

## VALOR / DISVALOR PÚBLICO

*Isabel De Val Pardo*  
*Catedrático de Organización de Empresa*

### RESUMEN

La teoría de la *Public Administration and Management* no ofrece una definición de valor público aceptada universalmente; es un término positivo que se produce por interacción de distintos actores, de aquí el co-paradigma (co-producir, co-crear, co-diseñar, co-innovar) que debe incluir co-destrucción al ocasionarse disvalor, y surge la cuestión ¿hay co-responsabilidad? ¿No hay conciencia del disvalor en el patrimonio común? El “lado oscuro” del valor público suscita, por mimetismo, el re-paradigma (re-definir, re-formular, re-diseñar, re-negociar), *one best way*, vía re-ingeniería que reforme/reestructure la Administración Pública y facilite la consonancia entre los actores del ecosistema de los servicios públicos, sin que las decisiones políticas a corto plazo del sistema de gobierno público maniate la prosperidad común.

### 1. INTRODUCCIÓN

El protagonismo y alcance de lo público ocupa y preocupa, pero el desconocimiento del cometido es muy amplio y los intervinientes elementales lo perciben de manera interesada; con carácter general, los ciudadanos y asociaciones civiles demandan derechos, los profesionales de la administración pública reclaman mejores condiciones laborales, y los políticos optan por la carrera política como proyecto temporal o vital. Todo derecho comporta obligación, y en el caso particular del interés general (común/público) responsabilidad, no sólo en los roles que desempeñan los actores apuntados, sino que implica a un número mayor, es decir a todos los agentes implicados pues la Administración Pública (AP) no es autosuficiente en la generación de servicios públicos. Es instrumento y guardián de las políticas de los gobiernos, en ocasiones actúa cómo inversor, coopera con la iniciativa privada si se retrae por incertidumbre, riesgo y lo estime pertinente por cuestiones económicas, sociales, políticas y geoestratégicas: adopta cometidos, roles y actitudes del sector privado que se extienden a los actores por la responsabilidad asignada (Klein *et al.*, 2010; Torfing y Sorensen, 2019; Ongaro y Ferlie, 2020).

El término valor público es positivo (potencialmente negativo), polisémico, complejo, ambiguo, de alcance heterogéneo y foco de atención (principalmente en Reino Unido, EEUU y Australia) en ciencia y administración pública, *management* y marketing. La teoría en el sector público no ofrece una definición aceptada universalmente, lo asocia principalmente a creación, a efectos benéficos en las múltiples aproximaciones y perspectivas con matices, coincidencias, similitudes, limitaciones y exclusiones; e incluye que no es lo mismo para todos, no es universal, depende de la evaluación subjetiva de las necesidades básicas, de la expectativa y la experiencia de los ciudadanos que difieren en el tiempo y contexto. Desde los albores de la teoría del interés público (Fukumoto y Bozeman, 2019) hay cuestiones que persisten en torno al valor público sobre lo que es, añade, quien lo crea, cuándo, cómo y medición.

La confusión se atribuye a Moore (1995) al no ofrecer una definición de valor público y dejar la interpretación a posibles puntos de vista, así la variedad de paradigmas, modelos, teorías, narrativas y soportes que las disciplinas (Cwiklicki y Pilch, 2020) ofrecen; se le culpabiliza pero su “triángulo estratégico” ofrece la orientación estratégica a seguir en el ámbito público, y el tiempo ha determinado que la perspectiva estratégica (De Val Pardo, 2023) es clave para el diagnóstico, el *fit* entre las partes y la capacidad de crear colectivamente valor público (hacia el devenir de propósitos comunes).

Al tratarse de “valor” -adjetivado- “público” (Rhodes y Wanna, 2007; O’Flynn, 2007) el texto, desde la economía, lo vincula a las entidades del sector público, su organización, personal, liderazgo y relación con los usuarios, alude a ciertos paradigmas y conceptos que se prodigan en el tiempo y se contrastan en distintas teorías: la teoría de la elección, teoría de la agencia, los costes de transacción, la doctrina de la competición y las teorías del comportamiento humano.

