Naciones Unidas E/C.16/2002/2

Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de mayo de 2002
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
Primera reunión
Nueva York, 22 a 26 de julio de 2002
Tema 4 del programa provisional*
Información básica sobre el sector público

Información básica sobre el sector público

Informe de la Secretaría

Resumen

Siguiendo las recomendaciones de la 15ª reunión del antiguo Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, la División de Economía y Administración del Sector Público de la Secretaría de las Naciones Unidas elaboró una serie de indicadores sobre el sector público que se presentaron en forma electrónica (www.unpan.org) e impresa (*World Public Sector Report: Globalization and the State*). Esta iniciativa destaca por ser la única fuente fácilmente accesible de indicadores que evidencian el volumen y las principales funciones del sector público en el mundo. En vista del interés cada vez mayor que despiertan las actividades gubernamentales y la responsabilidad de los gobiernos, es necesario mejorar y ampliar el actual conjunto de indicadores, como mínimo para ofrecer datos que perfilen un panorama más completo de los ingresos y gastos de los gobiernos, en particular los gastos fiscales. También hay motivos para modificar el carácter de la labor en curso a fin de concebir un método más amplio para recopilar datos sobre los gobiernos y los efectos de sus reglamentaciones y su comportamiento, y presentarlos periódicamente como observatorio del sector público mundial. Se recomienda que el concepto de esa ampliación esté basado en un análisis de la calidad de la respuesta de los gobiernos a la exigencia de llevar a cabo la transición hacia la sociedad del conocimiento. Se propone un conjunto de nuevos indicadores sobre cinco cuestiones: estado de la esfera pública; adquisición de conocimientos; una plataforma basada en la Red para el trabajo y la vida; desarrollo empresarial; y vínculos entre las actividades locales y mundiales. En el presente informe se recomienda adoptar ese conjunto ampliado de indicadores como base para que los actuales datos básicos sobre el sector público pasen a constituir un observatorio mundial del sector público.

* E/C.16/2002/1.

02-38944 (S) 270602 100702

Índice

		Párrafos	Página
I.	Introducción	1–4	3
II.	Datos básicos de las Naciones Unidas sobre el sector público y otras fuentes internacionales de información sobre el sector público	5–13	3
III.	Oportunidad de ampliar la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público	14–34	5
	A. Fundamentos del concepto actual	14–21	5
	B. Tratamiento de los efectos de la reglamentación gubernamental y del comportamiento del gobierno	22–34	6
	1. Estado de la esfera pública	30	8
	2. Adquisición de conocimientos	31	8
	3. Plataforma basada en la Web para el trabajo y la vida	32	9
	4. Desarrollo empresarial	33	9
	5. Vínculos entre las actividades locales y las mundiales	34	10
IV.	Recomendaciones	35	10

I. Introducción

1. El presente informe supone la continuación de un debate que se desarrolló en 1998, en la 14ª reunión del antiguo Grupo de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, sobre la labor de recopilar y presentar datos relativos al sector público comparables internacionalmente, realizada por la División de Economía y Administración del Sector Público de la Secretaría de las Naciones Unidas en colaboración con el antiguo Grupo de Expertos. Siguiendo las recomendaciones formuladas en esa reunión, la División elaboró y presentó al Grupo de Expertos en su 15ª reunión, celebrada en 2000, un esquema para la recopilación de esos datos (véase ST/SG/AC.6/2000/L.2). En ese esquema se describían las funciones del Estado como regulador, recaudador de impuestos, productor, consumidor y fuente de transferencias y subvenciones en efectivo, así como empleador. Se sugería que —tomando en consideración la disponibilidad de datos— se podía ofrecer un panorama razonable del sector público en un país determinado presentando tres tipos de indicadores: gastos realizados por todos los niveles del gobierno, empleo en el gobierno y cuantía de los gastos fiscales.

2. Al mismo tiempo, aunque en el documento se reconocía el importante papel del Estado como regulador, se señalaba que era sumamente difícil cuantificar el alcance de la regulación de la actividad económica y se concluía que, si bien la reglamentación era una función importante de los Estados, era prácticamente imposible medirla de manera significativa y, por tanto, no se la tendría en cuenta en el resto del informe (véase ST/SG/AC.6/2000/L.2, párr. 6).

