**Gestión Pública: ¿Gestión inteligente?**

**Información, conocimiento y organizaciones en contextos de incertidumbre**

*Por Mariano Boiero*

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Doctorando en Administración Pública (FCE UBA). Profesor a cargo de la asignatura “Elementos de Administración” UNLaM. Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) “Metodología de la investigación” Fac. Ccias Sociales UNLU. JTP “Administración y empresas públicas” FCE UNLZ. Profesor ayudante “Taller de Tesis” Maestría en Administración Pública FCE UBA Profesor invitado “Cambio organizacional” UNSAM. Docente UB, UPSJB, UNLP. Consultor nacional e internacional en temas de gestión del conocimiento, desarrollo organizacional y formación de RRHH en Administración Pública. Correo electrónico: mhboiero@gmail.com

**Resumen**

Las características particulares de la sociedad del conocimiento plantean desafíos a las burocracias públicas: el cambio y los entornos de incertidumbre requieren de constituir organizaciones inteligentes que puedan dar cuenta de este nuevo fenómeno, y llevar adelante exitosamente la gestión.

**Abstract**

The particular characteristics of the knowledge society pose challenges to public bureaucracies: change and environments of uncertainty require the establishment of intelligent organizations that can account for this new phenomenon, and successfully carry out the government's own management

*“El futuro ya llegó*

*Llegó como no lo esperabas*

*Todo un palo, ya lo ves”*

Patricio Rey y sus Redonditos de ricota (1987)

**“El futuro llegó”: la sociedad del conocimiento**

Existe un consenso generalizado respecto del entorno en el que las organizaciones públicas están inmersas, hoy en día. Entornos que se han vuelto sumamente complejos, que devienen cambiantes en un tiempo sorprendentemente corto, que resultan imprevisibles para la gran mayoría de las personas que tiene que tomar decisiones en las organizaciones públicas.

Uno de los puntos más destacados de este entorno, tiene que ver con la sociedad del conocimiento: el conocimiento, como producto del trabajo reflexivo, contextualizado, que el hombre hace a partir de la información y el dato aportados por la organización y su entorno (Davenport y Prusak, 1998). El dato es un elemento generalmente cuantitativo, aportado por la organización. Los sistemas de procesamiento de datos, relacionando al mismo con un contexto, con los objetivos y vinculados a los procesos organizacionales, permiten construir información (útil para la toma de decisiones); el conocimiento aportado por la experiencia, Este conocimiento adquirido permite que las personas sepan lo que necesitan conocer y aprender, dentro de una organización (Wiig, 1993). De este modo, las organizaciones aprenden sobre la base de una gestión del conocimiento (Knowledge Management), que aporta a la organización la capacidad de reconstruir saberes, a partir de los datos existentes, y de las experiencias previas. Así entendidas, pasamos a hablar de que las organizaciones capaces y hábiles para gestionar su conocimiento, se convierten en organizaciones inteligentes: ágiles para aprender cosas nuevas, para adaptarse a entornos cambiantes: ideales para estos tiempos que corren. Otra característica interesante para las organizaciones inteligentes es que ponen al capital humano en un lugar de relevancia, como aportante fundamental para la gestión del conocimiento, en detrimento de los sistemas de gestión y administración tradicionales, o de las cuestiones de necesidad de infraestructura y tecnología (Middleton, 1999). La organización que se centra en la búsqueda de conocimiento es la más innovadora, y es la que mejor se adaptará a la complejidad del contexto actual: en palabras de uno de los referentes mundiales sobre el tema, en economías o entornos dondeuna economía donde la única certeza es la incertidumbre, la única fuente segura de ventaja competitiva sostenible es el conocimiento (Nonaka, 1995).

