

En conclusión, en esta obra disponemos ya del necesario y ahora indispensable estudio sobre la sanidad animal. La perfecta sistemática de la autora a la hora de exponer, con gran claridad, la multitud de normas que regulan esta materia, así como la exhaustividad y rigor con que se abordan todos los apartados de ella, lo convierten en una obra única, por su unidad y amplitud, en materia de sanidad animal.

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ  
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

### **La Administración Pública como agente de conocimiento en la Sociedad de la Información**

Carlos Merino Moreno (Profesor UAM e Investigador del CIC)

#### **1. El contexto de las Administraciones Públicas.**

La aparición y desarrollo de la sociedad de la información durante el siglo XX, y concretada en los caracteres configuradores de la definida como sociedad del conocimiento, en su tránsito hacia el siglo XXI (Bell, 1973; Drucker, 1993 y 2001; Bueno, 1998, 2002 y 2004a) ha representado y está siendo un desafío importante para las Administraciones Públicas, para la función pública que las mismas desarrollan, especialmente de los países occidentales, dada la dinámica de cambio y las transformaciones socioeconómicas, políticas y tecnocientíficas de las últimas décadas, protagonistas de la construcción de la nueva sociedad y economía, basadas en el conocimiento como factor crítico y creador de la riqueza y del valor que las mismas van desarrollando.

Actualmente, dichas Administraciones Públicas están afrontando el reto para responder con procesos de modernización y adaptación a los nuevos requerimientos sociales, de los ciudadanos, agentes y espacios que configuran la nueva sociedad. Siguiendo al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), *“las Administraciones Públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad del bienestar. Actúan, pues, como interfaces entre el poder político y el mundo económico y entre aquél y la sociedad civil y, por ello, se ven*

*afectadas por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de esas relaciones” (MAP, 2000).*

En este planteamiento, el papel de las Administraciones Públicas sigue siendo fundamental, aunque exige unas respuestas concretas tanto en su adaptación a la sociedad de la información para, su eficacia en el “nuevo espacio público basado en conocimiento”, como en lo relativo a desarrollar una iniciativa estratégica que potencie la “cuenta y razón” del valor de los activos intangibles poseídos y poner en práctica sistemas o modelos de gestión que los mejoren e incrementar su valor futuro.

En consecuencia, son muchas las iniciativas que en estos últimos años están tratando de aportar nuevas propuestas operativas para lograr una función pública adaptada, efectiva y eficiente, al nuevo contexto social, considerando esta capacidad de servicio público una de las premisas básicas que legitiman su existencia y justifican su función social en la nueva era, denominada “de los intangibles”. Iniciativas que configuran un nuevo espacio para crear y desarrollar un nuevo enfoque de dirección y gestión organizativa en el ámbito público que, al igual que en el privado, ha permitido ser definido como dirección estratégica basada en conocimiento (Bueno, 2002).

Las Administraciones Públicas, como se viene asumiendo, deben prestar servicios de calidad a la ciudadanía promoviendo el progreso socioeconómico. Para ello, es necesario que identifiquen y sistematicen el conocimiento que atesoran, explotando todas sus potencialidades. En este sentido, los requerimientos de eficacia y eficiencia plantean de forma ineludible la necesidad de adoptar modelos de medición del denominado capital intelectual y de dirección y gestión del conocimiento en el ámbito de las organizaciones públicas, con el fin de desarrollar su función en el espacio social de referencia.

## **2. La sucesión de paradigmas en la evolución de las Administraciones Públicas.**

La acción pública viene experimentando determinadas modificaciones con el objetivo de su continua adaptación y respuesta al entorno. Este proceso evolutivo en los planteamientos de dirección y gestión ha sido estructurado por Richards (1994) en la sucesión de los siguientes paradigmas administrativos:

- El paradigma de la Administración Pública. Desde las consideraciones expuestas por Weber en 1957 acerca de los razonamientos que legitiman los sistemas institucionales y la acción pública, las

Administraciones Públicas han aplicado diferentes metodologías que articulan la función pública en torno a un sistema jerárquico (comúnmente llamado modelo tradicional de la Administración Pública) caracterizado por una cultura basada en principios de racionalidad jurídica.

