

REALIZADA POR:
ALEXANDRE BOSSI QUEIROZ

DIRIGIDA POR:
LOURDES TORRES PRADAS

LUGAR DE CELEBRACIÓN:
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

FECHA DE LECTURA:
5 DE FEBRERO DE 2003

TRIBUNAL:
JOSÉ BAREA TEJEIRO (PRESIDENTE)
VICENTE PINA MARTÍNEZ (SECRETARIO)
MARIA PALOMA SANCHEZ (VOCAL)
MANUEL GARCÍA-AYUSO COVARSÍ (VOCAL)
LEANDRO CAÑIBANO CALVO (VOCAL)

LA MEDICIÓN DEL CAPITAL INTELECTUAL EN EL SECTOR PÚBLICO

RESUMEN

En la década de los 90, las Administraciones Públicas en todo el mundo han incorporado cambios significativos en su sistemática de captación, tratamiento de datos y exteriorización de la información, como consecuencia de la implantación de sistemas informáticos que permiten a los gestores públicos trabajar bajo un entorno de mayor rapidez y seguridad. Estos cambios permiten orientar también el control de la ejecución presupuestaria y financiera, posibilitando una evolución hacia una gestión integral de las finanzas públicas en tiempo real. Temas antes con menor contenido en la Administración Pública, como la planificación estratégica

y el control de gestión, resultan más viables y aplicables en el corto plazo, demandando respuestas urgentes en la adecuación de propuestas conceptuales adaptables al sector público.

Al mismo tiempo, los macro principios de economicidad, eficiencia y eficacia, reflejados en las disposiciones legales de casi todos los países, encuentran mayor enfoque práctico bajo una visión de *accountability*, de rendición de cuentas, situando al ciudadano como centro de interés de los sistemas de información gerencial de las entidades públicas. En la recién terminada década de los 90, observamos otros factores, junto al avance de los sistemas informatizados, que orientan los cambios profundos que vive nuestra sociedad.

Entre ellos están la redefinición del papel del Estado pasando de una posición ejecutora a una actitud controladora, en el denominado *New Public Management*; una mayor preocupación por los ciudadanos, que exigen mejores servicios; y la internacionalización y globalización de la economía con el entorno de competencia que genera.

La evolución informática permite la obtención de información más completa y segura, de forma que los gestores puedan acceder a los diferentes niveles de información con la consiguiente mejora en la toma de decisiones. La diversidad del sector público insertado en este contexto, hace necesario un mayor volumen de información para obtener el diagnóstico de cada situación.

En este sentido, los activos intangibles, bajo una perspectiva amplia que sobrepasa los conceptos tradicionales, ganan relevancia. Factores como el Capital Humano, el Capital Relacional y el Capital Organizacional, incluidos en el amplio concepto de Capital Intelectual, están entre los elementos imprescindibles en cualquier proceso de evaluación. Aunque estos aspectos han sido objeto de gestión por parte de los responsables de entidades públicas, hasta ahora no han tenido un tratamiento sistematizado en contabilidad y auditoría. Su reconocimiento, medición y registro no ha sido el centro de las prioridades contables. Sin embargo, hoy en día, se está empezando a considerar, de forma similar a lo que está ocurriendo en las empresas, que es importante completar la tradicional información financiera y de gestión, con información sobre el Capital Intelectual, de forma sistematizada, en el proceso contable.

Todo ello supuso una especial motivación que llevó al inicio de un trabajo de investigación en torno al diseño, utilización y análisis de indicadores para el sector público, en el marco de la era del conocimiento. En nuestro estudio investigamos el grado de relevancia que tiene para la Administración Pública la utilización de indicadores relacionados con los activos intangibles, con el Capital Intelectual. Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos parciales:

1. Abordar el estudio del término Capital Intelectual para proceder a una delimitación del mismo en el sector público.
2. Desarrollar un modelo de medición de Capital Intelectual para el sector público.
3. Realizar un estudio empírico sobre el Capital Intelectual en los ayuntamientos españoles

Estos objetivos nos llevaron a estructurar nuestro trabajo en tres partes, con un total de siete capítulos. La primera parte, “El Sector Público y la Gestión del Capital Intelectual en la era del conocimiento”, abarca los tres primeros capítulos. La segunda parte, compuesta por los capítulos 4 y 5, presentamos “Un modelo de Capital Intelectual para el Sector Público. En la última parte, correspondiente al capítulo 6, consta de un “estudio empírico que busca identificar el Capital Intelectual de Ayuntamientos de España a través del análisis de sus páginas web” . De cada una de las partes que componen nuestra tesis, cabe destacar:

PARTE PRIMERA

En el primer capítulo, llevamos a cabo un análisis del sector público actual dentro del contexto de la denominada “era del conocimiento”. Este análisis fue necesario puesto que los sistemas de información basados en indicadores que investigamos se enmarcan en dicho ámbito. Los cambios surgidos en el sector público en las últimas décadas, hacen preciso analizar aspectos como el papel del Estado, el cambio de paradigma en la gestión pública, la responsabilidad del gestor público frente la entidad y a los ciudadanos, las consecuencias de la implantación de los sistemas informatizados en la Administración Pública y, principalmente, el impacto de la implantación del e-gobierno. Asimismo, reflexionamos sobre los retos del sector público en un ambiente automatizado en expansión.

