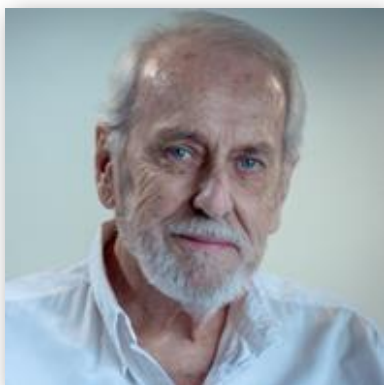


LA UTOPIA REALIZABLE DEL VALOR PÚBLICO

Jorge Hintze¹



Interesarse en lo público requiere tomar en cuenta a los demás hoy y en futuro. Tomar en cuenta a los demás supone equidad en la satisfacción de las necesidades nuestras y las de nuestros descendientes. Es decir, en lugar de pan para hoy y hambre para mañana, pan para hoy y para mañana, ya que somos parte del ambiente del planeta, además de sus eficaces depredadores.

Pongamos ahora esto mismo en términos más duros: interesarse por lo público es hacerlo por el valor público. Para hablar de valor público no hay más remedio que ponernos antes de acuerdo en qué entender por valor a secas. La teoría del valor ya tiene siglos. Con altibajos y discusiones, ha logrado que, al menos entre los economistas, haya acuerdo en que el valor es trabajo humano (aunque, quizás, sea más preciso y menos metafórico decir que *surge* necesariamente del trabajo humano).

EL VALOR COMIENZA CON LOS BIENES Y SERVICIOS

En su primera apariencia, lo valioso parece residir en objetos y acciones: en cosas concretas y físicas, observables que siempre se muestran en forma de bienes y servicios. Como son necesariamente resultado de trabajo humano pasado, podemos bien aceptar que es trabajo humano condensado, acumulado, comprimido en los mismos. El trabajo humano contenido en un objeto es el que se ha empleado en una larga cadena previa que comienza con el que se invirtió en desarrollar las tecnologías y máquinas para fabricarlo y para extraer y preparar las materias primas que contiene, formar a las personas que lo hicieron, hacerlo propiamente, y así hasta el origen. Cuando recibimos un smartphone -esa cosa de la que no podemos despegarnos-, lo que recibimos es todo ese trabajo histórico, por decirlo así, comprimido en el dispositivo. El último minuto de trabajo humano contenido en ese objeto es el que gasta la persona que nos lo entrega cuando lo compramos.

La otra manera de recibir trabajo humano es en forma de servicios. En lugar de objetos, los servicios son trabajo que otros aplican sobre nuestras mentes y cuerpos. Cuando el peluquero nos corta el pelo, está actuado sobre el exterior de nuestra cabeza; cuando nos transportan en un vehículo, nos están moviendo el cuerpo de un lado al otro, cuando vemos una película o leemos un libro, están actuando sobre el interior de nuestras cabezas, aportándonos informaciones ya sea para enseñarnos algo nuevo, enseñarnos a pensar de una manera nueva, manipularnos, o liberarnos de pensar, como ocurre con esa industria que por algo se llama del entretenimiento. Para simplificar un poco esto en adelante vamos a llamarles productos físicos o, simplemente, productos. ¿Contienen el valor como lo entendemos? No, sólo tienen la condición de que pueden ser usados. Los bienes y servicios tienen valor de uso potencial.

¹ Jorge Hintze es Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil), fundada en 1987.

EL VALOR DE USO ES EL PRINCIPIO DE UNA CADENA

Cuando obtenemos una bicicleta podemos andar en ella, ése es el valor de uso para el que ha sido diseñada. Si se trata de una manzana, podemos comerla, lo mismo que una dosis de cocaína o de antibiótico. Lo cierto es que en los tres casos consumimos el valor de uso de esos objetos. Pueden o no satisfacer necesidades subjetivas y pueden hacernos tanto bien como mal. Puede que nos guste andar en bicicleta o que tengamos que hacerlo porque alguien nos obliga, puede que disfrutemos de comer manzanas y eso nos haga bien o aspirar cocaína a pesar de que nos haga daño, puede que no disfrutemos de que nos den antibióticos pero sí nos haga bien. Vemos que el valor de uso puede ser bueno o perjudicial para nosotros y satisfacer o no necesidades subjetivas. El valor de uso no puede ser el valor, definitivamente. Pero, como veremos enseguida, es condición necesaria.

Veamos, antes de seguir, un pequeño asunto metodológico que nos hará falta más adelante. Ocurre que hay muchos conceptos denominados “relacionales”, es decir, que no tienen sentido sino en relación con otros. Por ejemplo el concepto de norte no significa nada sin el de sur y viceversa; el de ancho sin el de angosto, marido sin esposa. En estos casos, el sentido no está en los conceptos sino en sus relaciones. Pues bien, eso es lo que ocurre con los productos. Sólo representan valor cuando *acceden* a ellos seres humanos y los usan. La palabra uso presupone un ser humano *usuario* del objeto. El uso es la relación que permite darle al objeto la *condición* de producto, pues no hay producto sin usuario como no hay norte sin sur. Por lo tanto, en este matrimonio entre productos y usuarios, el vínculo se produce cuando hay una transacción que llamamos *transferencia*. Producto y usuario son también conceptos relacionales: Un objeto que no se usa nunca no llega a ser producto, no pasa de ser objeto. Los productos que vienen de China en los containers de un barco que se hunde en medio del mar, eran *productos potenciales* cuando el barco zarpó, y objetos en el fondo del mar: nunca llegaron a realizarse como productos pues nadie consumió su valor de uso.

¿CUÁNDO EL VALOR DE USO PRODUCE VALOR?

Empecemos por definir conceptualmente el valor de la siguiente manera:

El valor es la satisfacción de necesidades humanas que desarrollan, enriquecen, preservan y reproducen la vida de manera sostenible.

En consecuencia, el valor produce beneficios, lo que tiene también su contrapartida relacional que es perjuicio, al que definiremos del siguiente modo:

El perjuicio es la pérdida o impedimento de la satisfacción de necesidades humanas que desarrollan, enriquecen, preservan y reproducen la vida de manera sostenible.

Esta pareja de conceptos relacionales opuestos nos permite percibir que, por ejemplo, que el consumo de tabaco sí puede considerarse valor de uso pero no que contribuya a producir valor. Veremos luego también que las mismas cosas pueden generar valor para unos y perjuicio para otros.

La definición conceptual no nos dice nada de la génesis del valor, para ello es preciso contar con una definición más *operacional* que nos permita su observación y medición y agregue las condiciones de su génesis, el empleo de trabajo humano. Vamos a adoptar en esta argumentación la siguiente:

El valor es la satisfacción de necesidades humanas compatibles con la mayor y mejor vida actual y futura, como consecuencias resultantes del uso de recursos mediante el trabajo humano.

Esta definición ya puede ser aceptada tanto por economistas como ecologistas. Está formulada con una técnica que los abogados denominan condicionalidad: formulación permite distinguir entre los productos que son *elegibles* y *no elegibles* para la asignación de recursos (este tipo de definiciones son indispensables para legitimar las asignaciones de recursos).