- Esta cultura conlleva una delimitación rígida de las funciones y la elaboración detallada de procedimientos administrativos que determinan al detalle la actividad del empleado público. El modelo de carácter eminentemente burocrático, en el que priman los aspectos políticos sobre los de gestión, asegura el cumplimiento formal de la legislación vigente y trata de proteger al ciudadano de toda posible arbitrariedad por parte del Estado (Weber, 1957; Boix, 1994), produciéndose un crecimiento de las Administraciones Públicas en base a un carácter incremental de los servicios públicos (Villar, 1997), lo que supuso un incremento significativo del gasto.
- El paradigma de la eficiencia. La solución evolutiva de tipo incremental en la que se basa el modelo tradicional de Administración Pública presentado carece, actualmente, del factor más importante para su desarrollo: la sostenibilidad. Así, aspectos como la incertidumbre o el abanico de servicios cada vez mayor y más complejo a cubrir por la función pública, dificultan la realización de proyecciones de crecimiento continuado del gasto público con dosis de credibilidad, tal y como destaca Richards (1994).
- En este sentido, no sólo el aumento del gasto público aparece como insostenible, sino también la posible ineficiencia asociada a la actividad pública que de ello pudiera derivar. Este paradigma de la eficiencia plantea, por tanto, nuevos modelos de gestión a nivel macro (políticas económicas de control del gasto público) y a nivel micro (nuevas metodologías y herramientas de gestión eficiente de los servicios públicos). Así, comienzan a surgir planteamientos estratégicos de acción en las Administraciones Públicas que incorporan objetivos, modelos, indicadores, etc., siendo un claro ejemplo el Plan de Calidad de las Administraciones Públicas.
- El nuevo paradigma del “cliente”. Este enfoque, en proceso de consolidación, introduce el concepto de “cliente” dentro del ámbito de las Administraciones Públicas. Surge de la necesidad de dotación de un punto de referencia a la acción de eficiencia, como base de una

función social pública. Así, la metáfora del “ciudadano-cliente” (Díaz, 1998) reclama una mayor atención a las demandas sociales, otorgando un papel protagonista al ciudadano en las líneas de acción de la modernización administrativa, tanto a nivel participativo como cooperativo. En este sentido, Wright (1997) afirma que una de las claves para entender este cambio paradigmático es que el ciudadano sea considerado como un consumidor individual o cliente de los servicios públicos, con derecho a ciertos niveles de servicio comprobados.

### **3. Los principios legales y las propuestas de actuación.**

Todo el planteamiento anterior orienta la comprensión de la función pública hacia el símil de “correa de transmisión” del ordenamiento jurídico, planteando su acción en base a los principios legalmente enunciados (Ortega, 1997; Turc, 1997; Wright, 1997) que se centran en la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, la eficacia en el cumplimiento de objetivos, la responsabilidad y transparencia derivada de la “cuenta y razón”, la cooperación y coordinación tanto interna como externa y el servicio de calidad al usuario. Tales principios abren el camino a las fuerzas facilitadoras de la acción necesaria para la consecución de los retos que afronta la Administración Pública y que se focalizan en seis propuestas de actuación (MAP, 2000; Wright, 1997):

- La creación de una Administración Pública “inteligente”. La capacidad de adaptación al nuevo orden global se basa en la creación de actitudes e instrumentos que permitan los necesarios grados de flexibilidad organizativa. Esta afirmación genérica adquiere una mayor relevancia y repercusión en el ámbito de las Administraciones Públicas debido a su carácter de *policy maker*.
- La adaptación de la Administración Pública al nuevo marco de distribución de competencias. La consabida descentralización desarrollada en España presenta la lógica necesidad del establecimiento de sistemas, preferentemente informáticos, destinados al intercambio sistemático de información entre las Administraciones Públicas y los diferentes niveles en que se configuran con el fin de facilitar la cooperación interadministrativa y favorecer el ejercicio de las propias competencias.
- La articulación de una Administración Pública al servicio de los ciudadanos. La evolución social, los avances tecnológicos y el

progreso en general, han aumentado de forma exponencial las capacidades de las personas, potenciando la carga cognitiva de las ocupaciones con ciudadanos cada vez más preparados y competitivos. Además, el mayor grado formativo de la población y la extensión del contexto de la economía de mercado y sus grados de libertad, han modelado una sociedad que demanda unos servicios mejores, más efectivos, transparentes, accesibles, rápidos, participativos y representativos.

