

Creación de valor público: un estudio desde la perspectiva de los stakeholders¹

Wilson Eduardo Cifuentes Martínez², Italo Juscelino Bizerra Osorio³

Resumen

Introducción: la creación de valor es un tema relevante en la actualidad para el sector público. Las investigaciones precedentes señalan que los stakeholders son determinantes en el proceso de creación de valor público, pero carecen de evidencia empírica suficiente para apoyar esta afirmación. **Objetivo:** el presente trabajo identifica sus componentes a partir del punto de vista de los stakeholders de una organización pública. **Materiales y métodos:** los datos fueron recolectados a través de entrevistas utilizando un cuestionario semiestructurado

para identificar los componentes de creación de valor público a través de categorías y subcategorías. **Resultados:** la totalidad de stakeholders manifestaron la importancia del acompañamiento y retroalimentación permanente para la co-creación de valor con la organización pública. **Conclusiones:** se pudo identificar una nueva categoría relacionada con la comunicación con los stakeholders y su influencia en la visibilidad y desempeño de la organización pública.

Palabras clave: creación de valor, Creación de valor público, Entrevista, Grupos de interés, Sector público.

1 Artículo original resultado de la investigación titulada "Modelo de creación de valor público para la Contaduría General de la Nación: una propuesta desde la perspectiva de los Stakeholders" desarrollada entre 2019 y 2020 en Bogotá - Colombia.

2 Doctorando en Ciencias de la Dirección, Magíster en Dirección y Gerencia de Empresas, Miembro del Grupo de Investigación en Dirección y Gerencia de la Universidad del Rosario. Especialista en Gerencia Financiera, Administrador de Empresas de la Universidad de la Salle. Docente de la Universidad del Cauca. E-mail: wilson.cifuentes@urosario.edu.co / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5410-9763>

3 Doctor en Administración y Dirección de Empresas de la ESADE. MBA de la Universidad de Quebec. Diploma en Finanzas y Derecho Empresarial para Abogados de la Universidad ESAN. Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor a tiempo completo de la Universidad ESAN. E-mail: ibizerra@esan.edu.pe / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5611-1461>

Autor para Correspondencia: Wilson Eduardo Cifuentes Martínez. E-mail: wilson.cifuentes@urosario.edu.co

Recibido: 12/03/2022 Aceptado: 04/11/2022

*Los autores declaran que no tienen conflicto de interés

Public value creation: a study from stakeholders' perspective

Abstract

Introduction: nowadays, public value creation is a crucial topic in public sector issues. Previous research have shown that stakeholders play a critical role in the creation process but do not have enough empirical evidence to support this. **Objective:** this study identifies its components from a public organization' stakeholders' perception. **Materials and methods:** data were collected

through interviews using a semi structured questionnaire focused on identifying the value creation components using categories and subcategories. **Results:** all the stakeholders expressed the importance of their guidance and permanent feedback in the value co-creation with the public organization. **Conclusions:** a new category emerged and showed that communication with stakeholders influences the visibility and performance from the organization.

Keywords: Interview, Stakeholders, Public Sector, Public Value Creation, Value Creation

Criação de valor público: Um estúdio a partir da perspectiva das partes interessadas (stakeholders)

Resumo

Introdução: a criação de valor é uma questão relevante na atualidade para o setor público. As investigações precedentes indicam que as partes interessadas (stakeholders) são determinantes no processo de criação de valor público mais carecem de evidência empírica suficiente para apoiar esta afirmação. **Objetivo:** este trabalho identifica os seus componentes a partir do ponto de vista das partes interessadas (stakeholders) de uma

organização pública. **Materiais e métodos:** os dados foram coletados por meio de entrevistas usando um questionário semi-estruturado para identificar os componentes de criação de valor público a través de categorias e subcategorias. **Resultados:** a totalidade das partes interessadas (stakeholders) manifestaram a importância do acompanhamento e comentários permanentes para a co-criação de valor com a organização pública. **Conclusões:** pôde-se identificar uma nova categoria relacionada com a comunicação com as partes interessadas (stakeholders) e a sua influência na visibilidade e atuação da organização pública.

Palavras-chave: Criação de valor, Criação de valor público, Entrevista, Partes Interessadas, Setor Público

Introducción

En el mundo, las organizaciones que pertenecen al sector público consideran la creación de valor público como uno de los principales objetivos para la satisfacción de las necesidades de los stakeholders. Para esto, la administración pública se adapta permanentemente con el fin de atender a la población teniendo en cuenta la influencia del entorno y llevando a cabo diferentes reformas administrativas que consideran la orientación hacia los stakeholders como una medida de desempeño y fuente de creación de valor público (Broucker et al., 2018; Bryson et al., 2020; van der Kolk & Kaufmann, 2018; Wallis & Zhao, 2018). Adicionalmente, la creación de valor público tiene como propósito principal, cubrir las necesidades de los stakeholders y es una de las preocupaciones actuales para el sector público y la sociedad (Bryson et al., 2020; Moore, 1995, 2013; Ramadass et al., 2018; Soo et al., 2018; Yotawut, 2018).

Este estudio tiene como objetivo identificar los componentes de la creación de valor público desde la perspectiva de los stakeholders debido, principalmente, a que este tema ha sido estudiado ampliamente en organizaciones pertenecientes al sector privado, pero no en el sector público. Los estudios en el sector privado, principalmente, consideran la creación de valor como parte de la satisfacción de necesidades de los stakeholders y la relacionan con las ganancias, las utilidades percibidas y la sostenibilidad y valor de las organizaciones que pertenecen a este sector (Swiatczak et al., 2015; Yang et al., 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, en este estudio se plantea el siguiente interrogante: ¿Cuáles son los componentes de la creación de valor en el sector público desde la perspectiva de los stakeholders?

El estudio aborda los siguientes tres grandes conceptos teóricos: la gestión pública, la creación de valor público y los stakeholders.