Como vemos, esta definición es operacional pues sirve para esta finalidad práctica. Eso es precisamente lo que necesitan los políticos, pues las políticas se materializan mediante la asignación de recursos, y es preciso saber cuáles fines son elegibles y cuáles no (de acuerdo a esta definición, la producción de tabaco, al menos si se buscan beneficios, no debería resultar elegible para asignar recursos mientras que la producción de vacunas para el COVID sí).

Vamos al paso siguiente: ¿en este matrimonio producto-usuario consumado mediante la ceremonia del consumo se resume la cadena de valor? No: hay que sacar otra capa más a la cebolla. La definición que adoptamos es un caballo de Troya pues implica que el valor de uso no produce directamente, aunque puede contribuir, producir consecuencias que terminan con mayor y mejor vida actual y futura. ¿Cómo contribuye?: siendo la causa inicial de una cadena de consecuencias que en la que podemos identificar dos componentes más: los resultados y los efectos. Son éstos los que contienen valor o perjuicio, no los productos.

LA CADENA DE VALOR

La definición de valor, si volvemos a ella, habla de *consecuencias* últimas del valor de uso de los productos, es decir de *efectos* (o término relacional cuya pareja es causa). Si estos efectos encajan en la definición, las consecuencias serían deseables, y sería razonable destinar recursos para aquellos productos que terminen en ella, de lo contrario, no. Pero hay que esperar a que se produzcan los efectos y eso a veces tarda mucho ¿qué ocurre en el medio? Ocurre que los productos, no pueden ser causa inmediata de efectos sino algo intermedio, los *resultados*. Ésta es la cadena de valor (o de perjuicio, como veremos). Sin considerar si se trata de consecuencias positivas o negativas, la cadena de valor puede graficarse de la siguiente manera:



En inglés se distinguen al menos dos de los eslabones, mediante los términos *output*, que se usa para los productos, y el de *outcomes*, que se emplea indistintamente para los resultados y efectos (para los angloparlantes, entonces, el valor reside en los *outcomes*).

Para nosotros hispanoparlantes también, pero distinguimos que los resultados deben analizarse con indicadores diferentes que los efectos. Los indicadores de salud recuperada, por ejemplo, (resultado) son distintos que los de efectos (p.e. capacidad de trabajar).

UNA MISMA CADENA DE VALOR PUEDE SER POSITIVA PARA ALGUNOS Y POSITIVA PARA OTROS

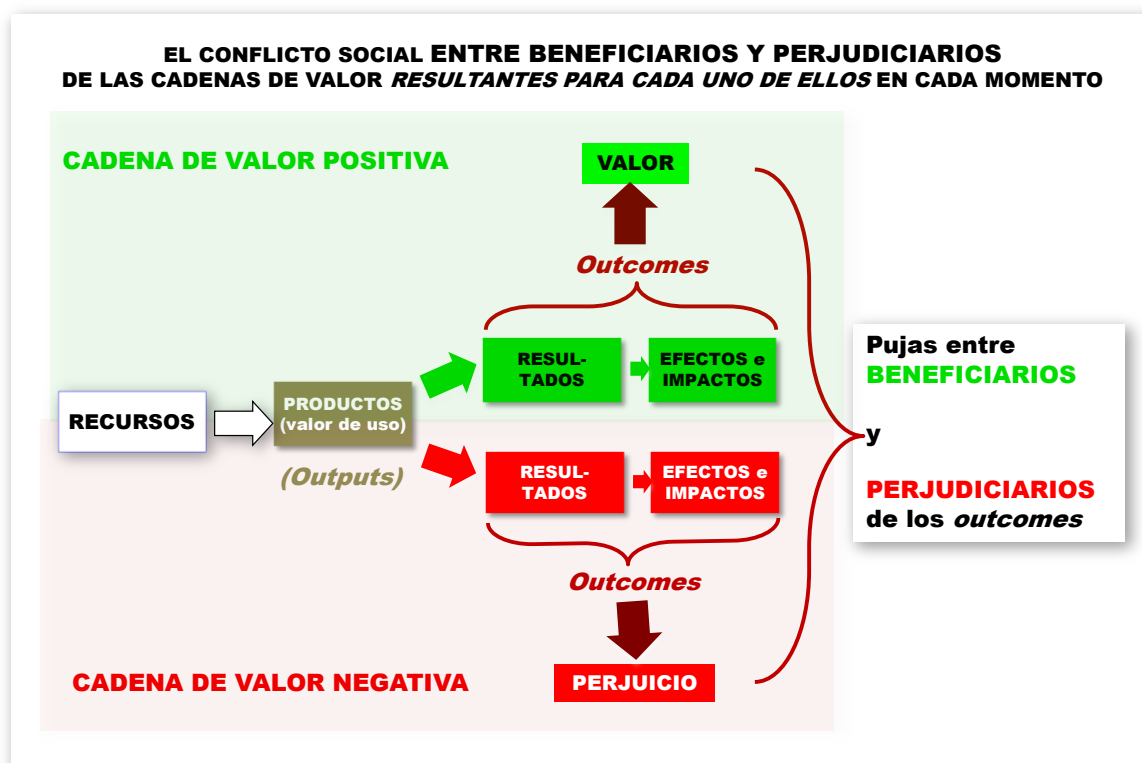
Agreguemos ahora otro concepto: el ser humano que consume el valor de uso de un producto es un usuario, el que recibe el valor de un resultado (por ejemplo, recuperar la salud) es un *beneficiario* (directo e inmediato). A su vez, los que se benefician de efectos (p.e. la familia, que mejora su calidad de vida, o el empleador, que recupera el trabajador) son *beneficiarios inmediatos* y, finalmente, los proveedores y clientes del empleador, *beneficiarios mediatos*. Se trata de una cadena análoga de actores detrás del gráfico de la cadena de valor que vemos más arriba. Vamos a llamar *destinatarios*, en general, a quienes conforman esta cadena. Pero, como veremos ahora, son *beneficiarios* sólo cuando la cadena resulta positiva para ellos, de lo contrario, serán *perjudiciarios*.

Un ejemplo de cadena de valor positiva (o de beneficios si consideramos sus destinatarios): consumir el valor de uso del producto intervención quirúrgica por una apendicitis es, seguramente, indeseable, pero contribuye a un *resultado* perseguido, que es la recuperación de la salud y, las consecuencias posibles (p.e. mantenimiento de la vida y su calidad; por la recuperación de la capacidad de trabajar, estudiar, criar a los hijos, etcétera), son efectos que consideramos valor, por fin, si aceptamos la definición anterior. Los destinatarios de los *outcomes* son beneficiarios.

Un ejemplo alternativo, de cadena de valor negativa (o de perjuicios) es la del tabaco. Consumirlo, más allá de lo agradable que pueda ser para los fumadores, es *causa* del *resultado*, deterioro físico, pulmonar y de otras clases. Este resultado, a su vez, es *causa* de una cadena de efectos, que comienza con las enfermedades individuales, sigue con la calidad de vida de la persona y sus familias, con el gasto público en salud, perjuicios en la economía. En fin, una larga cadena causal de efectos derivados del resultado. Así que fumar (el valor de uso del producto, primer eslabón de la cadena) puede ser deseable, mientras que los resultados y efectos (segundo y tercer eslabones), indeseables, es decir, perjuicios.