- La adaptación de la Administración Pública al nuevo marco de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Las TIC, en su desarrollo y utilización, están configurando un nuevo espacio de interacciones a todos los niveles. En esta línea, puede verse beneficiado el nivel de estandarización de los servicios públicos, ya que estas tecnologías definen un marco de interconexión e intercambio de información independiente de criterios de espacialidad.
- La articulación de la Administración Pública en base a unos nuevos modelos de gestión. Esta reforma operativa viene relacionada con el objetivo de la consecución de una Administración Pública que asegure el cumplimiento de los requisitos que plantea la legalidad vigente a través de unos servicios públicos de calidad en donde el trabajo en equipo, la formación permanente, la implicación, la confianza, el reconocimiento, la evaluación, y el desarrollo profesional y personal sean la base de la filosofía de trabajo.
- La capacidad de las estructuras organizativas tradicionales de las Administraciones Públicas y la gestión del cambio. Otro de los retos a considerar es el lógico cuestionamiento de la capacidad de las estructuras organizativas tradicionales de las Administraciones Públicas -creadas en torno a las necesidades de entornos estables y predecibles que se caracterizaban en una gestión centralizada, jerárquica y autoritaria (Weber, 1957)- para responder a las exigencias y necesidades dinámicas de la sociedad actual. Así, las premisas del Estado del Bienestar se han debilitado, ya que, en palabras de López (1998), se ha pasado de la “gestión de la estabilidad” a la “gestión del cambio y la incertidumbre”.

#### **4. El papel de la gestión del Capital Intelectual.**

Todo este enfoque representa, para la sociedad y sus agentes o partícipes, la necesidad de la medición y gestión de su capital intelectual como expresión

de la nueva riqueza de la organización, constituida por el valor de los activos intangibles poseídos y desarrollados, lo que implica como disciplina directiva un esfuerzo en conocer y medir dichos intangibles y, por ende, abordar como tarea básica de la moderna gestión organizativa la puesta en acción de determinadas capacidades que procuren el desarrollo de competencias esenciales en las que la información, el conocimiento y el talento son las armas que podrán crear el valor de la innovación, calidad, rapidez y excelencia que demandan los agentes de la nueva sociedad de la información y del conocimiento.

De acuerdo con Roos et al. (1997) el punto de partida del proceso de medición y gestión del capital intelectual para todas las entidades, incluidas las del sector público, debe servir para la creación de la visión de la entidad, es decir, la perspectiva estratégica que justifica el por qué de la “cuenta y razón” del capital intelectual o de medición y gestión de intangibles (Bueno, 1998 y Bueno et al., 2002). Este planteamiento ha llevado a la búsqueda y diseño de modelos para la medición y gestión de tales activos. En palabras del MAP, “*sería preciso que las Administraciones Públicas tuviesen identificadas una especie de cuentas de resultados, al menos un balance cuantitativo y cualitativo de sus resultados, que operaran como elemento de referencia para el control de su rendimiento*” (MAP, 2000). En este sentido, existen un gran número de iniciativas de modelización<sup>1</sup> que permiten diferentes enfoques para la gestión del capital intelectual y que generalmente se componen por tres ámbitos relacionados, a saber:

- El capital humano. Referido al conocimiento (explícito o tácito e individual o social) que poseen las personas y grupos, así como su capacidad para generarlo, que resulta útil para la misión de la organización, es decir, la capacidad de aprender y de compartir dichos conocimientos con los demás para beneficiar a la organización.
- El capital estructural. Conjunto de conocimientos y de activos intangibles derivados de los procesos de acción que son propiedad de la organización y que se quedan en ella cuando las personas la abandonan.
- El capital relacional. Comprende el valor que representa para la organización las relaciones que mantiene con los principales agentes vinculados con su proceso de negocio básico.