3. Posteriormente, como resultado de los debates de la 15ª reunión del antiguo Grupo de Expertos y del perfeccionamiento del esquema sobre los indicadores para medir el sector público, el conjunto de indicadores publicado en forma electrónica en www.unpan.org pasó a incluir las cinco mediciones siguientes:

- Empleo público y en el gobierno en porcentaje de la población.
- Consumo del gobierno en porcentaje del producto interno bruto (PIB).
- Gasto del gobierno central en porcentaje del PIB.
- Gastos del gobierno central por tipos y por funciones, en porcentaje del gasto total del gobierno central.
- Ingresos fiscales del gobierno central en porcentaje del PIB.

Ese concepto y esos indicadores se presentaron también en la segunda parte del documento *World Public Sector Report: Globalization and the State*.

4. Dos cuestiones espinosas que se plantearon desde el inicio mismo del debate sobre el alcance de los indicadores para medir el sector público siguen sin resolver. Aunque algunos datos de esas cinco categorías pueden recopilarse y presentarse de una forma que permite la comparación internacional, la falta de datos en unos casos y la falta de series de datos en otros hace difícil esa tarea. Por otro lado, la falta de datos fácilmente disponibles en el plano subnacional sólo permite presentar un panorama parcial.

II. Datos básicos de las Naciones Unidas sobre el sector público y otras fuentes internacionales de información sobre el sector público

5. Como ya se ha indicado, los datos básicos de las Naciones Unidas sobre el sector público pueden consultarse en www.unpan.org, el sitio en la Red de la División de Economía y Administración del Sector Público, así como en el documento *World Public Sector Report: Globalization and the State*. Los datos se presentan junto con un análisis de los cambios y las tendencias. Como tales, constituyen la única fuente de información básica sobre el sector público que se atiene a un concepto definido de sector público y de su medición. El punto de referencia inicial fue un grupo de indicadores que miden el sector público "en la práctica", es decir, en los ámbitos y de las maneras en que lo permite la disponibilidad de estadísticas aptas para la comparación internacional. Actualmente se han iniciado los trabajos para actualizar las estadísticas. Por otro lado, la versión electrónica permitirá generar informes por países, regiones y temas.

6. La División de Estadística de las Naciones Unidas ofrece bases de datos estadísticos en línea, algunas de ellas sólo disponibles por suscripción. Son bases de datos intersectoriales y exhaustivas, capaces de presentar con eficacia largas series de datos. Sin embargo,

en ellas no se hace referencia al sector público como tal. De todas formas, si se accede a esas bases de datos disponiendo de un concepto de sector público bien definido puede reunirse mucha información de utilidad. Ejemplo de ello es la información agrupada en los códigos 14 (Cuentas nacionales) y 15 (Estadísticas financieras).

7. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo mantiene una base de datos sobre buena administración pública. En su sitio en la Red se ofrece una útil recopilación de ejemplos de la vida real llamada "Stories From The Field", donde se exponen iniciativas locales encaminadas a inculcar prácticas de buena administración pública. Sin embargo, no se ofrecen datos estadísticos. En el sitio en la Red del *Informe sobre desarrollo humano* se proporcionan estadísticas para seguir la evolución del desarrollo humano, agrupadas en torno a las capacidades humanas fundamentales, por ejemplo, vivir una vida larga y sana, adquirir conocimientos o tener acceso a los recursos necesarios para mantener un nivel de vida digno. Aunque tampoco en este caso haya ninguna base de datos dedicada al sector público propiamente dicho, si se tiene un concepto de sector público bien definido es posible encontrar un volumen considerable de información de interés al recorrer esas bases de datos.

8. La Organización Mundial del Trabajo mantiene un sitio en la Red con 20 indicadores clave sobre el mercado laboral. En el módulo 4 (Empleo por sectores) pueden encontrarse datos sobre el empleo en el sector público.

9. El Banco Mundial ofrece abundante información en el sitio en la Red del Grupo del Sector Público dedicado a la buena administración pública y la reforma del sector público (red GPSR). Desde el punto de vista de la presentación de indicadores sobre el sector público, la más interesante es la página sobre la reforma de la administración y de la función pública. En particular, se proporcionan en ella datos sobre el empleo y los sueldos en el sector público de distintos países. Sin embargo, se reconoce que la información sistemática y completa sobre el empleo y la remuneración en el sector público es escasa y, por lo general, controvertida.

10. La base general de datos estadísticos del Banco Mundial no presenta ningún grupo de datos dedicado específicamente al sector público. Ofrece, entre otras cosas, información estadística sobre las finanzas internas (por ejemplo, consumo, gastos e ingresos), la administración pública (por ejemplo, con remisiones a la red GPSR sobre empleo y sueldos y remisiones a la citada base de datos sobre finanzas internas) y el gasto militar. También aquí, si se consulta esta base de datos partiendo de un concepto de sector público bien definido puede generarse una cantidad de información considerable.