**“Todo un palo, ya lo ves”: La información y el universo digital**

Al respecto del entorno o del contexto al que se hacía referencia, uno de sus puntos principales lo forma la información digital, Al respecto se puede decir que, a partir del año 2010, es necesario incorporar otras variables al análisis de la información digital que constituye el insumo principal de la sociedad del conocimiento. A la información digitalizada y transmitida globalmente, es necesario agregar como variables de estudio el comportamiento de esa información: el uso de redes sociales y el crecimiento de la información digital producida por los usuarios.

El número de usuarios de Internet no para de crecer: durante 2018 se han incorporado a la web más de 276 millones de personas, que representan un incremento del 7% respecto de 2017, según el reporte de consultoras especializadas en la materia (Kepios,2018)[[1]](#footnote-1).. Según este mismo reporte, más relevante aún ha sido el crecimiento de los usuarios activos en redes sociales: la suba ha sido del 13%, lo que da un total de 390 millones de personas que se han volcado a las redes sociales, respecto del año anterior.

El incremento de usuarios de redes sociales ha sido mayor al crecimiento económico de la más pujante economía latinoamericana, durante el mismo período -Panamá -5.6%- (Banco Mundial, 2018). Dicha entidad, prevé un crecimiento para el total de la economía global del orden del 3.1%, según consta en su reporte de junio pasado[[2]](#footnote-2), porcentaje inferior al crecimiento de las redes sociales, y la aparente suba del volumen de información digital que agrupa la red Internet, que será desarrollado más adelante. Al respecto de redes sociales, el total de usuarios por red social se puede observar en la figura siguiente:

**Figura 1.** Usuarios mensuales en redes sociales. Abril de 2018



*Fuente: Hootsite / Kepios, (*[*https://kepios.com/data/*](https://kepios.com/data/)*)*

La red Facebook tiene un total de 2.234 millones de usuarios al mes. La plataforma Youtube carga videos de 1.500 millones de usuarios mensuales. Entre 1.300 y 1.500 millones de usuarios envían mensajes por Whatsapp o Messenger de Facebook al mes. La cantidad de usuarios globales de Facebook ha superado a la población total de China, el país más poblado del planeta. Se puede concluir en primer lugar, que el uso de Internet no para de crecer (llegando a superar el crecimiento de las economías mundiales), y en segundo término se puede decir que el uso de redes sociales crece aún más rápido todavía. Hasta el momento esta información es obtenida y procesada únicamente con fines de estudios de comercialización/marketing digital. Esto da cuenta de un fenómeno sin precedentes, del cual las organizaciones públicas, los tomadores de decisión del Estado y los planificadores de las políticas públicas de comunicación parecen no registrar en todas sus implicancias.

Respecto de la velocidad de crecimiento de la información en esta sociedad del conocimiento, la “huella digital” (el total de información digital producida por una persona) muestra un comportamiento similar al aumento de usuarios y al crecimiento de las redes sociales: de 4,4 trillones de gigabytes de contenidos digitales totales a nivel mundial de 2003, para el año 2020 se esperan 44 trillones de gigabytes de información digital generado por todos los habitantes del planeta.[[3]](#footnote-3) Esto es una tasa de crecimiento similar a la duplicación de la tecnología existente cada dos años, que establecía en 1965 la Ley de Moore (Cheang Wong, 2005), y que inclusive puede llegar a ser superada si esta tendencia continua. Según datos obtenidos del estudio EM-IDC (entidad privada que realiza un estudio periódico sobre esta temática), la próxima década prevé un crecimiento del universo digital superior al 40% anual para el año 2020. Se espera un promedio de información digital de 5.247 gigabytes[[4]](#footnote-4) de información generada por cada persona de la Tierra para dentro de dos años. Algunos ejemplos de la velocidad de movilidad y crecimiento, y del volumen del que se está haciendo referencia: la foto tomada por la conductora Ellen Degeneres en los premios Oscar de 2014 (una simple *selfie* de ella junto con otros actores), fue retransmitida por Twitter 26 millones de veces en un lapso de 12 horas[[5]](#footnote-5); la plataforma digital Netflix ofrece al usuario un total de 1 billón de horas de programación al mes, y la cifra no para de crecer.

