

“Capital Intelectual en la Administración Pública Española: El proyecto SICAP”.

**Grupo de Investigación.
Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento (CIC)
Instituto Universitario de Administración de Empresas.
Universidad Autónoma de Madrid.**

Plaz Landaeta, Reinaldo.
reinaldo.plaz@uam.es

Merino Moreno, Carlos.
carlos.merino@uam.es

Villar Mártil, Lidia.
lidia.villar@uam.es

Área temática: Administración Pública.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública Española, Función Pública, Capital Intelectual, Modelo de Capital Intelectual Público, Nueva Gestión Pública, Sociedad del Conocimiento.

ABSTRACT-RESUMEN

El presente artículo analiza los aspectos principales que influyen la labor de la Función Pública y que enmarcan el nuevo papel de las administraciones públicas, como agentes de prestación de servicios, dentro de los nuevos esquemas de interrelación o espacios sociales que configura la citada Sociedad de la Información y del Conocimiento.

1. Introducción.

La aparición y desarrollo de la Sociedad de la Información durante el siglo XX, y concretada en los caracteres configuradores de la definida Sociedad del Conocimiento, en su tránsito hacia el siglo XXI (Bueno, 1998) ha representado un desafío importante para las administraciones públicas y para la función pública, especialmente de los países occidentales, dada la dinámica de cambio y de transformaciones socioeconómicas, políticas y tecnocientíficas de las últimas décadas protagonistas de la construcción de la nueva sociedad y economía.

Las administraciones públicas han aceptado el reto en estos años para responder con procesos de modernización y adaptación a los nuevos requerimientos sociales, de los ciudadanos, agentes y espacios que configuran la nueva sociedad; respuestas que han sido significativas en el ocaso del siglo XX, en las naciones de la OCDE tanto a un lado como a otro del Atlántico, así como en otras regiones del planeta.

Estos procesos están llegando a todos los rincones del espacio socioeconómico que representa la Sociedad de la Información y del Conocimiento. En consecuencia, son

muchas las iniciativas y los autores que en estos últimos años están tratando de aportar nuevas ideas y propuestas operativas para lograr una función pública efectiva, eficiente y adaptada 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 este orden de ideas, se visualiza la necesidad de construir un marco de referencia útil en la realización de un ejercicio estratégico que responda al desafío antes mencionado, facilitando la comprensión de los factores, elementos y agentes que se encuentran en la base de las nuevas formas de crear valor, caracterizados por el papel relevante de los intangibles, derivados de la información y del conocimiento organizativo o puesto en acción por personas y grupos en las organizaciones que caracterizan los nuevos espacios sociales.

Obviamente tales factores y elementos pertenecen al conjunto de recursos o activos de naturaleza tangible e intangible que suministran o posibilitan el desempeño de la función pública, junto a la incorporación de determinadas actividades o procesos de conocimiento que permiten dotar a la Administración Pública de las capacidades necesarias para alcanzar la adaptación, la flexibilidad, agilidad y calidad con el propósito de dar una respuesta satisfactoria y eficaz al ciudadano y al resto de los agentes sociales, como sujetos de conocimiento, tanto desde un enfoque proactivo como reactivo.

Bajo esta nueva perspectiva, las capacidades directivas se vinculan con factores y elementos de naturaleza intangible o básicamente relacionados con la información, el conocimiento, el talento y el aprendizaje organizativo; aspectos que, sin lugar a dudas, facilitan, fomentan, enriquecen y justifican el proceso de cambio, de innovación y de mejora continua del papel moderno de las administraciones públicas, que se antojan claves ante los objetivos y patrones teleológicos de flexibilidad, agilidad, adaptación, calidad, equidad y eficiencia de la función pública.

Por este motivo, identificar, medir y saber gestionar los elementos (activos y actividades) de naturaleza intangible asociados a la labor organizativa, de dirección y administración, (teniendo en cuenta las peculiaridades del ámbito público y de los principios que tipifican la actividad de las organizaciones públicas, reconocida y acotada por la Constitución o por las leyes nacionales de máximo rango jurídico) son tareas relevantes y principales sobre las que gira el interés y la aportación de este artículo; especialmente focalizada en demostrar la importancia de la "cuenta y razón", de la medición y gestión, del Capital Intelectual como expresión de la nueva riqueza de la organización, constituida por el valor de los activos intangibles poseídos y desarrollados por aquélla.

Todo ello implica, como disciplina directiva, un esfuerzo en conocer y medir dichos intangibles y, por ende, abordar como tarea básica de la moderna gestión organizativa llevar a cabo una efectiva y eficiente dirección de tales elementos o recursos intangibles, necesitados además, de 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, temporalidad (*on line*) y excelencia que demandan los agentes de la nueva Sociedad de la Información y del Conocimiento.

A lo largo del presente artículo se ofrece una reflexión del conjunto de ideas anteriormente expuestas presentando, a su vez, una reflexión sobre la evaluación de los paradigmas en la Administración Pública y evidenciando la importancia de los intangibles, de su gestión en el ámbito del nuevo paradigma de la función pública. Con este marco conceptual, el muestra los alcances y resultados del proyecto SICAP¹ que ha contemplado el desarrollo de un modelo de gestión y medición del Capital Intelectual en la Administración Pública, experiencia que ha sido valiosa a través de la implantación del modelo en dos casos de estudio en el ámbito de la Administración Pública Española.

En este sentido, el proyecto SICAP ha permitido construir un marco de análisis y reflexión sobre el nuevo contexto y los desafíos a los que se tienen que enfrentar en el siglo actual las administraciones públicas de la Unión Europea, como reto característico en la Sociedad de la Información y del Conocimiento de la presente era.

2. La sucesión de paradigmas en las administraciones públicas.

La acción pública viene experimentando determinadas modificaciones con el propósito 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 tres paradigmas administrativos que se presentan a continuación en la figura 1:

a) El Paradigma de las administraciones públicas.

Desde las consideraciones expuestas por Weber² acerca de los razonamientos que legitiman los sistemas institucionales y la acción pública, las administraciones han aplicado diferentes metodologías que articulan la función pública en torno a un sistema jerárquico (comúnmente llamado modelo tradicional³ de la Administración Pública) caracterizado por una cultura basada en principios de racionalidad jurídica.

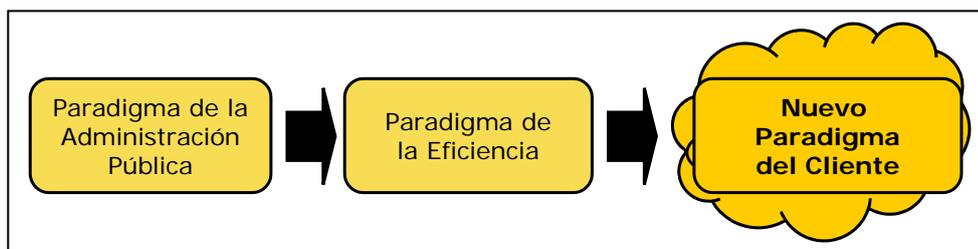
¹ “Diseño de un sistema de gestión del conocimiento para el desarrollo del capital intelectual de la Administración Pública (SICAP): Creación de redes de conocimiento para la mejora de la eficacia de las Administraciones Públicas en la sociedad de la información” financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología dentro de la convocatoria PROFIT

² En Weber (1957) se realiza un profundo análisis conceptual sobre los sistemas institucionales y sus implicaciones en el desarrollo social.

³ Según Richards (1994), las Administraciones Públicas se caracterizaban por un crecimiento sostenido, un carácter incremental en los Servicios Públicos y un significativo aumento del gasto público. Además, este paradigma destaca por la ausencia de esferas de responsabilidad sobre los servicios públicos, lo que puede conllevar determinados problemas de gestión, control y evaluación.

Esta cultura conlleva una delimitación rígida de las funciones y la elaboración detallada de procedimientos administrativos que rigen al detalle la actividad del empleado público. Este modelo de carácter eminentemente burocrático 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).

Figura 1: La Sucesión de Paradigmas.



Fuente: Richards (1994) y elaboración propia.

En este sistema, el principio de autoridad constituye el único medio de determinación y control del esfuerzo, responsabilidades y resultados. Todas las decisiones se concentran en los mandos superiores, coordinados entre ellos y distanciados de la ejecución práctica. En este sentido, para asegurar la consistencia entre las órdenes de los mandos superiores y la actividad de los puestos inferiores o de línea, se elaboran procedimientos detallados, rutinarios, extremadamente especializados.

Este paradigma tradicional estuvo caracterizado por el crecimiento de las administraciones en base a un carácter incremental de los servicios públicos (Villar, 1997), lo que supuso un incremento significativo del gasto.

En consecuencia, el esquema de administración descrito se centra y ocupa fundamentalmente más de los aspectos políticos que de los de gestión, existiendo, por tanto, una administración menos fuerte en tareas de relación, tanto entre administraciones, como con los ciudadanos. Esta estructura burocrática actúa asimismo en detrimento de criterios de seguimiento, evaluación y control que difuminan las responsabilidades de la función pública entre los diferentes niveles de autoridad (Wright, 1997).

b) El Paradigma de la Eficiencia.

La solución evolutiva de tipo incremental en la que se basa el modelo tradicional de Administración Pública presentado carece, en un entorno como el actual, del factor más importante para su desarrollo: la sostenibilidad. Así, aspectos entre otros, 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. Los citados factores multiplican el sentimiento y la necesidad de un cambio de orientación, con una doble óptica: por un lado, una reducción del gasto público hasta niveles de sostenibilidad futura, y por otro, un aumento de la eficiencia y eficacia en la función pública que justifique la legitimidad de su existencia con unos niveles satisfactorios de calidad.