En conclusión, el valor no está en los productos sino en la relación de seres humanos (a veces directamente, a veces como parte de actores sociales) con los resultados y efectos². Aunque cuando hablamos de cadenas de valor por lo general asumimos tácitamente que son positivas, en realidad es difícil encontrar cadenas que, partiendo de los mismos productos y valor de uso potencial, no se bifurquen, generando valor para algunos destinatarios y perjuicios para otros. En los ejemplos anteriores mencionamos valor y también perjuicios. Productos como el tabaco, del que ya hablamos, generan perjuicios. Ésta sería un ejemplo de cadena de valor exclusivamente negativa si consideramos sólo los destinatarios usuarios de su valor de uso, el fumar, que, en cuanto a los *outcomes*, son perjudiciarios. Pero, si incorporamos a los productores de tabaco, de cigarrillos y sus distribuidores (en cuanto tales, no como eventuales fumadores), son claramente beneficiarios. Por eso casi todas las políticas sobre el tabaco serán buenas para unos y malas para otros y eso, para colmo, varía con el tiempo. En realidad, casi toda cadena de valor, por lo general, es también, al menos potencialmente, una cadena de perjuicios y adopta la secuencia causal que vemos en el gráfico siguiente:

² El más claro y simple ejemplo de que valor y perjuicio no se refieren a las características objetivas de los resultados y efectos sino a su relación con los seres humanos es la guerra: la destrucción de capacidades del enemigo produce resultados y efectos que son valor para el atacante y perjuicio para el atacado.



En otros términos es posible, al menos teóricamente, analizar el conflicto en cualquier sociedad a partir de la composición de sus cadenas de valor. Esta aproximación teórica no es de menor importancia, pues permite compartir un mismo marco conceptual para cuestiones que usualmente tratan la economía, la sociología y la ciencia política con idiomas y conceptos propios e independientes³.

La evaluación de las políticas necesita tanto de indicadores de valor como de perjuicio

Como lo muestra el caso del tabaco, la evaluación ex ante o ex post de las políticas requieren necesariamente de indicadores que cumplan dos difíciles condiciones a) que sean *indicadores encadenados* (se refieran a la cadena causal producto > resultado > efecto y b) que permitan llegar a *indicadores netos*, del tipo costo beneficio, considerando tanto los beneficios como los perjuicios que se puedan producir (es obvio que esto atenta contra la legitimidad que se requiere para llevar adelante cualquier iniciativa, así que es natural que oigamos sólo largas enumeraciones de beneficios). Sin embargo, si debemos tomar una medicación que nos mejora la artritis pero deteriora el estómago, el médico nos hablará de costo beneficio. Así funcionan también las políticas públicas. Por ejemplo, actualmente se están poniendo en marcha numerosas cadenas de valor nuevas debidas al COVID. Para las personas más vulnerables, todas las que tienen que ver con preservar la salud y la vida, son cadenas de valor positivas, porque sus outputs son deseables para ellos que son, en

³ Esta unificación conceptual del conocimiento científico, en términos de Edward Wilson, se denomina consiliencia. Consiste, en términos muy genéricos en poder trabajar en una ciencia empleando, sin modificarlos, conceptos de otra. Por ejemplo, en la química se utiliza el concepto de átomo, que es propio de la física y pertenece a otro marco teórico sin ninguna reinterpretación y sin que el marco teórico de la física sufra en lo más mínimo. Esto se debe a la gran consiliencia entre ambas ciencias. El tema del valor que estamos tratando en este artículo es absolutamente esencial para, entre otros, campos disciplinares como la economía, la sociología, la ciencia política y la teoría de la organización. La consiliencia –que casi no existe entre ellas- exige que se emplee el mismo concepto definido de la misma manera, como ocurre con el átomo, no que se hagan importaciones transversales a las que nos gusta llamar “interdisciplina”.

consecuencia, beneficiarios. Pero gran parte de estas cadenas, como las relativas a la restricción de la actividad económica, son cadenas de valor negativas para múltiples actores económicos, que son, entonces, sus perjudiciarios. Por eso se resisten a las cadenas de valor positivas para los beneficiarios de la salud y negativas para los beneficiarios de la economía. Este complejo mundo en que vivimos es escenario de la constante puja entre beneficiarios y perjudiciarios de cadenas de valor casi siempre mixtas, como muestra el gráfico anterior.

Si este gráfico nos remite a dos caras de las mismas cadenas de valor, tenemos que tomar en cuenta que los instrumentos de observación y de medición que se requieren para evaluar, medir, administrar la asignación de recursos y, especialmente tomar decisiones, tanto políticas como empresariales, requieren de disponer de un set de indicadores específico para cada eslabón de cada cara de las cadenas. No es posible hacer evaluaciones costo beneficio sin indicadores de beneficios y de perjuicios para cada tipo de destinatario involucrado. Como vemos, se trata de un problema complejo, muy complejo, cuyos tres talones de Aquiles son la falta de indicadores, de datos para alimentarlos y de transparencia para los involucrados⁴.

¿CÓMO SE RESUELVEN LOS CONFLICTOS Y LAS PUJAS ENTRE BENEFICIARIOS Y PERJUDICIARIOS?

No se resuelven nunca, son parte inherente de la vida, en nuestras sociedades humanas y también en la naturaleza, pero se resuelven siempre de alguna manera, más cercana o lejana de la equidad y del mal menor, inmediato o mediato. La sobrevivencia social, requiere llegar de alguna manera a estas soluciones de compromiso, para lo cual los dos extremos posibles son a) los acuerdos entre destinatarios o quienes puedan influir sobre ellos algunos casos y b) la coerción, legítima o no.

Como los beneficiarios y perjudiciarios son actores sociales y, si hay algo que no está distribuido equitativamente es la capacidad de pujar (que requiere cuotas de poder), la historia de la humanidad muestra muy descarnadamente que, en general, las pujas se resuelven más a favor de los poderosos que de los débiles, lo cual acentúa las asimetrías de poder.

El Estado ante las cadenas de valor

Ninguna sociedad ha conseguido resolver esto sin la mediación de un actor distinto entre los que pujan: el Estado. Basta para lo que necesitamos ahora considerar sólo tres de sus muchos roles: el de árbitro, y el de promotor y regulador de la producción de valor positivo y mitigación del negativo y, además, el de productor y garante de una clase especial de valor positivo del que no hemos hablado aún el valor público. Repitamos y amplíemos un poco la enumeración de estos tres roles de los Estados:

- Árbitro entre actores sociales en puja.
- Promotor y regulador del *acceso equitativo* de valor positivo y mitigación del negativo *en equilibrio entre el corto y el largo plazo*.
- Productor y garante de una clase especial de valor positivo: *el valor público*.

⁴ En las últimas décadas, la inteligencia artificial y el big data han cambiado las cosas muchísimo. Los indicadores terminan con formato de algoritmos y los datos tienen costos decrecientes. La transparencia es otro problema muy distinto: todo esto ocurre en medio de pujas entre beneficiarios y perjudiciarios, es decir entre adversarios al menos en relación a cada cadena de valor. No puede esperarse transparencia sino todo lo contrario. Y las cosas son transparentes para los poseedores de la información y opacas para los que no la tienen.