El primer concepto de gestión pública ha sufrido una transformación alrededor del mundo, la cual inició con las prácticas “Cameralistas”, se consolidó posteriormente en el siglo XIX, evolucionó en el New Public Management (NPM) entre finales de los años ochenta y comienzos del siglo XXI y ha adquirido un enfoque contemporáneo en nuestros días que es reflejo de las condiciones cambiantes del entorno (Chakrabarty & Chand, 2021; Guerrero, 1985; Hood, 1991; Hood & Peters, 2004; Lynn Jr, 2006; Martínez Vilchis, 1999). Este enfoque ha permitido pasar de una gestión pública basada únicamente en resultados y metas organizacionales a otra centrada en las relaciones con los stakeholders y multiplicidad de formas para atender sus necesidades y las de la comunidad (Bryson et al., 2014; Chakrabarty & Chand, 2021; Laffin, 2018; Luke et al., 2011; O’Flynn, 2007; Yotawut, 2018).

El segundo concepto de la creación de valor público tiene como uno de sus principales orígenes los desafíos e implementaciones del NPM, especialmente en la década de los noventa, que sirvieron como base para su definición a partir del trabajo de Moore (1995) quien dio mayor importancia a la provisión de servicios públicos por parte de organizaciones públicas que a la concepción tradicional de mercado (O’Flynn, 2007). A partir de lo anterior, la creación de valor ha sido descrita en forma diversa y con múltiples clasificaciones, en diversos contextos y tipologías organizacionales del Sector Público (Ferry et al., 2018; Jaspers & Steen, 2019). No obstante, la diversidad de estas clasificaciones tienen como elemento en común, el hecho de que la creación de valor se origina principalmente en el desempeño del gobierno para la satisfacción de las necesidades de los stakeholders, a saber: alto desempeño con orientación al ciudadano, organizaciones públicas eficientes

y efectivas en el logro de impacto social y organizaciones públicas que obran con justicia y transparencia para propiciar una sociedad con estas características (Baur, 2017; Chatfield & Reddick, 2020; Ferry et al., 2018; Fuglsang et al., 2021; Ma & Chang, 2019; Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Torfing & Sørensen, 2019).

El tercer concepto de stakeholder emergió del sector privado y se definió inicialmente en la literatura científica como cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de una organización (Freeman, 1984; Freeman et al., 2007). Esta idea original ha cambiado con el paso de los años dando origen a una perspectiva donde la identificación y satisfacción de las necesidades y expectativas de los múltiples stakeholders se consideran vitales para la planeación y gestión, concepto que le es aplicable a las organizaciones públicas caracterizadas por la influencia de un contexto cambiante (Cabral et al., 2019; Friedman & Miles, 2006; Lessard et al., 2013; Neumann et al., 2019; Phillips, 2003; Reiter & Klenk, 2018).

Por otro lado, en cuanto al concepto de valor público, los hallazgos de la revisión de literatura revelan que la creación de valor público y sus componentes no han sido suficientemente estudiados, en especial desde la perspectiva de los stakeholders (Bryson et al., 2020; Reiter & Klenk, 2019; Rose et al., 2018). Esto incluye, además, la necesidad de contar con la evidencia empírica necesaria que dé cuenta de los componentes de la creación de valor público (Fernández-Santillán, 2018; Jaspers & Steen, 2019; Jeon & Kim, 2018).

Para atender esta necesidad, se recolectaron datos de stakeholders internos y externos a través de la aplicación de entrevistas realizadas con un cuestionario semi estructurado para identificar los componentes de la creación de valor público desde la perspectiva de los stakeholders.

Los resultados obtenidos arrojan que la percepción de los stakeholders no tiene una variación considerable al compararse los internos con los externos. Como resultado importante del estudio, se identificó una nueva categoría relacionada con la comunicación de los resultados del desempeño de la organización pública y, a través de la identificación de nodos textuales, se pudieron cubrir los vacíos empíricos identificados en la revisión de literatura.

La contribución principal de este estudio es proveer los componentes de la creación de valor público y la evidencia empírica que los soporta. Esto permitirá entender y mejorar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el servicio público, incorporando a los stakeholders en la planeación y ejecución de tareas de las organizaciones públicas, lo cual fortalece su participación y contribuciones. Adicionalmente, este estudio proporciona elementos para nutrir la literatura relacionada con la creación de valor público y la manera como los stakeholders se incorporan en este proceso.

Para dar respuesta a la pregunta formulada, el presente documento se estructura de la siguiente manera: en el siguiente apartado, se describe el procedimiento para el levantamiento de la información a través de las entrevistas y la manera como se identificaron las categorías y subcategorías relacionadas con la creación de valor público; posteriormente, se presentan los principales hallazgos para los stakeholders internos y externos; y, por último, se desarrolla un apartado de resultados y discusión y otro de implicaciones para futuras investigaciones o prácticas investigativas.

Materiales y Métodos

El propósito de este estudio fue identificar la creación del valor público desde la perspectiva de los stakeholders de una organización pública en Colombia. Esta organización es la Contaduría General de la Nación (CGN) cuyo propósito principal es determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en Colombia para todo el sector público, y uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública que se refleja en el Balance General de la Nación (Congreso de la República, 1996).

Para llevar a cabo el estudio se utilizó un método cualitativo de tipo no experimental a través de la aplicación de preguntas abiertas en entrevistas a stakeholders internos y externos de la CGN. La razón de escogencia de este método fue obtener la información sin utilizar variables de control y atendiendo a la necesidad de identificar el tema central del estudio a través del análisis de contenido por recolección sistemática, análisis inductivo y análisis categorial para los datos recaudados (Kennedy & Edmonds, 2017; Lune & Berg, 2017; Marín, 2021; Saunders et al., 2009). Adicionalmente, se eligió la entrevista debido a

que es uno de los instrumentos más utilizados en investigación en ciencias sociales para recolectar información y es apropiada para responder a la pregunta de investigación desde un enfoque o aproximación cualitativa (Lancaster, 2007; Marín, 2021).