---

<sup>1</sup> Entre otras (Navegador de Skandia (Edvinsson, 1993), Technology Broker (Brooking, 1996), Monitor de Activos Intangibles (Sveiby, 1997), Modelo Nova (Camisón, Palacios y Devece, 2000), Modelo Intellect (Euroforum, 1998), Modelo Intellectus (CIC-IADE, 2003a), Balanced Scorecard (Kaplan y Norton, 1992-1996).

Para el avance en la modelización del capital intelectual en el ámbito público se ha venido desarrollando el proyecto SICAP<sup>2</sup> en el que se ha pretendido desarrollar un modelo general para la Administración Pública cuyo resultado aparece en la figura 1.

Figura 1: Propuesta de modelo general de Capital Intelectual para la Administración Pública.

Capital Humano Público	Valores y Actitudes Conocimiento Competencias	Compromiso, Motivación, Satisfacción, Flexibilidad, Creatividad, Formación, Experiencia Aprendizaje, Liderazgo, Trabajo en Equipo
Capital Organizativo Público	Cultural Estructura Aprendizaje  Procesos	Homogeneidad, valores, clima laboral, filosofía de servicio Diseño organizativo, Desarrollo Organizativo Medios, Procedimientos, Creación, Desarrollo y Reutilización de Conocimiento Planificación actuaciones, Mejora Procesos, Comunicación, Calidad
Capital Social Público	Solidaridad y Cohesión Social Estabilidad Social Conexión Social	Innovación social  Ética y Transparencia Ciudadanos y empleados
Capital Tecnológico Público	Esfuerzo en innovación Dotación Tecnológica Propiedad Intelectual	Esfuerzo en innovación, Innovación organizativa y tecnológica, resultados Intranet, Licencias, Parque Informático, Bases de Datos. Copyright, marcas
Capital Relacional Público	Actuación coordinación interdepartamental Actuación coordinación Administración Autónoma Relaciones Institucionales	Matriz de Relaciones  Matriz de Relaciones  Matriz de Relaciones

Fuente: Bueno, E. (Dir.) (2004).

<sup>2</sup> Proyecto “Diseño de un sistema de creación y gestión del conocimiento, desarrollo del capital intelectual de la Administración Pública: creación de redes de conocimiento para la mejora de la eficacia de las Administraciones Públicas en la sociedad de la información” presentado al Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2000 dentro del marco del Plan Nacional de la Sociedad de la Información a través de la convocatoria “Programa de Fomento de la Innovación Tecnológica” (PROFIT).

En este caso, la estructura del modelo presenta un desglose fundamental dentro del capital estructural, compuesto por el capital organizativo entendido como conjunto de intangibles de naturaleza tanto explícita como implícita (formales e informales), que estructuran y desarrollan eficaz y eficientemente la actividad organizativa, el capital tecnológico descrito como conjunto de intangibles vinculados con el desarrollo de las actividades del sistema técnico organizativo, responsable tanto de la obtención de productos (bienes y servicios) y del desarrollo de procesos de producción, como del avance en la base de conocimientos necesarios para desarrollar futuras innovaciones y finalmente el capital social que refleja la parte estructural vinculada con la acción legitimadora de la función pública como agente promotor y facilitador de la cohesión, conexión y estabilidad social.

De esta forma, la propuesta que se expone pretende ser una base preliminar de reflexión y actuación acerca de la argumentada necesidad de nuevos modelos de gestión y la imbricación de los activos intangibles como elementos básicos que determinan la capacidad de innovación y por tanto de modernización de las Administraciones Públicas.