La AP/sector público se arroga la propiedad del interés público (*common good* y valor público: Bojang, 2021a) y unas funciones *core* (solución de problemas públicos, la regulación y provisión de servicios) desde la tradición burocrática de la *Old Public Administration* (OPA) sujeta a la noción de racionalidad; al paradigma prevalente en la *Public Administration and Management* (PAM), denominado *New Public Administration* (NPM), que aplica métodos del sector privado a la administración y *management* de las organizaciones públicas, sugiere un mercado de servicios públicos e introduce el valor como término económico; al paradigma del *Public Value* (PV) que apunta (Bojang, 2021a) un mercado colaborativo del ecosistema de servicios públicos en el que directivos electos (vía política, contratados, funcionarios) y colectivos ciudadanos deciden al respecto. Los enfoques post-NPM son numerosos e incluyen el *New Public Governance* (NPG), *Neo-Weberian State*, (NWS) y *Behavioral Public Administration* (BPA), así co-existen paradigmas que transforman el sector público: de autoridad legal, a proveedor de servicios, a ser “arena de co-creación” (Torfing *et al.*, 2016) si bien el nivel, desarrollo e implantación difiere en distintos países.

El uso del término “valor público” se debe a Moore (1995) y el que los bienes públicos se generan con la intervención de terceros a Ostrom (Osborne *et al.*, 2020), y su influencia en la PAM ocasiona la inclusión de la co-producción que vincula las relaciones entre los profesionales de la provisión y los usuarios de los servicios; posteriormente el *Service Management and Marketing* (SMM) ofrece un modelo holístico que trata de suplir deficiencias que mejoran la teoría, poner la atención en la simultaneidad de producir/consumir los servicios y el rol de los usuarios.

El SMM destaca que el valor de los servicios no es intrínseco sino mera “promesa” del ecosistema; que sólo se crea cuando se integran los recursos de proveedores con la demanda de los consumidores lo que puede ocasionar la destrucción por mal uso; que no es un “fenómeno objetivo” al construirse en el contexto de la experiencia, expectativa y necesidad de los usuarios, y son éstos los que crean el valor con el uso de los servicios. Estas consideraciones facilitan (Osborne *et al.*, 2020) un modelo en la creación de valor que incluye las dimensiones de localización (individual, en la sociedad y el ecosistema), de los elementos que intervienen en los servicios (la satisfacción a corto plazo de los usuarios, los *outcomes* a medio y largo plazo, la experiencia vital de los usuarios, la capacidad de creación a futuro y el valor social) y de los procesos (producir y consumir).

La AP, de manera general, se centra en la prestación de servicios esenciales y la alternativa que vincula la co-producción y co-creación de valor de los servicios públicos es la *Public Service Logic* (PSL): pone el foco en co-producir a lo largo del ciclo político e incluye la planificación, diseño, prestación y asesoramiento; asume la dinámica de relaciones múltiples (*Public Service Organizations/PSOs*, empleados, usuarios, políticos, *stakeholders*), de co-diseñar/co-innovar nuevos servicios y de los ciudadanos. En el nexo de la interacción subyace el valor del usuario individual y del sector privado, y desvela el “lado oscuro” del valor público, la co-destrucción al reducirse el “valor de uso” por la inadecuada interacción/integración entre los actores/servicios del ecosistema: la incongruencia entre las partes ocasiona el disvalor (Engen *et al.*, 2020; Osborne *et al.*, 2021), y el

enfoque del *Public Service Ecosystem* (PSE) amplía la perspectiva de alcance e integra los distintos niveles que conforman el *core* de la PAM: el nivel macro, meso y micro en la generación de valor público. Caso de pandemia o conflicto bélico el ecosistema se amplía con un mega estrato (Ojasalo y Kauppinen, 2022), y el valor público -individual o colectivo que tiene en cuenta a beneficiarios y decisores- tiene lugar a nivel individual, organizacional, local o regional, nacional e internacional.

Las aproximaciones del valor público ofrecen la evolución de su alcance en los distintos paradigmas, que oscila desde el foco de atención en la eficiencia y las necesidades individuales a centrarse en los bienes colectivos, en las expectativas sociales de los *outcomes*. En particular, el denominado paradigma del PV (O’Flynn, 2007; Bojang, 2021a), calificado de post-competitivo, ofrece la apertura de la AP al tratarse de un subsistema del sistema social como un todo: agencias de gobierno, empresas, organizaciones no lucrativas, asociaciones de ciudadanos y particulares; se centra en las relaciones de los *stakeholders*, en la multiplicidad de objetivos para atender las necesidades y preferencias de la población, con una cartera de servicios de calidad que ocasionen *outcomes*; todo ello sujeto a legitimidad y transparencia que incluya en los procesos a los gobiernos, clientes y usuarios. Supone re-formular las estructuras de gobierno y re-definir los roles al co-diseñar e implementar la calidad en los servicios y reconocer la unicidad público-privado: características recogidas por Moore (1995), y la aproximación del *management* estratégico (poco tratado al requerir registros financiero-contables, Höglund *et al.*, 2021).