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 los Planes de Calidad de las administraciones públicas.

c) *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" reclama una mayor atención a las demandas sociales, otorgando un papel protagonista al ciudadano⁴ 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.

En consecuencia, la estrecha relación con los ciudadanos aparece como pieza clave en la mejora del diseño de políticas así como elemento destacado del buen gobierno. Ello proporciona nuevas fuentes de ideas relevantes para el diseño de políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones. Asimismo, contribuye a consolidar la confianza de los ciudadanos en su Administración, elevando la calidad de la democracia y consolidando la capacidad cívica. Dichos esfuerzos constituyen, por tanto, un fortalecimiento para la democracia representativa.

En este sentido, tal y como destaca el Ministerio de Administraciones Públicas (2000), *"la atención al ciudadano, individualmente considerado, ha de hacerse compatible con la atención a los ciudadanos, como esa entidad colectiva que se encarna en la propia sociedad. Corresponde a las Administraciones Públicas - en tanto que instrumentos para la implementación de políticas - cohesionar los legítimos derechos individuales con los intereses generales que no queden atendidos por efecto de la agregación de aquellos"*.

⁴ Tendencia potenciada desde el ámbito de la OCDE.

En esta misma línea Díaz (1998) afirma que "la metáfora del cliente" parece constituir uno de los elementos e "ideas-fuerza" de mayor relieve para el cambio cultural e ideológico en las administraciones públicas.

3. La importancia de los intangibles en la nueva función pública.

En el último tercio del siglo XX se ha ido creando y desarrollando una nueva forma de comunicación y relación entre los agentes sociales, a la vez que el impacto de las tecnologías avanzadas han puesto el acento en la importancia de la información en los procesos que concretan las actividades de dichos agentes. Durante este tiempo las sociedades comenzaron a vivir la "era de la información", como forma de entender los cambios sociales y económicos que conforman la sociedad digital o la "sociedad red", la cual también ha sido calificada como sociedad de la información.

Esta nueva sociedad ha alterado los modos de producción y de intercambio de bienes y servicios, a la vez que las propias relaciones humanas en aspectos destacados tanto cuantitativa como cualitativamente. Nuevas relaciones que están siendo reforzadas, además, por el nacimiento de infraestructuras y superestructuras más adecuadas a ellas.

Todo ello está llevando a resaltar el papel de la información como base para la creación de conocimiento, bien individual como social, por lo que la creación de valor en todo tipo de organización se está produciendo a través del conocimiento puesto en acción en aquella. Cuestión que está permitiendo recalificar a la sociedad y a sus agentes como del conocimiento, ya que éste se convierte en el factor crítico por excelencia para crear activos intelectuales o de naturaleza intangible, sea cual sea la actividad económica de referencia.

En consecuencia la dirección, medición y gestión de estos activos intangibles o del conocimiento que los crea se convierte en el reto principal en los albores del siglo XXI.

En este sentido, y ante el nuevo marco de la actuación de las administraciones públicas, diseñado por los países principales de la OCDE y, más en concreto, en la Unión Europea, caracterizado con la expresión Nueva Gestión Pública, parece relevante la reflexión sobre su papel en la actual Sociedad de la Información y del Conocimiento, cuestión que lleva de manera obligada a redefinir la función pública y el servicio público a partir del nuevo enfoque basado en conocimiento; inclusive, a poner de relieve la necesidad de conocer que activos intelectuales o intangibles poseen las administraciones públicas, si son medibles para determinar un cierto valor del Capital Intelectual Público, pero sobre todo, para conocer cómo se crean y así poder llevar a cabo una gestión eficiente y eficaz de los conocimientos poseídos por dichas administraciones.

Este nuevo planteamiento en la Gestión Pública es importante y novedoso, coherente, además, con el papel que las administraciones públicas tienen que desempeñar en la Sociedad de la Información, tanto en aspectos culturales y político-institucionales, como en los sociales y económicos. Consideración que traslada el centro de atención hacia una nueva definición del espacio público, de las

relaciones con los agentes del conocimiento y del nuevo ámbito de actuación del gobierno público, que lleva a un proceso creativo de respuesta a las necesidades de la nueva sociedad.

3.1. Nuevas perspectivas en la estrategia de la Función Pública.

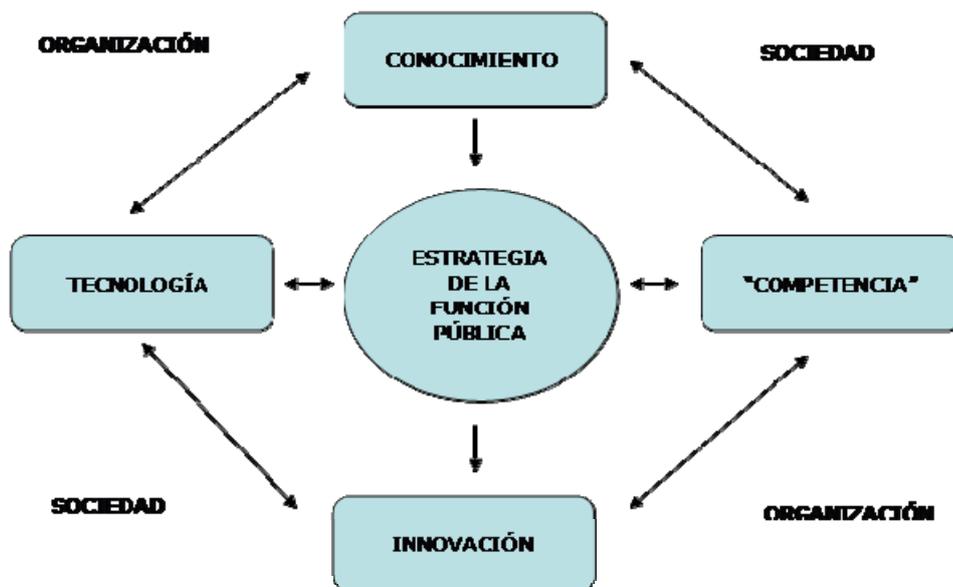
El papel de las administraciones públicas como interfaz social necesita, como se ha venido comentando, una estrategia de adaptación y creación de las condiciones necesarias para el desarrollo y mantenimiento del bienestar social.

Esta premisa de partida conlleva la estructuración de organizaciones con altas dosis de flexibilidad, agilidad y dinamismo, que permitan a través de las capacidades y competencias asociadas la gestión de la complejidad del entorno.

Ante tal panorama, las administraciones públicas se están viendo abocadas al establecimiento de una serie de iniciativas que incorporen la innovación como enfoque que permite un alineamiento con tales premisas.

Así, la legitimidad de su existencia se encuentra vinculada con el desarrollo de los elementos que alimentan dicha capacidad innovadora, elementos que se encierran en el terreno intangible y de entre los cuales el término conocimiento aglutina gran parte de su potencial explicativo (ver figura 2).

Figura 2. Conocimiento e innovación: un enfoque estratégico en las Administraciones Públicas.



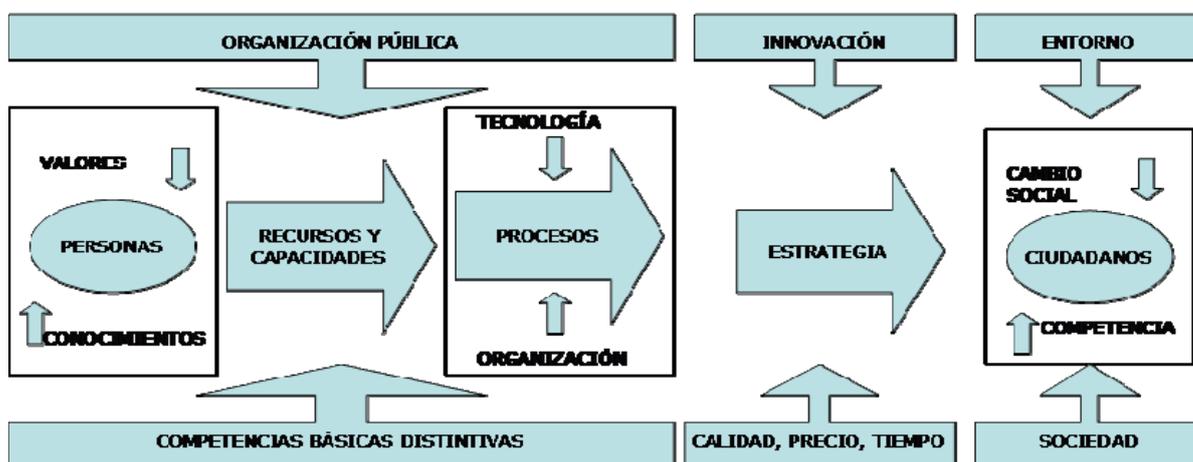
Fuente: Bueno (2003).

Por tanto, el alineamiento de la Administración Pública hacia sus objetivos basados en los principios constitucionales determinan la activación de un plan coherente destinado a la creación de recursos, capacidades y procesos que desemboquen en servicios y actividades que redunde en un mayor bienestar social, participación ciudadana, accesibilidad y cohesión.

Esta estrategia se particulariza en el establecimiento de una base humana, estructural y relacional que permita la eficiencia y eficacia de la función y servicios públicos.

Por ende, la organización pública actualmente puede ser caracterizada por una estructura basada en conocimiento, en la gestión de los procesos relacionados con tales conocimientos, con el aprendizaje vinculado y la innovación derivada (ver figura 3).

Figura 3. Modelo Estratégico de Mejora de la Eficiencia en la Organización Pública.



Fuente: Bueno (2003).

En el conjunto de actividades de la Administración, la función pública presenta tres características básicas que articulan su funcionamiento (Carroll, 2001):

- Servicio.
- Conocimiento.
- Convergencia.