El estudio incluyó como stakeholders internos, a los servidores públicos vinculados a la CGN que son gerentes públicos de nivel directivo y a otros servidores de nivel asesor y profesional que planean y toman decisiones relacionadas con la creación de valor público y la sostenibilidad organizacional.

Por su parte, los stakeholders externos fueron los gerentes públicos de organizaciones públicas que se encuentran obligadas a reportar información a la CGN. Así mismo, se incluyó a la academia, compuesta por universidades, como fuente de investigación sobre la cultura contable en Colombia.

Las entrevistas utilizaron una muestra no aleatoria y su ejecución se llevó a cabo de acuerdo con la disponibilidad y consentimiento de los participantes. En la Tabla 1 se describen las características de los participantes en el estudio.

Tabla 1. Descripción de los stakeholders

Nombre	Tipo	Número
Gerente público–CGN	Interno	4
Servidor público–CGN	Interno	4
Gerentes o directivos–entidades públicas	Externo	13
Gerentes o directivos–universidades	Externo	5
Total		26

Fuente: Elaborado por los autores.

La descripción del paso a paso del método utilizado para el estudio se detalla a continuación.

En primer lugar, se realizó una revisión preliminar de literatura que incluyó revistas de Administración Pública y las bases de datos Web of Science (WoS), PROQUEST y SCOPUS debido a su disponibilidad, acceso e importancia en el desarrollo de análisis bibliométricos en investigaciones de ciencias sociales. Esta revisión incluyó los operadores Booleanos con las siguientes palabras clave: "Creación de valor público", "Partes interesadas", "Sector Público", "Public sector", "Stakeholders" y "Public value creation". El propósito de esto fue la recolección de la información de cada uno de los participantes en el estudio (Coates et al., 2021; Martínez., 1998) y el resultado obtenido fue la creación de un cuestionario de seis preguntas.

En segundo lugar, se llevaron a cabo entrevistas a los stakeholders internos y externos en el periodo comprendido entre noviembre de 2019 y junio de 2020, utilizando un cuestionario ajustado según las indicaciones y recomendaciones obtenidas de una entrevista piloto aplicada previamente a un gerente público de la CGN.

Se aplicaron cuestionarios semi estructurados y, a pesar de que cada uno de los stakeholders tiene características diferentes, se elaboraron preguntas que fueran aplicables de forma general a la totalidad de estos en aspectos como el significado de stakeholder, creación de valor y componente. El objetivo de las preguntas fue dar a los participantes la oportunidad de expresar su punto de vista sobre los componentes de la creación de valor.

Para la realización de las entrevistas, se contactó personalmente a cada uno de los stakeholders a través de medio telefónico y se agendaron citas de una hora y media según la disponibilidad de cada participante.

Antes de ejecutar cada una de las entrevistas y con el fin de garantizar un tratamiento adecuado de la información y garantizar los elementos éticos necesarios en el marco de la investigación, cada participante discutió y suscribió con el investigador un consentimiento informado por mutuo acuerdo (Crowther & Lancaster, 2012). Para conducir la investigación se desarrolló una guía que estableció el alcance de cada uno de los pasos de la entrevista, iniciando con una introducción del tema a explorar, de los objetivos de la investigación y de la aplicación del instrumento de recolección de información; una explicación de las instrucciones para llevar a cabo la entrevista y una indicación del tiempo necesario para realizarla. La totalidad de entrevistas se llevó a cabo en el lugar de trabajo de cada stakeholder, todas las entrevistas fueron grabadas en audio y ninguno de los participantes manifestó rechazo a participar en la investigación.

Para identificar los temas a partir de la información recolectada de los participantes, la investigación utilizó la alternativa del análisis de contenido, es decir, a partir de la recolección sistemática se realizó un análisis inductivo (Bardin, 1986; Iacovino et al., 2017; Kennedy & Edmonds, 2017) que es una técnica útil en investigaciones de tipo cualitativo y es usada con mucha frecuencia en investigaciones relacionadas con organizaciones del sector público (Corin & Björk, 2016). Este análisis sirvió para codificar la información obtenida sobre la perspectiva de los stakeholders y obtener las categorías a partir de la técnica de análisis categorial (Krippendorff & Bock, 2009).

En tercer lugar y con el fin de analizar el material obtenido, las entrevistas se transcribieron en formato MS Word y se ejecutó el análisis de contenido. El número de entrevistas descrito en la Tabla 1 permitió, a través de la saturación de la información, obtener la suficiente información relevante y

evitar la programación de nuevas entrevistas debido a que los objetivos propuestos para las entrevistas se cumplieron (Strauss & Corbin, 2016).

Una vez finalizado el proceso de transcripción de las entrevistas y a fin de identificar la información, las impresiones de los participantes y la información extra, la siguiente tarea fue analizar el contenido a través de un proceso sistemático de codificación en varios pasos, utilizando el método de primer y segundo ciclo e incluyendo la Codificación inicial o abierta, la Codificación teórica o selectiva y la Codificación axial (Saldaña, 2015; San Martín Cantero, 2014; Strauss & Corbin, 2016). Dichos pasos se describen a continuación.

La codificación se realizó utilizando el recurso CAQDAS – Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software –, específicamente el paquete de software informático NVIVO, para crear una lista de códigos y permitir un proceso flexible que permitiera una revisión permanente sobre el mismo (Edlund & McDougall, 2016; Richards, 1999; Saldaña, 2015). La codificación inicial fue elaborada con nodos textuales definidos a partir de la selección de palabras o frases identificadas en las entrevistas y la asignación de códigos a través de la opción de autocategorización de NVIVO (Saldaña, 2015). Esto permitió que los datos fueran identificados, analizados y que tuvieran sentido en una tarea de comparación y deducción (Creswell, 2017; Marín, 2021; San Martín Cantero, 2014; Strauss & Corbin, 2016).