El espectro del co-paradigma, de los “co-conceptos” (co-producir, co-diseñar, co-crear, co-destruir, etc.) en unas perspectivas u otras enfatiza la atención en el protagonismo de los intervinientes, en la interacción, con la salvedad de la co-responsabilidad en la contribución al “todo” ya que se requiere la colaboración de distintos actores, a través de una red de relaciones complejas, a fin de co-crear valor de manera efectiva en el intercambio recíproco entre los múltiples *stakeholders* bajo los criterios gubernamentales e institucionales: los políticos son gestores de los fondos públicos y de la vida pública con las políticas que enuncien durante el periodo que asuman responsabilidades legislativas, en su rol de co-guardianes del interés/valor público.

La referencia a la posibilidad de pérdida/destrucción de valor público se debe inicialmente a Bozeman (2007) al calificarlo de fracaso, e investigaciones posteriores apuntan fuentes de co-destrucción, no lo distinguen de la destrucción de valor en el sector privado, identifican la destrucción de valor en la intersección del sistema público y el privado, ser inherente, heterogéneo, sujeto a la experiencia individual, a influencia y al conflicto entre los actores (Cui y Osborne, 2022a). La variedad de términos en alusión a la tipología que recoge el disvalor del complejo ecosistema es muy amplia (Parker *et al.*, 2022), dada la disparidad de procesos en los distintos niveles de responsabilidad.

## **2. VALOR PÚBLICO: CO-PRODUCIR / CO-CREAR**

Las aportaciones sobre el valor en la PAM son numerosas y el número de co-conceptos en la consideración de co-producir y co-crear es amplio (Eriksson *et al.*, 2022), en diferentes teorías (*public value management, collaborative governance, strategic management*) lo que enturbia el enredo; de manera amplia, el primero incluye el ciclo político de los servicios y se centra en la relación entre proveedor-usuario al producir-consumir; en cuanto al segundo es más amplio e incluye el diseño y la planificación del servicio, y pone la atención en el complejo ecosistema de los servicios públicos, en la interacción dinámica entre los distintos actores.

Co-producir es intrínseco en la prestación de los servicios públicos, su naturaleza y alcance varía según el régimen de la AP que regule el rol y responsabilidad de los actores que intervengan en la interacción, y el sistema social les motiva a co-crear: las similitudes y diferencias entre las dos acciones permite identificar la implicación. Son términos con cariz positivo pero el éxito no está garantizado y se dan consecuencias adversas por acción u omisión, causales, casuales o imprevistas: los desafíos en los procesos exigen cambios en la estructura institucional como la descentralización del poder, implicación

de los ciudadanos, la reestructuración de las organizaciones, liderazgo, visión estratégica, eficacia y eficiencia en las prestaciones, competencia o colaboración de distintos agentes.

Las redes público-privado arrancan con la NPG así la AP interactúa con los ciudadanos y la sociedad civil, se trata de colaborar y participar, dialogar con espíritu democrático en el intento de contribuir de manera conjunta al bienestar de la sociedad; la idea subyacente es que los ciudadanos sean co-productores y co-creadores: ofrece una pauta en compartir el progreso social y ofrecer opciones factibles/comunes en las relaciones público-privado, la potencialidad entre actores y sectores. El uso de estas acciones se utiliza indistintamente pero hay matices de alcance y de quienes son los actores. Si los actores externos son (Torfing *et al.*, 2021) los ciudadanos, las organizaciones civiles y las empresas, co-producir implica el proceso interactivo de proveedores (recursos y capacidades) y usuarios en la prestación; mientras que co-crear es el proceso en el que actores públicos y privados tratan de resolver problemas comunes, de aquí que se intercambien conocimientos, recursos y competencia de distintas naturaleza a fin de generar valor de alcance, es decir que abarque visión, planes, políticas, estrategias, marco regulatorio, servicios, mejora de *outputs/outcomes* e innovaciones que faciliten la resolución a los problemas o necesidades.

