



GUÍAS DE APOYO A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

GUÍA 3

**LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE LA MEJORA
CONTINUA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
MADRID
2005

Primera edición: Agosto 2005

© Este documento está protegido por la Ley Orgánica 15/99 de 13 de diciembre que regula la protección de datos y por el Real Decreto Legislativo 1/96 de 12 de abril que aprueba el texto refundido de la ley de propiedad intelectual. No podrá ser reproducido con fines lucrativos sin autorización expresa de los autores.

© **AUTORES:** ÓSCAR RODRÍGUEZ RUIZ

Dirección: EDUARDO BUENO CAMPOS

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Autónoma de Madrid

Grupo Técnico de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP:

- ❖ Ayuntamiento de Esplugues del Llobregat: ENRIC GINER RODRÍGUEZ
- ❖ Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: TXUS IMAZ MANZANOS
- ❖ Ayuntamiento de Sabadell: XAVIER TARRES CHAMORRO

COLABORADORES:

- ❖ Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón: IGNACIO JUAN DOMINGO

DIRECCIÓN DEL PROYECTO:

Pablo Bárcenas Gutiérrez, Director del Área de Modernización y Calidad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Juan Ignacio Martín Castilla, Profesor Ayudante del Departamento de Contabilidad y Organización de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Juan Torrubiano, Director del Grupo Galgano.

EDITA: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica

NIPO: 326-05-049-0

Depósito legal: BI-2.075-05

Imprime: GRAFO, S.A.

1. - INTRODUCCIÓN	9
2. - CARACTERÍSTICAS DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO LOCAL	11
2.1.- Dispersión del conocimiento local	12
2.2.- Predominio del conocimiento experto	13
2.3.- Hacia un nuevo conocimiento público local	14
3. - LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y SU UTILIDAD PARA LAS ENTIDADES LOCALES	17
3.1.- Administración electrónica	20
3.2.- Mejora de los servicios municipales	21
3.3.- Mejores prácticas y procesos	22
3.4.- Liderazgo y toma de decisiones	23
3.5.- Incremento de la satisfacción del ciudadano	23
3.6.- Diferenciación en la prestación de servicios	24
3.7.- Innovación	25
3.8.- Colaboración metropolitana	26
3.9.- Aprendizaje corporativo	27
3.10.- Capital intelectual	31
3.10.1 .- <i>Capital social</i>	31
3.10.2. - <i>Capital humano</i>	31
3.10.3. - <i>Capital estructural</i>	33
4. - EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN ENTIDADES LOCALES	33
4.1.- Visión general de la gestión del conocimiento en las Administraciones locales españolas	33
4.2.- Experiencias en el Reino Unido	35
4.3.- Experiencias en Alemania	36
4.4.- Ciudades digitales y ciudades del conocimiento	36
5.- IMPLANTACIÓN DE INICIATIVAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN ENTIDADES LOCALES	41
5.1.- Visión de la gestión del conocimiento en el ámbito local	43
5.2.- Creación de un grupo de trabajo de gestión del conocimiento	45
5.3. - Elaboración de un mapa de conocimiento	46
5.4. - Desarrollo de políticas concretas	49

5.5. - Definición de directrices de capital intelectual	50
6.- CASOS PRÁCTICOS EN LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS	53
6.1.- La experiencia del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat	
6.1.1 .- <i>Introducción. Algunos conceptos</i>	53
6.1.2 .- <i>Enfoque de la gestión del conocimiento en el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat</i>	54
6.1.3 .- <i>Aplicación de la gestión del conocimiento: el radar</i>	55
6.1.4 .- <i>Lecciones aprendidas</i>	60
6.2.- La experiencia del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón	60
6.2.1.- <i>Foro Pozuelo Gestión del Conocimiento</i>	61
6.2.2.- <i>Revista Panorama Económico</i>	62
6.2.3.- <i>Observatorio Económico Permanente</i>	64
6.3.- La experiencia del Ayuntamiento de Sabadell	65
6.3.1.- <i>Aspectos generales</i>	65
6.3.2.- <i>Grupos de trabajadores auto-organizados</i>	66
6.3.3.- <i>Las redes internas y la gestión del conocimiento</i>	69
6.3.4.- <i>Proyecto de gestión de las redes internas</i>	71
6.3.5.- <i>Evolución y futuro del proyecto</i>	73
6.4.- La experiencia del Ayuntamiento de Vitoria	74
6.4.1.- <i>Antecedentes</i>	74
6.4.2.- <i>Objetivos del proyecto</i>	74
6.4.3.- <i>Desarrollo</i>	76
6.4.4.- <i>Evaluación</i>	77
6.4.5.- <i>Conclusiones</i>	78
7.- BIBLIOGRAFÍA	81

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Percepciones del sector público en el uso de la gestión del conocimiento	11
Tabla 2. Tipos de conocimiento relevantes para las políticas públicas	14
Tabla 3. Objetivos de la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas	18
Tabla 4. Conocimiento arraigado en los componentes del capital intelectual	28

TABLA 5. Modelo de capital intelectual para el sector público	28
TABLA 6. Factores de éxito y beneficios de las ciudades del conocimiento	38
TABLA 7. Experiencias de ciudades del conocimiento y ciudades digitales	39
TABLA 8. La gestión del conocimiento en una actividad operativa concreta	41
TABLA 9. Fuentes de generación de conocimiento	46
TABLA 10. Tipología de clasificación del conocimiento operativo	48
TABLA 11. Acciones orientadas a la gestión del conocimiento	50
TABLA 12. Contenidos de información y conocimiento del radar del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat	57
TABLA 13. Grupos de interés en el Ayuntamiento de Sabadell	66
TABLA 14. Unidades administrativas de segundo nivel	68
TABLA 15. Valoración de objetivos y contenidos de la experiencia de narrativas del Ayuntamiento de Vitoria	77
TABLA 16. Respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	78

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. - Triada conceptual: Aprendizaje organizativo, dirección del conocimiento y capital intelectual	18
FIGURA 2. - Utilidad de la gestión del conocimiento para los entes locales	19
FIGURA 3. - Gestión del conocimiento y competitividad de las ciudades	24
FIGURA 4. - Modelo general de capital intelectual para las ciudades	30
FIGURA 5. - Modelo específico de capital intelectual para las ciudades	30
FIGURA 6. - Organización hipertexto en una entidad local	32
FIGURA 7. - Infraestructura de la arquitectura del conocimiento tácito	36
FIGURA 8. - Concepto de ciudad del conocimiento	37
FIGURA 9. - Fases en la implantación de iniciativas de gestión del conocimiento	42

FIGURA 10.- Elementos de la gestión del conocimiento en la Administración Pública	43
FIGURA 11.- Gestión del conocimiento en el Ayuntamiento de Esplugues del Llobregat	54
FIGURA 12.- Radar de la gestión del conocimiento en el Ayuntamiento de Esplugues del Llobregat	56
FIGURA 13.- Intranet Corporativa del Ayuntamiento de Sabadell ...	72
FIGURA 14.- Herramienta colaborativa de gestión de proyectos ...	72

La gestión del conocimiento se ha convertido en un recurso competitivo para la mejora de los servicios de las entidades locales. Una corporación municipal que puede identificar todo el conocimiento disponible dentro de sus límites y ponerlo a disposición de sus empleados disfrutará de una gran ventaja frente a otras organizaciones. Por ello, en los últimos tiempos han proliferado diversas iniciativas de gestión del conocimiento en el ámbito local que tratan de responder con celeridad y eficacia a los nuevos desafíos del servicio público.

Este documento pretende ofrecer una serie de orientaciones generales para la implantación de programas municipales de gestión del conocimiento. Cada una de estas directrices está basada en las experiencias concretas desarrolladas por algunos ayuntamientos. La elaboración de las mismas tiene como finalidad poner de manifiesto el potencial de la gestión del conocimiento en la definición de buenas prácticas, el incremento de la satisfacción de la ciudadanía, el fomento de la innovación y el aprendizaje y el desarrollo del capital intelectual público.

Resulta evidente que las administraciones locales utilizan en el ejercicio de sus funciones distintos recursos productivos: capital financiero, maquinaria, materias primas, capital humano y conocimiento. Estos dos últimos tipos de recursos son los que los entes locales utilizan con mayor intensidad. Precisamente por el hecho de que los entes municipales "saben cómo hacer las cosas", su mayor capital reside en las personas que los forman y los conocimientos que atesoran. De esta manera, la plena integración de las Administraciones Locales en la Sociedad del Conocimiento hace necesario que se optimicen los procesos por los que se capta, genera, demanda y distribuye el conocimiento del que disponen.

Tradicionalmente, las entidades públicas no han realizado esfuerzos sistemáticos de medición y registro del conocimiento que poseen (BOSSI, FUERTES y SERRANO, 2001). Por ello, la gestión del conocimiento ha sido siempre un tema pendiente en la agenda de la modernización administrativa.

Ésta es una razón adicional para que los entes locales hagan de la misma una actividad clave para elevar los estándares de servicio público prove-

chando las oportunidades que se derivan de compartir la información de distintos agentes y maximizando las ventajas de la colaboración (MACKAY and HOWES, 2005).

En este sentido, el establecimiento de modelos integrales de gestión del conocimiento en las entidades locales debe servir para demostrar cómo los activos intangibles determinan la mejora de la calidad en el servicio al ciudadano y la excelencia en la gestión.

Es evidente que los activos intangibles que generan valor para la organización son todos aquellos que están relacionados de una u otra forma con las acciones y procesos de captación, estructuración y transmisión del conocimiento¹. La gestión de estas acciones y procesos resulta imprescindible para que los servicios públicos funcionen de forma inteligente.

La formación de funcionarios públicos expertos mediante programas, cualificaciones, certificaciones y exámenes es una primera forma de gestión del conocimiento que tiene como objetivo el fomento de competencias personales. Estas competencias pretenden lograr los máximos niveles de satisfacción del interés colectivo y de adecuación en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, las prácticas de gestión del conocimiento no deben limitarse a los programas formativos. Su enfoque debe ser amplio y omnicompreensivo, extendiendo su influencia a la actividad diaria de cada departamento, agencia o individuo.

¹Gestionar el conocimiento en sí mismo es imposible. Sólo las acciones y procesos relacionados con el conocimiento pueden ser gestionados (WITG, 2002).

El conocimiento es la actual "divisa" de las políticas públicas (ADAMS, 2004). Desde un punto de vista general puede ser definido como la información contextualizada con valor para el poseedor de la misma que le habilita para actuar. Está formado por hechos, ideas y valores que integrados de una determinada forma orientan sobre lo que hay que hacer. En definitiva puede decirse que el conocimiento crea significados que guían la acción.

El conocimiento organizativo ha sido considerado tradicionalmente más importante en el sector público que en el sector privado. En las Administraciones Públicas el repositorio clave de información era el empleado. La experiencia de las personas se valoraba especialmente al ofrecer una visión precisa para superar los problemas concretos.

Esta circunstancia se ha agudizado en la actualidad al acentuarse las limitaciones presupuestarias e incrementarse el número de directivos públicos que son captados por el sector privado. El desarrollo estratégico del conocimiento organizativo es la única opción que permite a las organizaciones públicas prestar más servicios con menos recursos.