¿De qué se trata esto del valor público? Nuevamente, es un concepto relacional: si hay valor público, necesariamente ha de haber también valor privado. En toda sociedad, el valor total, es la suma de ambos. Estas dos clases de valor no se diferencian en su contenido sino en la forma en que se accede a ellos. Usaremos las siguientes definiciones:

El valor privado es aquél al que se accede a los productos través de transacciones en el mercado. Estas transacciones son el precio, ya sea que asuma la forma de entrega de dinero u otros valores. Los usuarios deben acceder (el acceso es el elemento determinante) y lo hacen *en condición de* clientes. Esta obra se representa en un teatro que es el mercado. Hay dos clases de valor privado, el externo (lo que se entrega a terceros) y el institucional (el valor de la organización que lo produce y genera expectativas de sostenibilidad y crecimiento de dicha producción).

El valor público es aquél al que se accede a los productos a través del ejercicio de derechos (también el acceso es el elemento determinante) *en condición de derechohabientes* y esta obra sólo puede tener lugar en un teatro que vamos llamar contexto político. (También hay dos clases de valor público, sobre lo que volveremos más adelante, el valor externo (lo se entrega a terceros) y el valor institucional (el valor del aparato institucional público que lo produce y genera expectativas de sostenibilidad y crecimiento de dicha producción)

Es esencial distinguir que la condición de valor público o privado es independiente de las características técnicas de los productos que generan ni particulares de los usuarios. Sólo se refiere a la *forma del acceso*. Por ejemplo, exactamente los mismos servicios educativos o médicos serían privados para quien tuviera que pagar por ellos y públicos para quien accediera por tener derecho a los mismos. La misma persona *actúa como* cliente cuando paga por el acceso a un valor de uso y derechohabiente cuando lo recibe mediante el ejercicio de un derecho.

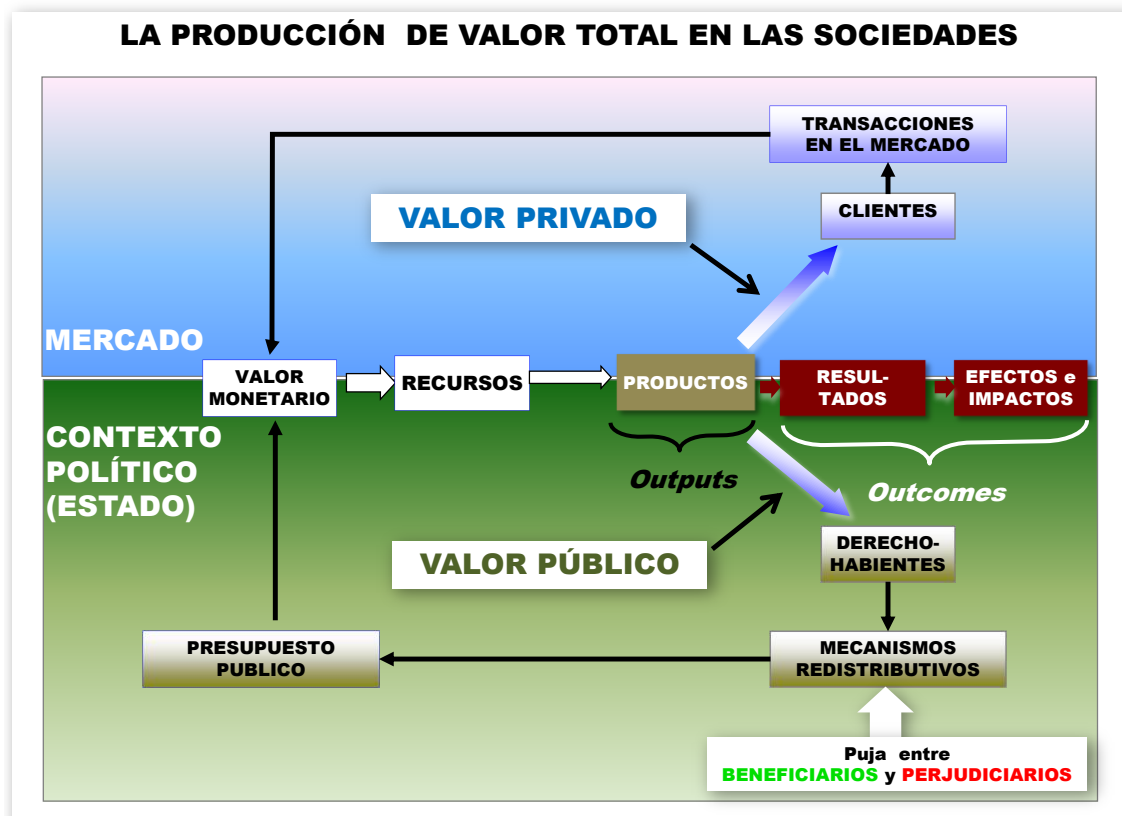
CÓMO SE ARTICULAN EL VALOR PRIVADO Y EL PÚBLICO

No importa por el momento quiénes producen el valor, sino cómo y por qué no hay sociedad (al menos sedentaria, es decir, posterior a las sociedades de cazadores-recolectores) en la que no existan ambos tipos. El equilibrio entre ambos es un indicador esencial de la calidad de esas sociedades. Aunque contamos ya con algunas definiciones suficientemente prácticas como para que se puedan aplicar a las mediciones, evaluaciones y toma de decisiones, nos falta aclarar algunas cosas sobre el valor público que todavía están en el tintero.

La primera de ellas: el valor público no se refiere a los derechos sino a su ejercicio real. Todos, por ejemplo, tenemos igual derecho a la salud, pero no igual acceso a servicios públicos de salud.

La segunda, que el valor público, a diferencia del privado, incluye el concepto de equidad. En la práctica, el valor público escaso significa inequidad en toda sociedad porque en el mercado no puede repartir valor privado de manera equitativa sino sólo en proporción a la riqueza de los actores. Por su parte, el valor público cuando acceden sólo algunos, también resulta inequitativo pero, a diferencia del privado, por déficit de su finalidad. Por ejemplo si, en los hechos, a la educación gratuita en la universidad pública sólo acceden los sectores más pudientes de la sociedad, como ocurre en muchos países, hay transferencia inequitativa de recursos públicos, fenómeno que puede deberse al clientelismo, la cooptación del Estado, la simple corrupción o alguna combinación de estas cosas.

A partir de estos conceptos, podemos ubicar ahora las cadenas de valor, tanto positivas como negativas, en dos escenarios claramente diferentes y complementarios, el mercado y el contexto político, como muestra el gráfico siguiente:



Como se grafica allí, las cosas son bien diferentes en ambos ámbitos. Aunque siempre son los productos los que, mediante transacciones distintas se entregan a actores que, en un caso actúan como clientes y otras como derechohabientes, la sostenibilidad del valor público está determinada por el equilibrio entre la legitimidad que adquieran los outcomes y la capacidad de ejercer o forzar derechos del conjunto de los beneficiarios y perjudiciarios, para incidir en la redistribución de los recursos públicos a través del presupuesto público. Una complejísima dinámica que se da en el marco de sociedades más o menos capitalistas (en el entendido, quizás controversial, de que estamos viendo esto como una cuestión de grado, ya que hay valor público y privado desde casi el inicio de las sociedades sedentarias)⁵.