Co-crear persigue generar valor público y compartir soluciones novedosas en la resolución de problemas comunes e implica colaborar en la innovación en toda su extensión, cosa que difiere de la *collaborative governance* que excluye la participación en la producción de la innovación. Si se trata de hallar soluciones a los problemas sociales y crear valor conjunto se deben aunar protagonismos, ser *collaborative innovation* (Crosby *et al.*, 2016) e incluir actores públicos -internos- y privados -externos con los que se produce y crea- implicados al ser fuente de recursos y capacidades necesarios que aporten soluciones novedosas en procesos contingentes; es una colaboración que va más allá de la participación y consulta al implicar la contribución activa y substancial en el hacer y creación de valor compartido (Jukie *et al.*, 2019) que rompe el monopolio de los actores públicos.

La co-producción y co-creación de valor público se debe a los *stakeholders*, el mercado, el estado y la sociedad civil (Mazzucato y Ryan-Collins, 2022), esenciales en la generación por la singularidad de lo que aportan (información, hacer, dinámica) en la construcción de su inmediatez y devenir, un derrotero complejo y convulso. La participación democrática de los actores en el valor público contribuirá a re-inventar, a re-orientar el capitalismo al reconocer que el valor económico y social es fruto colectivo por sinergia y equilibrio entre las instituciones públicas, privadas, civiles y la sociedad. Aunque los retos -desde la perspectiva política- se concreten en qué valor se crea, cómo se logra, se evalúa y se comparten los beneficios: la responsabilidad es colectiva ya que el propósito lo es.

El sector público quiere preservar la singularidad del hacer en su cometido pero también quiere asimilarse al privado (juega a conveniencia), si bien debe guiarse por la creación de valor público utilizando las herramientas de uso común en toda actividad económica, guiarse por objetivos de rendimiento y crecimiento, con dinámicas de cambio en las que los actores interactúen en cualquier entorno de cambio acelerado. El modelo a seguir en teoría es simple y se acoge a tres pasos: crear valor (para ciudadanos, usuarios diana, una oferta básica y singular, estrategias a seguir y quién participa en la cadena de valor); contar con *drivers* esenciales (ingresos vía presupuestos públicos, costes e impulsores de utilidad, de *outputs/outcomes*); y perfilar cómo se logran los objetivos de beneficio social y crecimiento de los servicios públicos.

El valor público se ha tratado de monetizar sin haber consenso en las técnicas que lo puedan determinar dada la heterogeneidad del gobierno público, no sólo por la dificultad, corrección o utilidad, a lo que se añade que los retornos no son inmediatos, incluso no monetizables y al producirse al final de la cadena de valor por su naturaleza (educación, sanidad, asistencia social, medio ambiente, etc.) y ser *outcomes* se perciben/identifican a medio y largo plazo: de ser así a cuanto más asciende el monto del disvalor que se ocasiona.

### 3. DISVALOR PÚBLICO: CO-DESTUIR

El valor cómo término positivo asume el fin en sí, que el resultado (*outcomes*) es beneficioso y al tratarse de servicios (intangibles que tienen lugar al concurrir demanda y prestación) públicos (financiados vía presupuestos generales de los gobiernos) adolecen de “valor de cambio”, pero implican el ratio beneficios/sacrificios (Ojasalo y Kauppinen, 2022), y la percepción de valor -más allá de los usuarios- puede llegar a ser adversa en el espacio democrático por la expectativa que generan; los aspectos positivos se suman a los negativos, *in crescendo* a mayor población y demanda de democracia con un sistema legal justo y transparente.

La connotación negativa de valor registra distintos vocablos (destrucción, disvalor, fracaso, fallo), puede diferir (Eriksson *et al.*, 2022), utilizarse indistinta/simultáneamente, y producirse a título de un actor o más de uno (destrucción/co-destrucción), de aquí la atribución del origen (Engen *et al.*, 2020) en aquellos que integran el proceso: proveedores, colaboradores y usuarios se contaminan. La interacción promueve la co-creación de valor por coherencia entre las partes, de lo contrario el valor se co-destruye (al fracasar y ocasionar perjuicio). La co-destrucción parte de la inadecuada interacción de las relaciones, al fracasar la integración de los recursos y no producirse el beneficio esperado (difiere de las circunstancias); se apuntan otras causas como malversación, uso indebido y despilfarro, carencia/pérdida de recursos, ausencia de intención, falta de información útil o mera pérdida de valor en sí del objetivo.