Esta aseveración parece ser corroborada por un estudio del año 2000 de Mc Adam y Reid que sostienen que la gestión del conocimiento está más

TABLA 1. Percepciones del Sector Público en el uso de la gestión del conocimiento

FASE	COMPARACIÓN
Construcción del conocimiento	El énfasis en incrementar la eficiencia y reducir costes favorece la construcción social del conocimiento en el sector público
Formalización del conocimiento	El sector público depende en mayor medida de la formalización del conocimiento realizada por las personas
Diseminación del conocimiento	Las organizaciones públicas creen que las personas son el principal vehículo de difusión del conocimiento
Uso del conocimiento	Las organizaciones públicas utilizan en mayor medida la gestión del conocimiento como instrumento para reducir costes y mejorar la eficiencia y la calidad

FUENTE: *Mc Adam y Reid, 2000*

desarrollada como política organizativa en el sector público que en el sector privado. Estos autores establecen diferencias entre ambos sectores en las fases de construcción, formalización, diseminación y uso del conocimiento (ver Tabla 1).

El conocimiento en la esfera pública no tiene, en consecuencia, un significado abstracto, sino que es el principal factor de producción. Se caracteriza por dos rasgos diferenciales básicos: la dispersión y el predominio del conocimiento experto.

2.1. La dispersión del conocimiento local

En las Administraciones locales existen múltiples fuentes de conocimiento: leyes, comentarios a leyes, regulaciones específicas, precedentes, documentos referidos a un caso, etc. Estas fuentes prevalecen en distintos lugares y en distintas formas o representaciones, presentando también distintos niveles de formalidad y múltiples vínculos. La toma de decisiones basada en el rigor y en la transparencia requiere que esta información sea filtrada en un marco coherente.

Sin embargo, la práctica diaria demuestra que las corporaciones locales no realizan el mejor almacenamiento posible de la información con vistas a la integración de sistemas que satisfagan los intereses de un entorno administrativo complejo. El conocimiento explícito relevante para una tarea específica o decisión está diseminado en una gran cantidad de documentos, impresos, textos legislativos, etc. Las lecciones aprendidas están incluidas en distintos contenedores de conocimiento, desde la memoria personal hasta el papel y los sistemas electrónicos.

Como consecuencia de ello surgen silos organizativos aislados, vinculados a una diversidad de tecnologías a veces incompatibles entre sí, que no están asociados a un entorno y a una experiencia que permita su transformación en conocimiento directamente utilizable interna y externamente (BARRERO y CRIADO, 2004).

En la mayoría de las ocasiones la información esta dispersa en distintas unidades administrativas y consideraciones técnicas pueden hacer aconsejable la utilización de distintos soportes de generación y almacenamiento. Incluso los mecanismos para capturar las mejores prácticas están descoordinados y no contextualizados. El resultado de todo ello es que las entidades

locales no están orientadas al conocimiento y se convierten en administraciones autoreferenciales.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de integrar la gestión del conocimiento en el trabajo diario. Para ello hay que propiciar un almacenamiento contextualizado de la información en una estructura orientada a los procesos que ofrezca proactivamente el conocimiento necesario para desarrollar las tareas (PAPAVASSILIOU, NTIOUDIS, ABECKER y MENTZAS, 2003).

Pese al hecho cierto de que los entes locales poseen vastas cantidades de conocimiento, el carácter jerárquico y burocrático de los departamentos municipales hace que resulte arduo poner en común el saber que atesoran. En estas circunstancias, se hace cada vez más evidente que la habilidad de usar el conocimiento de forma efectiva y creativa es más valiosa que la capacidad de almacenamiento del mismo. Por ello es preciso que el conocimiento público local sea organizado de tal modo que promueva la inteligencia acerca de los ciudadanos, proveedores de servicios y grupos de interés.

2.2. Predominio del conocimiento experto

Las formas democráticas de gobierno que combinan la actuación a corto y a largo plazo crean las condiciones para el desarrollo de un conocimiento administrativo basado en el saber experto y en las orientaciones de los órganos representativos. Esta circunstancia determina la prevalencia en el management público de información centralizada e instrumental controlada por gestores y expertos funcionales (ADAMS, 2004). En muchas ocasiones este conocimiento experto está desvinculado de la experiencia práctica.

Es bien conocido también que las Administraciones Públicas operan con instrumentos estructurados en valores expertos y conocimiento racional y ordenado. Sin embargo, si se acepta que el conocimiento se construye socialmente es inexorable admitir que el saber experto es sólo una de las formas de conocimiento.

Resulta indudable que los funcionarios locales deben poseer conocimientos expertos y colaborar con especialistas que tengan conocimientos avanzados en determinadas materias. Pero al mismo tiempo es imprescindible implicar a los grupos de interés y a la sociedad en el proceso de captación y desarrollo del conocimiento. Sólo así es posible evitar la consolidación de

unas entidades locales en permanente estado de transitoriedad en las que los flujos de conocimiento corporativo se pierden de forma alarmante.

TABLA 2. Tipos de conocimiento relevantes para las políticas públicas

ÁMBITO DE CONOCIMIENTO	CARACTERÍSTICAS	MANIFESTACIÓN INSTITUCIONAL
PÚBLICO	Valores y actitudes políticas	Elecciones, sondeos
POLÍTICO	Democracia representativa	Partidos, asambleas legislativas
LÍDERES DE OPINIÓN	Movilización de ideas	Medios, grupos de presión
GRUPOS DE INTERÉS	Representación de intereses	Mesas redondas, asociaciones
MEDIOS	Movilización de ideas	Prensa, radio, TV, web
EXPERTO	Pericia funcional	Programas, informes, gabinetes
LOCAL	Situación y tácito	Espacios y lugares

FUENTE: Adams, 2004

La Tabla número 2 recoge de forma sintética los tipos de conocimiento relevantes para la formulación y desarrollo de las políticas públicas.

El conocimiento local determina la forma de planificación, organización, financiación y prestación de los servicios públicos. La formación de este tipo de conocimiento implica analizar los siguientes aspectos:

- Experiencias de la gente en la comunidad.
- Interacción de capital económico, social, humano y natural.
- Sostenibilidad de la comunidad a largo plazo.
- Formas de vinculación y diversidad de la comunidad.
- Tendencias demográficas a largo plazo.
- Recursos naturales de la comunidad.
- Distribución de confianza.
- Innovación.

2.3 Hacia un nuevo conocimiento público local

De esta manera, el nuevo conocimiento público local debe aunar el elemento temporal y el elemento espacial de la gestión del conocimiento. Esta nueva perspectiva supone una reformulación del papel de las instituciones municipales y de su capacidad de ser el centro de gravedad del conocimiento de la comunidad de propósito local general.

El liderazgo de la gestión del conocimiento en la Administración Pública local debe estar compartido entre los propios funcionarios públicos y los grupos de interés. En este sentido la formación de redes que vinculen a agentes públicos y privados representa una alternativa esencial en la búsqueda de otras formas de conocimiento utilizable.

No se puede olvidar tampoco que la efectividad de los servicios públicos depende también de la adquisición de un repertorio de conocimiento tácito integrado por estructuras de conocimiento, mapas cognitivos y modelos mentales. Por esta razón es preciso realzar la necesidad de que los directivos públicos gestionen ese "conocimiento difuso" que puede ser esencial para la mejora continua.

3. - LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y SU UTILIDAD EN LAS ENTIDADES LOCALES

Desde un punto de vista general puede decirse que la gestión del conocimiento hace referencia a un conjunto de actividades encaminadas al desarrollo y control del conocimiento que permite cumplir los objetivos de la organización (VAN DER SPEK, 1994). Gestionar el conocimiento implica por lo tanto "identificar y analizar el conocimiento disponible en una organización, planificar inteligentemente y controlar las acciones dirigidas a obtener la información de la que se carece" (CEVALSI, 2001). El desarrollo, retención y acceso sistemático a la gran cantidad de conocimiento que almacenan las organizaciones es por lo tanto una actividad fundamental. Y ello se debe a que en esencia la gestión del conocimiento consiste en implantar estrategias dirigidas a "proporcionar el conocimiento adecuado a las personas adecuadas en el momento y formato adecuados".

En cualquier organización, la gestión del conocimiento, como intento sistemático y organizado de utilizar el conocimiento para proporcionar servicios y mejorar el rendimiento, persigue unos objetivos generales. Estos objetivos son los siguientes:

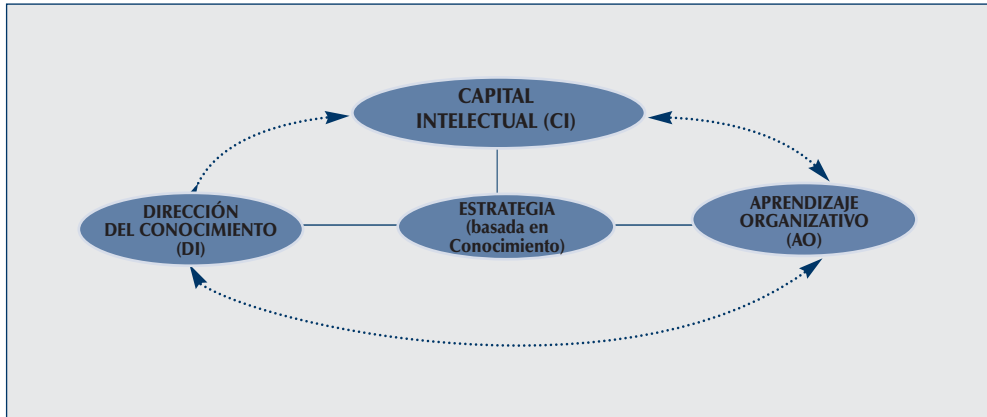
- Mejorar la eficacia
- Mejorar la efectividad
- Mantener a la organización actualizada
- Responder a las necesidades de los grupos de interés
- Responder a las necesidades de los usuarios
- Promover cambios
- Mejorar la toma de decisiones
- Mejorar la calidad

Es importante tener en cuenta que la gestión del conocimiento es, junto con el aprendizaje organizativo y el capital intelectual, uno de los conceptos básicos que integran el ciclo estratégico de los activos intangibles de las organizaciones (BUENO, 2002).

Así, mientras el aprendizaje organizativo supone la memorización y la transformación de información en conocimiento, la gestión del conocimiento hace referencia a la forma de generar y difundir el conocimiento entre los

miembros de la organización. Finalmente, el capital intelectual alude a la necesidad de dar "cuenta y razón" de los activos intangibles poseídos por la organización (ver Figura 1).

Figura 1. Tríada conceptual: aprendizaje organizativo, dirección del conocimiento y capital intelectual



La gestión del conocimiento ha adquirido también un papel central en el funcionamiento eficaz de las Administraciones Públicas. Su utilización proporciona notables beneficios que favorecen el progreso de la sociedad mediante la colaboración inteligente de personas e instituciones encaminada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los objetivos de la gestión del conocimiento en las administraciones públicas aparecen recogidos en la Tabla 3.