Hasta ahora sólo hemos visto conceptos, aunque algunos de ellos son de aplicación práctica. Ésta requiere de la observación en la realidad, muchas veces de manera cuantitativa, lo que implica medir.

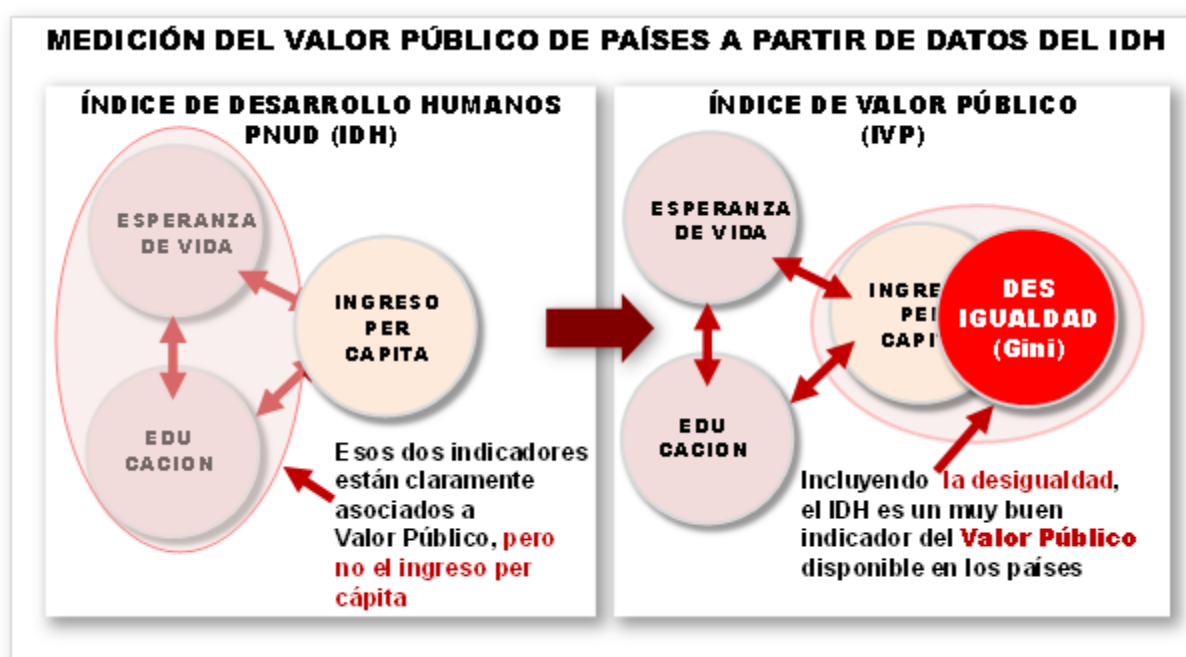
¿ES POSIBLE MEDIR EL VALOR PÚBLICO?

La respuesta es sí, es posible medir el valor público. Si consideramos resuelta la cuestión conceptual, se trata de una cuestión técnica, es decir, elaborar indicadores con confiabilidad y validez y contar con datos.

⁵ Para más detalle sobre esto ver HINTZE, Jorge ¿Cómo evolucionaron las organizaciones de producción en la historia de la humanidad? Allí se postula que el valor público es condición necesaria para la existencia de sociedades sedentarias. El valor privado teóricamente no lo es, pues puede asumir niveles ínfimos del valor total, pero no ha sido esa la historia de la humanidad. El valor privado, salvo las experiencias socialistas, ha sido, con mucho, la parte principal a lo largo de toda la historia. Piketty, en El Capital del siglo XXI, introduce dos variables inquietantes: la protagónica evolución futura probable del capital privado y la mecánica de la desigualdad inherente al capitalismo, frente al rol del Estado como su regulador muy limitado en plano nacional.

Esto no significa que sea fácil. En muchos casos, resulta muy y/o costoso seguir las cadenas causales de valor que se ramifican entre cantidades grandes de beneficiarios y perjudiciarios. Pero no deja de ser un problema práctico. Por otra parte, como frecuentemente ocurre, es más fácil medir lo macro que lo micro. Para una empresa privada, a fin de cuentas, en el plano más alto la evaluación se resuelve con dos cifras: la ganancia y la evolución del patrimonio. Pues bien, para un país, ocurre algo bastante similar: es posible evaluar el valor público logrado a partir de si más gente ha logrado acceder a más y mejor vida de manera más equitativa. Tan simple como eso en cuanto a la analogía de la ganancia. En cuanto al equivalente al patrimonio, el segundo indicador es la probabilidad de que el sistema institucional público garantice el valor público futuro. Volveremos sobre este concepto más adelante.

Empecemos por la primera parte, la posibilidad de realizar medidas de valor de la “ganancia” que, para lo público, es más y mejor vida humana *actual*. Contamos con datos suficientes y de calidad reconocida para hacer esto, entre otras fuente, en el Índice de Desarrollo Humano IDH del Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo.



Como se ve en el gráfico, entre muchos otros datos para todos los países, cuenta con los siguientes: la esperanza de vida al nacer, el acceso a la educación, y el ingreso per cápita, medido en poder adquisitivo de cada país. Sin duda, es un indicador macro de lo que hemos llamado antes *valor total*: si la gente de un país vive más y tiene más educación y más dinero, hay allí más valor total que en otro en que haya menos de lo mismo.

Pero es sólo un indicador muy grosero del valor público porque nada dice de la equidad. La esperanza de vida y la educación pueden concentrarse desigualmente sólo hasta un cierto punto, pues nadie puede vivir doscientos años ni acumular demasiados años de educación, así que, si el promedio general es mayor en una sociedad que en otra, es evidente que está mejor distribuido y, por lo tanto, en estos dos aspectos, hay más equidad. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el ingreso per cápita.⁶

⁶ El ingreso promedio suele estar al servicio de ocultar que hay mayorías de pobres y minorías de personas extremadamente ricas, al punto que hoy en día se mide la riqueza del 1% e, incluso, del 0,1% de la población de las sociedades poseedoras de grandes fortunas. China es un ejemplo de país con unas de las mayores poblaciones mundiales de pobres que coexiste con una de las mayores de ricos.

Sin embargo si, como se muestra en la derecha del gráfico, se corrige este sesgo ponderando el ingreso per cápita por el índice Gini que mide la desigualdad en el ingreso (y también está disponible en la base de datos de PNUD), es posible construir un Índice de Valor Público (IVP) macro –es decir, aplicable a sociedades nacionales enteras-.

El cuadro siguiente muestra la situación del valor público así calculado para una selección de países latinoamericanos sobre datos IDH de 2017.