De manera general, la no consonancia entre los actores es causa de co-destrucción al no responder a las expectativas de los usuarios, al mal uso de los recursos por unas relaciones complejas entre proveedores-demandantes o por una integración negativa/toxica de los recursos. La destrucción se aborda (Engen *et al.*, 2020) por la interdependencia múltiple de los actores implicados en la provisión de los servicios públicos pero adolece de la perspectiva de ecosistema con capacidades, competencias, sinergias, cooperación y competencia. Ecosistema de servicios públicos con una multiplicidad de actores que pueden proceder sin transparencia, incurrir en errores, incompetencia e incapacidad relativa al cometido propio del servicio; todo esto son causas de disvalor provenientes de distintas fuentes que deben asociarse a la asunción de responsabilidad y penalización por la pérdida colectiva del valor público.

El valor se destruye (Cui y Osborne, 2022a, 2022b) al excluir ciudadanos, por limitar el acceso a la población general o cuando no hay acuerdo entre los distintos *stakeholders* sobre la naturaleza del valor público; si no está bien definido o habérselo apropiado unos pocos; también se asocia a las fases del proceso de la prestación de los servicios, es decir al diseño de la producción, la interacción proveedores/usuarios y el amplio contexto de consumo en la que el disvalor reside en la ausencia de ciudadanos al no implicarse voluntariamente o ser excluidos, en las asimetrías de poder entre los actores y en el mal uso de los servicios por parte de los usuarios.

Aunque la definición de disvalor sea dispar se asocia a toma de decisiones y se identifica al producto de una acción o accidente con unas consecuencias intencionadas o no; incluso se establece una tipología de disvalor (Parker *et al.*, 2022) en la prestación de servicios públicos que se debe a una variedad de factores: acciones conscientes/inconscientes/omisiones de los actores implicados, transacciones financieras, a circunstancias contextuales heterogéneas y temporales. Desde una perspectiva sistémica, el disvalor disminuye/anula al reconceptualizar los principios de diseño de colaboración grupal de Ostrom (Williams *et al.*, 2022) y reiniciar la co-creación de valor.

El reclasificar los principios de co-diseño supone identificar adecuadamente a los usuarios; la singularidad de las prestaciones, utilidad y *stakeholders* implicados; la desigualdad que puede ocasionar; la participación y explotación de los agentes vía negociación; reconocer la contribución de los actores, colaboración e implicación; y desarrollar una identidad colectiva, de acción, que planifique a largo plazo proposiciones equitativas para co-crear y gestionar valor. Crear una subcultura colectiva de pertenencia

en lo público es clave, define responsabilidades, integra y coordina actuaciones, con aportaciones creativas y novedosas, donde convergen las identidades, utilizando el intelecto en el logro de objetivos grupales, creando una comunidad innovadora de conocimientos, más allá de la colaboración entre las actividades de las cadenas de valor que incluyan a los agentes del ecosistema, donde interesa más la intensidad de las relaciones que el número de partícipes para acceder a ideas internas y externas, a fin de crear y retener valor ya que la confianza y participación promueve la reestructuración y reorientación de los servicios públicos.

#### 4. CO-RESPONSABILIDAD

Quienes tratan de descubrir, explorar, definir y producir el valor público son aquellos sobre los que recae la responsabilidad de dirigirlo (nivel estratégico, táctico y operativo), y el rol de guardianes platónicos que se les atribuye tiene detractores y defensores (Rhodes y Wanna, 2007; Bojang, 2021b). Las perspectivas de la PAM incorporan los posibles actores que intervienen (se les tilda de *lobistas* -internos- figura en el juego económico-político reconocida en algunos países); el rol que desempeñan asimilado al del sector privado a medida que la administración de actividades económicas y sociales desarrolla el *management* y perfila el de *entrepreneurs*; y la responsabilidad asociada al valor añadido en cada uno de los respectivos niveles interactivos del PSE (Osborne *et al.*, 2022): macro (institucional), meso (prestación de servicios), micro (usuarios y *stakeholders*) y submicro (profesionales) tipificado en *value in society*, *value in production*, *value in use/in context*, *value in context*.