El Segundo ciclo incluyó la comparación y reorganización de todos los códigos (658) en una lista de tres categorías y cinco subcategorías para que esta información fuera más refinada y se redujera la dimensionalidad de la información cualitativa analizada (Flick, 2019; Saldaña, 2015; Strauss & Corbin, 2016).

Para ello, se integraron los nodos textuales en subcategorías y éstas, a su vez, en categorías más amplias que daban sentido a lo expresado por los participantes, es decir, las categorías y subcategorías se nombraron a partir de las interpretaciones del investigador atendiendo similitudes, emparejamientos y saturación de la información (Strauss & Corbin, 2016).

Finalmente, la ejecución de cada uno de los ciclos arrojó la taxonomía, es decir, los componentes de la creación de valor público y cada uno de sus nodos que reflejan el punto de vista de los stakeholders internos y externos analizados. Para las tres categorías obtenidas, se realizó un proceso de lectura y relectura y se elaboró la integración de los códigos de acuerdo con el índice Jaccard para garantizar la similitud entre los nodos identificados en las categorías (Legendre & Legendre, 1983; Strauss & Corbin, 2016). Para la aplicación del índice en el estudio, se tomaron como referencia parámetros que verifican su similitud y consistencia en una escala de 0 a 1, donde los valores muy cercanos a 1 reflejan características deseables en la aplicación del proceso de recolección y procesamiento de los datos.

Siguiendo lo establecido en la Teoría fundamentada se sustentaron las categorías obtenidas a través de los fragmentos de las entrevistas de los ocho stakeholders internos y los dieciséis stakeholders externos.

Adicionalmente, el proceso de codificación y revisión de los resultados tuvo dos instancias complementarias. La primera fue la ejecución de tareas relacionadas con el proceso de codificación, el cual fue revisado permanentemente por un PhD. para verificar los resultados, la consistencia y, en general, que el progreso del trabajo de investigación cumpliera con el rigor necesario y se alinearía a los objetivos propuestos para la investigación. Para ello, el experto utilizó información adicional y revisó, desde su punto de vista, las codificaciones

realizadas (Flick, 2019; Saldaña, 2015; Strauss & Corbin, 2016). La segunda instancia fue la participación de los stakeholders a través de una triangulación para verificar la consistencia y calidad de la información recogida frente a los resultados obtenidos en la codificación realizada (Saldaña, 2015).

Resultados

El análisis de contenido realizado a la información obtenida de las entrevistas de

los stakeholders de la CGN fue utilizado para identificar los componentes de la creación de valor público.

Los resultados se obtuvieron a partir de un primer y segundo ciclo de análisis de la información recopilada y de la lista de las categorías que representan cada uno de los componentes de la creación de valor público. La Tabla 2 muestra los resultados del primer ciclo (Codificación inicial) presentado con un esquema de códigos.

Tabla 2. Resultado de la Codificación inicial

No	Nombre	Número de referencias o segmentos
1	Construcción colectiva	127
2	Orientación stakeholder	113
3	Utilidad	106
4	Apoyos medios tecnológicos	67
5	Apoyos medios presenciales	51
6	Visibilidad	45
7	Adaptable mejorable	35
8	Exactitud	27
9	Uniformidad	22
10	Claridad	15
11	Accesibilidad	11
12	Incorporar lo valioso	10
13	Comprensible	9
14	Confiabilidad	8
15	Oportunidad	8
16	Profundidad	4
Total		658

Nota: La tabla incluye los primeros pasos del análisis de datos y el número de segmentos obtenidos en las entrevistas aplicadas.

Fuente: Elaborado por los autores.

La Codificación inicial arrojó 16 códigos o nodos como resultado de identificar y utilizar la autocategorización de 658 palabras o frases en la ejecución del proceso deductivo de la transcripción de las entrevistas y sentó la base para el siguiente ciclo y la obtención de las categorías.

En la Tabla 3 se muestran los resultados del segundo ciclo que, a partir de la totalidad de datos de las entrevistas realizadas, identificó tres categorías claves principales o temas. El resultado se comparó con la revisión de literatura realizada previamente para identificar si las categorías preliminares eran consistentes con esta y además determinar si emergía nuevo conocimiento de los datos recolectados en las entrevistas.

Tabla 3. Categorías y subcategorías

Categorías	Suministro de servicios públicos		Efectividad de resultados	Satisfacción de necesidades		
	Subcategorías	Calidad de la información	Orientación stakeholder	Comunicación de la gestión	Democracia	Innovación
Nodo	Exactitud	Orientación stakeholder	Visibilidad		Construcción colectiva	Adaptable mejorable
	Claridad	Incorporar lo valioso				
	Comprensible	Apoyos medios tecnológicos				
	Confiabilidad	Apoyos medios presenciales				
	Utilidad	Accesibilidad				
	Uniformidad					
	Oportunidad					
	Profundidad					

Nota: La tabla incluye las principales categorías codificadas y las subcategorías obtenidas en la reorganización de los códigos.

Fuente: Elaborado por los autores.

En la Figura 1 se muestra la integración de los nodos y el proceso de las categorías emergentes que originó tres categorías principales, cinco subcategorías y 16 códigos. Las categorías principales (Suministro de servicios públicos, Satisfacción de necesidades

y Efectividad de resultados) fueron leídas y se elaboró la integración de los códigos de acuerdo con el índice Jaccard a través de la identificación de la similitud entre estos (Strauss & Corbin, 2016).