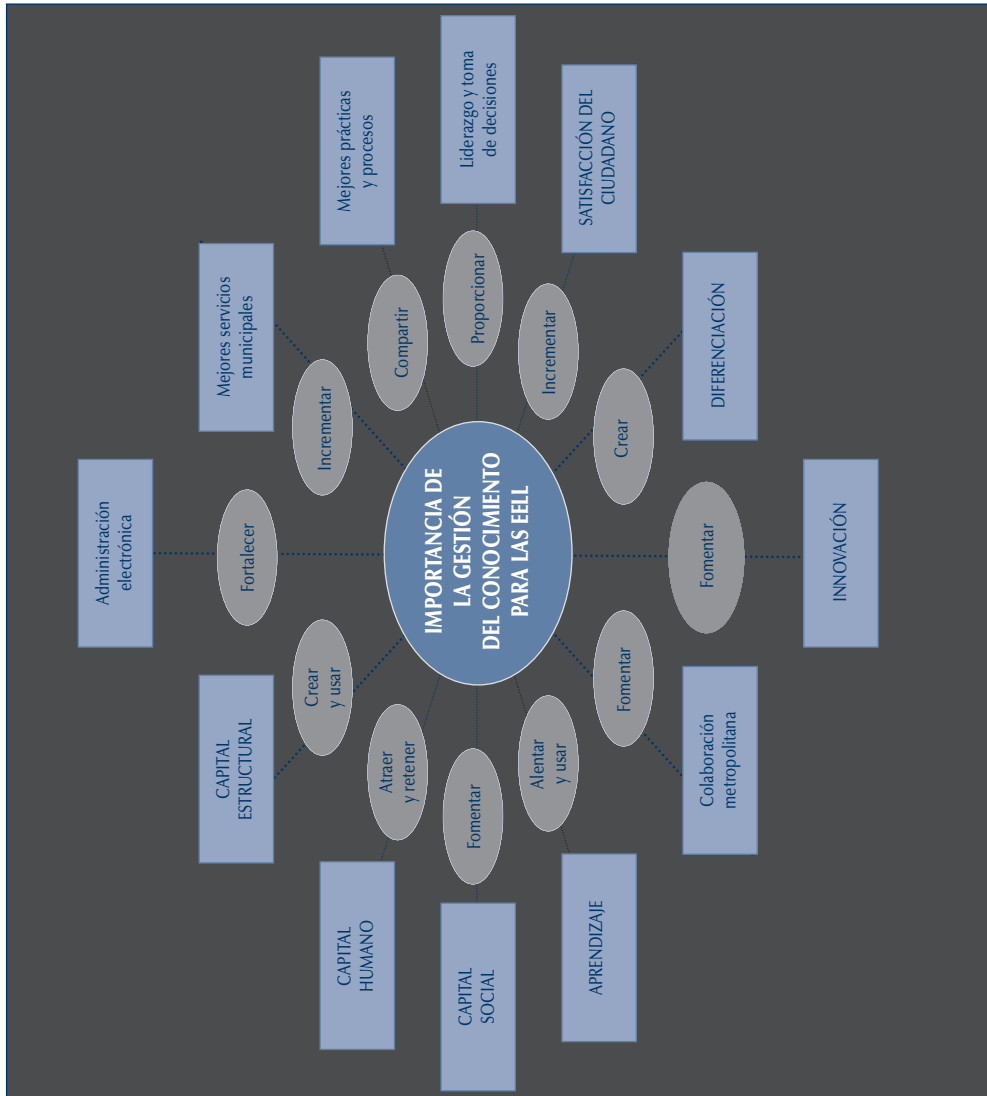
TABLA 3. *Objetivos de la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas*

OBJETIVOS	DESCRIPCIÓN
SERVICIOS PÚBLICOS EFECTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> – Encauzar los asuntos de forma eficaz y en los plazos establecidos. – Consumo mínimo de recursos. – Afrontar desafíos y catástrofes inesperadas.
SEGURIDAD, JUSTICIA Y ESTABILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> – Preparar a los ciudadanos, agencias públicas y organizaciones para ser socios en los procesos de definición, planificación y ejecución de acciones públicas.
MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA	<ul style="list-style-type: none"> – Construcción, mantenimiento y distribución del capital intelectual público.
CRECIMIENTO ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> – Hacer de los ciudadanos trabajadores del Conocimiento.

FUENTE: *Wig, 2002*

La utilidad de la gestión del conocimiento para los municipios resulta en principio evidente. Parece obvio que las entidades locales deben difundir el saber que poseen para incrementar su capacidad de aprendizaje e innovación. Sin embargo es preciso detallar las aplicaciones concretas de la gestión del conocimiento que redundan en una mejora continua de los servicios públicos locales. La Figura 2 representa algunas de estas aplicaciones concretas:

Figura 2. Utilidad de la gestión del conocimiento para los Entes Locales



FUENTE: .

Como puede observarse las áreas de aplicación de la gestión del conocimiento de mayor interés para los municipios y provincias son las siguientes:

- Administración electrónica.
- Mejora de los servicios municipales.
- Mejores prácticas y procesos.
- Liderazgo y toma de decisiones.
- Incremento de la satisfacción del ciudadano.
- Diferenciación en la prestación de servicios.
- Innovación.
- Colaboración metropolitana.
- Aprendizaje corporativo.
- Capital social.
- Capital humano.
- Capital estructural.

Cada una de estas áreas se analiza con mayor detalle a continuación.

3.1. Administración electrónica

La gestión del conocimiento presenta una doble utilidad para la implantación del *e-government* en las administraciones locales. Por una parte, las infraestructuras tecnológicas hacen posible que los ciudadanos accedan de forma directa a los servicios que necesitan. Al mismo tiempo las herramientas de gestión del conocimiento pueden hacer posible la formación de redes de funcionarios expertos que puedan añadir valor a la satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

La Administración electrónica desempeña un papel muy relevante en el fomento de la democracia local. Como es sabido, los servicios telemáticos no son sino una forma de prestar a través de Internet los servicios que convencionalmente prestan los entes locales. Sin embargo, pueden convertirse en un ejemplo de servicio público local excelente por sus efectos de simplificación, reducción administrativa y disminución de tiempos y procesos.

Uno de los medios utilizados con mayor frecuencia para medir la eficacia del *e-government* ha consistido en contabilizar los sistemas de gestión

del conocimiento empleados en la prestación de servicios estratégicos al ciudadano.

En un futuro próximo se espera que los ayuntamientos presten el 25 por ciento de sus servicios por medios electrónicos (CLARKE, 2001). Estos servicios han de estar orientados a los usuarios, lo cual implica situar al ciudadano en el centro de todos los procesos de información, trámites y participación. Si se quiere que los entes locales presten un servicio integral es necesario que se conviertan en administraciones activas 24 horas diarias y 7 días a la semana (24 x 7).

La gestión del conocimiento puede contribuir de forma decisiva a esta disponibilidad permanente mediante la integración de los interfaces utilizados para proveer los servicios en los portales de las administraciones locales.

3.2. Mejora de los servicios

La gestión del conocimiento se ha convertido en una nueva responsabilidad de las administraciones locales que tiene como objetivo incrementar la efectividad de los servicios públicos y mejorar la sociedad a la que se sirve. En la actualidad se acepta unánimemente que el objetivo de cualquier estrategia de gestión del conocimiento debe ser mejorar el nivel de servicio y la eficiencia con el que es prestado. Los entes locales no constituyen una excepción a esta regla: la gestión del conocimiento se implementa en las organizaciones públicas fundamentalmente para proporcionar servicios.

Es importante tener en cuenta que los procesos a través de los cuales se prestan los servicios públicos son un instrumento para satisfacer las necesidades y expectativas del ciudadano que permiten simultáneamente mejorar el desempeño global de la organización. Por esta razón debe considerarse que la mejora continua de los servicios públicos requiere una sintonía entre la calidad del servicio percibida por los ciudadanos y la calidad percibida por los recursos humanos de las corporaciones locales.

En esencia, la efectividad de los servicios públicos se ubica en un contexto organizativo caracterizado por una multiplicidad de objetivos derivados de diversos intereses, valores y creencias.

De esta manera, la capacidad de los servicios de dar respuesta a las necesidades colectivas puede valorarse tanto a través de indicadores objetivos de calidad de los servicios, como de indicadores subjetivos que midan la satisfacción experimentada.

La relevancia del servicio público, entendida como la importancia y la calidad en la prestación percibida por los usuarios, sólo puede asegurarse a través de la renovación continua de la base de conocimiento de las administraciones locales. Como consecuencia de ello, los empleados deben disponer de forma permanente de un conocimiento actualizado de su actividad esencial para proporcionar servicios de forma eficaz.

Es indudable que las corporaciones locales han realizado un esfuerzo importante en la modernización y mejora de su gestión interna con el fin de mejorar los servicios ofrecidos e incrementar la satisfacción del ciudadano. Desde este punto de vista, la interconexión de los flujos de conocimiento derivados de la experiencia adquirida puede facilitar la mejora continua de los servicios municipales. Esta mejora de la calidad puede verse acompañada de reducción de costes y riesgos derivados de la prestación de los servicios.

3.3. Mejores prácticas y procesos

La divulgación de las mejores prácticas en la prestación de servicios municipales es una de las principales aplicaciones de la gestión del conocimiento. La definición de mejores prácticas supone en definitiva buscar continuamente las mejores formas de hacer las cosas. Si los entes locales comparten las experiencias más exitosas que han desarrollado se produce un aprendizaje colectivo del que se benefician los usuarios de los servicios públicos.

La reutilización del conocimiento relativo a las mejores prácticas permite definir indicadores internos y externos y orientar el comportamiento de los nuevos empleados municipales.

La gestión del conocimiento basada en la colaboración más allá de los límites de los departamentos locales es esencial para la mejora de los procesos. De ahí la importancia del papel de los ayuntamientos en la creación de comunidades de prácticas que superen el fraccionamiento departamental y los límites de las organizaciones. Estas comunidades son elementos clave en la creación y socialización de las mejores prácticas.

No puede olvidarse que la instauración de una cultura orientada a la identificación y recopilación de las mejores prácticas propicia que los empleados públicos asuman un compromiso con la mejora continua y proporcionen servicios de calidad superior a los ciudadanos.

3.4. Liderazgo y toma de decisiones

Los nuevos desafíos que afronta la Administración Pública hacen necesario incrementar la disponibilidad de la información necesaria para la toma de decisiones correctas. Por esta razón es preciso integrar el conocimiento en los procesos de decisión concediendo algún tipo de participación en los mismos a los grupos de interés. La difusión del conocimiento tiene también repercusiones evidentes sobre el liderazgo, ya que permite alinear la misión y visión de la organización.

3.5. Incremento de la satisfacción del ciudadano

La mejora continua de los entes locales requiere en gran medida hacer del ciudadano el centro de la acción administrativa. Desde esta perspectiva, resulta imprescindible incrementar los esfuerzos para mejorar el conocimiento del administrado como cliente. En este sentido, la gestión de la información sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos permite mejorar los resultados de las políticas municipales.

3.6. Diferenciación

Como se ha señalado con anterioridad, las corporaciones que saben sacar el máximo rendimiento del conocimiento que atesoran gozan de una situación ventajosa frente a otras organizaciones. En el ámbito municipal, la inteligencia organizativa centrada en las necesidades del ciudadano puede originar una superioridad de conocimientos que diferencia favorablemente los servicios locales. Esta diferenciación incrementa el valor de dichos servicios facilitando la consecución de los objetivos organizativos.

