

ENSAYO

¿Cómo medir el valor público?

Jackelin Corayma Condori Centeno ¹

RESUMEN

La medición del valor público en la gestión pública plantea una problemática compleja y evidencia un vacío de conocimiento que dificulta evaluar de manera precisa si los gobiernos están cumpliendo sus funciones orientadas al bienestar social. Aunque existen teorías que aportan aproximaciones parciales para medir este valor, como la teoría del desarrollo de Amartya Sen, que subraya la expansión de las capacidades individuales, y la teoría del cambio, que vincula las actividades con los resultados e impactos sociales esperados, persisten limitaciones en la evaluación integral del valor público. Además, teorías complementarias como la concepción del bienestar de Aristóteles y la teoría del valor del servicio público de Cole y Parston proponen enfoques centrados en el análisis de costos y beneficios. También se destaca la utilidad del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como una herramienta integral para medir el bienestar colectivo, enfatizando que el verdadero valor público se refleja en la mejora sustancial de las condiciones de vida de la sociedad. Este ensayo explora, a partir de estas teorías, la complejidad inherente a la medición del valor público.

Palabras clave: bienestar social, desarrollo Humano, gestión pública, teoría del desarrollo, valor público.

¹ **Autor para correspondencia.** 0000-0003-4684-6557 | jc.condoric@unaj.edu.pe | Universidad Nacional de Juliaca. Juliaca, Perú.

HOW TO MEASURE PUBLIC VALUE?

ABSTRACT

Measuring public value in public management presents a complex problem and highlights a knowledge gap which makes it difficult to accurately assess whether governments are fulfilling their functions oriented towards social well-being. Although there are theories that offer partial approaches to measure this value, such as Amartya Sen's development theory, which emphasizes the expansion of individual capabilities, and the theory of change, which links activities to outcomes and expected social impacts, limitations persist in the comprehensive evaluation of public value. Additionally, complementary theories like Aristotle's concept of well-being and Cole and Parston's theory of public service value propose approaches focused on cost-benefit analysis. The Human Development Index (HDI) is also highlighted as a comprehensive tool to measure collective well-being, emphasizing that true public value is reflected in the substantial improvement of society's living conditions. This essay explores, based on these theories, the inherent complexity of measuring public value.

Keywords: social well-being, human development, public management, development theory, public value.

Cómo citar:

Condori Centeno, J. C. (2025) ¿Cómo medir el valor público? WAYNARROQUE. *Revista de Ciencias Sociales Aplicadas*, 5(1), 95–103. <https://doi.org/10.47190/rcsaw.v5i1.109>

INTRODUCCIÓN

La literatura científica es fundamental para abordar cuestiones y vacíos de conocimiento que aún no han sido explorados. Un tema científico y académico en particular es la medición del “valor público”, un término de reciente incorporación en el campo de la gestión pública. Entre los autores más influyentes en su desarrollo destaca Mark Moore (2006), quien propone que, mientras el sector privado genera valor a través de la obtención de utilidades, el sector público orienta su accionar hacia la creación de bienestar colectivo como objetivo central. Esta diferencia esencial redefine la relación entre la gestión de recursos y los fines que persiguen las instituciones públicas, subrayando la necesidad de modelos de evaluación y gestión que midan su contribución al bien común.

Este contexto presenta una complejidad significativa en la conceptualización del valor público. A partir de la economía utilitarista y del bienestar, el valor público se define como la agregación de las satisfacciones individuales alcanzadas. Por otro lado, lo interpretan desde el rol del gobierno, que, en su función de representante legítimo de la ciudadanía, tiene la responsabilidad de cumplir con los resultados esperados. Por último, una visión integradora propone un enfoque equilibrado que combina ambas perspectivas, incorporando los objetivos fundamentales que contribuyen al aumento del nivel de satisfacción individual.

En la actualidad, no se dispone de una metodología específicamente diseñada para evaluar el valor público; no obstante, una aproximación inicial puede encontrarse en la Teoría del Desarrollo, la cual propone que el progreso de una sociedad se examina a partir de la vida de quienes la integran. Esto se relaciona con la llamada Cadena de Valor Público que vincula el producto creado con los efectos sociales (Alarcón et al., 2020), además en el valor público, frecuentemente se hace referencia a los resultados que pueden permitir que la sociedad pueda tener las necesidades satisfechas, es de esta manera que se aborda la «teoría del cambio que se entiende como las actividades producen una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Del mismo modo, se abordarán teorías complementarias, tales como la teoría del cambio social y la teoría del bienestar, entre otras, a lo largo del presente artículo.