La convergencia es el elemento mediador entre las tensiones relacionadas con la prestación de un servicio humano y equitativo a través de sistemas complejos de conocimiento técnico y organizativo. Así, la convergencia es un elemento estratégico administrativo para reconciliar la experiencia, los empleados y los deseos de los usuarios.

El carácter de vida democrática y la extensión de la participación y representación política en una sociedad estará definido por sus políticas de gestión y estrategias operativas de gestión del conocimiento.

El conocimiento como materia prima y resultado del “saber hacer” y el enfoque colaborativo basado en el “compartir” se erigen como premisas que dan soporte a las capacidades necesarias para el desarrollo de la estrategia. Incluso se habla de “la Administración del Conocimiento” considerando tal acepción como el desarrollo, manejo y uso del conocimiento de forma más efectiva para el cumplimiento de los valores, objetivos y principios constitucionales de la Administración Pública.

3.2. Los nuevos modelos de dirección, gestión y sistemas de aprendizaje estratégico.

La Sociedad de la Información y del Conocimiento plantea la necesidad de organizaciones más flexibles, abiertas e interconectadas, donde los intangibles basados en conocimiento se convierten en fuentes principales de creación de valor. Para configurar los enfoques organizativos adecuados a las nuevas necesidades, aparece como imprescindible realizar una reflexión estratégica sobre la utilidad y funciones que legitiman la presencia de las unidades administrativas analizando su volumen, objetivos, procedimientos, descripción de puestos de trabajo y contenidos, necesidades de información, formación, responsabilidades, etc.

En este marco, cobran relevancia los programas de Dirección Estratégica del Conocimiento implantados en las organizaciones, los cuales consideran de una manera explícita el valor de los intangibles basados en conocimiento y promueven su dirección y evaluación de una manera sistemática e integral. Dichos programas surgen debido a que las estrategias y herramientas tradicionales de gestión empresarial están más orientadas hacia la consideración de los activos de naturaleza tangible (ámbito económico-presupuestario). Por tanto, esta situación requiere el desarrollo de herramientas nuevas y adecuadas para medir, informar y gestionar los recursos organizativos basados en el conocimiento (Mouritsen, Larsen y Bukh, 2001; Petty y Guthrie, 2000).

Así, a mediados y finales de la década de los noventa comienzan a gestarse diversos esfuerzos para desarrollar este tipo de herramientas. Fruto de estos esfuerzos es la aparición de una serie de modelos de gestión y medición del denominado Capital Intelectual de las organizaciones. Dentro de dichos modelos, es aconsejable realizar una distinción entre modelos básicos y modelos relacionados (CIC-IADE, 2003; Bueno, 1998).

Entre los primeros, denominados “básicos” debido a que su objetivo directo es la medición de los intangibles, destacan el Navegador de Skandia (Edvinsson, 1997), el Technology Broker (Brooking, 1996), el modelo de la Universidad Western Ontario (Bontis, 1996), el Monitor de Activos Intangibles (Sveiby, 1997) y el Modelo Intellectus (CIC-IADE, 2003). Entre los segundos, denominados “relacionados” dado que su objetivo es la gestión general y tienen una parte dedicada a los elementos intangibles, se encuentran el Balanced Business Scorecard (Norton y Kaplan, 1992-1996) y el Modelo de Roos, Dragonetti y Edvinsson (1997)⁵.

⁵ Para un estudio en profundidad de todos los citados modelos, véase CIC-IADE (2003). Documento Intellectus nº 5 de la serie Intellectus.

Otra de las cuestiones vitales es el aprendizaje organizativo, el cual surge como respuesta a la búsqueda de procesos para dinamizar y adaptar las organizaciones frente a los desafíos de los fuertes cambios socio-económicos y tecnológicos del entorno (Argyris y Schön, 1978). Este es el enfoque subyacente que da sentido y continuidad al proceso de creación de valor de los intangibles a través de la "capacidad de absorción organizativa". El aprendizaje, en suma, es la clave para que las personas y la organización puedan ser más inteligentes (Senge, 1990; Quinn, 1992; De Geus, 1997).

Ligado a estos planteamientos destaca el papel que juega la información como materia prima del conocimiento y aspecto fundamental para el análisis estratégico y la toma de decisiones. En este sentido, existen metodologías de referencia para establecer un sistema de gestión de la información⁶ que de forma sistemática mantenga a la organización en un estado de "alerta en tiempo real" que pueda beneficiar su carácter innovador.

Asimismo, el uso de técnicas como el "*benchmarking*" (Spendolini, 1994) permite realizar análisis comparativos sobre mejores prácticas en determinadas unidades administrativas de referencia, tanto a nivel sectorial como funcional, que posteriormente pueden servir de fuente de aprendizaje y análisis para otras unidades.

4. Presentación del proyecto SICAP.

Como respuesta a la situación descrita y al escenario que diseña la nueva sociedad para los próximos años, el Ministerio de Ciencia y Tecnología puso en marcha el Plan Nacional de la Sociedad de la Información dentro la convocatoria PROFIT, con el fin de facilitar proyectos de investigación básica que permitan el desarrollo de la misma.

A dicha convocatoria se presentó el Proyecto SICAP que ahora presenta sus resultados y que será descrito con detalles en las páginas siguientes, el cual se ha llevado a cabo durante los años 2001, 2002 y 2003, con el fin de analizar esta nueva realidad en el ámbito de la Administración Pública, y llevar a cabo una experiencia piloto en determinadas entidades públicas, con la finalidad básica de contrastar las propuestas estudiadas, o la validez del sistema diseñado para la gestión del conocimiento organizativo.

De esta forma se pretende desarrollar el capital intelectual de la Administración Pública, y alcanzar una comprensión más exhaustiva de la metodología elaborada y las aplicaciones desarrolladas como sistema de relación o de creación de redes de conocimiento para la mejora de la eficacia de las administraciones públicas en la Sociedad de la Información.

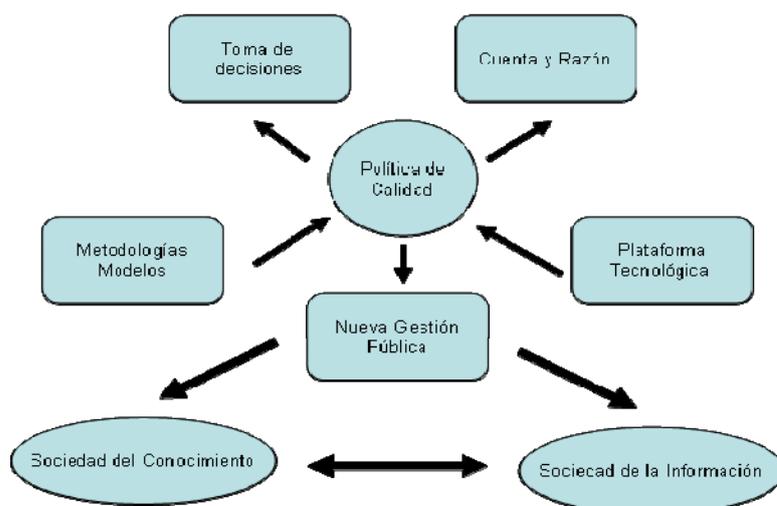
⁶ Cabe destacar el proyecto europeo CETISME (2002), cuya principal aportación ha residido en la estructuración de una metodología para la gestión de la información.

La cooperación con las entidades públicas implicadas⁷ en la experiencia, dada la metodología coevolutiva, dialéctica y constructorista, en que se ha basado el Proyecto SICAP, ha servido para fomentar, además, en dicho ámbito la sensibilización general de la Función Pública ante el modelo básico de Capital Intelectual.

Las administraciones públicas deben prestar servicios de calidad a la ciudadanía promoviendo el progreso económico y social. Para ello, es necesario que identifiquen y sistematicen el conocimiento que atesoran, explotando todas sus potencialidades.

En este sentido, puede decirse que los requerimientos de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios colectivos plantean de forma ineludible la necesidad de adoptar modelos de medición del Capital Intelectual y de Dirección y Gestión del Conocimiento en el ámbito de las organizaciones públicas (Figura 4).

Figura 4. Relaciones de la nueva gestión pública.



Fuente: SICAP.

En los últimos años, la dirección y gestión del conocimiento organizativo ha tomado gran importancia a nivel empresarial y nacional. Los objetivos de la gestión del conocimiento organizativo son mejorar la efectividad y mantener la viabilidad de las

⁷ Agradecemos el apoyo y la confianza recibidos del Ministerio de Hacienda y, en concreto de la Agencia Tributaria y el Instituto de Estudios Fiscales sobre todo por el gran esfuerzo de trabajo de los equipos de las unidades administrativas implicadas lo que ha facilitado el buen desarrollo de este proyecto.

organizaciones, ya sea una corporación comercial, una parte de la sociedad, un país o un individuo.

En cualquier sociedad, la Administración Pública es compleja, pues afecta a todos los aspectos de la sociedad. Sin embargo, para que en una democracia la Administración Pública pueda realizar sus funciones, la ciudadanía también debe cooperar y tener confianza en las capacidades, dirección y acción del sector público.

El amplio campo de la dirección y gestión del conocimiento organizativo ofrece nuevas opciones, capacidades y prácticas que pueden influir y asistir a la Administración Pública. De aquí que es necesidad gestionar el conocimiento y fortalecer la efectividad del sector público, mejorando la sociedad a la que sirve. La visibilidad del éxito de la gestión pública depende de la utilización de sus recursos.

La Administración Pública tiene varias oportunidades para influenciar tanto la creación como la utilización del capital intelectual nacional o regional. En este sentido, el desarrollo de la tecnología y de centros de investigación es de gran importancia para construir ambientes en donde la experiencia académica, científica y práctica se congrege y cree sinergias entre sí.