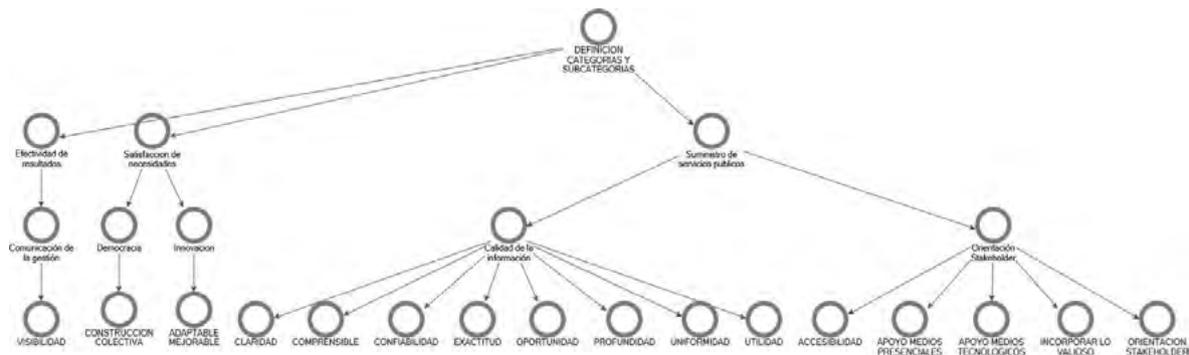


Figura N° 1. Integración de los nodos y categorías emergentes

Fuente: Elaborado por los autores a partir de la codificación de NVIVO.

En la Tabla 4 se muestra el índice Jaccard que incluyó, además de las relaciones, las comparaciones entre las categorías principales y los resultados. La aplicación del índice arrojó

un resultado cercano a 1 que refleja un grado de similitud entre las categorías de los datos recolectados, el cual es fiable, consistente y confiable.

Tabla 4. Análisis de Categorías principales y de subcategorías

Descripción		Coefficiente de Jaccard
Categoría A	Categoría B	
Suministro de servicios públicos	Satisfacción de necesidades	1
Satisfacción de necesidades	Efectividad de resultados	0,730769
Suministro de servicios públicos	Efectividad de resultados	0,730769
Subcategoría A	Subcategoría B	
Satisfacción de necesidades		
Innovación	Democracia	0,730769
Suministro de servicios públicos		
Orientación stakeholder	Calidad de la información	1

Nota: La tabla incluye la medición de similitud entre las categorías principales y la medición de similitud entre subcategorías.

Fuente: Elaborado por los autores.

En la Tabla 5 se muestra el análisis de contenido y la codificación utilizada, la cual arrojó tres categorías principales o

componentes de la creación de valor público, cuatro subcategorías y 16 nodos al interior de estas.

Tabla 5. Distribución de la percepción de los stakeholder

Categoría	Subcategoría	Nodo	Número	Stakeholder interno	Stakeholder externo
Efectividad de resultados	Comunicación de la gestión	Visibilidad	19	8	11
Satisfacción de necesidades	Democracia	Construcción colectiva	26	8	18
	Innovación	Adaptable mejorable	19	7	12
Suministro de servicios públicos	Calidad de la información	Claridad	11	2	9
		Comprensible	9	2	7
		Confiabilidad	8	3	5
		Exactitud	17	6	11
		Oportunidad	8	4	4
		Profundidad	2	1	1
		Uniformidad	13	2	11
		Utilidad	23	8	15
		Accesibilidad	10	1	9
		Orientación stakeholder	Orientación stakeholder	Apoyos medios presenciales	25
Apoyos medios tecnológicos	26			8	18
Incorporar lo valioso	7			4	3
Orientación stakeholder	26			8	18

Nota: la tabla incorpora el número de stakeholders internos y externos y su relación con nodos, subcategorías y categorías principales.

Fuente: Elaborado por los autores.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que, en el apartado de método se identificaron ocho stakeholders internos y 16 externos, en el presente estudio se describe a continuación el resultado final para cada uno de los nodos (componente de creación de valor público).

La totalidad de stakeholders de la CGN considera que los componentes principales de la creación de valor son Construcción colectiva, Apoyos medios tecnológicos y Orientación stakeholder. Seguidos muy de cerca, se encuentran los componentes Apoyos medios presenciales y Utilidad que fueron

reconocidos por el 96,1 % y 88,4 % del total de los stakeholders. Los demás componentes, se encuentran distribuidos con diferentes valores.

Adicionalmente, llama la atención el resultado obtenido al interior de la subcategoría Comunicación de la gestión debido a que el nodo Visibilidad arrojó que, a pesar de que un 61,1 % de los stakeholders externos lo considera importante, la totalidad de stakeholders internos de la CGN lo ve como un aspecto determinante en la creación de valor público.

Una situación similar se presenta en los nodos Exactitud y Uniformidad, donde más del 60,0 % de los stakeholders externos consideran estos aspectos de importancia en la creación de valor público mientras el 75,0 % y el 25,0 % de los stakeholders internos le dan una valía inferior respecto de otros nodos.

De esta forma, los stakeholders de la CGN reconocen la subcategoría Orientación stakeholder de la categoría Suministro de servicios públicos y la subcategoría Democracia de la categoría Satisfacción de necesidades, como las principales fuentes de creación de valor público.

Discusión

A lo largo de este estudio se han presentado elementos para responder a la pregunta de investigación propuesta en este estudio, la cual indaga sobre los componentes de la creación de valor público desde la perspectiva de los stakeholders. El contexto utilizado para este estudio fueron stakeholders internos y externos de una organización pública y los siguientes hallazgos fundamentan los componentes identificados.

Los resultados muestran tres categorías principales relacionadas con los componentes

de la creación de valor público: Suministro de servicios públicos, Efectividad de resultados y Satisfacción de necesidades, las cuales están soportadas en los hallazgos obtenidos de los stakeholders analizados.

Estos hallazgos fueron consistentes con la revisión de literatura realizada previamente, la cual define categorías similares, relacionadas con el servicio público, el desempeño, y la orientación hacia los stakeholders, como los principales componentes de valor público (Deng et al., 2018; Moore, 1995). Adicionalmente, la totalidad de stakeholders consideraron que un componente crucial para la creación de valor público es su participación a través la construcción colectiva y el uso de la tecnología en este proceso (Botero Ospina, 2016; Hood, 1991; Reiter & Klenk, 2019; Yelicich, 2017).