11. El Fondo Monetario Internacional (FMI) mantiene la base de datos *World Economic Outlook*. Una de sus secciones, dedicada a los saldos de los presupuestos generales de los gobiernos, presenta datos con referencia a las cuentas nacionales de ingresos. No hay ningún grupo de datos dedicado específicamente a la medición del sector público.

12. Por último, el programa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre administración pública y gobierno se centra en el desarrollo institucional y la asistencia a los gobiernos para construir y consolidar unas estructuras administrativas efectivas, eficaces y transparentes. Abarca los 30 miembros de la OCDE. Las estadísticas del sector público disponibles en el sitio del programa en la Red se refieren especialmente a la retribución y el empleo en el sector público. Pueden encontrarse otros datos relativos al sector público, especialmente los gastos, en las publicaciones de la OCDE (algunas disponibles en forma electrónica) que tratan de las cuentas nacionales, las estadísticas sobre la fuerza de trabajo y la economía general.

13. La panorámica expuesta confirma que, aparte de la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público, no hay ninguna otra fuente de información y datos dedicada exclusivamente a trazar el panorama general del sector público en el mundo y medir su volumen y sus principales funciones. Por el momento, la base de datos de las Naciones Unidas no genera sus propios datos originales, sino que recurre a las fuentes disponibles. Su valor radica en que reúne toda la información pertinente en un solo lugar y la sistematiza de acuerdo con un concepto adoptado de antemano. Actualmente, si por la razón que sea se busca una respuesta a la pregunta "¿Cuál es la situación del sector público en el mundo, su volumen y su repercusión?", prácticamente el único lugar en que puede obtenerse una respuesta es la base de datos de las Naciones Unidas. Por eso es excepcional y exige una reflexión y un esfuerzo continuos para que su nivel de calidad sea lo más alto posible.

III. Oportunidad de ampliar la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público

A. Fundamentos del concepto actual

14. La elaboración de la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público ha partido de un concepto realista. Aunque cabe reconocer que, en teoría, hay muchas formas interesantes y útiles de observar, describir y analizar el sector público, el concepto adoptado revela que sólo algunas de ellas resultan prácticas, ya que no existen datos disponibles, fidedignos y aptos para la comparación internacional que pudieran servir de base para un enfoque más amplio. Según el informe de la Secretaría sobre los indicadores del sector público (ST/SG/AC.6/2000/L.2), en ello radica la diferencia entre medir el sector público "en teoría" y "en la práctica".

15. Ese criterio debe examinarse todavía más a fondo. Al reflexionar sobre el modo de medir el sector público, vienen al pensamiento tres grandes cuestiones: a) ¿Qué tamaño tiene?, b) ¿Cuánto cuesta?, c) ¿Qué obtenemos de él? A medida que aumenta el interés general por el nuevo papel del Estado y su responsabilidad frente a la ciudadanía, esas cuestiones resuenan con fuerza cada vez mayor. También parece que va en aumento la demanda de respuestas más numerosas y precisas. Con los cinco indicadores originales se ha logrado responder a esas preguntas en una medida considerable. Los datos sobre el empleo en el gobierno y el consumo gubernamental proporcionan una respuesta a la primera pregunta. Los datos sobre los ingresos fiscales responden a la segunda. Por último, los datos sobre los gastos gubernamentales dan respuesta a la tercera pregunta. Sin embargo, es posible proporcionar respuestas más completas, incluso sin abandonar el terreno de lo posible, es decir, midiendo el sector público "en la práctica".

16. El interés cada día mayor por el nuevo papel del gobierno y la accesibilidad de los datos sobre su funcionamiento es una tendencia nacida de la integración creciente de la economía mundial y de la revolución de la información. No sólo es cuestión de seguir de cerca los ajustes de las estructuras e instituciones locales para facilitar las corrientes de capital y comercio. Se trata también de la facilidad cada vez mayor con que puede intercambiarse la información y con que el efecto de demostración puede hacer que se difunda una tendencia. Por consiguiente, el concepto de sector público no puede tratarse como si estuviera limitado a cierto grupo de países que ya han superado las primeras etapas del desarrollo gubernamental, es decir, el proceso de construir los mecanismos mismos del gobierno y procurar que esos mecanismos ganen en eficiencia y eficacia. Parece cada vez más probable que los países con problemas de desarrollo gubernamental tengan que buscar la forma de acomodar las tres etapas de ese desarrollo al mismo tiempo. Es posible que deban poner en marcha los procesos de establecer los mecanismos gubernamentales, ajustarlos para aumentar su eficacia y efectividad, y aumentar la disposición del gobierno a rendir cuentas situando a los ciudadanos en la relación correcta respecto del gobierno.