INDICE DE VALOR PÚBLICO EN LATINOAMÉRICA (Valor 100 = mayor valor mundial)

PAÍSES	Índice de VALOR PÚBLICO 2017	% RESPECTO DEL PROMEDIO DE LA REGIÓN
Chile	60,63	20,12
Argentina	60,47	19,81
Uruguay	59,94	18,76
Costa Rica	56,95	12,85
México	54,21	7,41
Ecuador	52,29	3,61
Brasil	51,34	1,73
Panamá	50,56	0,19
PROM LATINOAMERICA:	50,47	0,00
Perú	50,09	-0,76
Venezuela	49,12	-2,68
PROMEDIO MUNDIAL	48,76	-3,39
República Dominicana	48,73	-3,45
El Salvador	46,54	-7,79
Paraguay	43,65	-13,51
Bolivia	43,00	-14,80
Honduras	37,94	-24,82

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <http://hdr.undp.org/en/data#>

Considerando el valor 100 al país de mayor valor público del mundo (uno de los escandinavos) y 1 al de menor (uno de los de África Subsahariana), nuestra región se encuentra un 3,39% por sobre el promedio mundial. Dentro de la propia región, el valor más alto es Chile, con algo más del 20% por sobre el promedio, y el menor índice corresponde a Honduras, con un 24% por debajo. En consecuencia, la dispersión del valor en la región es de 36 puntos sobre 100 y el mejor está 1,6 veces por sobre el peor.

Estos datos muestran, entre otros aspectos: a) que es posible medir el valor público a partir de datos accesibles, b) la alta desigualdad del acceso al valor público al interior de Latinoamérica, lo cual es uno de los principales escollos para la efectiva integración de la región, c) que la misma se encuentra en valores que, en el mejor de los casos, apenas superan 60 puntos sobre 100 mientras que, en el peor, están apenas en 38 sobre 100 y d) que la región se encuentra sólo 3,4 puntos por sobre el promedio mundial debido a los bajos valores de África que afectan a una población muy grande.

COMENTARIOS INTERMEDIOS DE COYUNTURA: ESCENARIOS POSIBLES EN CUANTO AL IVP EN LA REGIÓN

Considerando sólo estos datos, el mayor desafío regional es sin duda aumentar el desarrollo humano equitativo (otra forma de denominar al valor público así calculado) tanto dentro como entre los países. Esta meta no es fácil de lograr ni parece probable en los próximos años, por una doble razón:

- **En primer lugar**, al interior de cada país, la crisis socio económica global desencadenada por la pandemia sanitaria COVID, al menos en el corto plazo, sin duda disminuirá rápida y significativamente el PBI per cápita (y de manera muy desigual), lo cual bajará mecánicamente el IVP por la doble razón de la baja del ingreso y el incremento de la desigualdad. En el corto plazo -y dependiendo fuertemente de las políticas redistributivas que se logren aplicar en cada caso- es probable que disminuya el acceso a la educación a la salud derivadas del aumento de la pobreza y, en el mediano, la esperanza de vida por las mismas razones. El éxito de las políticas internas de los países tal vez pueda medirse por el equilibrio que se logre entre los efectos de muy corto y mediano plazo.

Un antecedente pone más difíciles las cosas: el Índice de Desarrollo Humano (de evolución muy asociada al IVP) viene creciendo cada vez más lentamente en Latinoamérica: en 1990 crecía a un ritmo de 0,9% anual mientras que en 2017 lo hacía al 0,3% anual (un tercio de dicha velocidad). No disponemos datos de IVP para esa serie, pero lo más probable es que sea muy similar en términos de evolución. Esto significa que la crisis COVID, en la región, vienen a sumarse a 27 años previos de desaceleración en el desarrollo humano. Por otra parte, este decrecimiento promedio, se resulta de una enorme desigualdad entre países, con casos extremos en ambos sentidos.

- **En segundo lugar**, todo parece indicar la fuerte dependencia de la región en cuanto a los arreglos mundiales que tengan lugar entre los países ricos, al menos en dos aspectos:

a) la equidad internacional en el acceso a las vacunas cuando estén disponibles (y, eventualmente, antivirales), pues ambos son los principales instrumento para liberar las ataduras que impiden la actividad económica al interior de las naciones). Pero liberar la capacidad de producción no implica que haya necesariamente reactivación inmediata de la demanda ni de la capacidad instalada, parte de la cual habrá desaparecido, por emprendimientos quebrados.

b) Dado que el excedente mundial de riqueza se concentra en los países ricos, las eventuales políticas de apoyo de los países desarrollados a la estabilidad de los restantes para limitar la recesión mundial parece indispensables pero no por eso aseguradas. En todo caso, el mundo puede dividirse en este momento en países con alta deuda, pocas reservas y escaso o nulo control sobre los mercados internacionales de sus exportaciones (todos los países de Latinoamérica entran claramente en este grupo) y, en el otro extremo, los que tienen altas reservas y control sobre los mercados mundiales (aun cuando sus deudas sean altas). La mayor o menor desigualdad entre países dependerá de la actitud del primer grupo sobre el segundo. Si esto es así, Latinoamérica, al igual que gran parte del mundo, será más testigo que protagonista de los acontecimientos de los que dependerá su futuro.

¿HAY MÁS DE UNA CLASE DE VALOR PÚBLICO?

Retomamos recién aquí esta importante cuestión antes mencionada. Lo que hemos visto hasta aquí (aunque sólo en el plano macro que mide el IVP), es sólo una parte de la cuestión del valor público. El IVP es sólo la medida de la satisfacción equitativa pasada de

necesidades humanas, pero no considera su sostenibilidad. Veamos la dimensión del futuro a continuación.

Recordemos que los bienes y servicios (productos) a los que se acceda en cada caso como resultado del ejercicio de derechos, es decir, como valor público, (independientemente de que sean producidos, según los países, en proporciones variables por el sector privado y el público) sólo pueden tener tal condición por la intervención del Estado, pues establece los derechos y regula –cuando lo hace- la producción de valor total para que una parte de éste sea público y para que la parte privada sea accesible con la mayor equidad posible. En tal sentido, el Estado no es necesariamente el productor físico de los bienes y servicios sino el garante del *modo de acceso* valor público, independientemente de quién lo produzca físicamente.

Una vez dicho esto y a título de ejemplo, la producción de valor público, tiene para el aparato estatal análogo sentido que la obtención de ganancias para las organizaciones privadas. En ambos casos, implica logro resultados y efectos y, por lo tanto, de efectividad. En lo público los beneficiarios (o perjudiciarios) son los derechohabientes y en el privado los propietarios del capital.

Pero, al igual que en el caso de lo privado, los bienes y servicios para terceros es sólo una de las dos maneras de obtener valor. La otra es incrementar y/o tornar más valioso el patrimonio. Para el Estado, el patrimonio asume la forma de Aparato Institucional Público, es decir, el conjunto de instituciones con las que ejecuta el presupuesto y produce valor.