No obstante, nuevas subcategorías y nodos emergieron en el proceso de codificación de la información. Uno de ellos fue la subcategoría Comunicación de la gestión, la cual proporciona una perspectiva de creación de valor público a partir de la efectividad de los resultados de la organización pública (Verbeeten & Speklé, 2015).

Esta subcategoría fue respaldada por el punto de vista del total de los stakeholders internos y un 61,1 % de los externos. Al ser confrontado este resultado con la literatura del estudio, se obtuvo una perspectiva de creación de valor público a partir de la comunicación que realizan las organizaciones públicas, del cumplimiento de los resultados y del desempeño, es decir, de la operación del negocio en un entorno cambiante (Chakrabarty & Chand, 2021; Deng et al., 2018; Verbeeten & Speklé, 2015). Este hallazgo del estudio se complementa con la necesidad de rendir cuentas respecto de lo que se ha planeado y lo que se ha conseguido junto con el impacto social de la gestión pública (Cabral et al., 2019).

En este estudio no se presentaron datos contradictorios y la totalidad de stakeholders compartieron el punto de vista acerca de que la creación de valor público es un tema relevante, de actualidad y una necesidad para los gobiernos y la sociedad en general.

Adicionalmente, estudios previos relacionados con la creación de valor público consideran las siguientes tres categorías y nodos que son similares a los encontrados: Comunicación de los resultados de la gestión, Utilidad para los stakeholder, y Efectividad de resultados (Bryson et al., 2020; Iacovino et al., 2017; Pérez-López et al., 2015). Estas investigaciones sirvieron de base para reafirmar la conclusión que se presenta a continuación.

Conclusiones

Como resultado de las diferentes percepciones de los stakeholders sobre cuáles son los componentes de la creación de valor público, se puede concluir que se comparte la noción de tres grandes categorías o componentes junto con sus nodos: Suministro de servicios públicos, Efectividad de resultados y Satisfacción de necesidades.

En el estudio se pudo identificar que uno de los principales aspectos para crear valor público es la Construcción colectiva, es decir, la co-creación de este a través de una cooperación entre la organización pública y sus stakeholders que involucra, además, su participación y una marcada influencia del desempeño de la organización a partir de esta interacción. Así, se pudo establecer que la participación de los stakeholders es deseable desde la planeación de la gestión pública para fortalecer la generación de políticas aplicables en el sector público, reconociendo que cada stakeholder es diferente, pero que cada uno puede aportar desde su rol y particularidad.

Este aspecto identificado es consistente con el hecho de que co-crear valor es un tema pertinente en las organizaciones públicas actuales y debe involucrar a todo tipo de stakeholder (Baur, 2017; Chatfield & Reddick, 2020; Vinni, 2021). Por tal razón y según lo expresado por la mayoría de los stakeholders, resulta perentorio propiciar escenarios de colaboración con las organizaciones públicas que beneficien a las dos partes.

De igual forma, la totalidad de stakeholders internos y externos coinciden en que se debe tener la oportunidad de recibir de parte de las organizaciones públicas, servicios públicos apoyados no solamente en recursos tecnológicos (sitios web, por ejemplo) sino también de manera presencial en las instalaciones de las organizaciones públicas, todo esto acompañado de una retroalimentación permanente entre la organización y sus stakeholders.

Este acompañamiento requiere fortalecer, por parte de la organización pública, los medios tecnológicos y las estrategias utilizadas para el suministro de los productos y servicios públicos aprovechando las múltiples alternativas que se tienen en la actualidad y la idea de que la escogencia entre alternativas requiere, además, la participación permanente de los stakeholders. Para esto, los stakeholders coinciden en que la comunicación a través de diferentes canales y medios apoya la identificación y satisfacción de necesidades para facilitar la creación de valor público, aspecto que debe ser monitoreado permanentemente y ajustado, si es necesario.

Por otro lado, fue reconocida la necesidad de contar con calidad de la información producida por la organización pública a través de la incorporación de la exactitud y la uniformidad como aspectos fundamentales o rasgos pertinentes al momento de generar valor a través de los productos y servicios. Esto será posible en la medida que las actividades,

productos y servicios desarrollados al interior de la organización pública sean precisos, no contengan errores y respondan a metodologías rigurosas que permitan generar un impacto positivo en los stakeholders que los utilizan. Sin embargo, cumplir dichas características no es suficiente ya que se identificó la necesidad de que la aplicación de metodologías reconozca las diferencias que existen entre los stakeholders, así como sus expectativas y necesidades sobre los productos y servicios ofrecidos por la organización.

En lo relacionado con la comunicación de la gestión como concepto emergente del estudio, se pudo identificar que, a diferencia de lo que plantean los autores revisados (esto es, comunicar la gestión en torno al desempeño de las organizaciones públicas), el enfoque dado por los stakeholders a través del nodo visibilidad se relaciona con el concepto de transparencia y de rendición de cuentas como fuente de creación de valor público que genera visibilidad para las organizaciones públicas. Según los hallazgos obtenidos, la Visibilidad como componente de creación de valor público va de la mano de las convocatorias en las que se invita a los stakeholders a participar de la gestión y obtener su concurso en espacios que faciliten la cooperación entre estos y las organizaciones públicas. Así, los stakeholders consideran que este nodo tiene una conexión directa con los conceptos de transparencia y de rendición de cuentas, definidos por Ley y obligatorios para las organizaciones públicas, los cuales obligan a que los stakeholders sean parte del ejercicio de planeación y entrega de resultados para luego obtener visibilidad con la ayuda de los medios necesarios e idóneos para tal fin.

Este hallazgo de la investigación refuerza la necesidad de generar un ambiente de operación de las organizaciones públicas a través de la transparencia y rendición de

cuentas permanente en el proceso de creación de valor público (Hodgkinson et al., 2017).