Los *stakeholders* no están exentos de responsabilidad, aunque su interacción difiera (según identidad, tipo, nivel y compromiso): de ser clave en el ecosistema por el impacto en el valor público, protagonismo debido a conocimientos, comunicaciones y sinergias relativos a la co-creación de *outputs* con un plus mayor, a tener que compartir los efectos de ineficacia e ineficiencia al ser copartícipes. A pesar de las singularidades comunes y propias de los sectores -público/privado- confluyen en el proceso de administrar (planificar, organizar, dirigir, liderar y controlar) sobre el que sobrevuela la política, y en la práctica, políticos y directivos co-existen en el interés y valor público junto a otras figuras, con poder, motivación, tácticas y técnicas diferentes: co-crean y co-destruyen.

El alcance micro de la gobernanza multinivel ofrece ejemplos de liderazgo (más allá del individual y cómo se entiende en el sector privado) público, en esferas reducidas/minoritarias para lograr ventaja colaborativa que implican a los actores, grupos, organizaciones y redes, e incluyen procesos para las relaciones de influencia, movilización y dirección, formular/divulgar el propósito, los valores y las acciones en la contribución colectiva al *outcome*. Experiencias que se pueden extrapolar al nivel macro de la AP y extender la proposición del liderazgo público (Hartley, 2018), determinado por el contexto, propósito, conflicto en las acciones y decisiones, necesidad de astucia, conjugar lo singular y colectivo, la proyección sobre terceros, resiliencia, autoridad, legitimidad de los líderes públicos, y por métodos que reflejen la complejidad y dinamismo.

El cambio más relevante del cometido de los directivos públicos oscila (O'Flynn, 2007) entre los dos paradigmas dominantes (NPM y PV) y supone que el foco evolucione del resultado a las relaciones, es decir, el primero está sujeto a los principios de economía, eficiencia y a percibir a los ciudadanos como clientes; y el segundo permite objetivos múltiples gracias a las interacciones en las redes de proveedores que contribuyen a la creación de valor que atienda las preferencias colectivas; así el protagonismo de los directivos difiere en cometido, manera de proceder y relaciones con el resto de actores (Hartley *et al.*, 2019). Los países pioneros en el PV son los de tradición administrativa anglosajona y difieren de lo que se observa en Europa continental, central y este -por cultura y evolución- al no promover estructuras de "constelación de *stakeholders*", ni evolucionar en el aprendizaje que combine la tradición administrativa pública con apertura a los cambios para afrontar ambigüedades, riesgo y expectativas racionales (Sedlacko, 2020).

De manera generalizada, se percibe carencia de conciencia colectiva en la cúspide del proceso colectivo: el nivel político que enuncia las políticas y toma decisiones no la suscita y la co-responsabilidad no aflora ni fluye (“*los políticos piensan menos en las consecuencias de sus decisiones a largo plazo cuando hay limitaciones de sus mandatos y saben que no repetirán en el poder*”, Timothy Besley *dixit*); los niveles inferiores al interactuar con los colaboradores y usuarios, perciben -en el doble rol de proveedores y usuarios- el tono de urgencia y alarma, de conciencia angustiada del deterioro: su implicación es mayor y la responsabilidad/sanción se limita a las competencias asignadas según las normas.

Desde la praxis macro de la AP es factible el “paradigma co-re” que desarrolle un *Valor Público Colectivo* (VPC), provocado por el bucle que facilite la progresión/continuidad, *strictu sensu*, de co (producir/crear) - re (definir/diseñar) al explotar-explorar conocimientos. La necesidad de terceros en el valor público se debe a Moore (1995), a Ostrom (Osborne *et al*, 2020), y el NPM, NPG, NWS y PV se extienden en la interacción y colaboración de actores y *stakeholders*, en la mejora de soluciones presentes, innovar y contribuir en la “teoría de creación colectiva” (Mazzucato y Ryan-Collins, 2022), en la que el valor público sea el foco de la estrategia compartida.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

El valor público, constructo multidimensional y multisectorial, ocasiona *outcomes* sociales y añade valor a la esfera pública bajo la responsabilidad de multiactores en el proceso de co-producción/co-creación en el ecosistema; y la aproximación psicológica (Meynhardt y Jasinenko, 2020) permite desarrollar una escala de validación y desarrollo que proporciona los prerrequisitos de su conceptualización, al considerar los actores del nivel micro, macro y las dimensiones psicológicas de su estructura. Las aportaciones teóricas son abundantes e incluyen filosofía, psicología y teoría de las necesidades; con referencias de la AP en diversos países, casos en distintas regiones/áreas; meta-análisis de la literatura, teorías económicas, el uso de soportes cuantitativos, financieros, contables y los propios del *management* estratégico (De Val Pardo, 2023).