17. Por lo que respecta a los métodos para medir el gobierno de una forma más rigurosa —conforme a las expectativas de una ciudadanía más consciente—, pueden recopilarse y presentarse nuevas categorías de datos, especialmente con referencia a la segunda de las tres preguntas mencionadas *supra*, "¿Cuánto cuesta?".

18. El primer centro de interés se refiere al panorama global de los ingresos del gobierno. Los impuestos constituyen la fuente primordial de ingresos del gobierno, pero no son de ningún modo la única. Algunas otras fuentes son semipermanentes, como los ingresos de los monopolios gubernamentales. Otras, como los ingresos por la venta de bienes públicos, por ejemplo los ingresos que resultan de los programas de privatización, son operaciones que ocurren una sola vez. Mientras haya bienes públicos que vender, esos ingresos pueden ser significativos en el panorama general de las operaciones del gobierno, puesto que podrían constituir un paliativo en caso de política fiscal irresponsable. Por consiguiente, parece justificado ampliar la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público con el nuevo indicador siguiente:

- Ingresos públicos totales en porcentaje del PIB.

19. Los gobiernos se endeudan, y lo hacen cada vez más no sólo en el nivel central sino también en el local, especialmente en el de los municipios. Este fenómeno no es negativo en sí mismo, con tal de que la cartera de títulos de deuda se gestione de modo sostenible. Asimismo, cuando acuden al mercado nacional y, cada vez más, al internacional en busca de préstamos, los gobiernos se exponen al examen del mercado y someten sus finanzas a una evaluación, lo que revela algo más sobre el estado de los asuntos que maneja el gobierno,

independientemente de si es en el nivel central o local. Por lo tanto, parece justificado ampliar la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público con los nuevos indicadores siguientes:

- Deuda pública (total y per cápita).
- Proporción del servicio de la deuda respecto de los ingresos recurrentes.
- Clasificación internacional de la deuda pública.
- Clasificación interna de la deuda local (coeficiente del Banco de Pagos Internacionales).

20. Por último, hay unos aspectos importantes de los gastos gubernamentales que deben tomarse en consideración para presentar de forma más completa la respuesta a la pregunta "¿Qué obtenemos de él?". Uno es la cuestión de las transferencias intergubernamentales y del fenómeno cada vez más importante del gasto local de los ingresos recaudados por el gobierno central. Otro es la cuestión de los gastos fiscales. Hace dos años no se encontraban demasiados datos para ilustrar ese fenómeno. Hoy en día, con las iniciativas pioneras del FMI, varias docenas de países han puesto a disposición del público datos relativos a los gastos fiscales. Por ello, se presenta una oportunidad de poner de relieve esos actos de transparencia fiscal de los gobiernos. Parece justificado ampliar la base de datos de las Naciones Unidas sobre el sector público con nuevos indicadores sobre:

- Porcentaje de ingresos centrales totales que se gastan en el nivel local.
- Gasto fiscal en porcentaje de los ingresos fiscales totales.

21. Puede completarse el análisis del sector público intentando determinar su comportamiento fiscal y los efectos de ese comportamiento. Con ese análisis se documenta la situación de un contrato más amplio entre la ciudadanía en general y el gobierno. Se perfila así una imagen de los gobiernos como agentes que trabajan en beneficio de la sociedad. El análisis pone de manifiesto en qué medida se hace un buen uso del dinero público y de la confianza pública para atender a las necesidades de la sociedad en un momento determinado, e indica las perspectivas de crecimiento y desarrollo de la sociedad en el futuro. Si las decisiones del gobierno son correctas, si no hay problemas entre mandante y mandatario, si no impera la burocracia, todo ello se reflejará en el balance que se haga del costo que supone la existencia de los mecanismos de la administración pública y los resultados de esa existencia. Se reflejará en la estructura y los niveles de consumo y de gasto del gobierno, en la medida en que guarden relación con las capacidades humanas.