Desde este punto de vista, y dado el emergente desarrollo de las disciplinas que abordan el ámbito de investigación y análisis de la dirección y gestión del conocimiento organizativo y del capital intelectual, diferentes naciones y regiones han llevado a cabo iniciativas que pretenden, a nivel institucional, gestionar dicho tipo de activos desde la elaboración de modelos denominados de capital intelectual, iniciativas que, por su carácter embrionario, adolecen de ciertos factores que han sido tenidos en cuenta en este trabajo de investigación (CIC-IADE, 2003).

Asumida la necesidad o visualizada dicha estrategia, el siguiente paso es identificar las actividades intangibles y los procesos de conocimiento que llevan a cabo la visión y su estrategia, conducentes a la creación de los correspondientes activos intangibles. El paso siguiente se centra en la identificación de las variables o activos intangibles que las competencias esenciales llevan a cabo o generan, dentro de cada componente o capital específico de la propuesta de capital intelectual formulada.

Finalmente, se irán identificando los criterios de medida y la definición de los indicadores en que se concretan y que permiten evaluar los activos y actividades intangibles descritos. Proceso de análisis que irá construyendo, autopoieticamente, el contenido del Modelo de Capital Intelectual Público.

El Proyecto SICAP, en consecuencia, pretende, como objetivo científico principal, elaborar una metodología de análisis y el diseño de un sistema global que facilite la creación, distribución, evaluación y gestión de los conocimientos poseídos por la

Administración Pública, a partir de la exploración de un modelo de Capital Intelectual y del diseño de una aplicación o plataforma tecnológica que faciliten la mejora de la eficacia de la función pública en el nuevo espacio que define la Sociedad de la Información, y aportar el diseño de un nuevo sistema de relaciones, más conexas y generadoras de cohesión social, entre administradores y profesionales públicos, ciudadanos y el resto de agentes sociales a través de las plataformas tecnológicas que promueven la actuación en red.

De forma más concreta, los objetivos específicos del proyecto se resumen en los siguientes cuatro elementos estratégicos, a saber:

- Objetivo 1. Diseño de una metodología de análisis para facilitar la construcción de un sistema global de gestión del conocimiento en las administraciones públicas. Se trata, en definitiva, de transformar la información en conocimiento, para que las organizaciones públicas puedan utilizarla en la práctica diaria dando respuesta a los problemas de los ciudadanos.
- Objetivo 2. Desarrollar un modelo general de análisis y mejora del Capital Intelectual de la Administración Pública, con el fin de medir, evaluar y gestionar los activos intangibles que la componen y poder conocer la mejora de la eficacia pública.
- Objetivo 3. Diseñar una aplicación ó plataforma tecnológica, basada en el método de los mapas de conocimiento y en el enfoque de redes de conocimiento para facilitar la citada mejora e incorporación activa de las administraciones públicas en la Sociedad de la Información y mejorar el nuevo sistema de relaciones.
- Objetivo 4. Realizar una experiencia piloto en un área funcional de dos de los organismos que integran la Hacienda Pública Española, ya sea a nivel local, regional o nacional, para contrastar el sistema.

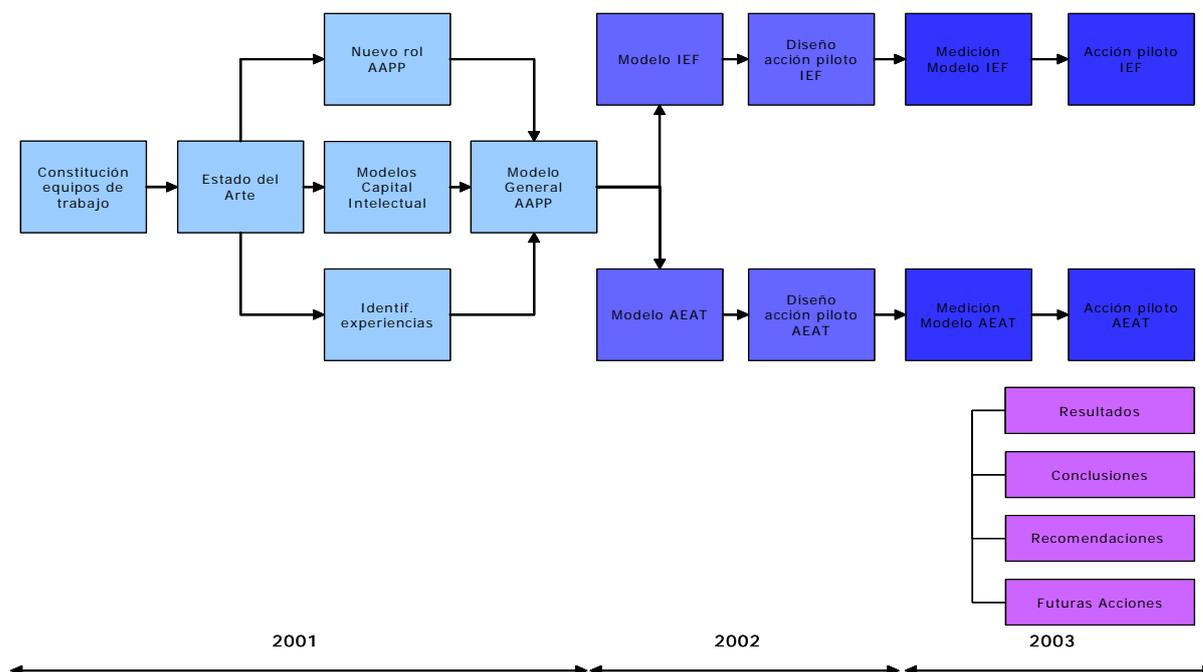
Todo el sistema diseñado y sus aplicaciones pueden incidir de forma estratégica en el desarrollo de la Sociedad de la Información dada la importancia que las administraciones públicas tienen en la actualidad y tendrán en el futuro. Su impacto se circunscribe a un conjunto de ámbitos fundamentales de relación:

- Impacto en las fuerzas de cambio: Demografía, Recursos y Medio Ambiente, Comercio y Finanzas, Cultura y Educación, Desarrollo Tecnológico y Nuevos Intangibles (Innovación).
- Impacto en el crecimiento del nuevo espacio público basado en conocimiento: Agentes Públicos como entes de conocimiento y que actúan bajo los principios de conexión, cohesión social y eficiencia del Capital Intelectual Público.
- Impacto en el desarrollo de nuevos hábitos sociales y de la creación de movimientos hacia una concepción global de plataformas de ámbito local y regional basadas en Comunidades de Gestión del Conocimiento.

4.1. Desarrollo del proyecto.

El desarrollo del Proyecto SICAP ha generado una serie de resultados de alto interés para el colectivo de administraciones públicas con capacidad de replicación a la diversidad de realidades de las unidades administrativas. En este sentido, se presenta, en la figura 5, una síntesis del despliegue del proyecto en el transcurso de las anualidades que van desde el año 2001 al 2003:

Figura 5. Desarrollo del Proyecto SICAP.



Fuente: SICAP.

a) *Anualidad 2001: Estado del Arte.*

Durante la primera anualidad del proyecto se desarrolló un exhaustivo trabajo de análisis del estado del arte en el que se identificaron los elementos clave que componen la evolución y el nuevo papel de las administraciones públicas en la Sociedad de la Información, complementándose este ejercicio con la revisión de las principales experiencias internacionales relacionadas con el ámbito de la gestión de activos intangibles.

Este documento se convirtió en la base para el desarrollo preliminar del Modelo "SICAP" de medición del capital intelectual en la Administración Pública, contando con el análisis de las referencias más significativas en este área de conocimiento gracias al desarrollo paralelo del Taller sobre "Estado del Arte del Capital Intelectual" llevado a cabo dentro de la dinámica de actividades del Foro Intellectus⁸.

En esta misma anualidad 2001 se fue delimitando el campo de aplicación de las experiencias piloto comprometidas en el plan de trabajo del proyecto, acotándose al ámbito del Ministerio de Hacienda.

⁸ El Foro Intellectus es una iniciativa desarrollada por el Centro de Investigación para la Sociedad del Conocimiento (CIC), perteneciente al Instituto Universitario de Administración de Empresas (IADE) (www.iade.org)

b) Anualidad 2002: estudios del caso.

En la segunda anualidad se llevaron a cabo las aplicaciones del Modelo General de Capital Intelectual Público⁹ dentro de las realidades de dos organismos pertenecientes al Ministerio de Hacienda, por un lado, el Instituto de Estudios Fiscales y por otro la Agencia Tributaria, adaptándose tal modelo a las particularidades y necesidades de cada organización. Así, se refinaron uno a uno todos los capitales del modelo en una dinámica muy fructífera de trabajo en equipo, consiguiendo una herramienta útil para el gestor público.

En este sentido, las aplicaciones cuentan con el desarrollo de una iniciativa basada en una solución tecnológica sobre un determinado proceso de trabajo que permitiera observar más exhaustivamente la dinámica de flujos y nodos de conocimiento incrementando la eficiencia y eficacia de las actividades en función de las posibilidades que ofrece la solución K-NETAP. Para este caso se seleccionaron en el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) el proceso de elaboración de la memoria de actividades y para la Agencia Tributaria (AEAT) el proceso relacionado con la educación tributaria.

c) Anualidad 2003: Medición y Diagnóstico.

En la última anualidad del proyecto se desarrollaron los ejercicios de medición de los elementos y las variables identificadas en el modelo, permitiendo así la realización de un diagnóstico organizativo en virtud de los resultados obtenidos para cada uno de los capitales que componen el modelo.