El proceso en el que actores públicos y privados generen Valor Público Colectivo se sustenta en las ciencias sociales al observar el beneficio mutuo o mejora entre las partes; en particular la economía y la administración de empresas facilitan que el valor no sea exclusivo del mercado, promueven la creación de valor social por la interacción entre los distintos actores para que se beneficien unos y otros, así cabe hablar de economía del mutualismo con sus luces y sombras.

Las fuentes de destrucción de valor proliferan en la PAM, comunes/similares al sector privado como las asimetrías entre estructuras de poder, proveedores, usuarios y ciudadanos; el mal uso de los recursos si no se utilizan de manera efectiva; por comportamientos inadecuados entre los agentes al ser oportunistas; la falta de confianza o ausencia de información; incluso la destrucción de valor se debe a ignorancia, desproporción, explotación, reacción a lo adverso y por inacción.

No hacer es una decisión. No se puede destruir lo no hecho pero la potencialidad de recursos y capacidades no aprovechados o rechazados supone optar por “parálisis de acción”: *a priori* se elimina lo factible. Lo puede ilustrar la devolución de millones de euros de fondos europeos porque el país no se adapta a los requisitos del nivel mega e incumple los plazos de fondos de cohesión para un periodo; o eludir la responsabilidad y tener que indemnizar a los inversores por impago de emisiones de deuda pública, intereses por demora, costas y contratación de abogados (España es el segundo país de laudos pendientes según NL Investment Consulting): el Gobierno co-destruye valor público a medio y largo plazo por no dar lugar a lo que pudo ser, penaliza el progreso económico-social y mina la confianza de inversores internacionales e instituciones financieras. En ocasiones el *tempo* político exime de responsabilidad a políticos y directivos designados por éstos en los niveles mega, macro y meso.

Las denuncias de corrupción o malversación provienen de instituciones como Transparencia Internacional (evalúa la corrupción de Gobiernos y sector privado, con índices de transparencia, apuntando la prevención y reducción de corrupción o creando conciencia de un buen hacer); Organizaciones no Gubernamentales; Tribunal de Cuentas (supervisa la gestión pública al verificar la ejecución de los programas de ingresos y gastos); Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (vela por la responsabilidad en el hacer público vía informes, opiniones y estudios de las finanzas públicas, además como observatorio recomienda y denuncia incumplimientos que cercenan el crecimiento económico y bienestar de la sociedad española); incluso de sociedades civiles, particulares y medios de comunicación.

Las posibles sanciones de los Tribunales de Justicia privan a los responsables de libertad y les imponen restauración económica: si se cumplen las condenas ¿se restituye el posible valor público no promovido? La potencialidad del disvalor es difícil de cuantificar cuando, además, una legislación garantista da lugar a la dilación en el tiempo, a la prescripción de algunos casos, incluso cabe hablar de “casos abiertos” por la no ejecución de las sentencias. El disvalor no se resarce, no se recupera y se pierden estrategias *win-win*.

*La destrucción de valor público es colectiva en perjuicio del bien común: intervenciones o malas decisiones de los ciudadanos cuestan mucho dinero al resto de la sociedad.*

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFORD, J.; DOUGLAS, S.; GEUIJEN, K.; HART, P. (2017): “Ventures in public value Management: introduction the the symposium”, *Public Management Review* 19, 5, 589-604.
- BOJANG, M. B.S. (2021a): “Public value management: an emerging paradigm in public administration”, *International Journal of Business Management and Economics* 2, 4, 225-238.
- (2021b): “Appraising public value in the public sector: re-evaluation of the strategic triangle”, *SEINSENSE Journal of Management*, 4, 2, 1-10.
- BOZEMAN, B. (2007): *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*, Georgetown University Press.
- CROSBY, B.C.; HART, P.; TORFING, J. (2016): “Public value creation through collaborative innovation” *Public Management Review*, doi.org/10.1080/14719037.2016.11922165.
- CUI, T.; OSBORNE, S. (2022a): “Unpacking value destruction at the intersection between public and private value”, *Public Administration*, 1-20.
- (2022b): “New development: value destruction in public service delivery –a process model and its implications” *Public Money & Management*, doi.org/10.1080/095409622022.2126645.
- CWIKLICKI, M. (2016): “Public entrepreneurship and its role in public value creation” *Problemy Zarzadzania*, 15, 1, 86-96.
- DE VAL PARDO, I. (2023): “Valor público/Valor del sistema de salud y *management* estratégico”, *Encuentros Multidisciplinares*, 73, Enero-Abril.
- ENGEN, M.; FRANSSON, M.; QUIST, J.; SKALÉN, P. (2020): “Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services” *Public Management Review*, 23, 6, 886-905.
- ERIKSSON, E.; WILLIAMS, S.; HELLSTROM, A. (2022): “Dis/value in co-production, co-design and co-innovation for individuals, groups and society” *Public Money & Management*, 43, 1, 17-25.
- FUKUMOTO, E; BOZEMAN, B. (2019): “Public values theory: what is missing?”, *American Review of Public Administration*, 49 (6) 635-648.
- HARTLEY, J. (2018): “Ten propositions about public leadership” *International Journal of Public Leadership*, 14, 4, 202-217.
- HARTLEY, J.; SANCINO, A., BENNISTER, M.; RESODIHARDJO, S. (2019): “The leadership for public value: political astuteness as a conceptual link” *Public Administration*, 97, 239-249.