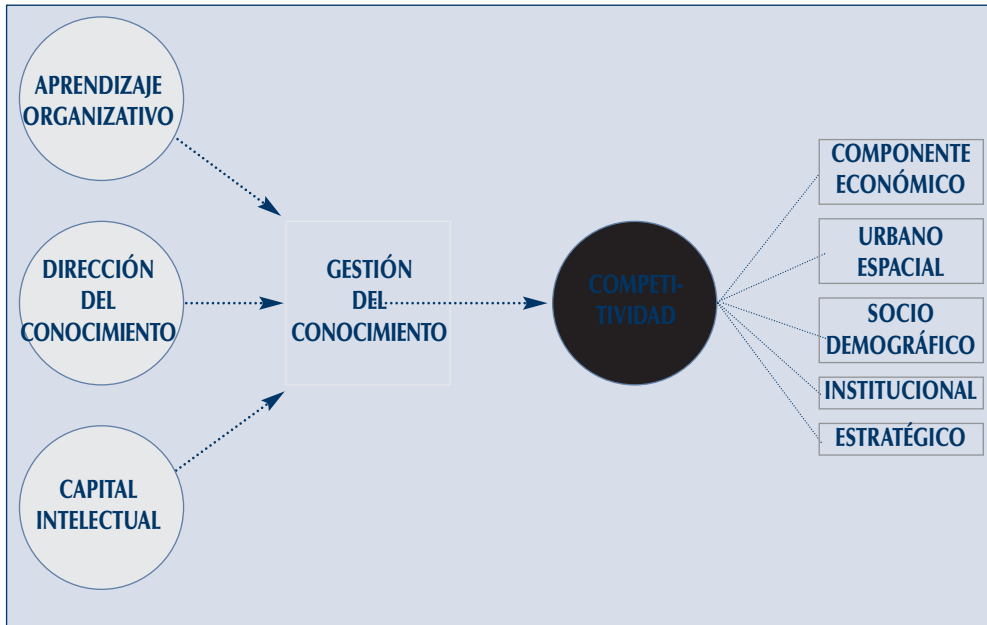
La diferenciación de los servicios de las administraciones locales plantea la cuestión de si las ciudades compiten realmente entre sí. En principio puede decirse que las entidades locales no compiten como lo hacen los países o las empresas multinacionales con el comercio mundial (SANGUINO, 2005).

Sin embargo, sí puede decirse que lo hacen en la atracción de turistas e inversiones, en la captación de recursos públicos, en la generación de empleo, en la ubicación de centros de decisión y en la celebración de eventos internacionales.

Desde este punto de vista cabe considerar que si los municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades gestionan el conocimiento consiguen una ventaja competitiva de tipo dinámico.

SANGUINO (2005) ha formulado un modelo teórico que evidencia la existencia de una asociación positiva entre la utilización de técnicas de gestión del conocimiento (aprendizaje organizativo, dirección del conocimiento y capital intelectual) por parte de los ayuntamientos y la competitividad de las ciudades. Este modelo se resume en la Figura 3.

Figura 3. Gestión del Conocimiento y competitividad de las ciudades



FUENTE: Sanguino, 2005.

3.7. Innovación

La mayor accesibilidad al conocimiento incrementa exponencialmente la posibilidad de capitalizar las ideas novedosas que resultan de interés para

la función pública local. Por ello la difusión del conocimiento municipal en redes electrónicas y sociales debe ser considerada como una opción viable para el desarrollo de nuevos servicios.

3.8. Colaboración metropolitana

Como señala WILLCOCKS (2002) las Administraciones Públicas se han convertido en "organizaciones sin fronteras". La eficacia en la prestación de los servicios es fundamentalmente una eficacia inter-organizativa. Debido a ello el intercambio de conocimiento explícito y tácito entre los entes locales redundan en una notoria mejora de los servicios que prestan.

Desde esta perspectiva, el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos (MAP, 2004) y el Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España (MAP, 2005) destacan la importancia de la colaboración y coordinación en el sistema reticular de las administraciones locales españolas, en el que el municipio tiene el carácter de nodo principal. La conectividad del conocimiento de los municipios, los entes intermedios locales, y los entes locales intermunicipales de carácter voluntario constituye un hito decisivo en la prestación de servicios públicos de excelencia.

La necesidad de establecer comunicación con otras organizaciones es por lo tanto uno de los principales desafíos de las autoridades locales. De ahí la importancia de compartir el conocimiento a través de consorcios estratégicos en los que participen ayuntamientos, representantes del sistema de salud, miembros de la policía y de los servicios de transporte, organizaciones no lucrativas y grupos comunitarios.

Los representantes de estas organizaciones con trayectorias, agendas y capacidades diferentes deben compartir el conocimiento en un ambiente de confianza. Esta confianza propicia que los empleados locales exterioricen su comportamiento no declarado. De esta manera se ponen en común los silos organizativos de conocimiento.

Dentro de la colaboración metropolitana hay que hacer referencia también a la formación de redes de ciudades que trabajan juntas para definir problemas y llegar a soluciones en base a una experiencia compartida. Este tipo de colaboración permite detectar ventajas competitivas y factores de éxito de los municipios.

La colaboración en red es, por lo tanto, una de las principales formas de coordinación estratégica en el sector público local. Sus beneficios se evidencian a través de la aparición de ventajas derivadas de la colaboración que se concretan en relaciones basadas en la confianza. Un gran número de ejemplos de consorcios públicos para la regeneración urbana, actividades de policía, educación, vivienda, salud y protección social ponen de manifiesto las oportunidades que brinda la gestión del conocimiento para compartir información, mejorar la comunicación, promover el entendimiento de los agentes sociales y evitar duplicidades.

3.9. Aprendizaje

La implantación de programas de gestión de conocimiento es uno de los rasgos característicos de la llamada "Administración Inteligente" (MARTÍN CASTILLA, 2004). La Administración inteligente o Administración que aprende se caracteriza porque propicia las oportunidades para que los individuos y los grupos pongan el conocimiento en acción.

Los entes locales deben por lo tanto movilizar el conocimiento y recomponer el aprendizaje para hacer frente a los retos del entorno y mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos.

MARTÍN CASTILLA (2004) señala en este sentido que los diferentes entornos sectoriales realizan demandas de conocimiento diversas a la Administración inteligente. Así por ejemplo el entorno económico reclama estrategias basadas en el conocimiento como única fuente de calidad de los servicios. El entorno político hace necesaria la colaboración competitiva y la difusión del conocimiento. El entorno tecnológico por su parte propicia la gestión telemática de documentos. Lógicamente el entorno social requiere niveles de complejidad e interdependencia característicos de la Sociedad del Conocimiento. Por último, el entorno cultural propugna la consolidación de una Administración Relacional basada en el saber.

En definitiva, los municipios deben ser innovadores y capaces de aprender. Para ello deben comunicar sus objetivos y resultados, compararse con otras entidades y crear redes regionales, nacionales e internacionales para lograr el aprendizaje (PRÖHL, 2003).

La formación continua de los empleados se perfila también como una herramienta básica para mantener su capacitación y facilitar el aprendizaje permanente.

No obstante, no puede olvidarse que el aprendizaje organizativo es algo más que la agregación del aprendizaje de los individuos. Los entes locales deben aprender de la experiencia y realizar asociaciones entre acciones presentes y pasadas.

Cada vez es mayor el número de ciudades pertenecientes a economías desarrolladas que están haciendo girar sus estrategias alrededor del aprendizaje. En definitiva una ciudad que aprende es una ciudad:

- Que resuelve sistemáticamente sus conflictos.
- Experimenta nuevos enfoques.
- Aprovecha su experiencia pasada para aprender.
- Aprende de la experiencia de otras ciudades.
- Transmite el conocimiento eficaz y rápidamente a lo largo de la ciudad.

3.10. Capital intelectual

Un aspecto esencial del éxito de una sociedad es el conocimiento que los ciudadanos poseen, que se pone a disposición de los funcionarios y arraiga en los activos de capital intelectual que la administración desarrolla internamente y distribuye en el mercado global.

Como es bien sabido, el capital intelectual es "la denominación genérica comúnmente aceptada para designar el valor del conjunto de activos intangibles poseídos por una organización" (BUENO (Dir.); RODRÍGUEZ, MURCIA y CAMACHO, 2003).

La utilidad de la gestión del conocimiento para desarrollar el capital intelectual público local puede percibirse en cada uno de sus componentes. En la actualidad se acepta de forma unánime en la comunidad internacional que el capital intelectual está integrado por tres componentes: el capital humano, el capital estructural y el capital relacional. El capital humano representa el valor de los conocimientos que poseen las personas que componen la organización. El capital estructural es el conocimiento colectivo que propicia el desarrollo de la actividad organizativa. El capital relacional es el conjunto de intangibles derivados de las relaciones que la organización mantiene con el mercado y la sociedad en general. Desde una perspectiva integradora, el capital social puede ser considerado como una modalidad de capital relacional.

La Tabla 4 refleja el conocimiento arraigado en el capital social, humano y estructural de los entes locales.

TABLA 4. *Conocimiento arraigado en los componentes del capital intelectual*

CAPITAL	IDEAS CLAVE	VALORES
CAPITAL SOCIAL	Confianza, reciprocidad, vínculos, mutualidad, identidad, pertenencia, redes, diversidad	Comunidad, inclusión, bienestar
CAPITAL HUMANO	Educación, aprendizaje, habilidades, cualificación, flujos de trabajo	Personas y potencial
CAPITAL ESTRUCTURAL	Cultura, clima social, diseño organizativo, procesos, tecnología	Aprendizaje organizativo

FUENTE: *Elaboración propia con base en Adams, 2004*

En nuestro país el principal intento de definir un modelo de capital intelectual para las Administraciones Públicas ha sido realizado por el Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento (CIC). Esta institución, mediante un proyecto financiado por el Programa Nacional de Fomento de la Innovación Tecnológica, ha diseñado un sistema de creación y gestión del conocimiento y de desarrollo del capital intelectual público que se ha aplicado en la Agencia Tributaria y el Instituto de Estudios Fiscales. Los componentes que integran el modelo aparecen resumidos a continuación:

TABLA 5. *Modelo de capital intelectual para el Sector Público*

CAPITAL HUMANO PÚBLICO	
Valores y actitudes	Compromiso, motivación, satisfacción, flexibilidad, creatividad
Conocimientos	Formación, experiencia
Competencias	Aprendizaje, liderazgo, trabajo en equipo
CAPITAL ORGANIZATIVO PÚBLICO	
Cultura	Homogeneidad, valores, clima laboral, filosofía de servicio
Estructura	Diseño organizativo, desarrollo organizativo
Aprendizaje	Medios, procedimientos, creación y desarrollo del conocimiento, reutilización del conocimiento

²Este sistema de gestión del Conocimiento esta basado en el *Modelo Intellectus* de medición y gestión del capital intelectual elaborado por el CIC.