De esta forma, se consigue vincular el proyecto con necesidades estratégicas reales que se plasman operativamente en la disponibilidad de una herramienta para la gestión de los intangibles en el IEF, la AEAT y replicable a cualquier organismo público.

Estos últimos desarrollos han permitido ajustar aún más el Modelo General de Medición del Capital Intelectual en la Administración Pública, constatando su buen comportamiento si bien cabe hacer mención a su necesario ajuste a nivel de indicadores, ya que las realidades organizativas plantean diversos enfoques de gestión, y mayor o menor formalización de las actividades lo que redundaría en la disponibilidad y necesidad de información.

Además, se cuenta con el desarrollo de las soluciones tecnológicas anteriormente comentadas, actuaciones que están sirviendo para sensibilizar al colectivo público acerca del valor intrínseco del establecimiento de entornos virtuales de colaboración que gestionan la base de conocimientos de la organización.

⁹ El diseño conceptual del Modelo General de Capital Intelectual Público fue validado por un grupo de expertos del sector público.

Finalmente, se han elaborado dos resultados muy importantes para el posterior impacto del proyecto, por un lado, el sitio web alojado en www.iade.org/sicap en el que se puede encontrar información completa sobre el desarrollo de las actividades del proyecto, y por otro, la creación de un manual práctico de directrices para el establecimiento de un modelo de capital intelectual en las organismos públicos.

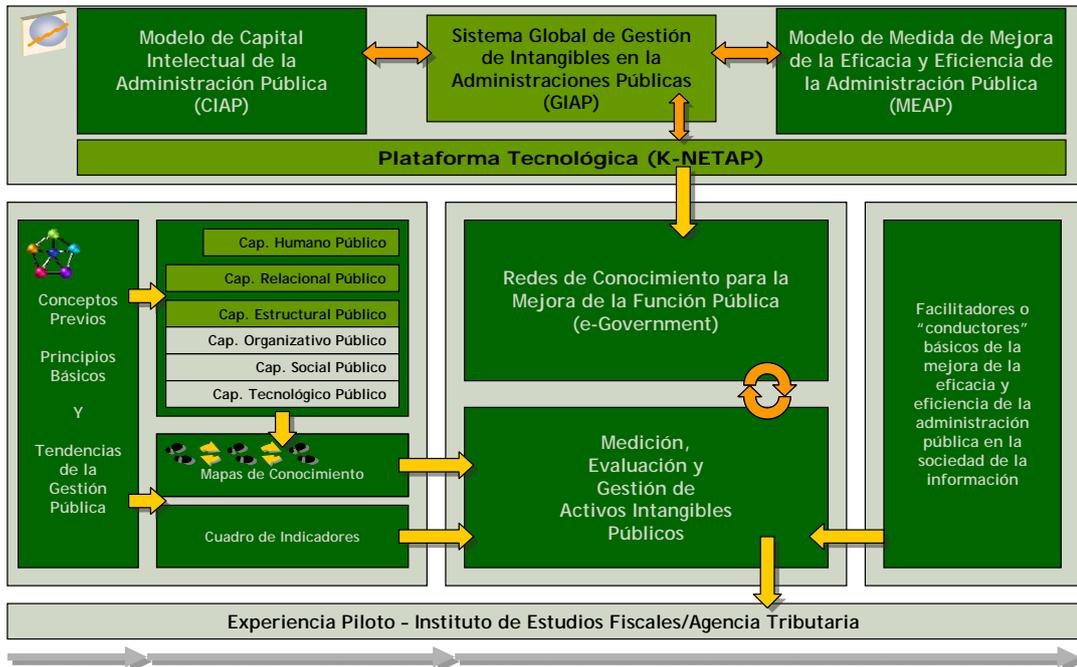
Todo ello con el propósito de informar, sensibilizar y poder captar la atención de los agentes que estén interesados en replicar o desarrollar la metodología seguida en el Proyecto SICAP. En este sentido, se han celebrado dos jornadas de exposición de resultados y un taller relacionado con el ámbito del aprendizaje organizativo, factor fundamental en el dinamismo del capital intelectual.

4.2. Los módulos del proyecto SICAP

Los objetivos específicos del proyecto SICAP permiten diferenciar un conjunto de cuatro módulos que constituyen el marco metodológico pretendido por el mismo:

- Módulo CIAP: Un marco de referencia conceptual y estructural de los componentes del capital intelectual de la Administración Pública.
- Módulo GIAP: Un sistema global de gestión de intangibles en la Administración Pública que establece las pautas para la medición y la gestión de los intangibles y establece una metodología para la identificación de indicadores y la gestión de los mismos.
- Módulo MEAP: Un modelo de medida de mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública (MEAP) que vincula las mediciones anteriores con indicadores de impacto, de eficacia y eficiencia organizativa.
- Módulo K-NETAP: Una estructura de plataformas basada en soluciones tecnológicas para la gestión del conocimiento (K-NETAP) que actúa como vehículo y facilitador de procesos de conocimientos vinculados con la captura, codificación, difusión, distribución, aprendizaje, asimilación, reutilización y creación de nuevo conocimiento.

Figura 6. Marco de relación entre los componentes del modelo.



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 6 se muestran las interacciones de los cuatro módulos y sus efectos, estableciendo un marco de relación entre los componentes del capital intelectual y los procesos de conocimiento. Estas interacciones se manifiestan a través los efectos que sobre la medida de los indicadores pueden obtenerse y que son el producto de las redes de conocimiento que contribuyen a mejorar la función pública. Por otra parte, se distinguen en estos procesos de conocimiento los facilitadores o conductores básicos de la mejora de la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

Desde una perspectiva sistémica, estas cuatro dimensiones del modelo interactúan permitiendo la identificación de los intangibles críticos de la organización que a su vez pueden ser definidos de una manera más o menos desagregada en función del tipo de análisis que se pretenda hacer.

Estos intangibles están asociados a los distintos capitales identificados en el modelo de gestión del capital intelectual en la Administración Pública – Capital Humano Público, Capital Relacional Público, Capital Organizativo Público, capital Social Público y Capital Tecnológico Público. Y que a modo de síntesis se presenta en la figura 7, como un resumen de los componentes que integran el modelo de referencia.

Figura 7. Resumen de los componentes.

Capital Humano Público		Capital Social Público	
Valores y actitudes	Compromiso, motivación, satisfacción, flexibilidad, creatividad	Solidaridad y Cohesión social	Innovación Social
Conocimientos	Formación, experiencia	Estabilidad social	Ética y Transparencia
			Relaciones con los
Capital Organizativo Público		Capital Relacional Público	
Cultura	Homogeneidad, Valores, Clima laboral, Filosofía de servicio	Actuación coordinación interdepartamental	Matriz de relaciones
Estructura	Diseño organizativo, Desarrollo organizativo	Actuación coordinación Administración Autónoma	Matriz de relaciones
Aprendizaje	Medios, Procedimientos, Creación y desarrollo de conocimiento, Reutilización del conocimiento	Relaciones	Matriz de relaciones
Procesos	Planificación actuaciones de la agencia tributaria, Mejora procesos, coordinación entre áreas y delegaciones, Coordinación de la gestión tributaria con la administración autónoma, Comunicación externa, Alianzas externas, Gestión de Calidad, Secretaría del Consejo Superior de Dirección		
		Capital Tecnológico Público	
		Esfuerzo en innovación	Gasto en innovación, innovación organizativa, innovación tecnológica, Innovación de resultados Personal dedicado a la innovación
		Dotación tecnológica	Intranet, licencias, parque informático, bases de datos
		Propiedad intelectual	Copyright Marcas comerciales

Fuente: Elaboración propia.

El carácter aplicado del presente proyecto de investigación se alcanza mediante el desarrollo de una plataforma que constituye el soporte básico sobre el cual se pueden desarrollar experiencias piloto de aplicación del SICAP en el ámbito público (ya sea a nivel local, regional o nacional).

En este sentido, K-NETAP¹⁰ está sustentada por una avanzada tecnología de la información en ambiente Web. Es una herramienta especialmente diseñada para apoyar los procesos clave de conocimiento de las organizaciones y potenciar el valor de los activos intangibles.

La plataforma permite construir una base de conocimientos, a través de la captura, codificación y publicación del trabajo en espacios colaborativos, reforzando de esta manera los componentes integradores del modelo de capital intelectual y sus variables.

¹⁰ K-NETAP es una herramienta soportada por tecnología Knext® ©

5. Análisis de los estudios del caso.

Dentro del conjunto de hitos comprometidos en el proyecto se presentaba la aplicación e implantación del Modelo General de Capital Intelectual Público a través de dos acciones piloto dentro de la Administración Pública española.

Tras un minucioso proceso de selección y análisis del conjunto de instituciones y organismos públicos que constituyen la Administración Pública, se eligieron el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Agencia Tributaria (AEAT) como los organismos públicos idóneos para llevar a cabo las experiencias piloto. Los criterios de selección se basaron principalmente en la importancia de los recursos intangibles, de activos basados en conocimiento, como principal fuente generadora de valor para el conjunto de actividades que realizan dichas instituciones.

En el caso del IEF, éste se configura como un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda, según se recoge en la Ley 14/2000, de 29 de diciembre y en el Real Decreto 63/2001, de 26 de enero.

De acuerdo con este espíritu, el IEF desarrolla las siguientes actividades:

- Investigación, estudio y asesoramiento en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, así como el análisis y explotación de las estadísticas tributarias.
- Asistencia y colaboración en los procesos selectivos de funcionarios de Cuerpos adscritos a los Ministerios de Hacienda y Economía.
- Formación de funcionarios y otro personal en materias específicas de la Hacienda Pública y en otros campos considerados de interés por los órganos directivos de los Ministerios de Hacienda y Economía.
- Coordinación y cooperación con otras instituciones o entidades nacionales o extranjeras en la realización de estudios, investigación en materias tributarias y de gasto público así como en la formación del personal de aquellas en estos temas.
- Edición y difusión de las publicaciones del Instituto relacionados con las actividades que desarrolla.