Las publicaciones especializadas en tecnología hablan de un total de aproximadamente 200 mil millones de equipos de todo tipo (celulares, computadoras, electrodomésticos, servidores, plataformas de juegos, etc.) que pueden ser conectados a la web en este momento, de los cuales el 7% (14 mil millones) ya están conectados e interactuando a nivel global, y se espera que para 2020 el porcentaje llegue al 10% (32 mil millones)[[6]](#footnote-6). Hablamos entonces de una velocidad de crecimiento y expansión de la información existente sin precedentes en la historia humana: una tasa de duplicación cada 18 meses, lapso que está dando muestras de decrecer a niveles geométricos, lo que determinaría una expansión de este cosmos digital a dimensiones astronómicas

Sin embargo, este auge imparable parece tener algunas dificultades que ya están ocurriendo. Existe, aparentemente, un cuello de botella para esta cantidad sustantiva de información digital disponible: en 2013 se consideraba que el 23% de la información generada era considerada útil para la toma de decisiones por parte de organizaciones (corporaciones, gobiernos, etc.). De este cúmulo de información en algún sentido útil, solamente era procesado (sistematizado, clasificado) el 3%, y solamente era analizado el 0,5% por parte de los sistemas existentes[[7]](#footnote-7). Todo ese volumen de información resulta en un procesamiento para cuestiones útiles, considerada significativamente pobre. Sin embargo, para el año 2020 se espera que el 35% del total de datos generados sea de alguna utilidad, y que el porcentaje de aprovechamiento de estos crezca, gracias al uso de Internet de las cosas, la Big Data y los sistemas de procesamiento más potentes. De todos modos, se observa que un gran volumen de información que puede ser aprovechable escapa a las modalidades de trabajo con datos, a las cuestiones de manejo de información, y a la potencia de los sistemas de procesamiento, ordenamiento y catalogación por parte de las organizaciones privadas y públicas. Así vistas, las leyes del comportamiento del universo digital, que son la fuente madre de la información de la sociedad del conocimiento, han roto los patrones de comportamiento del universo físico, y parecen encaminarse por senderos diferentes.

La información ha impactado en el mundo de la producción, las finanzas y los servicios. Hace apenas cien años, las personas más ricas del mundo se dedicaban al mundo de la producción y la industria: en 1900, el hombre más rico era Nelson Rockefeller (petrolero) Hoy en día, las personas más ricas del mundo son todas provenientes del campo de las TiC’s básicamente, y basan su riqueza y fortuna en el aprovechamiento de información y la generación de conocimiento. El ranking de las principales fortunas lo encabezan[[8]](#footnote-8):

1. Jeff Bezos (CEO de Amazon) 112 mil millones de dólares de patrimonio
2. Bill Gates (CEO de Microsoft) U$S 90 mil millones
3. Warren Buffet (dueño de la inversora Berkshire Hattaway) U$S 84 mil millones

Ninguno de ellos fabrica nada. Tanto Amazon como Microsoft son empresas de tecnología y servicios, y Berkshire Hattaway es un fondo de inversión que se dedica a comprar acciones y activos de empresas. Toda la fortuna de estos millonarios del siglo XXI está basada en el uso del conocimiento y las TIC’s para sus emprendimientos. A punto tal ha sido la revolución del conocimiento, que es probable que actualmente un emprendedor que quiera desarrollar un emprendimiento con conocimiento y sin capital prospere, pero con capital y sin conocimiento es seguro que fracase (Castells, 1997).