TABLA 5. Modelo de capital intelectual para el Sector Público (continuación)

Procesos	Planificación de actuaciones, mejora de procesos, coordinación, comunicación externa, alianzas, gestión de la calidad
CAPITAL SOCIAL PÚBLICO	
Solidaridad y cohesión social	Innovación social
Estabilidad social	Ética y transparencia
Conexión social	Relaciones con los ciudadanos, relaciones con los empleados
CAPITAL RELACIONAL PÚBLICO	
Coordinación interdepartamental	Matriz de relaciones
Coordinación autonómica	Matriz de relaciones
Relaciones institucionales	Matriz de relaciones
Relaciones internacionales	Matriz de relaciones
CAPITAL TECNOLÓGICO PÚBLICO	
Esfuerzo en innovación	Gasto en innovación, innovación organizativa, innovación tecnológica, innovación de resultados, personal dedicado a I+D
Dotación tecnológica	Intranet, licencias, parque informático, bases de datos
Propiedad Intelectual	Copyright, marcas

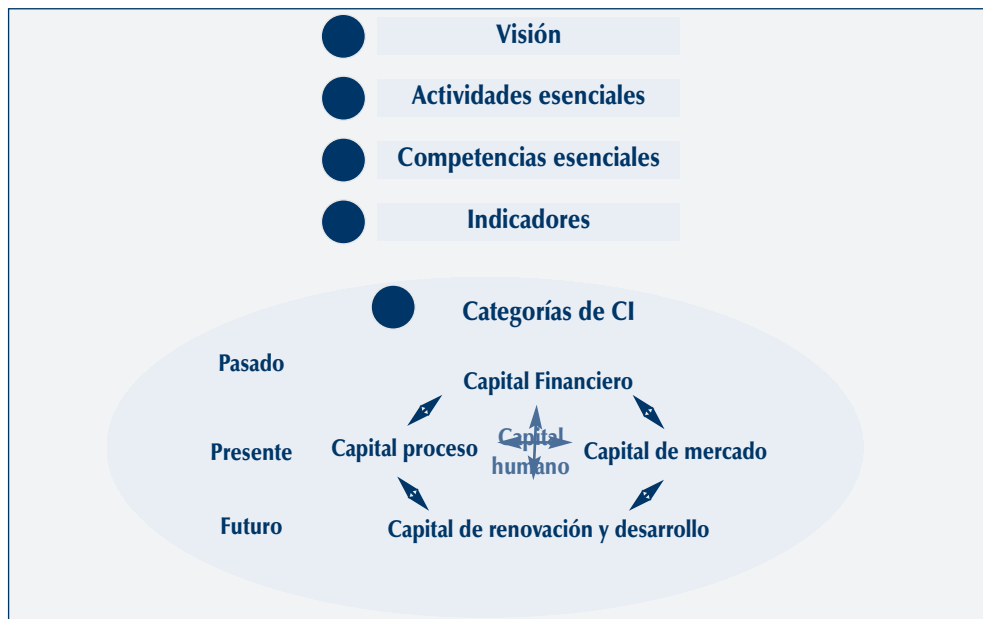
FUENTE: CIC-LADE, 2004

Cabe mencionar también la existencia de modelos y metodologías cuya finalidad principal es medir y gestionar específicamente el capital intelectual de las ciudades. Es el caso del *Cities' Intellectual Capital Benchmarking System* (VIEDMA, 2001) que ha sido aplicado en la ciudad de Mataró. Esta herramienta está basada en el navegador de capital intelectual de la empresa sueca Skandia (EDVINSON y MALONE, 1997). Con este punto de partida, se distingue entre un modelo general y un modelo específico de capital intelectual de las ciudades.

El modelo general (ver Figura 4) supone un enfoque transversal que abarca todas las actividades económicas de la ciudad. Las categorías de capital intelectual que contempla son el capital financiero, el capital humano, el capital de proceso, el capital de mercado y el capital de innovación y desarrollo. Las fases de desarrollo del modelo son visión, actividades esenciales, competencias esenciales e indicadores.

El modelo específico de gestión del capital intelectual de las ciudades implica una perspectiva transversal y se refiere a cada actividad económi-

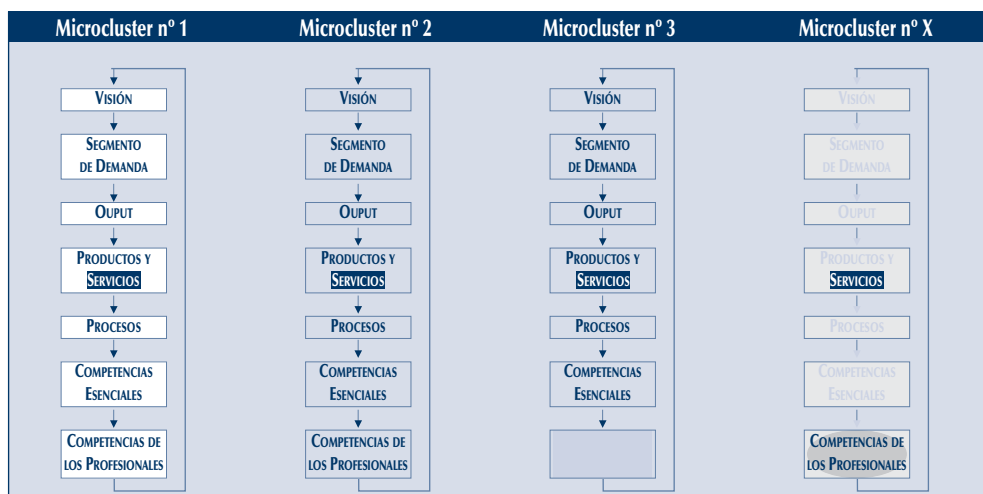
Figura 4. Modelo general de capital intelectual para las ciudades



FUENTE: VIEDMA, 2001.

ca relevante para la ciudad contemplada de forma diferencial. En estos microclusters económicos se analiza la visión, el segmento de demanda, los outputs, los productos o servicios, los procesos, las competencias esenciales y las competencias de los profesionales.

Figura 5. Modelo específico de capital intelectual para las ciudades



FUENTE: VIEDMA, 2001.

El modelo específico permite la comparación de cada microcluster con los microclusters homólogos de las mejores ciudades facilitando el *benchmarking*.

3.10.1. Capital social

Las entidades locales pueden extender sus fronteras organizativas en el tiempo y en el espacio mediante redes que vinculen a los depositarios del conocimiento explícito y tácito con los usuarios del mismo. En definitiva se trata de transferir el conocimiento de los individuos a las organizaciones.

El desarrollo del capital social de los entes locales es, en consecuencia, una variable clave, ya que la calidad de las interacciones entre actores es el mayor activo institucional del que una ciudad puede disponer (MAP, 2005).

La literatura del capital social y de gestión espacial pone de relieve que una de las funciones básicas de los gobiernos locales es la formación de redes.

3.10.2. Capital humano

Una de las principales finalidades de las iniciativas de gestión del conocimiento es capturar y difundir el *know how* y el *know what* de las personas que integran la organización. Las personas son el principal activo para mantener la pericia de las organizaciones locales. De esta manera, la potenciación y distribución racional del saber de las mismas se perfila como uno de los fundamentos de la mejora de los servicios municipales.

La adquisición de estructuras de conocimiento que contribuyan a desarrollar habilidades de aprendizaje y diagnóstico cada vez resulta más necesaria para una dirección pública eficaz (WILLCOCKS, 2002). Desde este punto de vista puede decirse que las técnicas de gestión del conocimiento pueden hacer del directivo local un profesional que contextualiza la información para convertirla en un input generador de valor en la prestación de servicios.

Los programas de formación de directivos públicos deben por lo tanto emplear métodos que vinculen el conocimiento explícito y tácito con experiencias prácticas concretas.

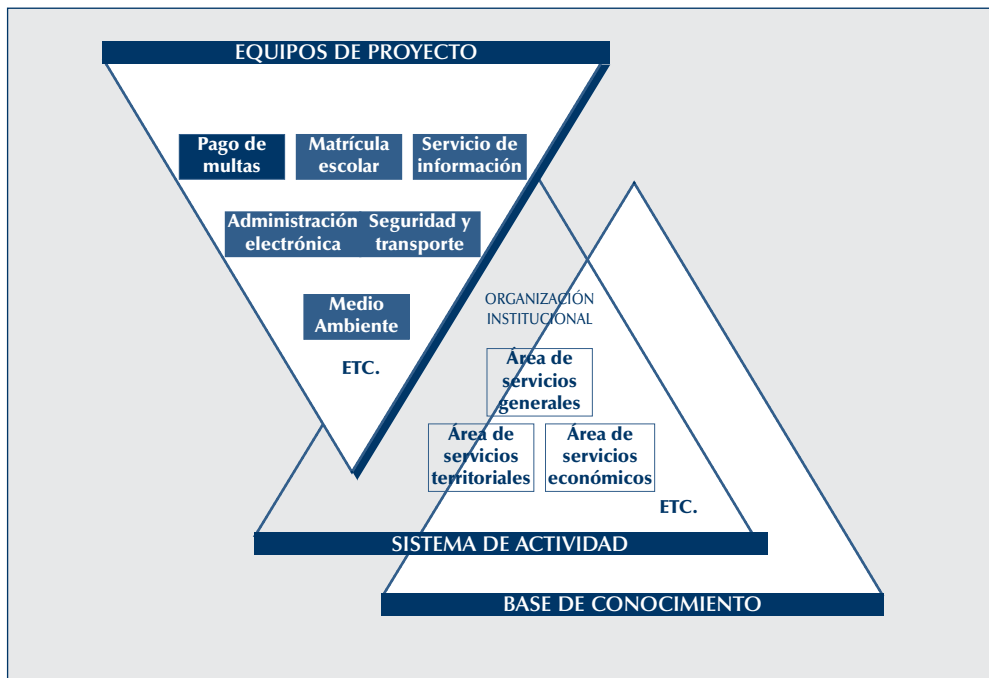
3.10.3. Capital estructural

La gestión de los intangibles de los entes locales permite concretar el capital intelectual en capital estructural u organizativo de las entidades que lo poseen. Por ello las entidades locales que orientan su dirección estratégica hacia la capitalización del conocimiento están fortaleciendo su capital organizativo.

La implantación de iniciativas de gestión del conocimiento puede ser un factor decisivo para que las Administraciones Locales adopten estructuras organizativas de tipo "hipertexto" (NONAKA y TAKEUCHI, 1995). Este tipo de organizaciones combinan en una matriz funcional la estructura jerárquica tradicional con una estructura basada en equipos.

De este modo, a partir de la base de su estructura orgánica, la corporación deben constituir de forma adhocrática equipos de proyecto que trabajen en la mejora de determinados servicios municipales. Los empleados públicos adquirirán así nuevos conocimientos y experiencias. Una vez que estos equipos concluyen su labor, las personas se reincorporarán a la estructura burocrática. No obstante, toda la información obtenida durante el proyecto quedará almacenada en la base de conocimientos organizativos que estará a disposición de las personas para el desarrollo de nuevas actividades.

Figura 6. Organización hipertexto en una Entidad Local



Las Administraciones Públicas de muchas naciones y regiones han comenzado a llevar a la práctica distintas iniciativas de gestión del conocimiento para conseguir objetivos definidos.

Esta tendencia se ha acelerado a medida que las experiencias se han compartido entre distintos entes públicos. En la esfera de la administración local se han desarrollado distintas aplicaciones de la gestión del conocimiento. Algunas de ellas se resumen a continuación.