El conjunto de actividades influencia la propia estructura organizativa del IEF, pudiéndose distinguir dos grandes áreas de actividad: La Dirección de la Escuela de Hacienda Pública que coordina la actividad de formación y las Subdirecciones Generales de Estudios Tributarios y de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público que coordinan la actividad de investigación.

Atendiendo al conjunto de actividades descritas podemos deducir la importancia de los activos intangibles para incrementar el valor de sus actividades, así como la trascendencia que implica conocer y seguir los flujos de información y la evolución de los conocimientos en que se ven implicados en cada una de las funciones de forma

que cualquier medida que optimice este conocimiento repercute en una mayor eficiencia y eficacia de los servicios ofrecidos por el IEF y aumente la legitimidad del mismo como centro capacitado para satisfacer las demandas de los Ministerios de Hacienda y de Economía y por tanto, de la Hacienda Pública Española.

Por otro lado, la elección de la AEAT como segunda experiencia piloto para contextualizar y validar el Modelo de Capital Intelectual para la Administración Pública, se basó en la relevancia e importancia de este organismo en el ámbito de la Administración.

La Agencia Tributaria, creada por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992. Está configurada como un ente de derecho publico adscrito al Ministerio de Hacienda. Como tal ente de derecho público, cuenta con un régimen jurídico propio distinto al de la Administración General del Estado que, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa, le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión del personal.

La función de gestión integral del sistema tributario estatal y aduanero se materializa en un amplio conjunto de actividades, entra las que se encuentran:

- La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal.
- La realización de importantes funciones en relación con los ingresos de las Comunidades y Ciudades Autónomas, tanto por lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como a la recaudación de otros ingresos de dichas Comunidades, ya sea por disposición legal o mediante los oportunos Convenios de Colaboración.
- La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- La gestión aduanera y represión del contrabando.
- La recaudación en período voluntario de las tasas del Sector Público Estatal.
- La recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.
- La colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda Pública y los delitos de contrabando.

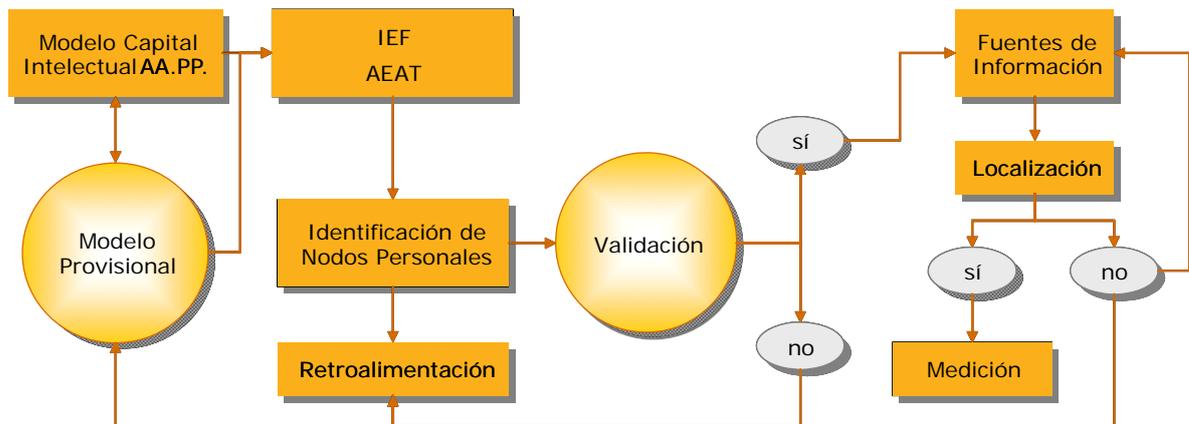
Nuevamente podemos apreciar la idoneidad de la AEAT para realizar la experiencia piloto como agente o institución que realiza actividades intensivas en conocimiento para resolver las necesidades de los ciudadanos y por la repercusión que tiene su actuación en la actividad económica nacional. Sin embargo, la dimensión y complejidad del organismo, con 27.661 empleados públicos, 17 delegaciones especiales, 56 delegaciones provinciales, 37 aduanas, etc. hizo necesario acotar el ámbito de aplicación del Modelo General de Capital Intelectual Público al Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT.

Una vez realizada la selección se procedió a la presentación del Proyecto SICAP en cada organismo y se contrastó la posibilidad de su aplicabilidad. Esto permitió una

ágil comprensión de la realidad de cada uno y promovió la realización de modificaciones y reorientaciones de algunos aspectos que, sobre todo en el terreno léxico, necesitaban de ciertos matices para su correcta comprensión.

Tras la composición de los grupos de trabajo se procedió a la particularización del Modelo General de Capital Intelectual Público a la realidad del IEF y de la AEAT. La figura 8 representa la dinámica de trabajo mantenida por el grupo de trabajo en el proceso de adaptación del Modelo General a las particularidades tanto del IEF como de la AEAT.

Figura 8. Metodología de trabajo en las experiencias del IEF y de la AEAT.



Fuente: Elaboración propia.

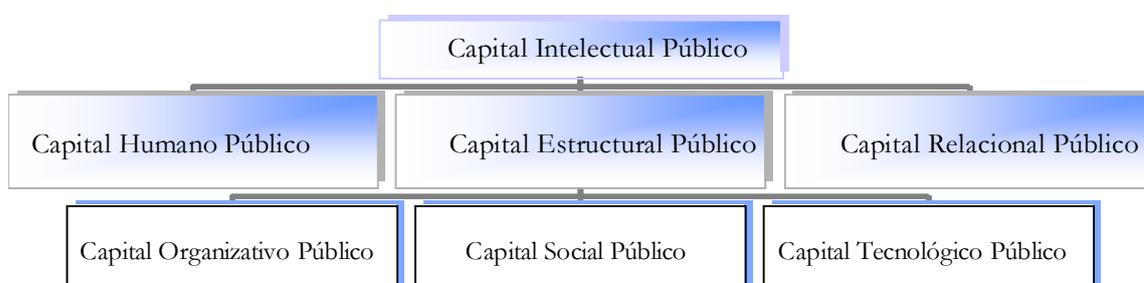
Como puede observarse, se parte del Modelo General de Capital Intelectual para la Administración Pública, procediendo a la particularización del mismo de acuerdo a la realidad de cada organismo, todo ello previa identificación de los nodos personales y de las fuentes generadoras del conocimiento. Esto proporciona una primera adaptación del Modelo General hacia un modelo más personalizado y al mismo tiempo una retroalimentación de dicha propuesta. La celebración de diversas reuniones, de periodicidad mensual, facilitó una mayor comprensión y entendimiento de las áreas de actuación, el entorno de actividad y las necesidades del organismo en cuestión repercutiendo en la contextualización del Modelo, es decir, en el número final de elementos, variables e indicadores.

Cuando la propuesta de elementos, variables e indicadores es aceptada por el grupo de trabajo, se continúa con la búsqueda de las fuentes de información. La localización de los datos permite la medición, mientras que cuando esto no es posible, se procede de dos formas: o bien se solicita al centro esa información a través de las personas que tienen competencias en el área, o bien se cuestiona de nuevo su relevancia y se somete a un nuevo proceso de validación. Este proceso, de carácter iterativo, garantiza la completa validación del Modelo propuesto.

Como resultado del ejercicio de contextualización del Modelo General a las realidades concretas del IEF y de la AEAT obtuvimos el Modelo de Capital Intelectual Público del Instituto de Estudios Fiscales y el Modelo de Capital Intelectual Público del DOPRI¹¹ de la Agencia Tributaria.

Tanto en el Modelo General como en los Modelos contextualizados la estructura conceptual de los distintos componentes del capital intelectual (ver figura 9), que facilita la comprensión de las interrelaciones de los intangibles, distingue tres componentes principales: Capital Humano Público, Capital Estructural Público y Capital Relacional Público. Posteriormente el Capital Estructural Público se desagrega en tres componentes, relacionados pero con caracteres diferenciados, el Capital Organizativo Público, el Capital Social Público y el Capital Tecnológico Público.

Figura 9. Estructura del Modelo General de Capital Intelectual Público.



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos cinco capitales agrupa los activos intangibles existentes tanto en el IEF como en el DOPRI de la AEAT en función de su naturaleza explicativa. Dichos capitales se integran por unos elementos principales que identifican y describen conceptualmente la idiosincrasia y aspectos propios de cada organismo, dando lugar al inicio de la contextualización del Modelo. Es decir, la comprensión del entorno en el que opera el IEF o la AEAT, el conocimiento de sus áreas de actuación y las necesidades organizativas de ambas instituciones repercute en la determinación de los elementos, variables e indicadores de cada Modelo.

Cada elemento se traduce en un conjunto de variables, susceptibles de medición, que permiten la interconexión entre el estadio conceptual de los activos intangibles y la realidad objetiva. Por último se elaboran los indicadores permitiendo la medición específica del Capital Intelectual.

En las figuras 10 y 11 se presentan las dimensiones conceptuales resultantes para el Modelo de Capital Intelectual Público del IEF y para el Modelo de Capital Intelectual Público del DOPRI de la AEAT.

¹¹ Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales.

Si realizamos un análisis comparativo podremos observar como la particularización del Modelo General comienza a nivel de los elementos. Y en segundo lugar, en los Modelos contextualizados se contempla una mayor similitud entre los componentes de Capital Humano Público, Capital Organizativo Público y Capital Tecnológico Público, alcanzándose una elevada diferenciación entre los componentes de Capital Social Público, y Capital Relacional Público.