VALOR PÚBLICO

Al no existir una metodología adaptada para medir el valor público, resulta relevante abordar la Teoría del Desarrollo de Amartya Sen. Este destacado economista sostiene que el desarrollo consiste en ampliar las capacidades de las que disponen los individuos. Esta base teórica se alinea con el concepto de *dunamin* propuesto por Aristóteles, quien lo definió como "potencialidad" o la "capacidad de existir".

Además, Hintze (2006) argumenta que el desarrollo no solo implica la creación de oportunidades y condiciones de vida para los integrantes de una sociedad, sino también la garantía de acceso a ellas, asegurando así la satisfacción de las necesidades humanas a través de la inclusión ciudadana.

De acuerdo con Moore (2006) el valor público consiste en las necesidades efectivamente detectadas de la comunidad, lo cual requiere un sistema de gestión y medición del desempeño que se extienda políticamente para crear una "identidad de intereses entre los ciudadanos y su gobierno", que reconozca el valor no solo en la satisfacción del cliente sino en el logro de los resultados sociales (Moore, 2013).

Para Oropeza López (2005) el valor público se encuentra en los deseos o percepción de la población, concretamente en aquellas que reciben y valoran mediante los servicios públicos, entendiéndose como el "valor agregado" reflejado en la satisfacción del cliente que considera el principal valor distribuido por el sector gubernamental que es el logro de la tarea asignada a la organización por mandato político y la satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos.

TEORÍA DE CAMBIO PARA EL ENTENDIMIENTO DEL VALOR PÚBLICO

En el contexto del valor público, es común referirse a los resultados que posibilitan la satisfacción de las necesidades de la sociedad. En este sentido, se recurre a la "teoría del cambio", que explica cómo ciertas actividades generan una secuencia de resultados que culminan en impactos finales deseados. Esta teoría puede aplicarse a distintos niveles de intervención, ya sea un evento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización. Por ende, para desarrollar la teoría de cambio, se abordan: a) cuando los objetivos y las actividades de una intervención pueden identificarse y planificarse pormenorizadamente

de antemano o b) cuando tal intervención se adapta a problemas nuevos y a las decisiones de los asociados y otros interesados (Rogers, 2014).

El término "Teoría del Cambio" surgió por primera vez en la década de 1990, con el propósito de abordar algunos de los problemas que enfrentaban los evaluadores al tratar de medir el impacto de programas de desarrollo social complejos. Entre estos problemas se incluían suposiciones poco claras, la falta de comprensión sobre cómo se desarrollaban los procesos de cambio y una atención insuficiente a la secuencia de transformaciones necesarias para alcanzar objetivos a largo plazo desde entonces, el enfoque de la Teoría del Cambio ha avanzado rápidamente (O'Flynn et al., 2024).

La Teoría del Cambio se puede entender como un "proceso continuo de análisis y aprendizaje basado en la discusión, que genera conocimientos valiosos para apoyar el diseño, la estrategia, la implementación, la evaluación y la medición del impacto de programas, y se comunica a través de diagramas y narrativas actualizadas periódicamente" (Vogel, 2012, p.5).

Ames (2021) plantea la teoría del cambio social que se centra en la solución de problemas y es un concepto entendido como positivo a pesar de las consecuencias claramente negativas que a veces se lo describe. El concepto es, además, de naturaleza dinámica y puede ser comprendido como dialéctico, ya que implica la coexistencia de posturas distintas y opuestas. El deseo, el poder y la convicción son los elementos clave que impulsan el impacto social.

TEORÍA DEL MODELO DEL SERVICIO PÚBLICO

Existen algunos autores como Cole y Parston (2006) que plantean el valor público a partir del modelo de valor del servicio público, en el cual se enfatiza que las organizaciones públicas deben establecer objetivos centrados en resultados concretos. Este enfoque busca una medición a corto plazo del valor generado, lo que permite una evaluación más inmediata.