Hay otros procesos que han convergido para esta “tormenta perfecta”: la sociedad del conocimiento ha sido impulsada por procesos como la globalización, que han permitido alcanzar fronteras más allá del control de los Estados-Nación (García Delgado, 1998). La presión por encima que la globalización ha ejercido sobre los Estados nacionales y sus respectivas administraciones públicas, da por resultado una trasnacionalización de las empresas, tendencia que venían encabezando las empresas multinacionales durante las últimas décadas, pero que ahora han alcanzado el nivel de empresas globales (Castells, 1997) operando en todo el globo al mismo tiempo, principalmente de aquellas originadas en el manejo de información, y el armado de servicios basados en las TIC’s. Si bien se puede hablar de oleadas de pertenencia a alguna u otra nación, la tendencia es a la independencia de la tecnología y de las empresas de tecnología, respecto de nacionalidades, políticas y decisiones locales, e inclusive regionales. Si bien escapa al objetivo de este trabajo, es probable -e interesante desde le punto de vista académico- investigar sobre la agenda de las empresas globales para los próximos años, y qué relación guardarán los Estados con ellas.

Se puede concluir entonces que la sociedad del conocimiento se fundamenta en un predominio de la información y las tecnologías de la comunicación y la informática (TIC’s) basadas en el crecimiento exponencial de la información digital, sumado a una velocidad de crecimiento en volumen de información, que se duplica cada 18 meses y descendiendo, un incremento muy importante de cantidad de usuarios que registra una tendencia similar a la del crecimiento de la información; y una modalidad de vehiculización de esa información, principalmente a través de redes sociales y aparatos interconectados que agregan velocidad de cambio, imprevisibilidad, falta de manejo y apropiación para la decisión, y que redunda en mayor incertidumbre a los condicionantes políticos, sociales, económicos e ideológicos de esta convulsionada porción del siglo XXI. Todo un desafío para las organizaciones privadas, y fundamentalmente para las organizaciones públicas, que deben tomar decisiones a partir de información existente en el contexto, y de la cual deben apropiarse por algún medio. Desafío para el que las organizaciones públicas parecen no estar lo suficientemente preparadas. A modo de muestra: para la redacción de este artículo, la información existente se pudo rastrear en publicaciones especializadas en la web, e investigaciones realizadas por consultoras privadas. El sector público y la academia parecen no haber dado cuenta del fenómeno en toda su complejidad, aún.

**“Llegó como no lo esperabas”: el desafío para la administración pública**

La agenda del Estado ha tenido históricamente su enfoque principal en tres grandes dimensiones, que guardan tensión entre sí: el comportamiento de la riqueza social, en cuanto al desarrollo; las relaciones de poder de los diferentes actores en tanto gobernabilidad; y la redistribución del ingreso en tanto equidad social (Oszlak, 2007). La administración pública, ha dado cuenta de distintos modelos de gestión, pensados para poder llevar de modo más eficaz y eficiente este modelo dimensional de foco estatal, que da muestras de seguir siendo vigente, si bien puede tener algunas modificaciones dentro de las tres variables que lo componen. Podemos hablar de modelos de gestión burocráticos, gerencialistas y de gobernanza (Cao et alt, 2012), de modelos de nuevo management público y gestión de la calidad total (Estévez, 2001). El foco de las administraciones ha variado a lo largo de los tiempos: desde el sostenimiento de los principios de eficiencia propios de modelos burocráticos, hasta la flexibilidad de procedimientos en pos de la obtención de resultados del modelo managerialista. De decisiones centradas en la cúspide política de la organización burocrática, a mecanismos más abiertos a otros sectores y organizaciones, del gobierno abierto o la gobernanza. Los programas de reforma de la administración pública han estado orientados a: solucionar déficit fiscal, optimizar procesos administrativos para mejorar la recaudación (Thwaites Rey, 1999), cambiar el foco de atención hacia el cliente (Estévez, 2001) o modernizar la gestión a través un nuevo marco: esta vez orientado a constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios[[9]](#footnote-9), orientación que tuvo como expresión la instauración de sistemas digitales de gestión de expedientes (sistema de Gestión de Expedientes GEDE), mediante decreto 733/18, por citar ejemplos.