Figura 10. Modelo de Capital Intelectual Público del IEF

<i>Componentes IEF</i>				
CAPITAL HUMANO PÚBLICO	CAPITAL ORGANIZATIVO PÚBLICO	CAPITAL SOCIAL PÚBLICO	CAPITAL TECNOLÓGICO PÚBLICO	CAPITAL RELACIONAL PÚBLICO
↓ 1	↓ 1	↓ 1	↓ 1	↓ 1
<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>
VALORES Y ACTITUDES CONOCIMIENTOS COMPETENCIAS	CULTURA ESTRUCTURA APRENDIZAJE PROCESOS	IMPACTO SOCIAL	ESFUERZO EN INOVACIÓN DOTACIÓN TECNOLÓGICA PROPIEDAD INTELECTUAL	RELACIONES DE FORMACIÓN RELACIONES DE INVESTIGACIÓN RELACIONES CON OTROS AGENTES
↓ 2	↓ 2	↓ 2	↓ 2	↓ 2
<i>variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>
↓ 3	↓ 3	↓ 3	↓ 3	↓ 3
<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>

Fuente: Elaboración propia.

Figura 11. Modelo de Capital Intelectual Público del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT

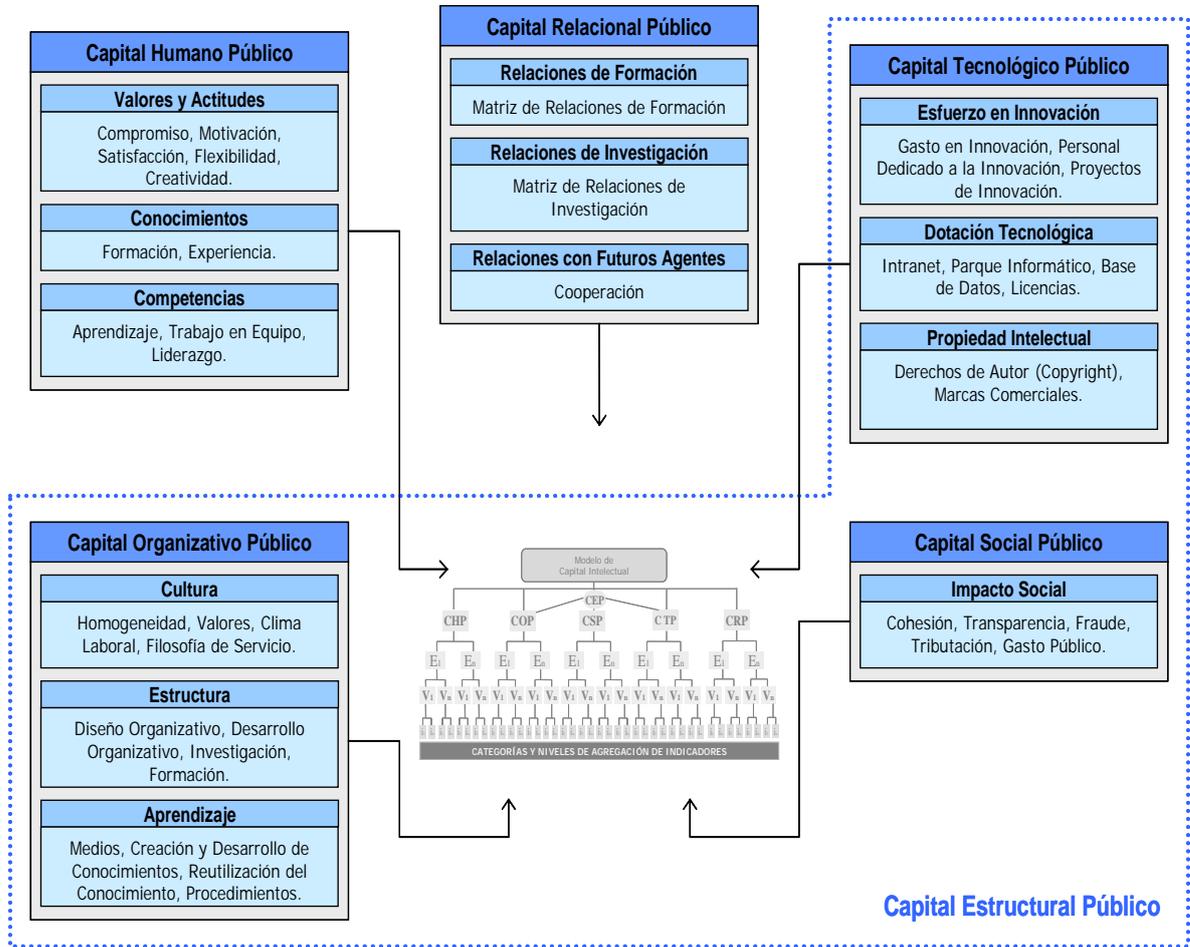
<i>Componentes AEAT</i>				
CAPITAL HUMANO PÚBLICO	CAPITAL ORGANIZATIVO PÚBLICO	CAPITAL SOCIAL PÚBLICO	CAPITAL TECNOLÓGICO PÚBLICO	CAPITAL RELACIONAL PÚBLICO
↓	↓	↓	↓	↓
<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>	<i>elementos</i>
VALORES Y ACTITUDES CONOCIMIENTOS COMPETENCIAS	CULTURA ESTRUCTURA APRENDIZAJE PROCESOS	SOLIDARIDAD Y COHESIÓN SOCIAL ESTABILIDAD SOCIAL CONEXIÓN SOCIAL	ESFUERZO EN INOVACIÓN DOTACIÓN TECNOLÓGICA PROPIEDAD INTELECTUAL	ACTUACIONES DE COORDINACIÓN INTERDEPARTAMENTAL ACTUACIONES DE COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA RELACIONES INSTITUCIONALES RELACIONES INTERNACIONALES
↓	↓	↓	↓	↓
<i>Variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>	<i>variables</i>
↓	↓	↓	↓	↓
<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>	<i>indicadores</i>

Fuente: Elaboración propia.

La lógica del modelo se basa en el desglose por categorías de los diferentes componentes, lo que contribuye a la adaptabilidad del Modelo General, tanto en lo que se refiere a su profundidad (verticalidad) como a su extensión (horizontalidad).

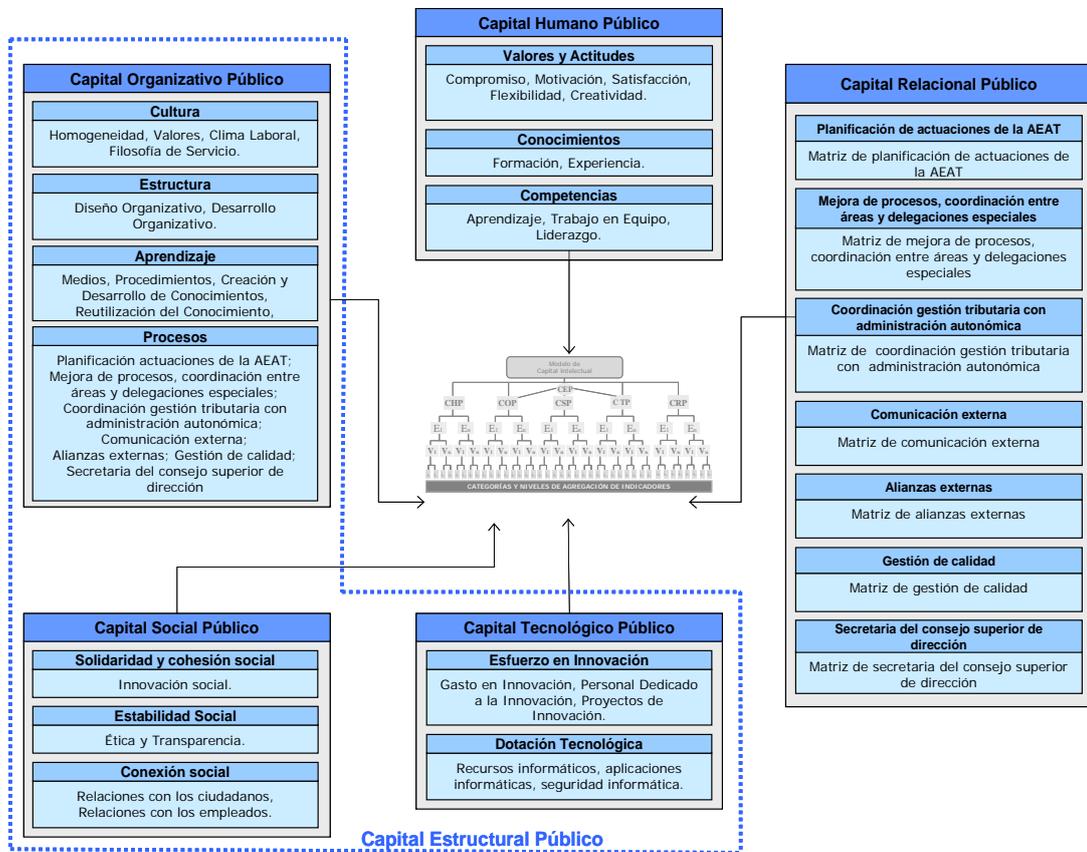
Claramente se puede distinguir dicha lógica en las figuras 12 y 13 donde se muestra el desglose, de cada Modelo contextualizado, a nivel de capitales, elementos y variables ofreciendo una visión de la capacidad operativa y el potencial de adaptación del Modelo General a las necesidades de las diferentes organizaciones.