La *capacidad de producción* (medida en cantidad y calidad) es una de las dos medidas del valor de ese aparato. La otra es la *confiabilidad*, que se mide, objetivamente, como la probabilidad de que continúe haciéndolo en el futuro. En el caso de las empresas, esa confiabilidad se evalúa subjetivamente por el valor de mercado que los inversores dan a las mismas. En lo público, por la confianza de las poblaciones en sus gobiernos y lo que están dispuestas a pagar de buen grado por tenerlos. Como se ve, las evaluaciones de la confiabilidad en las organizaciones –privadas y públicas- son subjetivas en ambos casos, pero en ambas se expresan en una magnitud objetiva: el dinero. En el primero, en las bolsas de valores y otras transacciones. En el segundo, en los impuestos que se pagan y la aceptación de la pertinencia del gasto público.

En lo privado, todo incremento del valor de las empresas es valor privado. En lo público, todo aumento del valor del aparato institucional es valor público, pero distinto del que pueden medirse entre otras maneras, con el IVP -en el plano macro-. La satisfacción de necesidades humanas actuales es una *medida de logro*, mientras que la confiabilidad en que esto se podrá conseguir en el futuro es una medida *de capacidad*.

El capital institucional

Hay un nombre para esta segunda clase de valor público relativa a la capacidad: capital institucional. La percepción subjetiva por parte de las poblaciones, en el caso de lo privado, se expresa como prestigio, en lo público, como legitimidad del gasto público (por tal razón lo mencionamos antes como expectativas de sostenibilidad y crecimiento de la capacidad). Ahora bien, en lo privado, prestigio significa lo mismo para todos los actores (las acciones de Amazon valdrán más o menos cuando esta empresa aumente o disminuya su prestigio como inversión confiable. En cambio, en lo público, legitimidad no significa lo mismo para diferentes actores. El aparato institucional público, a través de su incidencia en la economía y su accionar directo, logra que se produzcan determinada ecuación de valor público y privado en cada caso. Como los recursos de los países son limitados, por definición la ecuación valor público-privado es suma cero para cualquier nivel de eficiencia en el gasto. De modo que habrá siempre beneficiarios y perjudiciarios, que tratarán de legitimar y

deslegitimar el accionar del aparato estatal. La legitimidad, en consecuencia, es, también, el resultado neto de esta puja.

Cuanto mayor el grado de legitimidad del aparato institucional público, mayor el valor que llamaremos aquí capital institucional. Esto también requiere de indicadores para su medición, y el problema es más complejo que cuando se trata de indicadores de logro como los que vimos más arriba.

LOS INDICADORES DE CAPITAL INSTITUCIONAL

El capital institucional público existe en el contexto político y, como vimos antes, conceptualmente, expresa la confianza que las personas tenemos en ponernos de buen grado en sus manos. Al igual que en el caso privado, el indicador último es subjetivo (el humor de los mercados o de los actores de la sociedad). Pero, bajando un poco el análisis, este humor no siempre es del todo volátil: se basa también en datos objetivos de muchas clases y, especialmente, de dos tipos: desempeños pasados y características de la capacidad instalada, es decir, de la organización. ¿Cuáles son los indicadores objetivos del valor del capital institucional público? Se pueden reducir en la práctica a unos pocos, todos medibles:

- ***El primero es la eficiencia en la producción de valor público.***

Eficiencia significa lograr más productos gracias a aprovechar mucho los recursos de que se dispone. Las personas nos damos cuenta de eso. La crisis del COVID, por ejemplo, ha mostrado hospitales produciendo mucho con recursos insuficientes y eso nos ha merecido respeto, sin necesidad de mayores presiones ni retórica. Ineficiencia es dilapidar recursos, tanto privados o públicos. Ya sea por falta de capacidades, tecnologías, negligencia o desidia, la ineficiencia es mala praxis. Estamos dispuestos a aplicar este término a los médicos y a los pilotos de aviones, a quienes confiamos nuestras vidas. Con ellos lo hacemos eventualmente, con el Estado, permanentemente. La eficiencia es un indicador claramente medible, sobre todo en términos evolutivos. Cuando el número, como sea que se haya calculado, sube, las cosas mejoran.

- ***El segundo es la eficacia en la producción de valor público crítico.***

Los bienes y servicios críticos son aquellos cuya carencia produce mayor y más inmediato perjuicio. Eficacia, por su parte, es una medida del cumplimiento de planes. Cuando la *probabilidad* de que lo más relevante (es decir, crítico, cuya falta genera mayor perjuicio) sea realizado es alta, la eficacia es mayor.

Como los recursos son limitados, lograr eficacia en las cuestiones críticas puede implicar dejar de hacer cosas menos importantes, es decir priorizar. La eficacia general dice poco, lo que importa es la que da mayor peso a lo crítico. Todos estamos tranquilos en cuanto a que lo importante nunca será desatendido. Queremos estar tranquilos en cuanto a que las turbinas del avión estarán en buen estado, cueste lo que cueste, aunque la comida de a bordo sea mala y nunca lo contrario. Igualmente, percibimos eficacia cuando se logra disponibilidad de camas de cuidado intensivo para el COVID, aunque esto signifique que esos recursos se hayan restado de otras cosas menos críticas en ese momento.

La eficacia es un indicador claramente medible siempre que haya planes claros y se distingan las cosas vitales de las triviales. Cuando el número, como sea que se haya calculado, sube, las cosas mejoran. Cuando los planes son malos, pobres o amañados, el indicador de eficacia no significa nada. Los planes son promesas y compromisos. La falta de planes es un cheque en blanco para el que pone los recursos. No hay rendición de cuentas posible cuando no está claro qué es lo que había que hacer.

- ***El tercero es la sostenibilidad de la producción de valor público,***

Se expresa en la probabilidad de que la eficiencia y la eficacia se mantendrán el día de mañana y el de pasado mañana. Debemos estar seguros de no ser pasajeros de un Titanic porque viajamos en este barco con nuestros hijos y nietos⁷. Cuando los cambios de gobierno, por ejemplo, son percibidos como hitos en los que se podrían cambiar las reglas de juego, cooptar el aparato público por amigos del gobierno, relajar la mística de la función pública, los mercados reaccionan rápidamente, algunos de manera oportunista y, otros, prudente (hay que prestar atención a los mercados porque son uno de los actores más alertas en todas las sociedades; ante cualquier novedad, nunca siguen como si tal cosa. Los planes de inversión, por ejemplo, se suspenden hasta que el horizonte se aclare. “Clima de negocios” se suele llamar a esto en algunos medios).

La sostenibilidad es un indicador claramente medible. ¿Cuáles son sus medidas objetiva y subjetiva disponibles?: la variación pasada de los dos primeros indicadores mencionados es la medida objetiva, las expectativas de los actores sociales sobre el futuro la subjetiva). Recordemos que las expectativas sobre el futuro son datos subjetivos del presente y que tienen consecuencias objetivas.

- ***El cuarto es el grado de respeto a las reglas y derechos sobre la libertad***

Este es el indicador más complejo de todos, pero insoslayable. Muy fácil de percibir y sentir y difícil de definir.