En el segundo capítulo, nos sumergimos en el tema de la tesis, el Capital Intelectual. Comenzamos abordando el concepto de Capital Intelectual y de gestión del conocimiento, buscando referencias en diversas instituciones y autores. Analizamos la naturaleza de los activos intangibles y los criterios para su clasificación y medición, destacando la diferencia entre los intangibles tradicionales y la visión más amplia, basada en el concepto de Capital Intelectual. En esta línea, detallamos la posición adoptada por *el International Accounting Standard Board - IASB* y la *International Federation of Accounting - IFAC*, que a finales de los 90 publicaran normativa sobre el tratamiento de los intangibles. Al final del capítulo tratamos de la relación existente entre los modernos conceptos de Gestión de la Calidad y la gestión del Capital

Intelectual, en razón de su estrecha relación.

En el tercer capítulo, tras analizar las características del modelo organizacional basado en estructuras del conocimiento, realizamos un recorrido histórico de la evolución de las organizaciones, pasando por las diversas escuelas que influenciaron su desarrollo, para definir el perfil de las organizaciones actuales, donde la gestión del conocimiento adquiere una importancia trascendental. Asimismo, nos detenemos en el estudio de los principales modelos desarrollados por la iniciativa privada para la determinación y medida del Capital Intelectual. Paralelamente, tratamos de ubicar el papel de las tecnologías de información y comunicación en el entorno organizacional actual.

PARTE SEGUNDA

En la segunda parte se desarrolla la aplicación del concepto de Capital Intelectual al sector público, con la presentación de ponderaciones en función de las peculiaridades de la Administración Pública, proponiendo un modelo de gestión de estos activos en la esfera pública.

En el cuarto capítulo, tras analizar las particularidades de la Administración Pública, nos centramos en la aplicabilidad, al sector público, de los modelos destinados a la medición de los intangibles en la empresa. Inicialmente analizamos los componentes Capital Humano, Capital Estructural y Capital Relacional, elementos constantes en cualquiera de los modelos de gestión de intangibles. Para cada uno de ellos, resaltamos la necesidad de realizar un

control contable y de llevar a cabo su medición, desde la perspectiva de la Administración Pública.

Además de los tres componentes tradicionales, incorporamos otros dos elementos: la Calidad y la Transparencia. Por la naturaleza del sector público, entendemos necesario destacar esos nuevos factores, puesto que en ausencia de mercado, la calidad y la transparencia disciplinan la actividad de las Administraciones Públicas. Al final del capítulo describimos una experiencia de gestión del Capital Intelectual en una entidad pública.

En el quinto capítulo, tras poner de manifiesto la importancia de los activos intangibles para el sector público, proponemos un modelo de gestión del Capital Intelectual para las entidades públicas. Basado en los cinco componentes que consideramos constituyen el Capital Intelectual en la Administración Pública, diseñamos un modelo para el análisis y gestión de esos activos, cuya principal variación en relación con los modelos aplicados a la iniciativa privada, es la identificación y exposición de elementos negativos relacionados con la gestión de intangibles, que generan el *Pasivo Intelectual*. La naturaleza de las entidades públicas, permite que éstas presenten, además de sus aspectos positivos, también sus deficiencias, en busca de una mayor transparencia que pueda incentivar una mejor gestión.

En nuestro modelo las cinco perspectivas toman forma de flechas que representan las metas a alcanzar cuando están proyectadas hacia arriba y una tendencia hacia la insuficiencia cuando están proyectadas hacia abajo. Asimismo, definimos tres situaciones en la gestión de

los intangibles: a) la excelencia, representada por la *intensidad* de Capital Intelectual; b) la *inercia*, representando la acomodación o mediocridad, y; c) la *insuficiencia* de Capital Intelectual, cuya consecuencia última son servicios públicos que no atienden satisfactoriamente a la población.

Con la finalidad de dar aplicación y viabilidad al modelo, presentamos una simulación de su aplicación a una entidad pública específica: los Tribunales de Cuentas. A través del diseño de diversos indicadores de Capital Intelectual, elaboramos una propuesta de control de activos intangibles para estas entidades institucionales de control.