Figura 12. Modelo de Capital Intelectual Público del IEF: Desglose de variables



Fuente: Elaboración propia.

Figura 13. Modelo de Capital Intelectual Público del DOPRI de la AEAT:
 Desglose de variables



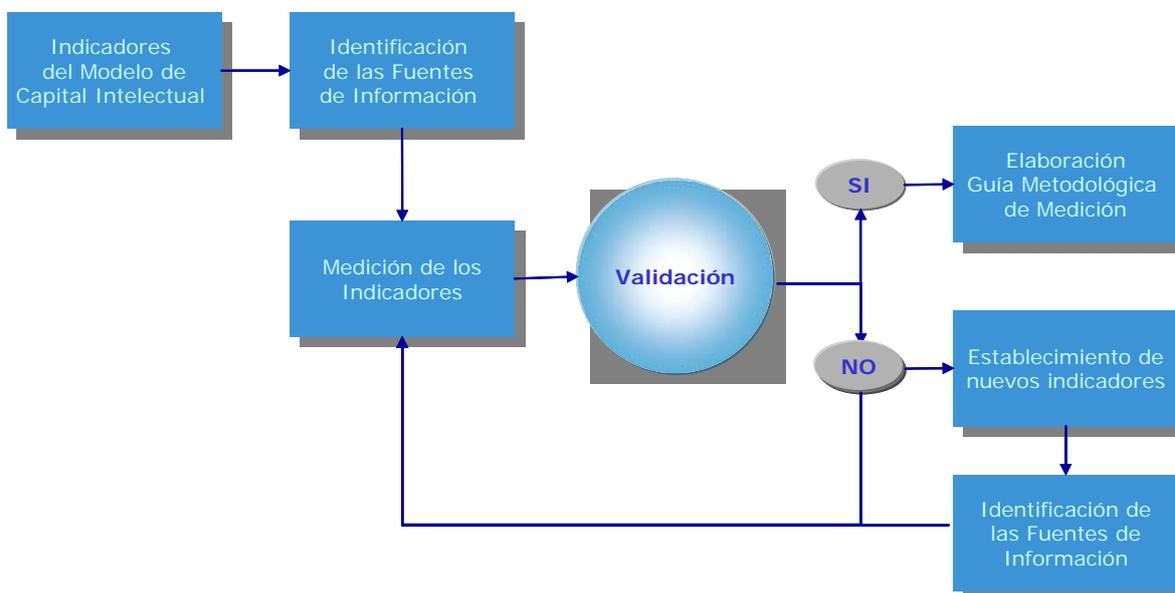
Fuente: Elaboración propia.

Como se ha comentado, durante la anualidad del 2003, los grupos de trabajo se centraron en la medición de cada Modelo contextualizado. La metodología de trabajo se caracterizó por su carácter iterativo (ver figura 14). El proceso se inicia con la búsqueda de la información en las fuentes generadoras del conocimiento.

Posteriormente, con los datos obtenidos se cuantifican los indicadores para que el grupo de trabajo evalúe si los indicadores proporcionan una visión del valor razonable de los activos y actividades intangibles de manera fiable y relevante. Si los indicadores son validados el proceso culmina con la elaboración de una Guía Metodológica que ayude y oriente en un futuro a la medición del Modelo de Capital Público propio de cada organismo.

En caso de que los indicadores no sean validados el proceso continúa con la búsqueda de una adecuación más concisa mediante la reestructuración o nueva definición del indicador para comenzar otra vez con la exploración de las fuentes generadoras de conocimiento.

Figura 14. Metodología de trabajo para la medición de los Modelos contextualizados



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados alcanzados permitieron, en el caso del Instituto de Estudios Fiscales, la medición de 14 elementos representados por 35 variables siendo estas últimas explicadas y medidas por 97 indicadores. Mientras que en el caso del Departamento del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la AEAT, se midieron 19 elementos representados por 41 variables siendo estas últimas explicadas y medidas por 132 indicadores.

Es importante destacar la conectividad o interdependencia básica existente entre los capitales, elementos, variables e indicadores del modelo, es decir, los indicadores proporcionan información relevante pero esa misma alcanza su verdadero sentido cuanto se proyecta y examina teniendo en cuenta la estructura y dimensiones del Modelo.

6. Conclusiones

Los resultados alcanzados permiten destacar algunos aspectos a considerar con el fin de orientar nuevas iniciativas futuras:

- El diseño teórico del Modelo de Capital Intelectual para la Administración Pública, basado en el Modelo Intellectus, desarrollado a lo largo del Proyecto SICAP supone un primer acercamiento teórico y conceptual para valorar los activos intangibles poseídos por las administraciones públicas, aspecto clave ante el conjunto de transformaciones que se están iniciando en la Administración con el fin de alcanzar una gestión eficiente.
- El Modelo General de Capital Intelectual Público, al igual que los modelos contextualizados, responden a la necesidad de la Administración de identificar y

medir aquellos recursos de carácter intangible, que ayudan a crear valor, conocimientos y a mejorar la eficiencia y eficacia de la función pública con la sociedad.

- Los modelos se caracterizan por ser sistémicos, abiertos, dinámicos, flexibles, adaptativos e innovadores. Es decir, son capaces de adaptarse a las necesidades de cada organismo conforme progresan las demandas sociales, a través del continuo análisis de la evolución temporal del modelo y de la verificación de los indicadores para garantizar la representatividad de la información suministrada por los mismos.
- Las acciones pilotos han permitido la validación preliminar de una metodología de identificación de componentes intangibles claves asentada y fundamentada en la utilización modelo conceptuales. La utilización del Modelo General de Capital Intelectual Público es un instrumento que define el marco de medición de los activos intangibles y potencia las acciones de gestión pública basada en el conocimiento.
- K-NETAP facilita la creación, la distribución, el compartir, el evaluar y el gestionar los conocimientos poseídos por la Administración Pública. Sobre esta base, se establece una relación directa entre los activos intangibles de la organización y sus interfases de relación a través de procesos de conocimiento. En efecto, el inventario de activos intangibles de la organización nos da una idea estática de las potencialidades de la misma. Sin embargo, son las dinámicas de relación y complementariedades entre los distintos componentes del capital intelectual lo que detona procesos de conocimiento que agregan valor.

Bibliografía.

- Argyris, C.; Schön, D. (1978): "Organizational learning, Reading, Addison-Wesley, Massachussets.
- 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.
- Bontis, N. (1996): "There's a price on your head: Managing intellectual capital strategically", Business Quarterly, Summer, pp 41-47.
- Brooking, A. (1996): "Intellectual Capital: Core asset for the third millenium enterprise, International Thomson Business Press. Thomson Learning Europe, London.
- Bueno, E. (1998): "El capital intangible como clave estratégica en la competencia actual". Boletín de Estudios Económicos, vol LIII, agosto, pp. 207-229.
- Bueno, E., et al. (2002): "Indicadores de Capital Intelectual aplicados a la Actividad Investigadora y de Gestión del conocimiento en las Universidades y Centros Públicos de Investigación de la Comunidad de Madrid", en Modrego, A. (coord.): Capital intelectual y producción científica. Madrid: Dirección General de Investigación, Consejería de Educación, Comunidad de Madrid, pp.19-70.

- Bueno, E. (2003): "Enfoques principales y tendencias en dirección del conocimiento (knowledge management), capítulo libro, en Hernández, R. (Ed): Dirección del conocimiento: desarrollos teóricos y aplicaciones, Ediciones La Coria, Cáceres, pp. 21-54.
- Carroll, J. D. (2001): "Service, knowledge and choice: the future as post-industrial Administration". Public Administration Review. Nov/Dic 1975.
- 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 y Dirección de Empresas (IADE), Madrid.
- Cetisme Project (2002): "Economic Intelligence. A Guide for Beginners and Practitioners". Dirección General de Investigación - Comunidad de Madrid.
- De Geus, A. (1997): "The living company. Habits for surviving in a turbulent business environment", Harvard Business School Press.
- 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. (2001): "The Next Society", The Economist, November 3rd , Supplement 3-22.
- Kaplan y Norton (1992): "The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance". Harvard Business Review, vol. 70, nº 1, pp 71 - 79.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2000): "Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos", MAP, Madrid.
- Mouritsen, J., Larsen, H.T.; Bukh, P.N. (2001): "Understanding intellectual capital statements: Designing and communicating knowledge management strategies", en N. Bontis and C. Chong (Eds.): World Congress on Intellectual Capital Readings. Butterworth- Heinemann, London.
- OCDE (2001): "Government of the Future (2001)". OCDE Public Management Policy Brief. Nº 9, junio, 6 p.
- Petty, R y Guthrie, J (2000): "Intellectual Capital Literature Review: Measurement, Reporting and Management", Journal of Intellectual Capital, vol. 1, Issue 2, May.
- Quinn, J. B. (1992): "Intelligent enterprise: a knowledge and service based paradigm for industry", The Free Press, New York.
- Richards, S. (1994): "El paradigma del cliente en la gestión pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 1, septiembre-diciembre, pp. 5-16.
- Roos, J.; Roos, G.; Dragonetti, N. C.; Edvinsson, L. (1997): "Intellectual Capital: Navigating in the new business landscape", MacMillan Business, London.
- Senge, P. (1990): "The fifth discipline", Doubleday Currency, New York.
- SICAP (2003). Memoria Proyecto de Investigación PROFIT. Grupo Investigación UAM. Investigador responsable: D. Eduardo Bueno.
- Spendolini, M. J. (1994): "Benchmarking". Grupo Editorial Norma.
- Stewart, T. (1997): "Intellectual Capital: The new wealth of organizations". New York.
- Sveiby, K. (1997): "The new organizational wealth". Berret-koehler San Francisco.
- 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.