Aunque este modelo, basado en el equilibrio entre gastos de capital e ingresos, parece vinculado al ámbito privado, introduce una perspectiva de inversión específica para el sector público. En este contexto, se considera que los políticos y tomadores de decisiones realizan ciertos gastos, como la construcción de escuelas u hospitales, no solo como simples erogaciones, sino como inversiones que reflejan el compromiso con la prestación de servicios, es decir, con la generación.

Cole y Parston (2006) proponen un enfoque para analizar el valor del servicio público a partir de la deducción de los gastos operativos anuales, considerando entre sus componentes la inversión realizada, con el propósito de calcular la rentabilidad del servicio. En este marco, el costo de la inversión debe ser amortizado a lo largo de su vida útil, incorporándose de forma anual dentro de los gastos operativos. Esta incorporación contempla tanto la amortización anual como un cargo de capital asociado a la parte no amortizada de la inversión, el cual se calcula en función de la tasa de endeudamiento aplicable.

En caso se requiera que la inversión genere un resultado significativo en términos de valor público, los costos de inversión (que incluyen tanto la amortización como el cargo de capital)

deben compensarse ampliamente mediante un aumento en los resultados obtenidos y/o una disminución en los gastos operativos. Una posible fórmula para este cálculo es:

$$\text{Valor de servicio público} = \text{Resultados} \div \text{Costo} - \text{efectividad}$$

En la metodología de valor del servicio público, el “costo-efectividad” se determina dividiendo los resultados “normalizados” entre el “costo ajustado por usuario”, definido como:

$$\text{Costo ajustado por usuario} = \frac{\text{Costos totales} \times (\text{gastos operativos} + \text{carga de capital}[*])}{\text{Población objetivo}}$$

*/. Ajustado por inflación

El costo total abarca tanto el presupuesto anual de una entidad como el valor anual de su base de activos. De igual manera, los gastos operativos anuales se registran de forma accesible en los reportes financieros que la mayoría de las organizaciones de servicio público presentan cada año. Este gasto operativo abarca los desembolsos cotidianos indispensables para el desarrollo de las actividades de la organización, tales como el pago de servicios básicos, materiales de oficina, remuneraciones, incentivos, contratos, seguros, correspondencia, mantenimiento, desplazamientos, proyectos de corta duración y otros egresos cuyo periodo de ejecución no supera el año.

El concepto de una carga de capital sobre los activos de la organización se basa en la noción de costo de oportunidad. Esto significa que, al poseer activos, una organización de servicio público está reservando recursos que, en teoría, podrían destinarse a otros servicios públicos.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO COMO MEDIDA DEL VALOR PÚBLICO

El Índice de Desarrollo Humano constituye una medida estadística compuesta que permite evaluar el nivel de desarrollo humano de un país. Esta herramienta, introducida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, se fundamenta en tres dimensiones clave del desarrollo humano ([Ministerio de Economía y Finanzas, 2023](#)):

- La esperanza de vida al nacer: indicador que mide la esperanza de vida promedio de los habitantes de un país al momento de su nacimiento.
- El nivel de educación: medición que consiste en la cantidad de años promedio de educación recibida por los adultos mayores de 25 años y por la tasa de escolarización de los jóvenes.
- El ingreso per cápita: comprende la medición del ingreso promedio que recibe cada habitante de un país.

El cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) requiere establecer valores mínimos y máximos para convertir indicadores en índices, ya que el IDH se presenta en una escala que va de 0 a 1, donde 0 indica el nivel más bajo de desarrollo humano y 1 el más alto. Este índice ha demostrado ser un instrumento que resume el progreso humano al proporcionar datos sobre la salud, la educación y los ingresos de la población. A lo largo del tiempo, el IDH se ha consolidado como una herramienta de comparación de gran relevancia ([PNUD, 2018](#)).

La medición del valor público implica una evaluación exhaustiva de los resultados e impactos de las políticas y acciones gubernamentales en la sociedad. Para lograr una evaluación más precisa del valor público, es necesario combinar distintos enfoques y herramientas. Este concepto hace referencia a la contribución o beneficio que una política o acción pública genera para la sociedad en su conjunto, más allá de los intereses individuales o de grupos específicos. Se enfoca, por tanto, en el bienestar colectivo y en cómo las decisiones y acciones gubernamentales pueden producir beneficios

El valor público se manifiesta de diversas maneras, tales como la mejora en la calidad de vida de la población, la promoción de la equidad social, la protección de los derechos humanos, el fomento del desarrollo sostenible y la generación de empleo; en otras palabras, se asocia con una gestión orientada a resultados (Tello Rozas et al., 2009).