PARTE TERCERA

Por último, en el sexto capítulo, contrastamos la hipótesis de nuestro trabajo a través de un estudio empírico. Con los datos recogidos a partir de las páginas web de ayuntamientos españoles, capitales de provincia o con población superior a cien mil habitantes, identificamos los elementos constantes de nuestro modelo, a través de un conjunto de variables representativas. Posteriormente, aplicando procedimientos estadísticos multivariantes, procesamos los datos, analizando tendencias y el grado de interés municipal en la gestión de elementos del Capital Intelectual. Como objetivos del análisis empírico podemos sintetizar los siguientes:

1. Conocer las prioridades de los municipios españoles en cuanto a la utilidad que están dando a sus páginas web, identificando perfiles de ayuntamientos.

2. Comparar los 72 ayuntamientos españoles objeto de nuestra muestra (las 52 capitales de provincia y otros municipios con población superior a 100.000 habitantes), agrupando aquellos ayuntamientos con características similares y buscando explicaciones para esas similitudes y diferencias.
3. Contrastar la información suministrada con los elementos de Capital Intelectual definidos en nuestro modelo, seleccionando aquellos ayuntamientos que presentan un modelo de página web más completa, en términos de información sobre sus intangibles.

Para procesar los datos relativos a las variables, utilizamos dos procedimientos multivariantes: escalas multidimensionales y análisis cluster. Con el Análisis de Escalas Multidimensionales conseguimos la representación gráfica de los diversos ayuntamientos en el espacio, en función de las variables que configuran sus páginas web. El Análisis Cluster permitió buscar el grado de similitud entre los individuos de la muestra, a través de una clasificación jerárquica. A partir de una matriz de disimilaridad en que los 72 ayuntamientos de la muestra se relacionan, fue hecho un examen de la dimensionalidad de los datos, en que aplicamos el procedimiento Análisis de Componentes Principales Categóricos, que nos permite identificar un conjunto reducido de componentes que explique las correlaciones dentro de un conjunto de variables observables. Tras realizar el Análisis de Componentes Principales con el programa SPSS (*Statistics Programs & Service Systems*), se construyó un mapa

de dispersión que puso de manifiesto dos dimensiones principales.

CONCLUSIONES

Finalmente, presentamos las principales conclusiones que, a luz del trabajo realizado y de la investigación desarrollada, hemos podido extraer:

1. Actualmente existe una gran preocupación en las organizaciones por gestionar el conocimiento, entendiéndolo como un recurso indispensable para el desarrollo organizacional. A pesar de las dificultades y de las críticas relacionadas a su contabilización, entendemos que el futuro pasa por una gestión científica del Capital Intelectual.
2. El desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) contribuyen decisivamente a la incorporación de indicadores sobre el Capital Intelectual. La elaboración de programas integrados de informática, junto al desarrollo de Intranet e Internet, permite la incorporación de una información más completa y detallada.
3. Los organismos internacionales reguladores de la contabilidad presentan una normativa conservadora en cuanto a la contabilización del Capital Intelectual. En el ámbito del sector público, la normativa internacional es inexistente y son escasos los estudios sobre la medición y divulgación del Capital Intelectual.

4. Existe una similitud entre los modelos de medición del Capital Intelectual y los modelos de Gestión de la Calidad. Asimismo, estudios relativos a los sistemas de información gerencial, cuadro de mando integral, evaluación de políticas públicas, balance social, entre otros, mantienen una estrecha relación con los indicadores de Capital Intelectual.
5. Las Administraciones Públicas no tienen valor de mercado, sin embargo, la aplicabilidad de los conceptos de medición del Capital Intelectual en el Sector Público es total, pues la mayor parte de los outputs que produce las Administraciones Públicas son intangibles.
6. Para evitar que la gestión del Capital Intelectual sea objeto de prácticas de contabilidad creativa, la Administración Pública debe definir y estandarizar aquello que se pretende medir en términos de gestión de intangibles.
7. Además de las tradicionales perspectivas Capital Humano, Organización Interna y Relaciones Externas, en el Sector Público las perspectivas Calidad y Transparencia deben ser destacadas en la elaboración de un modelo de gestión del Capital Intelectual.
8. El sector público debe mostrar, además del Capital Intelectual positivo, su Pasivo Intelectual. Así como los resultados de una gestión eficaz deben ser resaltados también la inadecuada gestión debe ser observada y mostrada, tanto interna como externamente.
9. La utilización de métodos estadísticos de análisis multivariante representa una posibilidad a la hora de medir el Capital Intelectual. A través del análisis comparativo de diversas variables intangibles, es posible medir la actividad de una entidad dentro de un conjunto.