4.1. Visión general de la gestión del conocimiento en las administraciones locales españolas

Desde hace algunos años la gestión del conocimiento ha aparecido de forma recurrente en las estrategias de modernización de las Administraciones Públicas. En nuestro país el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* (MAP, 2000), en su capítulo XI, propone distintas políticas para integrar a las Administraciones Públicas en la Sociedad del Conocimiento. Entre estas políticas destaca la de "promover en las Administraciones Públicas la gestión del conocimiento".

Con la finalidad de desarrollar la gestión del conocimiento en la Administración se especifican cuatro líneas directrices:

- *Estimular la captación y generación interna de conocimiento.*
Para ello se propone fomentar la creatividad, el pensamiento crítico, las soluciones nuevas, el diálogo y las mejores prácticas.
- *Sistematizar el contenido básico del conocimiento administrativo.*
Esta línea directriz implica el desarrollo de dos tipos de acciones. En primer lugar la consolidación de la memoria organizacional mediante bases de datos estructuradas. Y en segundo lugar la explicitación del conocimiento experto de carácter tácito.
- *Facilitar las transferencias internas y externas de conocimiento.*
Las transferencias de conocimiento pueden dar lugar al aprendizaje en contextos formales e informales. En los contextos informales el

aprendizaje se produce mediante la comunicación profesional de los empleados públicos y a través de contactos con empresas y organizaciones.

- *Gestionar coherentemente las personas y el conocimiento*

La dirección de personas debe potenciar la involucración y formación de los empleados estableciendo para ello sistemas de recompensas y reconocimiento. De este modo se crea un capital de conocimientos que enriquece la organización.

Por lo que respecta a las administraciones locales, el reciente *Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España* (MAP, 2005) ha enunciado la necesidad de que los municipios y provincias respondan plenamente al desafío de la Sociedad de las Tecnologías de la Información y del Conocimiento. Pese a que el texto no alude expresamente a la gestión del conocimiento sí especifica algunas políticas dirigidas a compartir el saber de los empleados. Entre estas políticas cabe destacar las siguientes:

- *Intermunicipalidad*

La intermunicipalidad hace referencia a la facultad de los municipios de asociarse en la prestación de servicios para dar impulso a un proyecto conjunto.

- *Espacios metropolitanos*

Los espacios metropolitanos son espacios complejos donde se impone la cooperación y coordinación de Administraciones Públicas y donde se hace necesario, en consecuencia, compartir el conocimiento.

- *Calidad y competitividad de los servicios públicos*

La competitividad de los servicios públicos requiere un constante esfuerzo de adaptación a situaciones diferentes y en rápida mutación. En este contexto de incertidumbre el conocimiento es la única fuente de ventaja sostenible.

- *Trabajo en red*

La base del trabajo en red es el intercambio de experiencias y conocimientos que ayudan al establecimiento de vínculos entre los miembros. En este proceso de intercambio pueden jugar un papel fundamental las nuevas diputaciones.

4.2. Experiencias de gestión del conocimiento en entidades locales en el Reino Unido

El programa nacional de e-Government del Reino Unido tiene como objetivo transformar el sector público mediante una dirección estratégica basada en modelos intensivos en alta tecnología. Dentro de este programa se han lanzado distintos proyectos de desarrollo. Uno de ellos es el proyecto nacional de gestión del conocimiento que pretende conectar a un gran número de entidades locales.

Los objetivos del proyecto nacional de gestión del conocimiento son los siguientes:

- Hacer una exploración nacional del papel de la gestión del conocimiento y de su impacto en las políticas públicas
- Identificar las relaciones organizativas y sectoriales que fundamentan el conocimiento compartido
- Ayudar a identificar un proceso para desarrollar protocolos legales
- Propiciar un mayor aprendizaje y la resolución mutua de los problemas en la comunidad
- Desarrollar productos técnicos de acceso sencillo y capas complejas de información

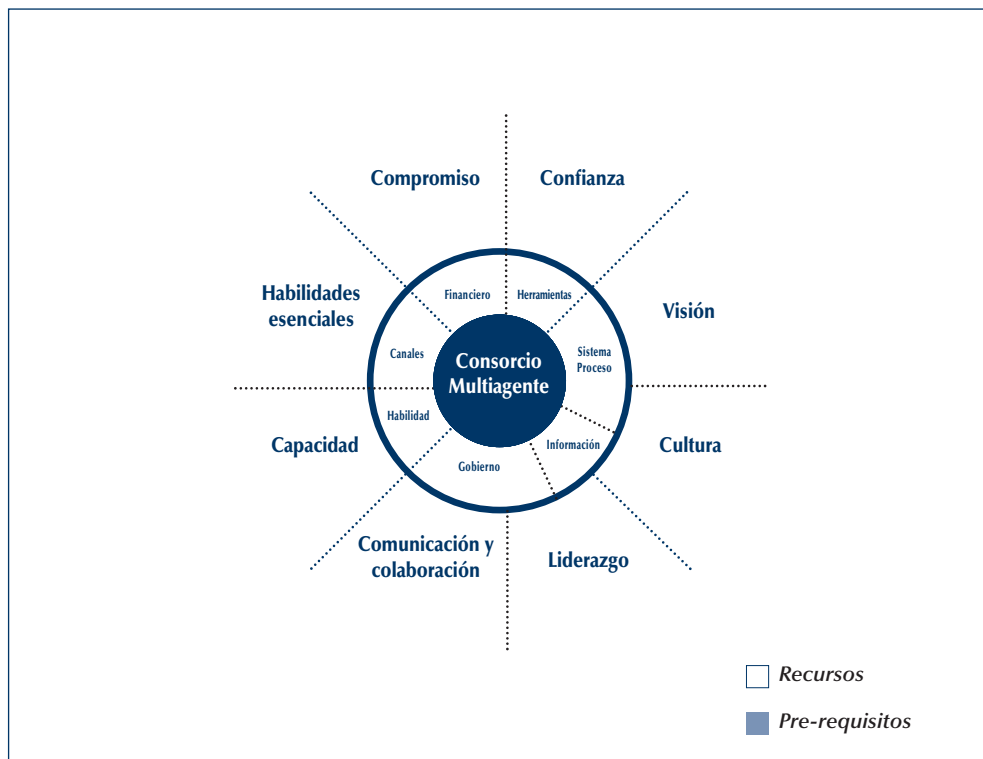
El proyecto concede una atención especial a la gestión del conocimiento tácito como medio para obtener ventajas derivadas de la colaboración y elevar la calidad de los servicios públicos.

La Figura 7 refleja la infraestructura de la arquitectura del conocimiento tácito.

Dentro del proyecto nacional de gestión del conocimiento destaca la labor realizada por IDeA, agencia para la mejora y desarrollo creada por la Asociación para el Gobierno Local en el año 2001.

IDeA ha impulsado la creación de una base de datos on line sobre buenas prácticas de gobierno local. Esta base de datos recoge las mejores experiencias de gestión municipal en una serie de áreas como el e-government, liderazgo, estrategias comunitarias, planificación, gobierno, renovación de vecindad, educación, proveedores, igualdad de razas, diversidad y cambio climático.

Figura 7. Infraestructura de la arquitectura del conocimiento tácito



FUENTE: MCKAY y HOWES, 2005.

4.3. Experiencias de gestión del conocimiento en entidades locales en Alemania

La Fundación Bertelsman ha definido seis criterios para desarrollar un "buen gobierno local". El sexto criterio, dedicado a "La Innovación y el aprendizaje mutuo", incluye un elenco de iniciativas dentro de las cuales la gestión del conocimiento ocupa un lugar destacado. La gestión del conocimiento se concibe como un rasgo de la organización descentralizada y como una alternativa fiable para la producción de servicios públicos. Su ámbito se extiende tanto a la organización interna como a los productores externos de conocimiento. Dentro de la estructura interna la aplicación tecnológica más relevante es la Intranet Phoenix.

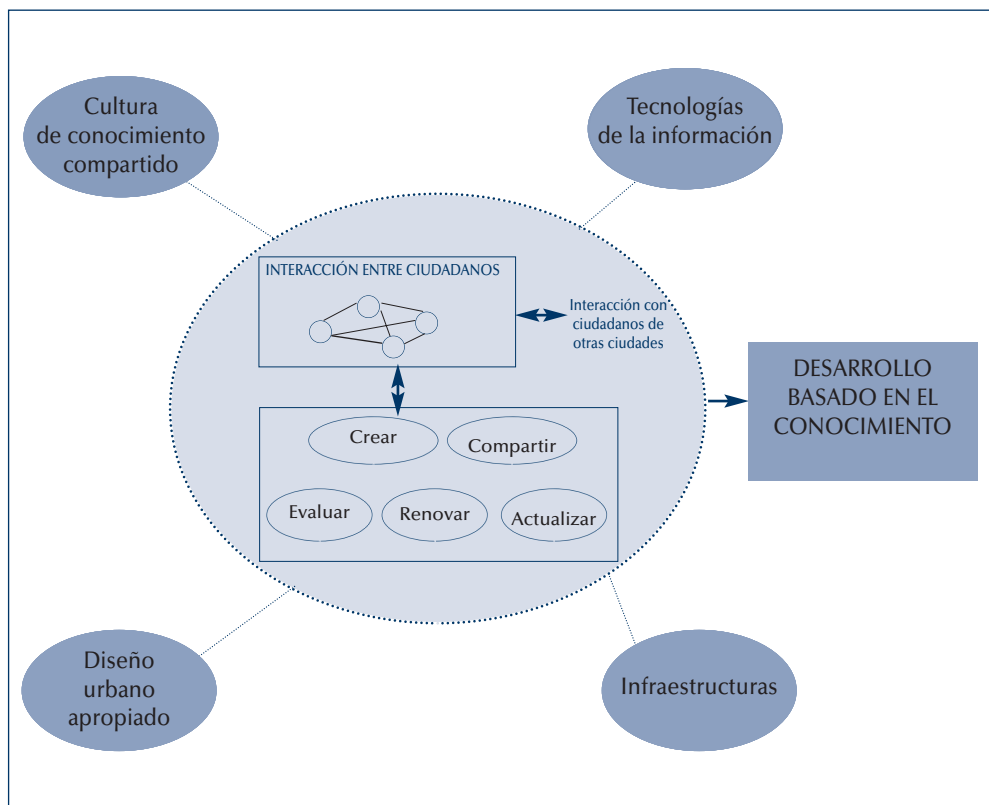
4.4. Ciudades del conocimiento y ciudades digitales

La Comisión Europea, el Banco Mundial, la ONU y la OCDE han puesto de manifiesto en los últimos años el vínculo existente entre la gestión del cono-

cimiento y el desarrollo territorial. Por esta circunstancia parece que se están desarrollando en todo el mundo distintas iniciativas de ciudades del conocimiento. Aunque no todas estas experiencias se incardinan dentro de estrategias expresas de gestión del conocimiento en el ámbito territorial, sí puede decirse que responden a la pretensión de establecer los fundamentos de ciudades inteligentes orientadas al desarrollo de innovaciones continuas e incrementales.

De acuerdo con ERGAZAKIS, METAXIOTIS y PSARRAS (2004) una ciudad del conocimiento es una ciudad que busca un desarrollo basado en el conocimiento fomentando la continua creación, socialización, evaluación, renovación y actualización del saber. Este objetivo puede lograrse a través de un cultura de interacción continua con los ciudadanos facilitada por el desarrollo de infraestructuras tecnológicas (ver Figura 8).