Lo anterior es una contribución muy importante de este estudio que implica un compromiso de las organizaciones públicas de brindar acompañamiento a sus stakeholders a través de estrategias de rendición de cuentas y una co-creación permanente de valor público que puede dar como resultado un nuevo interrogante: ¿Es posible crear valor público sin un compromiso permanente de los stakeholders?

Esto podría incorporar como factor de éxito, la participación de todos los stakeholders en el proceso de creación de valor público adicionando aspectos relacionados con su sabiduría y experiencia en el sector, lo cual podría generar mejoras que beneficien no solamente a las organizaciones públicas sino a la totalidad de stakeholders que demandan su satisfacción a través del servicio público.

Las limitaciones de esta investigación basada en un estudio de caso sugieren que se necesita profundizar en estudios adicionales para entender a profundidad los componentes de la creación de valor público en aspectos como la interacción de las organizaciones públicas con sus stakeholders y la forma como las capacidades organizacionales se utilizan para satisfacerlos. Adicionalmente, el estudio tuvo limitaciones relacionadas con el alcance a una sola organización pública, lo que podría, en un momento dado, distorsionar los resultados obtenidos y generar dificultades de ajuste al aplicar los hallazgos a organizaciones similares que pertenezcan al sector público o al realizar comparaciones con estudios similares.

Estudios futuros en este campo deberían buscar estrategias para entender a profundidad los componentes de la creación de valor público incorporando una mayor diversidad de stakeholders, en especial los puntos de

vista que permitan identificar explicaciones adicionales relacionadas con los componentes, aplicando para tal fin los hallazgos de este estudio en otro tipo de organizaciones públicas y en un rango de stakeholders más amplio. Lo anterior, puede lograrse incluyendo los hallazgos del presente estudio con la creación de valor público, especialmente las categorías y subcategorías para obtener mayor evidencia

empírica vinculada con este tema y, de esta forma, cerrar la brecha científica sin perder de vista la orientación de las necesidades de los stakeholders (Andersen et al., 2021). En consecuencia, nuevas categorías provistas por otros stakeholders pueden ser identificadas y nuevas alternativas para crear valor público pueden ser puestas en práctica para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

Referencias

- Andersen, L., Brewer, G. A., & Leisink, P. (2021). Stakeholders, public value (s) and public service performance. *Managing for Public Service Performance: How People and Values Make a Difference*, (pp. 25-44). Oxford University Press. DOI:10.1093/oso/9780192893420.003.0002
- Bardin, L. (1986). *Análisis de contenido*. Ediciones Akal.
- Baur, A. W. (2017). Harnessing the social web to enhance insights into people's opinions in business, government and public administration [OriginalPaper]. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 231-251. <https://doi.org/doi:10.1007/s10796-016-9681-7>
- Botero Ospina, M. E. (2016). Las disparidades regionales: Una exploración teórica interdisciplinaria. *Economía & Región*, 10(1), 165-193.
- Broucker, B., De Wit, K., & Verhoeven, J. C. (2018). Higher education for public value: taking the debate beyond New Public Management. *Higher Education Research & Development*, 37(2), 227-240. <http://dx.doi.org/10.1080/07294360.2017.1370441>
- Brugger, J., Fraefel, M., & Riedl, R. (2014). Raising Acceptance of Cross-Border eID Federation by Value Alignment [Articles]. *Electronic Journal of e-Government*, 12(2), 178-188. <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/606>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Seo, D. (2020). Using a design approach to create collaborative governance. *Policy & Politics*, 48(1), 167-189. <https://doi.org/10.1332/030557319X15613696433190>
- Cabral, S., Mahoney, J., McGahan, A., & Potoski, M. (2019). Value creation and value appropriation in public and nonprofit organizations. *Strategic Management Journal*, 40(4), 465-475. <https://doi.org/10.1002/smj.3008>
- Chakrabarty, B., & Chand, P. (2021). *Public administration in a globalizing world: theories and practices*. SAGE Publications, Inc.
- Chatfield, A. T., & Reddick, C., G. (2020). Collaborative Network Governance

- Framework for Aligning Open Justice and e-Justice Ecosystems for Greater Public Value [research-article]. *Social Science Computer Review*, 38(3), 252-273. <https://doi.org/10.1177%2F0894439318771968>
- Coates, W. C., Jordan, J., & Clarke, S. O. (2021). A practical guide for conducting qualitative research in medical education: Part 2-Coding and thematic analysis. *AEM education and training*, 5(4), e10645. <https://doi.org/10.1002/aet2.10645>
- Congreso de la República. (1996). *Ley 298 de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 354 de Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0298_1996.html
- Corin, L., & Björk, L. (2016). Job Demands and Job Resources in Human Service Managerial Work An External Assessment Through Work Content Analysis. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(4), 3-28. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i4.5610>
- Creswell, J. W. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Crowther, D., & Lancaster, G. (2012). *Research methods*. Routledge.
- Deng, H., Karunasena, K., & Xu, W. (2018). Evaluating the performance of e-government in developing countries: A public value perspective. *Internet Research*, 28(1), 169-190. <https://doi.org/10.1108/IntR-10-2016-0296>
- Edhlund, B. M., & McDougall, A. G. (2016). *NVivo 11 essentials: Your guide to the leading qualitative data analysis software*. Form & Kunskap AB.
- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia*, 25(78), 175-193. ISSN Impreso 1405-1435, Electrónico 2448-5799, UAEM, núm. 78, septiembre-diciembre 2018, pp. 175-193 <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Ferry, L., Ahrens, T., & Khalifa, R. (2018). Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at Newcastle City Council. *Public management review*, 21(1), 96-115. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1462398>
- Flick, U. (2019). *An introduction to qualitative research*. Ediciones Morata.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). *Managing for stakeholders: Survival, reputation, and success*. Yale University Press.
- Friedman, A. L., & Miles, S. (2006). *Stakeholders: Theory and practice*. Oxford University Press.
- Fuglsang, L., Hansen, A. V., Mergel, I., & Røhnebæk, M. T. (2021). Living Labs for Public Sector Innovation: An Integrative Literature Review. *Administrative Sciences*, 11(2), 58. <https://doi.org/10.3390/admsci11020058>
- Guerrero, O. (1985). Las ciencias camerales. *Revista Ensayos*, 2(6), 16-20.

- Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Chester Buxton, R., & Bateman, N. (2017). Toward a public service management: past, present, and future directions. *Journal of service management, 28*(5), 998-1023. <https://doi.org/10.1108/JOSM-01-2017-0020>
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration, 69*(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of public administration research and theory, 14*(3), 267-282. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>
- Iacovino, N. M., Barsanti, S., & Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: The Case of the Tuscany Region. *Public Organization Review, 17*(1), 61-82. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0327-x>
- Jaspers, S., & Steen, T. (2019). Realizing public values: Enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review, 21*(4), 606-627. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1508608>
- Jeon, J., & Kim, S. Y. (2018). Is the gap widening among universities? On research output inequality and its measurement in the Korean higher education system. *Quality & Quantity, 52*(2), 589-606. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11135-017-0652-y>
- Kennedy, T. D., & Edmonds, W. A. (2017). *An Applied Guide to Research Designs: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods*. SAGE Publications.
- Krippendorff, K., & Bock, M. (2009). *The content analysis reader*. SAGE Publications.
- Laffin, M. (2018). Explaining reforms: post-New Public Management myths or political realities? Social housing delivery in England and France. *International Review of Administrative Sciences, 1*-17. <https://doi.org/10.1177%2F0020852317746223>
- Lancaster, G. (2007). *Research Methods in Management*. Routledge.
- Legendre, P., & Legendre, L. (1983). *Numerical ecology*. Elsevier.
- Lessard, D., Lucea, R., & Vives, L. (2013). Building Your Company's Capabilities Through Global Expansion. *MIT Sloan Management Review, 54*(2), 61-70.
- Luke, B., Kearins, K., & Verreyne, M.-L. (2011). The risks and returns of new public management: political business. *International Journal of Public Sector Management, 24*(4), 325-355. <https://doi.org/10.1108/09513551111133489>
- Lune, H., & Berg, B. L. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences*. Pearson.
- Lynn Jr, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.
- Ma, C. C., & Chang, H. P. (2019). Environmental Consciousness in Local Sustainable Development: A Case Study of the Anti-Idling Policy in Taiwan. *Sustainability, 11*(16), 4442. <https://doi.org/10.3390/su11164442>

- Marín, M. E. G. (2021). *Investigación cualitativa: Preguntas inagotables* (1st ed.). Universidad de Antioquia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pdrq25>
- Martínez, M. (1998). *La investigación cualitativa etnográfica en educación: Manual teórico-práctico*. Trillas.
- Martínez Vilchis, J. (1999). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 43(175), 31-59. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49110>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Neumann, O., Matt, C., Hitz-Gamper, B. S., Schmidhuber, L., & Stürmer, M. (2019). Joining forces for public value creation? Exploring collaborative innovation in smart city initiatives. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101411. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101411>
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu088>
- Phillips, R. (2003). *Stakeholder theory and organizational ethics*. Berrett-Koehler Publishers.
- Ramadass, S. D., Sambasivan, M., & Xavier, J. A. (2018). Collaboration outcomes in a public sector: Impact of governance, leadership, interdependence and relational capital. *Journal of Management and Governance*, 22(3), 749-771. <https://doi.org/10.1007/s10997-018-9401-4>
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' - a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11-27. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>
- Richards, L. (1999). *Using NVivo in qualitative research*. SAGE Publications.
- Rose, J., Flak, L. S., & Sæbø, Ø. (2018). Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. *Government Information Quarterly*, 35(3), 362-374. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.06.005>
- Saldaña, J. (2015). *The coding manual for qualitative researchers*. SAGE Publications.
- San Martín Cantero, D. (2014). Grounded theory and Atlas.ti: Methodological resources for educational research. *Revista electrónica de investigación educativa*, 16, 104-122. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412014000100008&lng=es&tlng=es

- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Pearson Education.
- Soo, C., Chen, S., & Edwards, M. G. (2018). A Knowledge-Based Approach to Public Value Management: A Case Study of Change Implementation in Disability Services in Western Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 77(2), 187-202. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12279>
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Swiatczak, M., Morner, M., & Finkbeiner, N. (2015). How can performance measurement systems empower managers? An exploratory study in state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 371-403. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2015-0142>
- Torfig, J., & Sørensen, E. (2019). Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. *Administrative Sciences*, 9(3), 51. <https://doi.org/10.3390/admsci9030051>
- van der Kolk, B., & Kaufmann, W. (2018). Performance measurement, cognitive dissonance and coping strategies: Exploring individual responses to NPM-inspired output control. *Journal of Management Control*, 29(2), 93-113.
- Verbeeten, F. H., & Speklé, R. F. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management. *Organization studies*, 36(7), 953-978.
- Vinni, R. (2021). The Potential of Design Thinking and Total Quality Management in Creating Public Value. *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14(1), 285-309. <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0011>
- Wallis, J., & Zhao, F. (2018). e-Government Development and Government Effectiveness: A Reciprocal Relationship. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 479-491. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1273950>
- Yang, S., He, F., Zhu, Q., & Li, S. (2018). How does corporate social responsibility change capital structure? *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 25(3-4), 352-387. <https://doi.org/10.1080/16081625.2017.1354710>
- Yelicich, C. (2017). Aproximaciones al análisis epistemológico de la Nueva Gestión Pública. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 2, 1-17.
- Yotawut, M. (2018). Review article: Examining progress in research on public value. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 39(1), 168-173. <https://doi.org/10.1016/j.kjss.2017.12.005>