Lo que “llegó como no lo esperabas” está en el contexto en que operan las organizaciones de la administración pública: sociedad del conocimiento, velocidad sin precedentes del cambio, entidades que se comportan fuera de los parámetros y herramientas conocidas de gestión, mercados que no responden a los mecanismos ortodoxos de control de la economía, y un universo digital que crece a ritmo muy alto y que se comporta de modo diferente al universo físico.

Estas cuestiones forman la agenda del siglo XXI de la administración pública, agenda que interpela de modo totalmente nuevo a las organizaciones públicas, y que plantea del desafío de medidas innovadoras y creativas en la materia. Frente a cambios de paradigma que seguramente tendrán impacto en la forma de operar y conocer la realidad existente de las organizaciones, utilizar las mismas herramientas, metodologías y conocimientos preexistentes seguramente llevarán a las organizaciones a negar, obstaculizar o desconocer el nuevo saber, confundiéndolo con un reconocimiento (de reconocer: identificar sobre la base de lo ya conocido), una anomalía o una desviación epistemológica. Llevar adelante procesos de reforma o programas de modernización estatal, sobre la base epistemológica de saberes preexistentes, seguramente tendrá como resultado la repetición de errores o la falta de soluciones, producto de repetir experiencias y saberes (que llegaron a un límite) y de no operar un salto cuantitativo y cualitativo en el conocimiento aplicado para la gestión de las organizaciones públicas. respecto de la sociedad del conocimiento, las organizaciones públicas están inmersas en una zona de confort y al límite de un paradigma que está dando muestras de agotamiento.

El cambio vendrá (Kuhn, 1962), cuando la generación de nuevos saber permita desvelar el conocimiento oculto, descubrir lo velado, y llegar a una zona donde el crecimiento, el aprendizaje y el cambio ocurran positivamente. En eso consistirá la revolución en entornos de la sociedad del conocimiento, que podríamos tildar como la revolución del conocimiento en la administración pública” Para poder llevarlas a la búsqueda de nuevas herramientas, nuevas metodologías y una verdadera innovación creativa.

Se requieren cambios profundos en la gestión de la información en las organizaciones públicas, es cierto. Estos cambios deberán hacerse en todos los niveles de la administración pública: en los procesos y sistemas de gestión, en la infraestructura de las organizaciones públicas, y en el capital humano y relacional que entornos de gobernanza y gobierno abierto están pidiendo.

Los sistemas de información existentes no podrán ordenar, organizar ni tomar decisiones sobre el cuantioso volumen de información digital que se está produciendo a cada momento. Por otra parte, existen limitantes presupuestarias para el desarrollo de infraestructura que requiere una inversión y un desembolso de dinero que no tendrá un impacto inmediato sobre el contribuyente, al menos en el corto plazo. Esto dificulta que la inversión en infraestructura, centros de procesamiento de Big Data, Internet de las cosas y todas las herramientas actuales sea efectivamente realizada en un lapso breve. El capital estructural necesita inversiones de características similares, que probablemente se demorarán en contextos de economía recesiva como el que se está atravesando en este momento. No obstante, mecanismos de decisión flexibles, metodologías ágiles para el diseño de procesos, una mirada integral (sistémica) para detectar desvíos y corregir errores (y principalmente, admitiendo que los errores existen y se trabaje sobre ellos) puede ser un puntapié inicial para mejoras sucesivas y de mayor envergadura progresiva.

Quedan pues, el capital humano y relacional. Sobre el primero: trabajar con entornos de aprendizaje y de planificación participativa de proyectos, cambiar a modalidad de trabajo en comunidades de práctica para la construcción conjunta de conocimiento revisar algunos puntos de los contratos individuales (vinculados a valores y principios éticos) con las organizaciones que los contratan, son medidas tendientes a la producción de conocimiento, que de esta manera puede hacerse explícito (Nonaka, op cit), y contribuir así a formar “organizaciones inteligentes”. Sobre el segundo: articular las relaciones de modo más flexible, participativo y colaborativo con otros sectores del Estado, de la sociedad civil y del Mercado. Transparentar la información oficial, facilitar el acceso a la misma y generar entornos de colaboración con la ciudadanía en el manejo de información y la toma de decisiones, también permite generar conocimiento.