Figura 8. Concepto de ciudad del Conocimiento



FUENTE: ERGAZAKIS, METAXIOTIS y PSARRAS, 2005.

Desde una perspectiva integradora puede decirse que las ciudades del conocimiento deben reunir las siguientes características:

- Acceso a las nuevas tecnologías para todos los ciudadanos.
- Investigación de excelencia para el desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento.
- Creación de instrumentos que pongan el conocimiento a disposición de los ciudadanos de forma sistemática, efectiva y eficiente.
- Habilidad para generar, atraer y retener trabajadores muy cualificados en distintas áreas.
- Disponibilidad de centros cívicos abiertos a la diversidad y a la interacción personal directa.

En la actualidad no existe un marco conceptual coherente ni una metodología unificada para la implantación de una ciudad del conocimiento. Sí

TABLA 6. Factores de éxito y beneficios de las ciudades del conocimiento

FACTORES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Voluntad política</i> ❖ <i>Visión estratégica</i> ❖ <i>Recursos financieros</i> ❖ <i>Infraestructuras tecnológicas</i> ❖ <i>Alto nivel de vida y educativo</i> ❖ <i>Entorno económico propicio</i>
BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Creación de empleo altamente remunerado</i> ❖ <i>Economía sostenible y crecimiento de la riqueza</i> ❖ <i>Revitalización de industrias tradicionales y expansión del turismo</i> ❖ <i>Redistribución de la riqueza a través de la inversión pública</i> ❖ <i>Prestigio y autoconfianza de la ciudad</i> ❖ <i>Creación de comunidades productoras de conocimiento “just in time”</i> ❖ <i>Mejores servicios educativos</i> ❖ <i>Desarrollo de la e-Democracia</i>

FUENTE: ERGAZAKIS, METAXIOTIS y PSARRAS, 2004.

pueden apuntarse, por el contrario, los principales factores de éxito necesarios para el desarrollo de este tipo de iniciativas y los beneficios derivados de su implantación (Tabla 6). En un futuro inmediato sería de gran utilidad el des-

arrollo de una métrica innovadora que permitiera valorar los proyectos de ciudades del conocimiento.

Cabe decir también que las ciudades del conocimiento constituyen una excelente plataforma para el desarrollo de una ciudad digital o una ciudad virtual del conocimiento. No obstante, la integración paralela de una ciudad real del conocimiento y su versión digital o virtual es una cuestión que requiere una investigación profunda.

De cualquier forma, es necesario dejar claro que las ciudades digitales representan un fenómeno distinto al de las ciudades del conocimiento³. En general puede decirse que las urbes digitales son entornos locales de promoción e implantación de la sociedad de la información basados en redes de telecomunicaciones de alta velocidad.

La teleformación, el teletrabajo, la telemedicina, el comercio electrónico, la cultura, el turismo y el ocio son algunas de las áreas de interés de estos enclaves.

TABLA 7. *Experiencias de ciudades del conocimiento y digitales*

ELEMENTOS COMUNES	EXPERIENCIA
Liderazgo político	<i>Digital Coast</i> (Los Angeles, EEUU) / <i>Soft Center</i> (Ronneby, Suecia) / <i>Environment Park</i> (Turín, Italia) / <i>Webport</i> (Portland, EEUU) / <i>Silicon Glen</i> (Glasgow-Edimburgo, Reino Unido) / <i>Media Valley</i> (Inchón, Corea)
Flexibilidad y vivero de empresas (Parques tecnológicos)	<i>Chicago</i> / <i>Tel-Aviv</i> / <i>Hyderabad</i> y <i>Chennai</i> (India) / <i>Gifu</i> (Japón) / <i>Eindhoven</i> (Holanda) / <i>Sao Paulo</i>
Personal cualificado	<i>Turín</i> / <i>Cambridge</i> / <i>Ronneby</i> / <i>Indon</i> / <i>Delft</i> (Holanda)
Calidad de vida y residencial. Experiencias tecnológicas en cascados urbanos	<i>Hyderabad</i> (India) / <i>Hsincho</i> (Taiwan) / <i>Manhattan</i> / <i>Chicago</i> / <i>Boston</i> / <i>Stuttgart</i> / <i>Turín</i> / <i>Londres</i> / <i>Dublín</i> / <i>Helsinki</i> / <i>Melbourne</i>
Experiencias en España	<i>Barcelona ciudad del conocimiento (22@)</i> / <i>Zaragoza</i> / <i>Mataró</i> (Tecnocampus) / <i>Infonville XXI</i> / <i>Ciez@net</i> / <i>Irunet XXI</i> / <i>Sevilla 2010</i> / <i>Salamanca ciudad viva</i> / <i>Leganes</i> / <i>Tres Cantos</i> / <i>Aranjuez</i>

FUENTE: *Concejalía de Ciencia y Tecnología del Ayuntamiento de Zaragoza (2003), SANGUINO (2005) y elaboración propia.*

³Además de ciudades del conocimiento, ciudades digitales y ciudades virtuales del conocimiento es posible advertir la existencia de fenómenos de conocimiento compartido de ciudad a ciudad. Así por ejemplo, en Filipinas cuarenta ciudades están conectadas mediante una plataforma en la que comparten conocimiento sobre temas urbanos. Esta plataforma proporciona conocimiento *just in time* para mejorar los servicios que los ciudadanos reciben. La red de ciudades filipinas ha servido como modelo para iniciativas similares en Indonesia y China. Algunos autores, como CHATZKEL (2004), emplean también el término "capitales de conocimiento" para referirse a aquellos espacios geográficos cuya característica principal es su "habilidad para generar, capturar y distribuir el conocimiento necesario para movilizar otros recursos productivos y obtener resultados fructíferos". En definitiva implantar una capital de conocimiento requiere una decisión consciente de formar una red de entidades basadas en el conocimiento que interactúan en un espacio físico.

Dentro de los proyectos de ciudades digitales también pueden situarse las zonas @ que, inspiradas en los distritos industriales de MARSHALL (1919), tratan de impulsar el desarrollo de actividades con alta densidad de empleo y utilización intensiva de las tecnologías de la información. La biotecnología, la aeronáutica, las telecomunicaciones, y la nanotecnología son los sectores que se consideran estratégicos para la articulación de estos polos de desarrollo.

La Tabla 7 resume algunas de las principales experiencias desarrolladas en el ámbito de las ciudades del conocimiento y las ciudades digitales.

5. - IMPLANTACIÓN DE INICIATIVAS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN ENTIDADES LOCALES

El pensamiento dominante en el área de la administración local considera que la gestión del conocimiento puede ser un instrumento para la mejora continua de la calidad de los servicios públicos. De ahí la importancia de desarrollar experiencias particulares de implantación.

Estas experiencias requieren llevar a cabo acciones concretas en las actividades operativas de servicio público que revelen las utilidades de la ges-

TABLA 8. *La gestión del conocimiento en una actividad operativa concreta*

	ACTIVIDAD OPERATIVA FORMACIÓN DE CONSORCIOS CON ENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA AFRONTAR CATÁSTROFES NATURALES, EPIDEMIAS Y ACTOS DE TERRORISMO
Mejora del Servicio Público	Desarrollar acciones públicas con mayor celeridad y menores costes
Mejores prácticas	Capturar las innovaciones y lecciones aprendidas respecto a estas situaciones y hacerlas accesibles en determinados formatos
Liderazgo	Transmitir una visión de las ventajas que la gestión del conocimiento ofrece para afrontar estas catástrofes
Satisfacción ciudadana	Creación de redes de interés común en la comunidad que favorezcan un entendimiento conjunto de los problemas
Diferenciación	Formar expertos en situaciones de alto riesgo para utilizar el "mejor conocimiento"
Innovación	Difundir las capacidades innovadoras útiles para resolver estos problemas
Colaboración	Construir comunidades de prácticas entre agentes que hayan padecido estos eventos con la finalidad de compartir conocimiento
Aprendizaje	Crear portales o interfaces sobre conocimiento en eventos de alto riesgo accesibles a ciudadanos y grupos de interés
Capital social	Fomentar el desarrollo de redes entre todos los agentes implicados en eventos catastróficos, de salud y terrorismo
Capital humano	Formar expertos con un currículum vitae especializado en estas materias
Capital estructural	Desarrollar infraestructuras tecnológicas que funcionen como sistemas de alerta ante catástrofes

FUENTE: *Elaboración propia.*

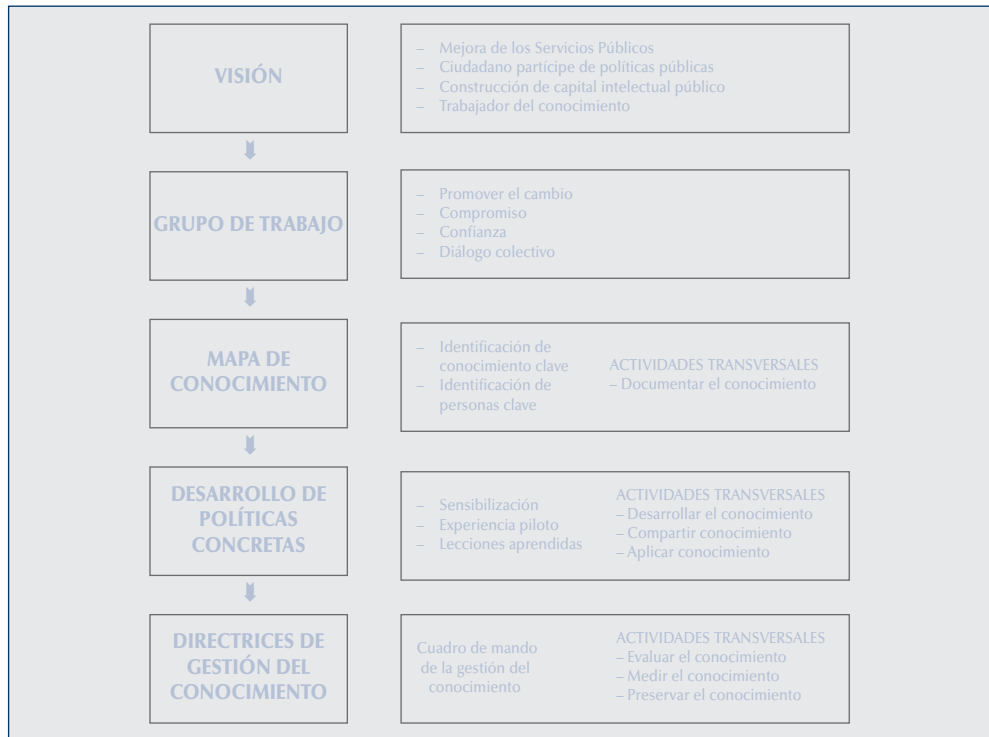
ción del conocimiento (ver Figura 2). A título de ejemplo, la Tabla 8 recoge una selección de acciones concretas de gestión de activos intangibles que mejoran la actividad operativa local de formación de consorcios con entidades públicas y privadas para afrontar catástrofes naturales, epidemias y actos de terrorismo.

Lógicamente, la implantación de experiencias de gestión del conocimiento en administraciones locales es un proceso que reviste cierta complejidad. Por ello es necesario que se lleve a cabo en diferentes fases (ver Figura 9).

