

# La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir

AGUSTÍN AROSTEGI ARTETXE

*Dtor. General de la Agencia Transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad.*

*Diputación Foral de Guipúzcoa*

*Gipuzkoako Foru Aldundia. Gizarte eta Erakunde Harremanetarako Departamentua*

*Kanpo Harremanetarako Zuzendari Nagusia*

Recibido en noviembre de 2004; aceptado en enero de 2005

Hasta no hace demasiado tiempo se ha entendido que la gestión de la cosa pública era diferente a la de la empresa privada y que, por tanto, las teorías y técnicas que se aplicaban en ésta nada tenían que ver con aquélla. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, empiezan a verse señales que apuntan al lado contrario

Al parecer, en la gestión pública, también hay consumidores de servicios (en este mercado se les llama ciudadanos), y también existe la competencia: ciudades, regiones o naciones que compiten por ofrecer mejores servicios a sus consumidores-ciudadanos, o que compiten para conseguir más localizaciones de empresas en su territorio, o para atraer más eventos, o más turistas, sean estos de ocio o de negocios...

Por lo tanto palabras como competencia, marketing, cooperación, benchmarking, posicionamiento, marca corporativa, etc, empiezan a hacerse habituales en los discursos de los políticos que rigen los destinos de las diferentes regiones del mundo, y particularmente. Incluso comienzan a utilizarse conceptos como gestión por proyectos, que se opone a la clásica departamentalización de las instituciones que hace (ha hecho, tradicionalmente) que cada departamento o servicio sea concebida como una empresa o «unidad de negocio» estanca e independiente, sin apenas relación con los otros departamentos.

Y se habla también de gestión del conocimiento, de Investigación, Desarrollo e Innovación. Y todo con el objeto de mejorar: mejores funcionarios que ofrecen mejores servicios al ciudadano, mejorar el territorio para que esté más cohesionado, con un desarrollo territorial urbano y rural sostenible, mejorar el bienestar, poder ser económicamente avanzado...

Podemos hablar de tres vías para la obtención de conocimiento, una interna y dos externas, de la misma manera que en el caso de la empresa privada: la el desarrollo interno de I+D+i, la cooperación; y las redes

Así, los hermanamientos entre ciudades, más o menos folklóricos pero poco útiles a efectos concretos, o las federaciones de municipios que, aparte de ofrecer servicios muy específicos a sus asociados (negociaciones de ámbito laboral, por ejemplo), foros de intercambio tradicionales hasta no hace demasiado tiempo empiezan a mostrarse insuficientes y las instituciones públicas están empezando a participar y promover redes de cooperación, aunque a veces no sean llamadas así, tanto a nivel formal (es la institución la que participa) o más informal, cuando quien participa no es la institución sino sus empleados, funcionarios o no, se pretende que la I+D+i sea una práctica habitual en la Ad-

ministración, se impulsa la cooperación entre diferentes instituciones, sean o no del mismo ámbito territorial o competencial.

La pregunta es la siguiente: ¿se trata de una moda que, antes o después pasará, porque la Administración no puede funcionar con esas claves (hay incluso quien piensa que la gestión del conocimiento en la empresa privada es una moda como otras que ya pasaron) o, por el contrario, el ciudadano-consumidor, informado como está, exige a los poderes públicos un servicio excelente, como se lo exige a las empresa con ánimo de lucro, lo que le obliga a implementar políticas de mejora más o menos continua?

Que nosotros sepamos, solamente la Diputación Foral de Gipuzkoa tiene un plan de I+D+i, que afecta a todos los departamentos. Debido a ello, trataremos de centrarnos en las otras dos modalidades de creación e intercambio de conocimiento en el ámbito público, es decir, la cooperación y las redes.

NOBUHIDE SAWAMURA, que hace una aproximación a la realidad japonesa de la cooperación al desarrollo (básicamente con países, si no del tercer mundo exactamente, sí al menos de un menor desarrollo económico, o nuevos países industrializados) insiste en que la concepción que se tiene en su país está profundamente arraigada en los valores culturales propios, así como en la diferente concepción del conocimiento que se tiene en su país. Añade Sawamura que Japón ha estado callada durante años, cuando en Occidente se hablaba de cooperación al desarrollo, sin que eso significara que «quien calla otorga».

En efecto, la posición de la Japan International Cooperation Agency (JICA), en cuanto se refiere a la cooperación al desarrollo de otros países también ha adoptado la idea de la «gestión del conocimiento», pero subrayando el «Japanese Model», que enfatiza en la educación básica como generador de «desarrollo nacional». Abundando en ello, el Ministerio Japonés de Asuntos Exteriores indica que el objetivo fundamental de la ayuda al desarrollo es colaborar con los esfuerzos que los países en desarrollo realizan para su propio despegue económico, abogando por la filosofía japonesa que se basa en la «autoayuda» y que ha sido corroborada por su propia experiencia.

Insistiendo en esta idea de la autoayuda y de la experiencia japonesa, Sawamura nos ilustra con el ejemplo de la educación básica: en lugar de enfocar la ayuda al desarrollo por la vía de la «exportación» de sistemas educativos, se ha preocupado tradicionalmente por ofrecer ayudas a las infraestructuras. E incluso en nuestros días, ayuda en áreas tales como matemáticas y ciencias, que se suponen «culturalmente neutrales», según el autor, tratando de huir de la amarga experiencia de los años 30 y 40, cuando Japón obligó a algunos países asiáticos a aprender la lengua japonesa.

Cabría por tanto subrayar tres aspectos de la aportación japonesa: ayudemos a otros países para que se «autoayuden», en primer lugar. Ello es debido, y éste es el segundo aspecto, a que el conocimiento no es ajeno a la cultura (entendida como conjunto de valores) de un país. Finalmente, la tercera característica es la de cooperación bilateral. Así, la Japan International Cooperation Agency (JICA) tiene diferentes oficinas extendidas por todo el mundo: desde Brasil hasta Malasia, pasando por Argentina.

Este tipo de cooperación poco tiene que ver con la cooperación en el ámbito privado que el profesor Mikel Navarro analiza en su trabajo «La Cooperación para la Innovación en la Empresa Española», cuando distingue, dentro de los acuerdos formales (dejando, por tanto, a un lado los acuerdos informales), los acuerdos accionariales y los contractuales. Entendemos que este tipo de acuerdos de cooperación se realiza entre dos iguales (dos empresas, en este caso) que tienen algo que ofrecer al otro, y del que tienen así mis-

mo algo que aprender. En la cooperación bilateral japonesa (de estado a estado), hay un «donor», mientras que el otro «recibe». Aunque hemos de advertir que, de alguna manera, conservan un cierto paralelismo ya que desde la filosofía japonesa, el «donor» también recibe algo de su «partner».

Esta visión de la cooperación, sea entre organizaciones o entre personas, fue expresada en su día por un alto dirigente de un grupo empresarial vasco cuando dijo que «el que se da, nunca se vacía».

La otra forma de cooperación es la de las redes. Y aquí también distinguimos dos tipos de redes. Por un lado, las redes formales, formadas por las instituciones como tales, y las informales, en las que son los individuos los protagonistas. JEAN-MICHEL SAUSOIS las llama «comunidades de prácticas»

Pero el objetivo es el mismo: en diferentes lugares, pero prácticamente coincidiendo en el tiempo, las entidades o los profesionales deben hacer frente a un problema común. En lugar de buscar cada uno «su» solución se busca una conjunta que, deberá ser adaptada a cada una de las diferentes realidades, con seguridad. Pero en todo caso, el grueso de la reflexión se realiza de manera conjunta. Y Saussois apunta una cuestión importante: si hasta hace algunos años, el trabajar en una determinada empresa o institución se consideraba importante, el pertenecer a una determinada comunidad profesional que le permita intercambiar prácticas y le ayude en su desarrollo personal cobrará en el futuro una relevancia mucho mayor

Algo similar puede estar ocurriendo en el ámbito de lo público, o más concretamente, en el ámbito de los servicios públicos. Saussois distingue dos tipos de tareas en este contexto. Las que requieren de una actividad burocrática, en las que la coordinación estará asegurada por normas y no por personas, y las actividades que requieren «juicio y discernimiento». Y además este juicio y este discernimiento deben ser puestos en práctica habitualmente «en soledad». Esta situación lleva a los profesionales a crear redes entre colegas que enseñan la misma materia, por ejemplo, o entre médicos y incluso centros médicos que, cada vez más, están desarrollando técnicas de «telemedicina»

¿Y qué podemos decir acerca de las redes formales? Al ser constituidas por instituciones públicas, su existencia también es pública y conocida: agrupan estados, naciones sin estado, regiones, regiones fronterizas, regiones y áreas metropolitanas... No hemos encontrado, sin embargo, literatura independiente. Hay referencias de lecciones, conferencias... ofrecidas por estudiosos y por protagonistas del fenómeno. Y, por supuesto, información ofrecida por las *propias redes y puesta a disposición pública en sus sitios web*.

Nos hemos centrado en el análisis de METREX, red de áreas y regiones metropolitanas europeas que tiene como objetivo el colaborar en una *ordenación y desarrollo del territorio eficaces a nivel metropolitano en Europa, fomentando la competencia, capacidad y proceso necesarios*.

Dos son, principalmente, las formas de colaboración que esta red pone a disposición de sus miembros: los Grupos de Expertos, en los que las ciudades o regiones «expertas» en un área determinada ofrecen su colaboración a aquéllas que desean aprender, por ejemplo, a organizar un «gran evento» sin dejarse nada en el tintero.

Hay otro tema de mayor calado, y es el aprendizaje en común de las buenas prácticas de ordenación del territorio metropolitano, y la fijación de unos estándares que midan la puesta en práctica de dichos parámetros. Es decir, METREX está tratando de llevar a la práctica otro concepto nacido de la gestión de la empresa privada, como es el Benchmarking

king. Pero lo está haciendo desde un punto de vista que poco tiene que ver con el original. Si seguimos a ROBERT J. BOXWELL, o a KAISE ASSOCIATES, estaremos de acuerdo en que esta idea es algo tan sencillo en apariencia como aprender de los demás. Sin embargo, en el ámbito de la empresa privada no se ha hablado de que la compañía «Best in Class» se ocupe de enseñar. Al contrario, quien quiere aprender es quien establece los sistemas de aprendizaje, sin siquiera pedir permiso.

Y esta visión se nos antoja novedosa. Incluso, que haya ciudades como Glasgow, por ejemplo, que se prestan a ejercer de laboratorios de las buenas prácticas para que otras ciudades o regiones aprendan y no cometan los mismos errores es, a nuestro entender, llevar muy adelante la idea de la cooperación en el intercambio de conocimiento y dudamos que en el ámbito de la actividad privada se esté dispuesto a caminar tanto.

Por lo tanto, y a la luz de la literatura analizada, afirmamos lo siguiente:

- La gestión del conocimiento, entendida como procesos que tienen que ver con *capturar, elaborar, transmitir, almacenar y compartir el saber de una organización* no es una moda, sino que es algo que «ha venido para quedarse» en la Administración.
- La gestión del conocimiento en la Gestión Pública debe basarse en tres líneas de actuación:
  - La generación endógena de conocimiento: I+D+i
  - La cooperación a través de redes en las que «el que se da no se vacía».
  - Las instituciones deben promover entre sus empleados la participación en comunidades profesionales.
  - Una manera de promover esta participación en redes informales es, precisamente, la participación en redes formales, lo que facilita el conocimiento personal de los diferentes individuos que toman parte en las sesiones, talleres de trabajo... organizadas por las mismas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Jean-Michel Saussois (2003): Knowledge Management In Government An Idea Whose Time Has Come.
- Mikel Navarro (2002): La Cooperación para la Innovación en la Empresa Española - desde una perspectiva internacional comparada.
- Mikel Navarro analiza en su trabajo Local Spirit, Global Knowledge: A Japanese Approach To Knowledge Development In International Cooperation. Nobuhide Sawamura, Hiroshima University, Japan. 2003
- Parámetro De Práctica De Metrex Revisado De 2001. Competencia Para Planificar Estratégicamente A Nivel Metropolitano
- Parámetro De Práctica De Metrex. Revisado De 2003 Sobre La Práctica Eficaz de La Ordenación Del Territorio Metropolitano
- Robert J. Boxwell: Benchmarking Para Competir Con Ventaja. Ed Mc Graw-Hill
- Guía Práctica De Benchmarking. Kaiser Associates, Inc. Editado Por Apd