La importancia del valor público radica en que permite la evaluación del efecto que generan las políticas y acciones del Estado en la sociedad, así como su eficacia para responder a las demandas y expectativas de la ciudadanía, lo que se refleja en el nivel de bienestar social alcanzado (AC Pública, 2012). Un referente social que permite medir dicho valor es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual guarda relación directa con la calidad de vida de las personas, al considerar tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: la esperanza de vida, el acceso a la educación y el ingreso per cápita.

Las tres dimensiones mencionadas guardan una relación directa con la calidad de vida y el bienestar social. Por ejemplo, una esperanza de vida más alta indica una población con mejores condiciones de salud y mayor longevidad, lo cual favorece el acceso a oportunidades educativas y laborales que contribuyen a preservar y mejorar su calidad de vida.

El nivel educativo influye directamente en el bienestar, ya que dota a las personas de las habilidades y conocimientos necesarios para obtener mejores oportunidades de empleo y tomar decisiones bien fundamentadas respecto a su salud y calidad de vida. Finalmente, el ingreso per cápita está asociado con el bienestar, ya que facilita el acceso a servicios esenciales como alimentación, vivienda, atención médica y educación. En resumen, el IDH tiene como objetivo medir el bienestar de la población mediante la evaluación de tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano.

COSTO - BENEFICIO COMO MEDICIÓN DEL VALOR PÚBLICO

El análisis costo-beneficio es una técnica utilizada para evaluar los beneficios y costos sociales de un proyecto de inversión, con el objetivo de determinar su viabilidad. Este análisis permite comparar proyectos alternativos antes de destinar recursos públicos. La metodología implica confrontar los costos previstos de un proyecto con los beneficios esperados para verificar si estos últimos superan a los primeros, lo que indicaría una inversión favorable para la sociedad y una asignación eficiente de recursos (OCDE, 2016).

El análisis costo-beneficio es una herramienta fundamental para evaluar la relación entre los costos y los beneficios asociados a un proyecto o acción gubernamental. Este análisis implica la comparación entre el costo total de un proyecto y el valor total de los beneficios esperados (Aguilera Díaz, 2017). Para llevar a cabo un análisis costo-beneficio es necesario seguir ciertos

pasos: identificar los costos relacionados con el proyecto o acción gubernamental, determinar los beneficios previstos, asignar valores monetarios a dichos elementos, calcular el valor presente neto.

Al respecto cuando el valor público se encuentra alineado a los resultados a mediano y largo plazo, podemos considerar que la metodología del costo-beneficio es una medición que permite el acercamiento al cálculo del valor público.

SOBRE LA TEORÍA DE BIENESTAR DE ARISTÓTELES

Aristóteles sostenía que el bienestar humano no debía evaluarse únicamente en términos de ingresos o riqueza, sino en la consecución de muchas loables. Según él, existen dos condiciones esenciales para lograr el bienestar: que el propósito perseguido sea virtuoso y que los medios para alcanzarlo sean viables. En ocasiones, ambas condiciones se cumplen, mientras que en otras no. Puede darse el caso de que el objetivo sea noble, pero los recursos necesarios para alcanzarlo no están disponibles; en otras situaciones, se tienen los medios, pero el propósito es inapropiado ([Gómez de Pedro, 2001](#)).

También pueden surgir errores tanto en la definición del objetivo como en los métodos para lograrlo, como lo ilustra el campo de la medicina, donde a veces no se conoce el tratamiento adecuado para una enfermedad o no se cuenta con los recursos necesarios para curarla. En todas las disciplinas y ciencias, es imprescindible que tanto los objetivos como los medios empleados sean correctos y eficaces. Aunque la virtud y la felicidad son aspiraciones universales de la humanidad, no todos los individuos pueden alcanzarlas, debido a las circunstancias.