La equidad, el desarrollo y la gobernabilidad a la que apunta el Estado, requiere de organizaciones inteligentes para la administración pública, que tomen decisiones acertadas en entornos de cambio e incertidumbre. Inteligencia organizacional que es necesario estimular, facilitar y sostener.

El futuro llegó hace rato. La canción está sonando. Tiempo de empezar a escucharla.

**Referencias**

Davenport, T.; Prusak, L. (1998). “Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know”. Boston: Harvard Business School Press

Wiig, K.M (1993) “Knowledge Management Foundations: Thinking About Thinking-How People And Organizations Create, Represent And Use Of Knowledge” Schema Press, Arlington

Middleton, M (1999). “De La Gestión De La Información A La Gestión Del Conocimiento: Perspectivas Sobre El Desarrollo” Revista El Profesional De La Información. Número De Mayo 1999. Issn: 1386-6710.

Nonaka, I (1995) The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create The Dynamics Of Innovation. Oxford University Press

Chean Wong, Juan Carlos (2005) “Ley De Moore, Nanotecnología Y Nanociencias: Síntesis Y Modificación De Nanopartículas Mediante Implantación De Iones” Revista Digital Universitaria. Universidad Nacional Autónoma De México. Año 6 Número 7. Issn: 1067-6079

Garcia Delgado, Daniel (1998) “Estado, Nación, Globalización: Fortalezas Y Debilidades En El Umbral Del Tercer Milenio”. Planeta, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007) “La Agenda Estatal Y Sus Tensiones: Gobernabilidad, Desarrollo Y Equidad”. Iberoamericana. Nordic Journal Of Latin American And Caribbean Studies Vol. Xxxvii. Sobre Base En Ponencia De Congreso Clad Sobre Administración Pública Y Reforma Del Estado, Guatemala, Noviembre De 2006

Castells, Manuel (1997) “La Era De La Información” Alianza Editorial

Estévez, Alejandro M. (2001). “Una Comparación Entre La Teoría Del Nuevo Management Público Y La Gestión De La Calidad Total”. En: *La Reforma Managerialista Del Estado*, Compilado Por Alejandro Estévez, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Cao, Horacio; Abal Medina, Juan Manuel (2012) “Manual De La Nueva Administración Pública Argentina”. Ariel

Thwaites Rey, Mabel (1999) “Ajuste Estructural Y Reforma Del Estado En La Argentina De Los ‘90” Publicado En Realidad Económica, Nº 160/161 (16 De Noviembre De 1998 Al 15 De Febrero De 1999). Issn Nº 0325-1926

Kuhn, Thomas (1962) “La Estructura De Las Revoluciones Científicas”. Editorial Universidad De Chicago.

1. <https://kepios.com/data/> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/06/05/global-economy-to-expand-by-3-1-percent-in-2018-slower-growth-seen-ahead.print> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://argentina.emc.com/leadership/digital-universe/2014iview/executive-summary.htm> [↑](#footnote-ref-3)
4. A modo de referencia, un gigabyte de información permite guardar aproximadamente 14.900 fotos de buena resolución. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://elpais.com/cultura/2014/03/03/actualidad/1393817213_629655.html> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.computerworld.es/tendencias/el-universo-digital-se-expande-acelerado-por-el-crecimiento-de-los-datos> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.puromarketing.com/12/14842/solo-informacion-digital-analizada.html> [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.forbes.com/billionaires/#5f9e07d1251c> [↑](#footnote-ref-8)
9. Decreto 434/16 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm> [↑](#footnote-ref-9)