- HÖGLUND, L.; MARTENSSON, M.; THOMSON, K. (2021): "Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector" *Accounting Auditing & Accountability Journal*, Septiembre.
- JUKIĆ, T.; PEVCIN, P.; BENCINA, J.; DECMAN, M.; VRBEK, S. (2019): "Collaborative innovation in public administration: theoretical background and research trends of co-production and co-creation" *Administrative Science*, 9, 90, 1-17.
- KLEIN, P.; MAHONEY, J.; MCGAHAN, A.; PITELIS, Ch. (2010): "Towards a theory of public entrepreneurs" *European Management Review*, 7, 1-15.
- MAZZUCATO, M.; RYAN-COLLINS, J. (2022): "Putting value creation back onto public value: from market-fixing to market-shaping", *Journal of Economic Policy Reform* 25, 4, 345-360.
- MOORE, M. (1995): *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge.
- MEYNHARDT, T.; JASINENKO, A. (2020): "Measuring public value: scale and construct validation" *International Public Management Journal*, doi.org/10.1080/10967494.2020.1829763.
- O'FLYNN, J. (2007): "From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications" *The Australian Journal of Public Administration* 6, 3, 353-366.
- OJASALO, J.; KAUPPINEN, S. (2022): "Public value in public ecosystems", *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, doi.org/10.1080/10495142.2022.2133063.
- ONGARO, E.; FERLIE, E. (2020): "Strategic management in public organizations: profiling the public entrepreneur as strategist" *American Review of Public Administration*, 50(4-5) 360-374.
- OSBORNE, S.; NASI, G.; POWELL, M. (2022): "Beyond co-production: value creation and public services" *Public Administration*, 99, 641-657.
- OSBORNE, S.P.; CUI, T.; POWELL, M.; STROKOSCH, K. (2022): "Value creation in the public service ecosystem: an integrative framework" *Public Administrative Review*, 00, 00, 1-12.
- PARKER, S.; CLULEY, V.; RADNOR, Z. (2022): "A typology of dis/value in public service delivery" *Public Money & Management*, doi.org/10.1080/09540962.2022.2124758.
- PILCH, K. (2020): "Understanding public value through its methods" *Zarządzanie Publiczne*, 1, 51, 44-58.
- RHODES, R.A.W.; WANNA, J. (2007): "The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians" *The Australian Journal of Public Administration*, 6, 4, 406-421.
- SEDLACKO, M. (2020): "The five tasks of public value management: public value as a programme of administrative and societal democratisation" *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, XIII, 2, 161-174.
- TORFING, J.; ROISELAND, A.; SORENSEN, E. (2016): "Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits and ways forward" EGPA, Utrecht.
- TORFING, J.; SORENSEN, E. (2019): "Interactive political leadership in theory and practice: how elected politicians may benefit from co-creating public value outcomes" *Administrative Sciences*, 9, 51, 1-18.
- TORFING, J.; FERLIE, E.; JUKIĆ, T.; ONGARO, E. (2021): "A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value" *Policy & Politics*, 49, 2, 189-209.
- WILLIAMS, O.; LINDENFALK, B.; ROBERT, G. (2022): "New development: mitigating and negotiating the co-creation of dis/value – Elinor Ostrom's design principles and co-creating public value" *Public Money & Management*, doi.org/10.1080/09540962.2022.2066338.