita (1) ayudar a los ciudadanos y a los contribuyentes a articular y hallar formas de medir los importantes valores que las empresas del gobierno han de alcanzar y reflejar; (2) asegurar a los ciudadanos, a los contribuyentes y a las personas obligadas y servidas por los organismos del gobierno que se están logrando importantes resultados sociales y que los clientes individuales son tratados bien y de forma justa, y (3) ayudar a las agencias gubernamentales a aprender a actuar mejor en el futuro con respecto a los valores más relevantes exigirá un mayor trabajo de gestión y más variado que el que han de realizar los directivos del sector privado. Es importante descomponer este importante liderazgo y trabajo directivo en cuatro componentes.

Primero, los dirigentes y los directivos públicos han de realizar el trabajo filosófico y analítico de imaginar y denominar los valores importantes que están o podrían estar en juego en las acciones del gobierno. Se empieza normalmente describiendo el problema que el gobierno busca resolver o mitigar ¿las condiciones del mundo que, de cambiarse, representarían una mejora del bienestar o de la justicia a escala individual o colectiva. Esta es explícitamente una acción normativa, de gran carga moral, y requiere una cierta imaginación moral, así como una buena valoración empírica para hacerlo bien. Y es en esta fase inicial donde fracasan muchos diseños políticos y muchos intentos de evaluar las iniciativas del gobierno. El esquema que se desarrolla para dar cuenta de las consecuencias valoradas (positivamente o negativamente) de la acción de gobierno a veces es demasiado restringido o sesgado para poder medir de forma fiable los importantes valores que están en juego. Ello conduce a la aparición frecuente de consecuencias no pretendidas y, a menudo, no deseadas. La urgencia del momento puede restringir el número de valores considerados, o distorsionar el peso que se otorga a cada uno de ellos.

Si bien se requiere bastante imaginación moral para construir un marco útil de rendición de cuentas para determinar el valor público, eso no es lo único que se necesita. Los funcionarios públicos de los organismos del poder ejecutivo comparten la responsabilidad de imaginar y ponderar el valor neto de las acciones del gobierno con los legisladores electos, y con los ciudadanos, los votantes y los contribuyentes. Así pues, como cuestión filosófica, están obligados a fijarse que sus opiniones sobre la importancia de determinadas dimensiones del valor coincidan con las de los ciudadanos y sus representantes, y a mostrar deferencia por las opiniones de los ciudadanos. Por fortuna, este deber moral está alineado con una necesidad práctica; si los valores que los funcionarios públicos utilizan para elaborar el sistema de rendición de cuentas para el organismo que dirigen no coinciden con las preocupaciones políticas, dicho sistema no solo carecerá de legitimidad democrática, sino que además no tendrá incidencia práctica. Un sistema de rendición de cuentas que no esté relacionado con las preocupaciones políticas es como un foco por el que no circule la electricidad. Solo cuando las fuerzas políticas estén alineadas con determinados valores, estos valores tendrán el peso suficiente para reclamar determinadas conductas a los gestores y a las organizaciones del gobierno. Ello significa que la labor filosófica de los líderes y de los gestores públicos ha de ir acompañada de una labor política que conecte el sistema construido a partir de inquietudes morales abstractas con las preocupaciones reales que mueven a los ciudadanos y a sus representantes.

Un trabajo bien hecho a nivel filosófico y político puede crear un sistema de rendición de cuentas que tenga legitimidad democrática y, potencialmente, un gran poder sobre las conductas que orienten el trabajo de las agencias gubernamentales. Pero, en esta fase, el sistema de rendición de cuentas del valor público solo tiene los nombres de las dimensiones más importantes del valor que se debe alcanzar o reflejar en las operaciones del gobierno.

Idealmente, estos nombres estarán tan cerca de la realidad empírica que podrá relacionarse el concepto con la realidad de forma bastante inmediata y fácilmente. Pero, por muy concreto que sea el lenguaje, dar precisión y poder al sistema de rendición de cuentas del valor público significa desarrollar unas definiciones operativas de las dimensiones de valor, así como los instrumentos específicos de medición que determinarán el grado en que ciertos valores son alcanzados en la realidad. Ello puede describirse como el desafío técnico de desarrollar un sistema de rendición de cuentas del valor público.

Finalmente, los dirigentes y los gestores públicos tendrán que recabar no solo el tiempo, las capacidades y el dinero necesarios para llevar a cabo la labor filosófica, política y técnica descrita más arriba, sino también las habilidades de gestión necesarias para introducir y utilizar el nuevo sistema de rendición de cuentas y medición del desempeño en una organización que a menudo está poco habituada a utilizar medidas de desempeño para rendir cuentas. Ello implica tomar decisiones relevantes como hasta qué punto confiarán en las medidas relativas al proceso, el output, la satisfacción del cliente y los resultados; con qué frecuencia y con qué nivel de agregación se realizarán las mediciones; de qué forma se harán públicas y se discutirán estas medidas dentro de la organización; cómo se utilizarán para evaluar el desempeño de los empleados; cómo responderán los gestores ante unos indicadores de bajo rendimiento, etc.

Todo ello puede parecer que implica mucho trabajo, y así es. Esperar que con este trabajo pueda lograrse una mejor gobernanza democrática y un mejor desempeño del gobierno acaso parezca una utopía, y quizá lo sea. Pero tengo la sensación que esta es la veta que hemos de explotar si queremos mejorar el desempeño del gobierno. Es aquí, en el desarrollo estratégico y el uso de sistemas de medición que determinen el grado en que los servidores públicos están creando valor público, donde se halla gran parte del futuro de la gestión pública. Necesitamos que los cerebros de los gestores, de los supervisores, de los ciudadanos y de los contribuyentes aborden las cuestiones básicas de qué valores quisiéramos que se logaran y se reflejaran con las actuaciones del gobierno. Las prácticas que pueden resultar útiles para seguir trabajando en esta tarea urgente se exponen en los dos libros que he escrito a propósito del valor público -Creating Public Value: Strategic Management in Government (1995) y Recognizing Public Value: Strategic Uses of Performance Measurement in Government (2014). Espero que tanto quienes asumen el peso del liderazgo público como quienes tienen la responsabilidad constante de pedir cuentas a estos líderes encuentren valiosas y útiles estas ideas.

Mark H. Moore es Hauser Professor de Organizaciones No Lucrativas en la Harvard Kennedy School; Simon Professor de Educación, Management y Comportamiento Organizativo en la Harvard Graduate School of Education, y académico del Ash Center for Democratic Governance and Innovation de la Harvard Kennedy School, Universidad de Harvard.