### **Bibliografía.**

- Bell, D. (1973): *The coming of post-industrial society*, Basic Books, New York.
- Boix, C. (1994): “Hacia una administración pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, septiembre-diciembre, pp. 21-32.
- Brooking, A. (1996): *“Intellectual Capital: Core asset for the third millennium enterprise*, International Thomson Business Press. Thomson Learning Europe, London.
- Bueno, E. (1998): “El papel estratégico del aprendizaje en la sociedad de conocimiento”. *Euroletter*, Instituto universitario Euroforum Escorial, mayo, Madrid.
- Bueno, E. (2002): “Dirección estratégica basada en conocimiento: Teoría y práctica de la nueva perspectiva”, en Morcillo, P. y Fernández Aguado J. (Eds): *Nuevas claves para la dirección estratégica*, Ariel, Barcelona, pp. 91-116.
- Bueno, E. et al. (2002): “Indicadores de Capital Intelectual a la actividad investigadora y de gestión del conocimiento en la Universidades y centros públicos de investigación de la Comunidad de Madrid”, *Capital Intelectual y Producción científica*, Madrid, núm. 12, pp-19-69.
- Bueno, E. (Dir.) (2004): “La Administración Pública como agente de conocimiento en la Sociedad de la Información. Sistema de Gestión y



Desarrollo del Capital Intelectual”. Monografías CIC, Universidad Autónoma de Madrid.

- Bueno, E.; Salmador, M. P., Merino, C. (2004): “Towards a Model of Intellectual Capital in Public Administrations”, *Journal of Organizational Change Management*, forthcoming.
- Camisón, C.; Palacios, D. y Devece, C. (2000): “Un nuevo modelo para la medición de capital intelectual en la empresa: el modelo NOVA”, Comunicación presentada en el X Congreso Nacional ACEDE, Oviedo, 3-5, Septiembre.
- CIC-IADE (2003): “El Modelo Intellectus: Medición y gestión del Capital Intelectual”, Documento Intellectus nº 5, Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento (CIC), Instituto Universitario de Administración de Empresas (UAM), Madrid.
- Díaz, A. (1998): “Sistema municipal de gestión de calidad. La aplicación de los modelos de calidad a la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, enero-agosto.
- Drucker, P. (1993): “La nueva sociedad de las organizaciones”, *Harvard Deusto Business Review*, núm. 53, 1993, pp. 4-12.
- Drucker, P. (2001): “The Next Society”, *The Economist*, November 3rd, Supplement 3-22.
- Edvinsson, L. (1993): “Intellectual Capital shapes the Future Enterprise”, *Scandinavian Insurance Quarterly*, num. 1, Stockholm, Sweden.
- Euroforum (1998): “El modelo Intelect”. Instituto Universitario Euroforum, Madrid.
- Kaplan y Norton (1992): “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance”. *Harvard Business Review*, vol. 70, nº 1, pp 71 - 79.
- Kaplan y Norton (1993): “Putting the balanced scorecard to work”. *Harvard Business Review*, September - October, 134-147.
- Kaplan, R. y Norton D. (1996): “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”. *Harvard Business Review*. Jan-Feb, pp. 75-85.
- López, J. (1998): “Gobernar es gestionar con calidad”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11-12, enero-agosto, pp. 39-52.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2000): “Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos”, MAP, Madrid.
- Ortega, L. (1997): “El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7-8, septiembre-abril.
- Richards, S. (1994): “El paradigma del cliente en la gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1, septiembre-diciembre, pp. 5-16.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Roos, J.; Roos, G.; Dragonetti, N. C.; Edvinsson, L. (1997): "Intellectual Capital: Navigating in the new business landscape", MacMillan Business, London.
- Sveiby, K. (1997): "The new organizational wealth". Berret-Koehler San Francisco.
- Turc, A. (1997): "Responsabilidad y organismos públicos. Receptividad al mundo político, a los usuarios y a las fuerzas del mercado", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 10, septiembre-diciembre, pp. 33-42.
- Villar, F. (1997): "Las administraciones públicas españolas: presente y futuro", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 7-8, septiembre-abril.
- Weber, J. (1957): "The Theory of Social and Economic Organization", The Free Press, Glencoc, IL.
- Wright, V. (1997): "Redefiniendo el estado: las implicaciones para la administración pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 3, mayo-agosto, pp. 48-53.