Todas las sociedades tienen reglas sobre lo que deben, pueden y no pueden hacer los Estados y las personas, es decir, sobre grados de libertad. Algunos aparatos públicos las cumplen unos más que otros y algunos muy poco. Puede que no estemos de acuerdo con estas reglas, pero podemos aceptarlas si percibimos que están jugando limpio con nosotros. Las reglas implican derechos y obligaciones de partes. Si creemos que nuestro médico nos prescribe un estudio porque el saber de su profesión lo recomienda así, tenemos confianza en él. Si pensamos que lo hace por alguna conveniencia personal, no. Se trata de si está actuando con arreglo a ciertas reglas que hemos tácitamente aceptado u otras que no forman parte de nuestro acuerdo con él. Lo mismo ocurre cuando nos relacionamos con el Estado: necesitamos creer que hace lo que es necesario y está establecido en algún lado. Entonces confiamos en él cuando nos resulta predecible y no arbitrario. Esto se refiere a la confianza, que es una condición para el ejercicio de la libertad. Pero ¿es posible medir el grado de libertad con que viven los actores en una sociedad dada? Directamente, parece que no, que ocurre algo similar a la salud, que no puede definirse más que muy genéricamente y, desde luego, no puede medirse. Pero sí su ausencia, la enfermedad. La libertad es un caso similar, los indicadores medibles son los de su ausencia (es decir, usar medidas indirectas asociadas, como la de los agujeros negros en el espacio, que no pueden ser observados directamente pero sí de manera indirecta por sus efectos gravitatorios). Uno de los indicadores indirectos pero claramente asociados usualmente disponibles es la coerción, es decir, la limitación de la libertad de cualquier actor en cualquier sentido por parte de cualquier otro actor.

Cuando, por ejemplo, una sociedad funciona con respeto a reglas y derechos, esto el poder de coerción del Estado se utiliza sólo contra los que no acaten las reglas que la sociedad acepta como válidas. En ese sentido, el Estado defiende a los derechohabientes en tanto tales contra quienes limitan su capacidad de ejercerlos (por ejemplo, la coerción frente a la delincuencia), y lo los vulnera él tampoco. En este caso, el Estado ejerce poca coerción (normalmente, esto implica también que prevalecer en la sociedad el cumplimiento

⁷ Hay poca reflexión sobre el futuro de los aparatos estatales, tal vez porque la futurología es más difícil aun en este caso que otros. Sin embargo, la especulación libre pero no desvinculada de evidencias parece indispensable. Carles Ramió plantea un ejercicio de esta naturaleza en un texto

de las reglas por elección en lugar de coerción, por lo tanto este cumplimiento no es un sometimiento sino una elección libre. Éste es el caso en que se cuenta con el mayor grado de libertad posible en la vida en sociedad⁸.

En este caso, parece evidente que, en cualquier sociedad, hay mayor libertad cuanto menor es la coerción que se ejerce sobre las personas y viceversa. No importa que las mujeres de una sociedad islámica estén o no de acuerdo en no conducir automóviles, si hay un aparato de vigilancia y castigo para evitar que eso ocurra, existe coerción y eso es observable. Lo mismo ocurre con la coerción sobre las personas no ejercida por el Estado sino por actores no estatales como, por ejemplo, bandas narco, grupos paramilitares, mafias, delincuencia organizada y muchos otros.

En resumen ¿es posible medir el indicador respeto a reglas y derechos sobre la libertad? Sí, es posible. Si aceptamos los criterios anteriores, la magnitud de la coerción estatal sumada a la ejercida por actores privados sobre otros⁹.

Algunas democracias, como las nórdicas, funcionan de manera que la sostenibilidad (que incluye los dos indicadores anteriores) es un valor a preservar. Otras sociedades son una suerte de ruleta rusa, como ha ocurrido con algunas latinoamericanas, africanas y de Oriente en el siglo pasado y éste.

Algunos regímenes autoritarios no democráticos, como Corea del Norte son altamente sostenibles (duran décadas y décadas), respetan rígidamente reglas (aunque autoritarias y eventualmente con acuerdo de sus poblaciones), pueden ser eficaces (cumplir planes a rajatabla) y ser eficientes (no dilapidar demasiados recursos). ¿Hay en ellos mucho capital institucional, en consecuencia?

La respuesta a esta pregunta sólo puede ser empírica. Si aceptamos que el valor público se puede medir con el IVP, (primer indicador) si éste fuera alto y producido con eficiencia y eficacia habría que concluir que sí. Nadie duda de que en Corea del Norte y China (dos Estados que actualmente ejercen alta coerción sobre sus poblaciones), tienen aparatos estatales que funcionan. Ninguno de los dos genera un alto nivel de desarrollo humano para el conjunto (aunque China sí lo hace para cerca de una cuarta parte de su población (que dispone de niveles de ingreso propios de países desarrollados y desproporcionados con la pobreza del resto). Son dos ejemplos de niveles de desarrollo humano y, probablemente, similar valor público externo a algunos de los países latinoamericanos. Pero en ningún país de Latinoamérica existe en este momento un nivel equivalente de coerción estatal sobre la población. La cuestión, entonces, puede ser planteada de esta manera: los tres primeros indicadores impactan directamente sobre el IVP: cuando más altos, mayor valor público externo. Pero no toman en cuenta la libertad. ¿Cuánto vale la libertad? Esto sólo puede responderse con otra pregunta famosa: ¿cuánto vale la sonrisa de un niño?

⁸ Dos autores de moda, Acemoglu y Robinson, expresan esta con la metáfora “el Leviatán encadenado”, para mostrar que el Estado no puede ser arbitrario en el uso de la coerción (es decir, despótico), sino que debe aceptar las cadenas, los límites. Aluden también a las mismas cadenas aceptadas por la sociedad, expresadas como la voluntad colectiva de vivir ejerciendo derechos que respeten libertades. Sin embargo, Acemoglu y Robinson tratan a la libertad desde la coerción pero no también desde la desigualdad, como lo hace Piketty, omitiéndose así que la pobreza, por ejemplo, implica tal vez el mayor grado de coerción actualmente ejercido sobre la población mundial.

⁹ Los autores antes mencionados llaman a esto dos clases de situaciones estatales “Leviatán despótico” y “Leviatán ausente”.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James. El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad. ¿Por qué en algunos países florece la libertad y en otros el autoritarismo?, Barcelona, Deusto, 2019
- HINTZE, Jorge. La desorganización óptima, Revista Reforma y Democracia N° 42, CLAD. Biblioteca Virtual TOP 2008 [ver>>](#)
- HINTZE, Jorge. Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público, en "Responsabilización y evaluación de la gestión pública", CLAD-AECI-MAP-FIIAPP, Caracas, 2005. [Ver>>](#)
- HINTZE, Jorge. *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005, Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires 2005 [Ver>>](#)
- HINTZE, Jorge. *¿Cómo evolucionaron las organizaciones de producción en la historia de la humanidad?* Biblioteca Virtual TOP, www.top.org.ar, Buenos Aires 2016. [ver>>](#)
- RAMIO, Carles. *La innovación de la gestión pública en iberoamérica: una agenda para el 2030* Biblioteca Virtual TOP 2020 [ver>>](#)
- PIKETTY, Thomas. *El Capital en el Siglo XXI*. Harvard University Press, 2014
- WILSON, Edward O. *Consilience: la unidad del conocimiento*, Galaxia Gutemberg, Barcelona 1999