De forma genérica pueden diferenciarse las siguientes fases de en el proceso de implantación:

- Desarrollar una visión de la gestión del conocimiento en la Administración local.
- Creación de un grupo de trabajo de gestión del conocimiento.
- Elaboración de un mapa de conocimiento.

Figura 9. Fases en la implantación de iniciativas de gestión del conocimiento



FUENTE: *Elaboración propia.*

- Desarrollo de políticas concretas.
- Definición de directrices de gestión del capital intelectual.

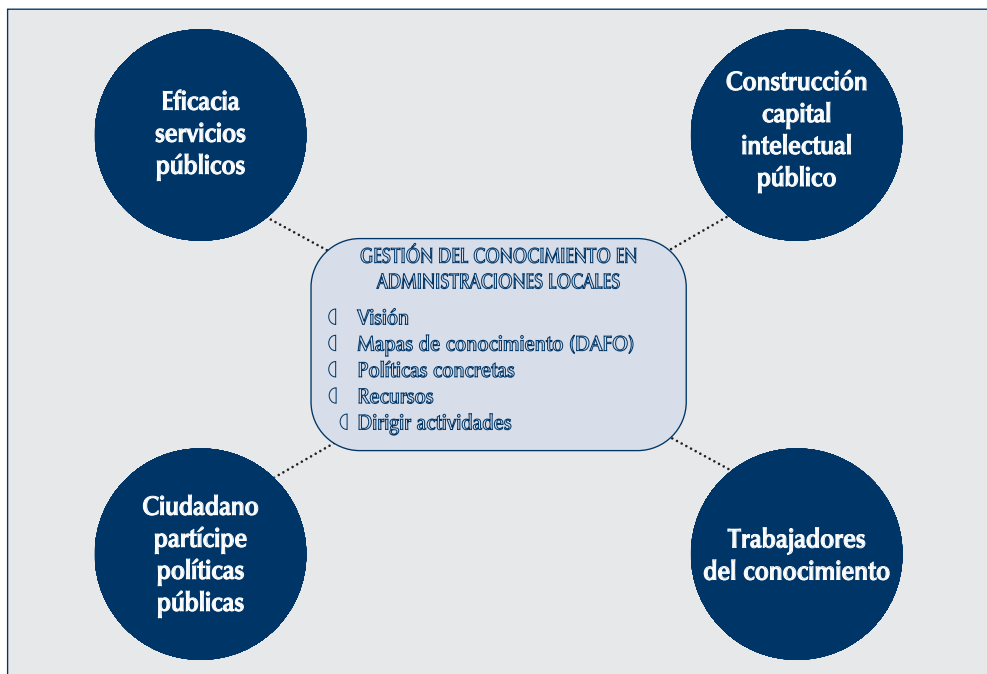
5.1. Visión de la gestión del conocimiento

La visión de la gestión del conocimiento en las Administraciones Locales debe describir la realidad deseada a la que se quiere llevar a la organización con este tipo de técnicas en un plazo de tiempo determinado. Por lo tanto, implica una definición de cómo se van a satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía mediante las actividades de gestión del conocimiento.

En este sentido, dentro de la visión se pueden distinguir las siguientes áreas de énfasis (ver figura 10):

- Prestación de servicios públicos.
- Involucración del ciudadano como partícipe de las políticas públicas.

Figura 10. Elementos de la gestión del conocimiento en la Administración Pública



FUENTE: WIGG, 2002.

- Construcción de capital intelectual público.
- Desarrollo de los ciudadanos como trabajadores del conocimiento.

La **calidad de los servicios públicos municipales** depende de diversos factores como las estructuras organizativas, las responsabilidades, las capacidades, la información y conocimiento de los funcionarios y los activos de capital intelectual. Dentro de estos factores, los más importantes son el conocimiento y el capital intelectual. De ahí la necesidad de identificar los conocimientos concretos de los entes locales que condicionan la calidad de los servicios públicos.

La gestión del conocimiento puede hacer que la ciudadanía se convierta en un **participante activo en la conceptualización, planificación y ejecución de las políticas públicas**.

En la esfera del gobierno local parece abrirse paso la tendencia a introducir la voz del ciudadano en los procesos administrativos internos desde el inicio hasta la finalización del servicio. El objetivo es dar cumplimiento a las necesidades de la sociedad y procurar que esas necesidades se cubran en términos de satisfacción de los servicios.

Para ello es necesario que las Administraciones Locales determinen qué conocimientos deben transmitirse necesariamente a los ciudadanos con la finalidad de que entiendan las necesidades y la dirección de las actividades, programas y proyectos públicos.

La participación de los grupos de interés en la formulación de las políticas públicas implica un reconocimiento expreso de que la percepción de la efectividad de los servicios es culturalmente específica en el sector público. Esto significa que depende en gran medida de la apreciación de los destinatarios de los mismos.

Desde el punto de vista de la **construcción del capital intelectual público** deben potenciarse espacios de sinergia que favorezcan el desarrollo del conocimiento experto en distintas materias. Los parques científicos y tecnológicos, los clusters sectoriales y las ciudades del conocimiento pueden convertirse de este modo en ejes gravitacionales del cambio económico y social.

El desarrollo de **trabajadores del conocimiento** puede ser otra de las áreas prioritarias para los programas de gestión del conocimiento en las Administraciones Locales. Lógicamente no se puede crear una comunidad de conocimiento si no se dispone de trabajadores capaces de emplear el conocimiento como factor productivo. Debido a ello se trata de desarrollar en la ciudadanía las habilidades críticas de pensamiento, de resolución de problemas y de innovación.

Esta labor se puede acometer desde distintas perspectivas. Desde una perspectiva transversal, el objetivo debe ser desarrollar ciudadanos expertos en todas las disciplinas. La perspectiva longitudinal se orienta a la formación de trabajadores del conocimiento desde los niveles básicos del sistema educativo hasta los niveles profesionales. Existen también perspectivas metodológicas que se orientan hacia la formulación e implantación de prácticas de conocimiento. Los procesos políticos y de distribución de recursos también pueden tener en cuenta los objetivos sociales y las opiniones públicas a la hora de formar trabajadores del conocimiento.

La definición de la visión de las Administraciones Locales de la gestión del conocimiento debe concretarse en la formulación de una serie de objetivos. Estos objetivos identificarán las capacidades y conocimientos concretos que deben desarrollarse de acuerdo con la estrategia organizativa.

5.2. Creación de un grupo de trabajo de gestión del conocimiento

La constitución de un equipo *ad hoc* para impulsar la gestión del conocimiento en el municipio es un hito decisivo. Es importante que esté integrado por personas representativas de los diferentes cuerpos de conocimiento explícito de la organización.

Este grupo impulsor debe contribuir de forma significativa a la creación y transferencia de conocimiento dentro de la entidad municipal. Para ello es necesario que promueva el cambio organizativo y aliente el compromiso de las personas. Estas tareas se pueden ver facilitadas mediante el nombramiento de un coordinador del grupo.

En este tipo de grupos de trabajo la creación y transferencia de conocimiento organizativo puede ser promovida a través de dos tipos de procesos. El primero de ellos supone la construcción de un ambiente de confianza mutua entre los miembros de la organización. El factor clave en estos procesos es com-

partir experiencias entre las personas. El segundo tipo de procesos implica el establecimiento de un diálogo continuo entre los miembros de la entidad.

De acuerdo con NONAKA (1995), el diálogo a través de discusiones y encuentros permite aflorar el "conocimiento tácito escondido".

El grupo impulsor de la gestión del conocimiento debe centralizar la información disponible sobre la percepción ciudadana de los servicios prestados. De esta manera puede recopilar y hacer accesible un conocimiento generado "extramuros" de la organización para mejorar las actividades que desarrolla.

Otra de las funciones del grupo de trabajo es determinar qué conocimiento ha de abandonarse al haber quedado obsoleto y propiciar la creación de un nuevo conocimiento a través de la mejora continua de los servicios municipales.

5.3. Elaboración de un mapa de conocimiento

La finalidad de la elaboración de este tipo de mapas es estructurar el conocimiento en categorías y determinar "quién sabe qué en la organización". Es esencial en consecuencia conceder una atención preferente a las fuentes de generación del conocimiento útil existente dentro y fuera de la organización (ver Tabla 9).

TABLA 9. Fuentes de generación del conocimiento

<ul style="list-style-type: none"> – ADQUISICIÓN O COMPRA DE IDEAS DE OTRAS ORGANIZACIONES – FINANCIACIÓN DE FUENTES DE CONOCIMIENTO EXTERNO – CREACIÓN DE FUENTES DE CONOCIMIENTO INTERNO (ej., Bibliotecas corporativas) – UNIÓN DE PERSONAS Y DEPARTAMENTOS EN EQUIPOS DE PROYECTO – ADAPTACIÓN DE PROCESOS Y ACTIVIDADES A CIRCUNSTANCIAS DEL ENTORNO – REDES INFORMALES DE INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO

FUENTE: DAVENPORT Y PRUSAK, 1998

El mapa de conocimiento debe hacer énfasis en las áreas contempladas en la Figura 10 (eficacia de los servicios públicos, construcción de capital intelectual público, participación ciudadana en las políticas públicas y formación de trabajadores del conocimiento).

La elaboración del mapa supone el desarrollo de dos actividades diferenciadas: la Identificación del conocimiento requerido y la Identificación de las personas clave⁴.

La actividad de **identificación del conocimiento** requiere determinar de forma precisa qué conocimiento es el más importante para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Las cartas de servicios, como documentos en los que las corporaciones locales se comprometen a prestar una serie de servicios públicos dentro de unos estándares determinados de calidad, pueden ser un buen punto de partida para identificar los conocimientos clave.

Resulta imprescindible, por lo tanto, identificar los procesos que se desarrollan en las Administraciones Locales y las relaciones de mutua interactividad que se producen entre los mismos. Esta identificación supone también revisar minuciosamente los activos y flujos de información de cada departamento.

Lógicamente, uno de los activos intangibles cuya gestión resulta más importante para las entidades locales es el conocimiento de las necesidades de los interesados en los procedimientos bien sean ciudadanos, proveedores o empleados. Por esta razón, los sistemas de CRM públicos pueden ser decisivos en la prestación de servicios de valor añadido.

Los mapas de conocimiento deben **identificar también a las personas cuyo saber es esencial para la organización**. En las administraciones locales estas personas son aquellos empleados cuyo abandono del servicio supondría una fuga de conocimiento.

La necesidad de identificar a las personas clave viene dada también por el hecho de que el conocimiento nuevo procede siempre de la formación, educación y experiencia de las personas que desarrollan su trabajo en la organización.

Hay que tener en cuenta que los entes locales acumulan durante años información sobre las tendencias y comportamientos del ciudadano. Esta información es desarrollada internamente y queda "sedimentada" en el

⁴Obviamente en las actividades de identificación debe partirse de la escala básica del conocimiento que da fundamento a una Administración Inteligente. Esta escala comienza con los signos como significados sin sintaxis. Inmediatamente después aparece los datos como significado con sintaxis. En un estadio superior de la escala está la información como conjunto de datos dotados de significado. Finalmente, el conocimiento puede definirse como la información contextualizada obtenida de una determinada experiencia.