CONCLUSIONES

Medir el valor público requiere la combinación de diversas teorías y herramientas para evaluar eficazmente el impacto de las políticas públicas en la sociedad. Aunque no existe una metodología universal, la Teoría de Desarrollo de Sen, la teoría del cambio y el análisis costo-beneficio ofrecen un marco inicial para abordar esta medición. Además, el uso de la metodología del Índice de Desarrollo Humano proporciona una perspectiva complementaria que enfatiza las dimensiones de salud, educación e ingresos que permitiría abordar a profundidad los impactos que tienen las acciones gubernamentales en la sociedad que contribuyen al bienestar colectivo y al cumplimiento de los derechos humanos, asegurando una gestión orientada.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO

El presente estudio contó con financiamiento proveniente de recursos propios de la investigadora responsable.

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora informa que no tiene conflicto de interés relacionado con lo expresado en el ensayo.

REFERENCIAS

- AC Pública. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (pp. 4–5). Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/%24FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf
- Aguilera Díaz, A. (2017). El costo-beneficio como herramienta de decisión en la inversión en actividades científicas. *Cofin Habana*, 12(2), 322–343. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2073-60612017000200022&script=sci_abstract
- Alarcón, R., Salvador, Y., & Pérez, M. (2020). La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. *Avances*, 22(3), 342–356. <https://www.redalyc.org/journal/6378/637869117003/637869117003.pdf>
- Ames, A. (2021). *Teoría del Cambio: 10 pasos para diseñar proyectos de innovación social de alto impacto*. Universidad del Pacífico & Fundación Konrad Adenauer. [https://www.up.edu.pe/egp/programas-especializacion_copy\(1\)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Teoría del Cambio 10 Pasos Diseño de proyectos de innovación social de alto impacto - Escuela de Gestión Pública de la UP.pdf](https://www.up.edu.pe/egp/programas-especializacion_copy(1)/SiteAssets/Lists/Observatorio/AllItems/Teoría del Cambio 10 Pasos Diseño de proyectos de innovación social de alto impacto - Escuela de Gestión Pública de la UP.pdf)
- Cole, M., & Parston, G. (2006). *Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance In Public Service Organizations*. Editorial Wiley. <https://www.wiley.com/en-us/Unlocking+Public+Value%3A+A+New+Model+For+Achieving+High+Performance+In+Public+Service+Organizations-p-9780471959458>
- Gómez de Pedro, M. (2001). *El Estado del Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*. (pp. 1–441). [Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona]. Dipòsit Digital de la Universitat de Barcelona. <https://hdl.handle.net/2445/41693>
- Hintze, J. (2006). *¿Es posible medir el valor público?* [Documento de trabajo] Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica En Tecnología Para La Organización Pública. https://www.researchgate.net/publication/377467148_ES_POSIBLE_MEDIR_EL_VALOR_PUBLICO
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *¿Qué es el Índice de Desarrollo Humano - IDH y qué mide?* [Página web]. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=esES&Itemid=100694&view=article&catid=750&id=4858&lang=es-ES
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1–22. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666001>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press. <https://archive.org/details/recognizingpubli0000moor>
- OCDE. (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. En *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020*. Éditions OCDE. <https://doi.org/10.18235/0002232>

- O'Flynn, M., Moberly, C., Napier, A., & Simister, N. (2024). *Theory of change*. [Documento de trabajo] Intracfor civil society.
- Oropeza López, A. (2005). *La evaluación de la función pública en México*. Editorial Plaza y Valdes.
<https://books.google.com.pe/books?id=Ekyn07avFKsC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
- PNUD. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística de 2018* (pp. 1–7). [Reporte]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
https://americalatinagenera.org/wp-content/uploads/2018/09/2018_summary_human_development_statistical_update_sp.pdf
- Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio*. (Sinopsis de la evaluación de impacto n.o 2). Centro de Investigaciones de UNICEF. https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/Brief-2-Theory-of-Change_ES.pdf
- Tello Rozas, P., Bastidas Villanes, D., & Pisconte Ramos, J. (2009). *Gestión Pública* (p. 140). [Documento de trabajo]. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional.
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/%24FILE/Gestión_Pública.pdf
- Vogel, I. (2012). *Review of the use of 'Theory of Change' in international development* (Número April). [Review Report]. UK Department for International Development (DFID).
https://www.theoryofchange.org/pdf/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf