



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de enero de 2004
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Tercer período de sesiones

Nueva York, 29 de marzo a 2 de abril de 2004

Tema 3 del programa provisional*

Revitalización de la función pública

El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del conocimiento

Informe de la Secretaría

Resumen

La sociedad del conocimiento y el papel del sector público en su desarrollo constituyen una esfera de estudio fundamental. El concepto del desarrollo del conocimiento como elemento importante de la gobernanza no es ciertamente una novedad. Sin embargo, el conocimiento ha adquirido un mayor relieve y un cariz distinto con el advenimiento y la profundización de la economía y la sociedad del conocimiento. Utilizando la Declaración del Milenio como marco de la sociedad del conocimiento, los gobiernos y la comunidad internacional deben determinar las actividades y las decisiones sobre políticas en relación con el conocimiento que puedan aportar valor público y dar como resultado la utilización fructífera de los conocimientos en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, estos objetivos y recomendaciones de carácter general deben traducirse en marcos conceptuales más concisos, aunque flexibles, políticas aplicables y medidas concretas. El modo de conseguirlo es todavía algo confuso y, sin duda, complejo. Por consiguiente, es necesario aclarar y hacer más tangibles los conceptos y los aspectos prácticos de la sociedad del conocimiento. El sector público tiene una importancia fundamental en esta empresa.

En el presente informe se recogen las conclusiones de los debates de la reunión del Grupo Especial de Expertos sobre los sistemas de conocimientos para el desarrollo, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas los días 4 y 5 de septiembre de 2003, así como las principales informaciones que figuran en el *2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads* en relación con los conocimientos.

* E/C.16/2004/1.

I. Antecedentes

1. En su sesión inaugural de 2002, el Comité de Expertos en Administración Pública examinó el tema de la capacidad del sector público para aprovechar las ventajas de las revoluciones que han experimentado el conocimiento, la innovación y la tecnología, así como su capacidad para establecer políticas y condiciones que creen un entorno propicio en el ámbito de la sociedad. En su informe, el Comité reconocía que las actividades de recopilación y difusión de datos y de información, en gran parte asociadas con las iniciativas de gobierno electrónico, constituían un primer paso en esa dirección, pero que a fin de cosechar debidamente los beneficios de la sociedad del conocimiento en su sentido más amplio había que hacer algo más. Por consiguiente, recomendó que se profundizara la labor para definir mejor el papel del Estado como facilitador y usuario de conocimientos, con miras a apoyar y fomentar las innovaciones en toda la administración pública y en la sociedad en su conjunto¹.

2. Este objetivo más amplio motivó la creación de la Subdivisión de Gestión de los Conocimientos en la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, que, además de llevar adelante la labor sobre el gobierno electrónico, está encargada concretamente de examinar las cuestiones relativas a la sociedad del conocimiento y al conocimiento en el sector público. Con estas actividades la División profundiza su labor sobre la buena gestión pública para el siglo XXI, habida cuenta de que el fomento de la generación, el intercambio y la utilización de conocimientos en el sector público constituye un importante factor no solamente para la innovación sino también para el aprendizaje, así como para el aumento de la pertinencia y la eficacia con que se formulan las políticas y se prestan los servicios públicos. Además, la aplicación de estructuras sólidas de gobernanza del conocimiento al ámbito de la sociedad favorece la inclusión, la participación y la expresión de los derechos humanos, todos ellos aspectos fundamentales del marco de una buena gestión pública.

3. En septiembre de 2003, la División organizó la reunión del Grupo Especial de Expertos sobre los sistemas de conocimientos para el desarrollo² con objeto de examinar las cuestiones planteadas por el Comité de Expertos en Administración Pública, así como las cuestiones de la Gobernanza del conocimiento y los efectos de los conocimientos en el gobierno. La reunión también representó la primera actividad sobre este tema de la recién constituida Subdivisión de Gestión de los Conocimientos y el inicio de un programa más amplio dedicado a estas importantes cuestiones. Además, la cuestión del conocimiento en el sector público fue tratada en el estudio *2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads*³. En el presente informe se recogen las conclusiones de los debates de la reunión del Grupo Especial de Expertos, así como las principales informaciones que figuran en el *2003 World Public Sector Report* en relación con los conocimientos.

II. Introducción

4. La sociedad del conocimiento y el papel del sector público en su desarrollo constituyen una esfera de estudio fundamental. El concepto del desarrollo del conocimiento como elemento importante de la gobernanza no es ciertamente una novedad. Sin embargo, el conocimiento ha adquirido un mayor relieve y un cariz

distinto con el advenimiento y la profundización de la economía y la sociedad del conocimiento. En este fenómeno influyen varios factores, entre ellos la forma en que la sociedad se va haciendo más compleja e impredecible en varios sentidos, tanto positivos como negativos. Esas tendencias se manifiestan, por ejemplo, en la globalización, el valor económico de las ideas, las cadenas de producción mundiales, la demografía de la juventud, el cuestionamiento de los regímenes políticos y el rápido desarrollo en los últimos tiempos de la ciencia y la tecnología, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.

5. Estos nuevos imperativos exigen respuestas más creativas, innovadoras e inteligentes, con una utilización más activa de los conocimientos. Sin embargo, aunque muchas veces disponemos de abundante información, con la misma frecuencia existe un acusado déficit de conocimientos, o cuando menos un déficit de nuestra capacidad para crear, utilizar y aplicar los conocimientos de forma fructífera.

6. Utilizando la Declaración del Milenio como marco de la sociedad del conocimiento los gobiernos y la comunidad internacional, deben determinar las actividades y las decisiones sobre políticas en relación con el conocimiento que puedan aportar valor público y dar como resultado la utilización fructífera del conocimiento en el conjunto de la sociedad. La filosofía de la Declaración del Milenio y sus parámetros de referencia concretos también obligan a plantear cuestiones tales como cuál sería la forma de conseguir que todos se beneficiaran de la sociedad del conocimiento y cómo podrían hacerse notar sus efectos en muchas esferas diferentes.

7. Sin embargo, estos objetivos y recomendaciones de carácter general deben traducirse en marcos conceptuales más concisos, aunque flexibles, políticas aplicables y medidas concretas. El modo de conseguirlo es todavía algo confuso y, sin duda, complejo. Por consiguiente, es necesario aclarar y hacer más tangibles el concepto y los aspectos prácticos de la sociedad del conocimiento, especialmente tomando en consideración la experiencia adquirida hasta la fecha por quienes han intentado hacer realidad su potencial en todo el mundo. En ese contexto, en la reunión del Grupo Especial de Expertos se trataron cuatro temas principales: las bases teóricas e históricas de la sociedad del conocimiento; los sistemas nacionales de conocimientos; la medición de los activos de conocimiento; y los conocimientos en el sector público. Si bien no se proporcionaron soluciones prescriptivas, se formularon nuevas cuestiones que apuntaban a un replanteamiento del debate sobre el papel del sector público en la sociedad del conocimiento y sentaban las bases de futuras investigaciones. En el *World Public Sector Report* también se hacía especial mención del gobierno basado en redes, la gestión de la información y la creación de conocimientos como las aplicaciones más importantes del gobierno electrónico en el futuro.

III. Una nueva visión de la sociedad del conocimiento

8. Todas las sociedades han sido siempre sociedades del conocimiento, en el sentido de que han utilizado los conocimientos, oficialmente o no, para el crecimiento económico y el desarrollo social. Sin embargo, la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones a finales del siglo XX brindó nuevas posibilidades para crear, recoger, estructurar, combinar, manipular,

perfeccionar y canalizar los conocimientos. Con ello la utilización de los conocimientos en el crecimiento y el desarrollo económicos ha ganado eficiencia y eficacia, hasta el punto de que los conocimientos se están convirtiendo en el factor más influyente para crear valor añadido y riqueza en la economía de mercado. En la presente era de la información, el intelecto y las ideas creativas e innovadoras representan una de las primeras fuentes de ventajas. Esos factores también auguran un adelanto espectacular del desarrollo humano y un aumento sustancial de la calidad de vida.

9. Al mismo tiempo, mientras se ha ido acelerando la creación y la utilización de conocimientos, la ética ha experimentando dificultades para seguir el ritmo. A no ser que la creación y utilización de conocimientos se inscriban en el contexto social deseado, el del desarrollo humano, y se fundamenten en unos valores compartidos, los efectos cada vez mayores de los conocimientos que están al servicio de sus propios objetivos, o de los objetivos de un mercado en particular, o de unos objetivos políticos particulares, determinarán por sí mismos las características del contexto social. Este resultado podrá revelarse contraproducente desde el punto de vista de la calidad de vida de todas las personas en el mundo entero. A medida que progresa la marcha hacia la sociedad mundial del conocimiento se van planteando cuestiones en relación con las bases éticas de esa sociedad, sus características y atributos actuales, las finalidades para las que se aplican los conocimientos, las nuevas tendencias culturales y los cambios de valores, la capacidad de una sociedad para participar en la determinación de los planes de futuro en materia de conocimientos, y la medida en que los modelos dominantes son compatibles con el modelo de la Declaración del Milenio.

10. Tras el examen de muchas de estas cuestiones, en la reunión del Grupo Especial de Expertos se puso de manifiesto que, en su mayoría, los conceptos y los modelos existentes eran insuficientes, y se llegó a la conclusión de que estaba justificado aspirar a una nueva visión de la sociedad del conocimiento.

11. Muchos de los estudios sobre la sociedad del conocimiento tienden a concentrarse en el concepto, más unidimensional pero aun así importante, de la economía del conocimiento. Históricamente y en Occidente, el progreso de la sociedad del conocimiento se ha visto sobre todo desde la óptica del desarrollo económico y el aumento de la productividad. En realidad, con este punto de vista se pasan por alto otras facetas del conocimiento y su aplicación en la sociedad, así como la “dimensión humana”. Además, puede sostenerse que las explicaciones de la sociedad del conocimiento en términos de la economía tradicional son restrictivas y no toman en la debida consideración la dinámica y los rasgos particulares que diferencian el conocimiento de los bienes y servicios al uso. En buena parte, el conocimiento no obedece a los modelos económicos pensados para la era industrial. El valor del conocimiento y de la combinación de factores e ideas aumenta de forma exponencial y no lineal (1 mente más 1 mente no es igual a 2 mentes, sino que puede ser igual a centenares de nuevas ideas). En efecto, en la reunión se abogó con insistencia por la formulación de nuevas definiciones y teorías, interdisciplinarias por naturaleza, para explicar la sociedad del conocimiento.

12. Cuando se habla de la sociedad del conocimiento, muchas veces se mencionan “transiciones” entre ciertos estados de su desarrollo. Sin embargo, el conocimiento en su conjunto no es algo que exista en algunos lugares y no en otros. No es monopolio del Norte ni de Occidente. Y la sociedad del conocimiento, aunque

disponga de ciertas señales de navegación, no tiene fijado ningún puerto de destino. De ningún modo es un estado hacia el que un país pueda encaminarse en una transición propiamente dicha.

13. Se ha puesto en evidencia que esos modelos tan extendidos no proporcionan una descripción suficientemente fidedigna del estado de la capacidad respecto de los conocimientos en las sociedades, ni tampoco reflejan la profundidad, amplitud y complejidad de la sociedad del conocimiento. En lugar de esos modelos, se ha recomendado que se adopte una visión distinta de la sociedad del conocimiento, basada en los valores, los principios y los postulados siguientes:

- Todas las sociedades son sociedades del conocimiento;
- Las sociedades del conocimiento deben procurar potenciar al máximo el desarrollo humano;
- La sociedad del conocimiento debe preconizar los valores de la apertura, la diversidad, la tolerancia y la inclusión, así como respetar la creatividad y aceptar cierto grado de incertidumbre;
- La sociedad del conocimiento es altamente dinámica;
- Es necesario encontrar puntos de coincidencia entre las perspectivas del “yo” (potenciación del individuo) y las del “nosotros” (potenciación de la sociedad) respecto del desarrollo de la sociedad del conocimiento;
- Las sociedades del conocimiento deben potenciar al máximo el valor público (en lugar de buscar la rentabilidad en el sector público o el puro valor privado);
- Las sociedades del conocimiento dependen de su capacidad de asimilar diferentes tipos y formas de conocimiento procedentes de fuentes diversas;
- El conocimiento social es tan importante como el conocimiento económico o productivo;
- Es necesario que se reconozca que el conocimiento es político;
- La buena gestión de la sociedad del conocimiento y la política del conocimiento son importantes;
- Es necesario abordar mejor las cuestiones éticas y la adopción de iniciativas para evitar usos indebidos y abusos.

Al replantearlo en esos términos, el debate sobre la sociedad del conocimiento pasa a centrarse en las dimensiones humanas, en una visión más integral de hacia dónde queremos ir que es coherente con la Declaración del Milenio y ciertamente tiene consecuencias en lo que respecta a las medidas necesarias en la práctica para avanzar en la dirección deseada.

IV. El sector público en la sociedad del conocimiento

14. En el informe titulado “Capacidad del sector público para apoyar la creación y la aplicación de los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías en el desarrollo”⁴, presentado al Comité de Expertos en su primera reunión, celebrada en 2002, enumeraban muchas de las funciones que ejerce el sector público en la promoción del conocimiento, la innovación y la tecnología. La reunión del Grupo

Especial de Expertos sobre los sistemas de conocimientos para el desarrollo brindó una oportunidad para reflexionar sobre esas funciones y examinar estrategias concretas que se estaban adoptando. Como resultado de esas deliberaciones, y teniendo en cuenta las investigaciones y las recomendaciones que figuran en *2003 World Public Sector Report*, se ha puesto de manifiesto que el sector público puede ejercer un papel de mayor protagonismo, que incluya la creación de mecanismos eficaces de buen gobierno y espacios públicos para el desarrollo del conocimiento, la formulación de políticas encaminadas a la aceleración del conocimiento, y una utilización más marcada de los conocimientos en el sector público. Además, actualmente el sector público y los encargados de formular políticas también son responsables de asimilar y promover la nueva visión de la sociedad del conocimiento y de procurar que los planes y objetivos nacionales se inscriban en ese marco.

A. Gobernanza de la sociedad del conocimiento

15. Para intentar pasar de los marcos éticos generales a la realidad concreta, debe abordarse la cuestión de la gobernanza de la sociedad del conocimiento, desde la perspectiva de la creación, el intercambio y la utilización de conocimientos. Habida cuenta de que los modelos unitarios no son apropiados para el desarrollo en general ni para el desarrollo de la sociedad del conocimiento en particular, será necesario establecer diferentes estructuras de gobernanza del conocimiento que respondan a las necesidades y las condiciones locales y tengan como resultado la adopción de políticas y prioridades adecuadas al contexto nacional.

16. En la reunión del grupo de expertos se hizo hincapié en que la sociedad del conocimiento debería disponer de un sólido sistema de gestión de los asuntos públicos que permitiera que se escucharan debidamente valores de distinto signo, se actuara al respecto y se integraran esos valores en las políticas oficiales. Ello es fundamental, dado que el consenso puede ser difícil de alcanzar, y que las diferentes partes de la sociedad tendrán opiniones divergentes sobre lo que constituye un conocimiento valioso. Los marcos de gobernanza también deben responder a cuestiones como, por ejemplo, qué aspectos de la sociedad del conocimiento pueden y deben ser gobernados (por ejemplo, elementos económicos, culturales y sociales), quién decide sobre las prioridades, cuáles son los canales de participación, cómo se determinan los costos de transacción de las sociedades o cómo se asigna la financiación. Sin embargo, otra función de ese marco de gobernanza del conocimiento sería contribuir a asegurar que se consigue valor público, frente a valor privado o a valor público para una élite.

17. Aunque en la reunión no se examinaron a fondo las particularidades de la gobernanza del conocimiento, se pusieron de relieve varios factores que merecen un estudio más detenido en el futuro. Se mencionó la importancia fundamental de las instituciones en el proceso de gobernanza del conocimiento. Las instituciones pueden ser oficiales o extraoficiales, políticas o sociales. Las instituciones de tipo oficial y político ejercen multitud de funciones, desde construir infraestructura hasta establecer políticas y condiciones propicias y sistemas de incentivos, hacer públicos bancos de información o invertir en investigación, desarrollo y educación. Sin embargo, no deja de ser discutible si estas funciones tradicionales se adecuan a las demandas de la actualidad y a la naciente sociedad del conocimiento. En efecto, han surgido nuevos imperativos que exigen de estas instituciones una mayor flexibilidad

y capacidad de respuesta. Asimismo, con una nueva teoría del conocimiento pluridisciplinaria, como se ha argumentado más arriba, y a la luz de la experiencia con políticas multisectoriales del conocimiento, es evidente que deben buscarse nuevos o mejores mecanismos de coordinación y colaboración institucionales. Además, en un mundo globalizado, debe hacerse un mayor esfuerzo por conectar los regímenes e instituciones nacionales de gobernanza con los internacionales. Deberían estudiarse más a fondo los ejemplos de instituciones que se adaptan a esta nueva realidad, las condiciones en que han conseguido ese objetivo y el modo en que las instituciones sociales y extraoficiales, antiguas y nuevas, apoyan y dirigen el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

18. Además de conseguir el desarrollo institucional y el fomento de la capacidad necesarios, también es necesario concentrarse en el papel del individuo y de la sociedad civil en el gobierno de la sociedad del conocimiento. Es bien reconocido que gran parte de los conocimientos residen en las personas. Asimismo, por lo que se refiere a determinar la dirección de la sociedad del conocimiento en el marco del desarrollo humano, es indispensable la participación de la ciudadanía. Los procesos del conocimiento deben apoyar lo que quiere la población, y no lo que es beneficioso para un solo subsector, mediante la definición, el examen, el cuestionamiento y el posible ajuste de los objetivos. Por consiguiente, deben buscarse nuevos canales para que el individuo participe como ciudadano social que desempeña diferentes papeles, como los de productor, usuario final, mediador y persona con facultad decisoria. Con ello se plantean cuestiones en relación con la democratización de la sociedad del conocimiento y la necesidad de crear un espacio público en que los ciudadanos puedan contribuir al “conocimiento políticamente útil”.

19. Se ha defendido que el establecimiento de redes de conocimientos como una forma de gobernanza podría ser un medio de hacer frente a los retos institucionales y de participación, además de adecuarse filosóficamente a la visión de la sociedad del conocimiento que se ha propuesto. El establecimiento de redes es considerado un modo de hacer participar a las comunidades locales y de base, comunicar conocimientos tácitos, fomentar el debate democrático y favorecer la creación de nuevas coaliciones de asociados y colaboradores. Podría representar un modelo de inclusión y captar mejor los procesos sociales y culturales de desarrollo, utilización y difusión de conocimientos. Aunque abundan los ejemplos de redes de contactos, se siguen planteando cuestiones sobre el modo en que estas redes están conectadas con la formulación y la aplicación de políticas. Sin embargo, en lo que respecta a la difusión de conocimientos y a la educación, y especialmente en los lugares en que la infraestructura todavía no permite la creación de redes, no deben dejarse de lado los medios de difusión tradicionales.

20. Al fin y al cabo, el modo en que una sociedad se organice y la forma en que planeen esas instituciones y se edifique una arquitectura inclusiva de gobernanza probablemente dependerá de procesos políticos y decisiones políticas y, en último término, de la voluntad de los principales interesados. Además, no pueden pasarse por alto las cuestiones que afectan al Estado de derecho, la confianza en el gobierno y otros aspectos fundamentales de la buena gestión pública.

B. Políticas que favorecen la aceleración de la sociedad del conocimiento

21. Partiendo de la premisa de que todas las sociedades son sociedades del conocimiento, es posible clasificar las naciones según su *ritmo de creación, difusión y utilización de conocimientos* (explícitos y tácitos) y dividirlos, a grandes rasgos en: sociedades regresivas —organizadas para no ganar conocimientos—; estancadas —sociedades que tienen una organización caótica, aleatoria o accidental—; y progresivas —organizadas para lograr la aceleración. En los últimos tiempos, gracias a la aplicación de la tecnología de la información y las comunicaciones, el índice de aceleración ha aumentado de forma exponencial, de modo que ha aparecido un desfase cualitativo entre las sociedades que están organizadas para conocer (y utilizar sus conocimientos) y el resto. Llegados a un punto que todavía es difícil de determinar, empiezan a tener una apariencia y un comportamiento diferente: de ahí la ilusión de que ellos y sólo ellos son las “sociedades del conocimiento” o de que ellos y sólo ellos están “adelantados” en el proceso de “transición” hacia la sociedad del conocimiento. Sin embargo, una sociedad del conocimiento no es una fase de desarrollo que deba ser alcanzada, proclamada como éxito y protegida. Puede ser un proceso que, sobre la base de la creatividad humana, avance e incluso se acelere sin cesar.

22. Siempre ha sido posible regular el ritmo de producción, distribución y utilización de conocimientos, en parte, adoptando políticas y prácticas al efecto. Esas políticas delimitan el espacio en que puede florecer la creatividad y en que el costo del conocimiento, ampliamente comprendido, es bajo y tiende a disminuir. Mediante las políticas puede ampliarse o reducirse ese espacio. En el ámbito nacional, la sociedad del conocimiento también se manifiesta en una variada gama de participantes, objetivos, instituciones, asociaciones, procesos y sistemas o dinámicas⁵. Además, hay diversas disciplinas que probablemente estarían bajo la rúbrica del conocimiento: la educación, la ciencia y la tecnología, la investigación y el desarrollo, la innovación, la economía, las políticas de información, los derechos humanos, la promoción de la cultura, y los sistemas sociales y políticos que tienen el conocimiento como uno de sus componentes y que pueden impulsar o frenar el desarrollo fructífero de la sociedad del conocimiento. En última instancia, los gobiernos tendrán la responsabilidad decisiva de crear un entorno en que se tengan en cuenta debidamente estas cuestiones.

23. La formulación y aplicación de estrategias, políticas, programas y alianzas por parte del sector público determinará en gran medida el éxito de una nación en la creación y la utilización de conocimientos en función de propósitos determinados. Los activos de conocimiento de una nación deben situarse en un entorno de creatividad y crecimiento que aporte valor añadido: en la empresa, en la política y en la vida social en general. Además, debe tomarse en consideración el espectro completo de la capacidad de una sociedad para generar, adquirir, difundir, asimilar, adoptar, adaptar y manipular conocimientos, y deben adoptarse las medidas pertinentes al respecto. Una de esas medidas es la creación de estrategias y sistemas que permitan canalizar los beneficios del conocimiento para el desarrollo. Esas estrategias suponen unas ideas comunes acerca del concepto de conocimiento para el desarrollo, los objetivos, las políticas, las modalidades e incluso la asignación de recursos con criterios estratégicos. Las políticas deben tener sus raíces en el entorno social y cultural, concordar con los objetivos y ser razonables desde el punto de vista de esos objetivos. Por ejemplo, si las redes de contactos ocupan un lugar fundamental, debe estudiarse la creación de entornos técnicos y reglamentarios para estas redes. Los sistemas, los procesos y las instituciones, que pertenecen a la

categoría de las modalidades, deben servir para avanzar de forma efectiva y eficaz hacia el logro de los objetivos adoptados en un determinado marco de política o de reglamentación.

24. Hasta la fecha, las respuestas nacionales a la sociedad del conocimiento han sido algo aleatorias; en realidad, la formulación de estrategias nacionales sobre el conocimiento no es una ciencia exacta. En la reunión del grupo de expertos se indicaron los tipos de políticas y prácticas que podían favorecer la aceleración de la sociedad del conocimiento. Cabe citar los ejemplos siguientes:

- Es difícil y posiblemente poco práctico adoptar una única estrategia integrada que abarque todos los aspectos de la sociedad del conocimiento. Las políticas y las estrategias deben ser realistas e ir acompañadas de un sólido plan de aplicación;
- Entender la dinámica entre diferentes sectores y políticas y conectar esos sectores y políticas mediante marcos integrados es tan importante como formular y aplicar políticas sectoriales;
- Es fundamental encontrar terrenos por explorar en la producción de conocimientos y en la contextualización de las políticas y prácticas en materia de conocimiento, como también lo es aprender —no copiar— de otros países que se encuentren en condiciones semejantes;
- Además de tener en cuenta el conocimiento para la producción económica, las políticas deben centrarse en los sectores y las industrias que promueven otras formas de creatividad e innovación;
- Deben tenerse en cuenta las dicotomías que afectan a las políticas relativas al conocimiento (por ejemplo, entre estabilidad y adaptabilidad, o entre acceso al conocimiento y privacidad) y deben paliarse sus efectos negativos;
- Deben distinguirse mejor las políticas relativas al acceso, la utilización y el uso efectivo;
- Los costos del acceso al conocimiento, ya sean técnicos, institucionales, culturales o de otro tipo, servirán para determinar el progreso de la sociedad del conocimiento;
- La competencia de las personas, el sector privado y el sector público para crear, difundir y utilizar conocimientos y para formular y aplicar políticas del conocimiento debe ser una preocupación fundamental;
- Es imprescindible potenciar el pensamiento y el aprendizaje creativos;
- Las políticas anticipatorias y la previsión de las futuras demandas de conocimiento son importantes para favorecer la aceleración.

Todavía es necesario investigar más para determinar el grado en que la mayoría de los enfoques nacionales se ajustan efectivamente a esos objetivos.

25. Al examinar las variables que podrían constituir elementos de un sistema nacional del conocimiento, en la reunión se debatió también si habría posibilidades de medir los activos de conocimiento en el plano nacional y llegar a entender cuál era la situación de partida de una sociedad que aceleraba. Las iniciativas para establecer parámetros de referencia y medir los activos y las capacidades de conocimiento nacionales pueden servir para orientar mejor las políticas y las intervenciones prácticas en favor de la aceleración.

26. Para medir los activos de conocimiento existen diferentes metodologías; en algunas de ellas se procuran captar los aspectos de la sociedad del conocimiento que se refieren al plano nacional o al sector público, y en muchas la perspectiva adoptada es decididamente la del ámbito o el sector privados. Sin embargo, si se promueve una nueva visión de la sociedad del conocimiento y se proponen nuevas teorías y definiciones, los métodos de medición deberían responder a estos principios. De acuerdo con la vertiente de desarrollo humano de la sociedad del conocimiento, la metodología debería determinar en primer lugar cuáles son las variables que vale la pena medir y qué es lo que puede medirse (por ejemplo, si es posible medir el conocimiento tácito y la dinámica del conocimiento). En esa metodología podrían evaluarse las posibilidades de medir el ritmo al que aceleran las sociedades y la ampliación del espacio público para la creación de conocimientos, como indicadores básicos de progreso.

C. El conocimiento en el sector público

27. El gobierno es una organización. Tiene funciones específicas, como las de consolidar y expresar la opinión consensuada del soberano; responder con soluciones a las necesidades, peticiones y propuestas incluidas en el consenso; y mostrarse con transparencia ante el órgano de supervisión aceptado por el soberano. Al mismo tiempo, el gobierno consume un porcentaje del producto nacional bruto que oscila entre el 20% y el 50%, y sus actos y su comportamiento tienen una profunda repercusión en la manera en que vive y trabaja la población. Además, el gobierno es un gran consumidor y productor de conocimientos. En los diez últimos años, los gobiernos han empezado a introducir en sus actividades la tecnología de la información y las comunicaciones. Sus aplicaciones se destinan mayoritariamente a aumentar la eficiencia y la efectividad de la administración interna; agilizar el proceso de prestar servicios públicos a los consumidores de esos servicios; y, específicamente, prestar apoyo de la administración pública a la actividad empresarial. Aunque estas novedades sean positivas por su intención y sus efectos iniciales, no tienen mucho que ver con una percepción de los gobiernos de sí mismos como “organizaciones de conocimiento” reales o potenciales que se preocupan de recoger, crear y utilizar conocimientos (por contraposición a información) para que se vea favorecido el desempeño de sus tres funciones principales. Pese a las diferencias que existen entre la administración pública y la actividad empresarial por lo que respecta a sus objetivos, las administraciones públicas de todos los niveles, de modo semejante a las organizaciones empresariales, sienten la necesidad de modernizar sus estructuras internas y acceder a las fuentes de conocimientos tácitos o explícitos que residen dentro y fuera de esas administraciones. Todavía no está del todo perfeccionado un tipo de gobierno que canalice conocimientos hacia sus actividades, incluidas la adopción de decisiones, la formulación y aplicación de políticas y la prestación de servicios de forma más eficaz e interdisciplinaria, pero los desafíos y las oportunidades, así como los principios subyacentes y las directrices básicas de esta evolución ya pueden entreverse hoy. Algunos gobiernos, entre ellos los de muchos Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, ya han empezado a prestar mayor atención al modo en que el conocimiento difiere, por un lado, de las iniciativas tradicionales de gobierno electrónico y, por el otro, de la información, así como al mejor modo de recoger, transmitir y utilizar conocimientos.

28. Desde el punto de vista de los gobiernos, los principales beneficios que pueden derivarse de utilizar los conocimientos de forma más eficaz e instituir la gestión de los conocimientos en el sector público para obtener mejoras en memoria organizacional, aprendizaje, transferencia de experiencias, integración de información del exterior (en particular, de los ciudadanos), planificación, adopción de decisiones, servicios públicos, potenciación de los funcionarios, eficiencia, transparencia, cooperación horizontal y potenciación del atractivo de las organizaciones públicas.

29. Sin embargo, en la práctica se han planteado varios problemas y muchas expectativas todavía están por cumplirse. De la experiencia hasta la fecha se deduce una serie de enseñanzas y desafíos:

- La gestión del sector público y la gestión de los conocimientos deberían considerarse conjuntamente;
- Para todo plan de gestión de los conocimientos, es fundamental formular un concepto común de gestión de los conocimientos y distinguir entre diferentes tipos de conocimientos, así como entre diferentes funciones y procesos gubernamentales, por ejemplo, la labor administrativa recurrente, la adopción individual de decisiones y la deliberación democrática, y sobre el modo en que podrían integrarse;
- La información y el conocimiento deben ser considerados recursos públicos;
- Los organismos gubernamentales tienden a no ser conscientes de la riqueza de conocimientos que poseen y a no comprender que los trabajadores del gobierno son trabajadores del conocimiento;
- Muchos organismos gubernamentales no suelen ver el conocimiento como un activo;
- En la ejecución práctica, el apoyo de la dirección, la financiación suficiente y la disposición a rendir cuentas son fundamentales, y por lo general las iniciativas de gestión del conocimiento que abarcan a todo el gobierno dan mejores resultados;
- Se ha demostrado que el mayor grado de estabilidad de una organización facilita las tareas de gestión de los conocimientos;
- La gestión de los conocimientos no debe identificarse con la tecnología;
- Es necesario plantearse las consecuencias de la gestión de los conocimientos en materia de privacidad y seguridad;
- Sigue siendo problemático convertir el conocimiento en acción;
- La cultura, el compromiso a largo plazo y la adaptabilidad son más importantes que las etiquetas de gestión de los conocimientos.

30. En el estudio *World Public Sector Report*, cuando se examina la gestión de los conocimientos y las consecuencias que implica una mayor entrada de conocimientos para los procesos y las funciones de gobierno, se señala que:

“Cuando el contexto del problema carece de estructura y sus resultados son inciertos, los responsables de adoptar decisiones tienden a confiar en el conocimiento tácito e intuitivo. En la inmensa mayoría de las sociedades

actuales ... la vida y el trabajo se desarrollan en un entorno carente de estructura o de certeza sobre las causas o los resultados, ... entorno ... que da lugar ... a muchas variables desconocida. Todo ello motiva una demanda permanente de conocimientos ... La falta de suministro de conocimientos afecta ciertamente al bienestar de las personas. Inversamente, el mayor suministro de conocimientos constituye un valor público muy importante.

... Los gobiernos deben organizarse para fomentar la creación y el intercambio de conocimientos. Ello implicaría un cambio, ya que toda burocracia monopoliza y centraliza el conocimiento y tiende a transmitirlo a los niveles superiores de la organización en lugar de hacerlo ampliamente accesible. ... La ciudadanía debe confiar en que su gobierno hace lo que debe. Es el conocimiento el que determina esas decisiones.

En el contexto de su reforma orgánica, los gobiernos pueden utilizar la tecnología de la información y las comunicaciones para organizarse a fin de crear y proporcionar conocimientos. Esta es otra de las aplicaciones fundamentales del gobierno electrónico.

...

Las observaciones más certeras que ofrece la bibliografía en relación con la creación y la distribución de conocimientos permiten formular varios principios amplios que los gobiernos deben adoptar o conforme a los cuales deben tomar medidas si pretenden generar conocimientos. Se trata de los siguientes:

- Aceptar que las personas son el medio en que se almacenan los conocimientos
- Aceptar que la creación de conocimientos tiene su propia dinámica; no es posible ordenar que se produzca, ni tampoco administrarla
- Crear un contexto organizacional, es decir, establecer espacios públicos compartidos (físicos o virtuales), delimitados en el espacio y en el tiempo, a los que las personas deseen redirigir —y tengan suficiente confianza para hacerlo— sus procesos de pensamiento fuera de los canales mentales acostumbrados. Esto no puede suponer una participación por exclusión personal (la ingenuidad y la curiosidad son habilidades básicas por las que la persona cuestiona el saber recibido). Sin embargo, para permitir la creación de valor público, los intereses privados tendrían que excluirse
- Hacer de la creación de conocimientos una parte de las actividades públicas de resolución de problemas. Ello supone activar espacios públicos en que se creen conocimientos fomentando y facilitado todo el ciclo de creación de conocimientos ...
- Finalmente, para conseguir mayores efectos, unir esos espacios públicos de creación de conocimientos (es decir, establecer redes)

La lógica dicta que para potenciar al máximo la creación de conocimientos sería necesario que se multiplicaran los espacios compartidos, que se unieran entre sí y que participara en ellos el máximo posible de portadores de conocimiento, es decir, de personas. En términos de

organización, eso se traduce en un gobierno estructurado en red. En la arena política, se traduce en una participación genuina en el proceso político⁶.”

31. Existen otros aspectos en que la creación y la utilización eficaces de conocimientos en el sector público suponen un cambio del modo en que el gobierno lleva a cabo sus actividades. Se ha sugerido que para utilizar provechosamente los conocimientos a fin de mejorar las actividades de formulación y aplicación de políticas pueden ser necesarios unos mecanismos más abiertos a la colaboración y más pluridisciplinarios para que la labor de gobierno se extienda por varios “campos de conocimiento” de mayor amplitud. Ello puede exigir el establecimiento de nuevas estructuras de gobernanza, tales como foros o consejos multisectoriales.

32. Sin embargo, aunque los papeles que desempeña el conocimiento en el desarrollo y la eficacia del sector público son múltiples, sus posibilidades quedarán gravemente restringidas si no se procura que esas iniciativas estén basadas en la reforma del sector público y el compromiso con la buena gestión de los asuntos públicos.

33. Otro efecto indirecto de la sociedad del conocimiento para la gobernanza es que, cuando se crea un espacio público para el intercambio de conocimientos políticamente útiles, como se ha recomendado más arriba, el propio programa de gobernanza sale reforzado al fomentar la participación y la inclusión y al salvaguardar ciertos derechos humanos en el ámbito nacional, como la libertad de expresión, e incluso normas internacionales de derechos humanos, como el derecho a la información. En la medida en que los conocimientos son muy localizados y contextuales, cualquier intento de adquirirlos propiamente u obtenerlos y distribuirlos de forma fructífera exige prestar una mayor atención a las cuestiones de descentralización, un componente muy importante de la reforma de la gestión pública. Además, al adquirir activamente de los ciudadanos los conocimientos sobre diversas cuestiones que guardan relación con el desarrollo, los gobiernos pueden tener mayor facilidad para alcanzar con eficacia los objetivos socioeconómicos de desarrollo del Milenio.

V. Conclusiones y recomendaciones

34. Para acelerar el paso a una sociedad del conocimiento participativa y centrada en las personas, existen varias medidas que los gobiernos y las entidades del sistema de las Naciones Unidas pueden adoptar.

Los gobiernos nacionales deben ocuparse activamente de:

- **Considerar y promover la sociedad del conocimiento en el marco del desarrollo humano y de la Declaración del Milenio**
- **Dotarse de las debidas estrategias y políticas relativas al conocimiento**
- **Potenciar al máximo el valor público al formular sus planes en relación con el conocimiento**
- **Crear espacios y mecanismos públicos para fomentar la participación en la sociedad del conocimiento**
- **Utilizar los conocimientos con más eficacia en los procesos gubernamentales e integrar la creación, gestión y utilización de**

conocimientos en la reforma del sector público y las iniciativas de gobierno electrónico

35. En el vasto terreno de la sociedad del conocimiento, la gobernanza del conocimiento y la repercusión del conocimiento en la gobernanza son dos aspectos en que la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales espera contribuir a los debates en curso. Por tanto, puede ser conveniente realizar las actividades siguientes a fin de crear marcos analíticos e instrumentos de utilidad para los Estados Miembros de las Naciones Unidas:

- **Examen de la naturaleza y el alcance de las medidas normativas, las prácticas e instrumentos (instituciones, asociaciones de colaboración, evaluaciones de diagnóstico, procesos de aprendizaje) y los conocimientos prácticos que aceleren la sociedad del conocimiento**
- **Examen de las prácticas relativas a los conocimientos en el sector público para fomentar las organizaciones de aprendizaje, las nuevas estructuras de colaboración y de formulación y aplicación pluridisciplinarias de políticas, la descentralización y la participación**

Notas

- ¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento No. 24 (E/2002/84), párr. 23.*
- ² Véanse el informe, la documentación y las comunicaciones de la reunión del Grupo Especial de Expertos sobre los sistemas de conocimientos para el desarrollo que figuran en la dirección www.unpan.org/dpepa-kmb-ksranda.asp. El informe fue publicado por la División de Administración Pública de Gestión del Desarrollo para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ST/ESA/PAD/SER.E.58) y también puede consultarse en línea en la dirección <http://unpan1.un.org/introdoc/groups/public/documents/un/unpan014138.pdf>.
- ³ Véanse la versión en línea, únicamente de lectura, de 2003 *World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads* y más información sobre la publicación en la dirección www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp.
- ⁴ E/C.16/2002/5.
- ⁵ Véanse más detalles en el documento E/C.16/2002/5 (véase también el párrafo 14 *supra*) y en el informe de la reunión del Grupo Especial de Expertos sobre los sistemas de conocimientos para el desarrollo (véase la nota 2).
- ⁶ 2003, *World Public Sector Report*, págs. 82 y 83.