B. Tratamiento de los efectos de la reglamentación gubernamental y del comportamiento del gobierno

22. Como se señala con acierto en el informe de la Secretaría sobre los indicadores del sector público (ST/SG/AC.6/2000/L.2), los gobiernos disfrutan del monopolio de la fuerza legítima, tal vez limitada por la tradición democrática, una constitución escrita o una declaración de derechos. Además, el concepto de gobierno contiene un conflicto inherente, pues el gobierno es al mismo tiempo el que formula la política y el árbitro inmediato de esa política. Su propio volumen y su poder político y, muchas veces, económico convierten a los gobiernos en el factor decisivo que determina el tipo de administración de los asuntos públicos que impera en las sociedades de todo el mundo. No existe una buena administración pública[1] en los países en que los gobiernos no la apoyan ni practican activamente, en que coartan la independencia del poder judicial y el estado de derecho. Asimismo, al dictar normas y hacer inversiones estratégicas, los gobiernos tienen el poder de decantar el desarrollo de su economía hacia una dirección determinada. Es ya un axioma afirmar también, a propósito de la reglamentación, que, en comparación con las empresas, a los gobiernos se les da mejor formular políticas pero peor obtener resultados. Buen ejemplo de ello es el interés cada día mayor por las asociaciones entre los sectores público y privado. Sin embargo, la mano reguladora del Estado no debe ser indebidamente dura, puesto que imponer costos onerosos a las empresas equivale a gravarlas con un impuesto. Por ello, no es posible responder las preguntas anteriores en relación con la medición de un gobierno, especialmente la tercera de ellas, "¿Qué obtenemos de él?", sin intentar determinar algunos de los efectos de la reglamentación y del comportamiento de los gobiernos.

23. Con esa ampliación del alcance y el carácter de la medición de los gobiernos, los actuales datos básicos de las Naciones Unidas sobre el sector público se convertirían en un observatorio del sector público mundial. Ese observatorio debe estar basado en un concepto aceptable. A su vez, ese concepto debe apoyarse en un

conjunto de indicadores cuidadosamente elegidos, incluso si se trata de indicadores sustitutivos. Un punto de partida convincente es el papel que desempeñan los gobiernos al formular y hacer aplicar a una sociedad una respuesta de alta calidad a la exigencia de constituir una sociedad basada en el conocimiento.

24. Cuando hoy se mira hacia el futuro, se entrevé que estará habitado, entre otras, por las sociedades que actualmente tratan de hacer sitio —modificando sus políticas e instituciones— para que el conocimiento pase a ser el factor preeminente que marque la forma de trabajar y vivir de las personas. Avanzan en la dirección de las sociedades del conocimiento. Esas sociedades están basadas en el gobierno del conocimiento[2], es decir, en valores, instituciones, políticas e inversiones (en recursos y conocimientos humanos, en conceptos, contenidos e ideas, en comunicación y redes de contactos) que propician las condiciones óptimas para que el conocimiento adquiera protagonismo como el factor fundamental del crecimiento económico y el desarrollo humano. Son sociedades que adoptan la conectividad inalámbrica y los trabajadores del conocimiento con el mismo entusiasmo con que las sociedades industriales más prósperas adoptaron en otra época la máquina de vapor, la electricidad, la cadena de montaje, la bolsa de valores, los científicos, los ingenieros y los banqueros de inversión.

25. En el centro de esa transición se encuentran las personas, con sus nuevas capacidades y funciones. Su inteligencia, multiplicada por la tecnología de la información y las comunicaciones, se está convirtiendo en la fuente primaria de crecimiento, desarrollo y creación de riqueza, lo que las coloca en condiciones de convertirse en el principal factor de producción. A diferencia del capital físico o financiero, ese nuevo factor de producción imprescindible tiene la capacidad de reubicarse en virtud de sus propios cálculos y sus propios méritos. A medida que aumenta la competencia por atraer a las personas más formadas y expertas, las naciones y las empresas tenderán a ajustarse a sus demandas. Procurarán hacerse "habitables" según las normas establecidas por las personas con las que más deseen contar[3].

26. Las sociedades del conocimiento que adoptan el debido conjunto de valores, especialmente el valor de la solidaridad humana, parecen llevar consigo la promesa de una nueva corriente de emancipación humana, con nuevas oportunidades de incrementar las capacidades humanas de tal manera que faciliten un progreso más rápido, amplio y sostenible del desarrollo humano. Esta convicción avala la decisión de las Naciones Unidas de crear el Grupo de Tareas sobre la tecnología de la información y las comunicaciones, y también está detrás del llamamiento de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en favor de un desarrollo basado en una serie de valores y apoyado en el buen gobierno, los derechos humanos y las libertades y la democracia participativa.

27. Es de prever que las sociedades del conocimiento que prosperen tendrán en el futuro un efecto de demostración en el mundo tan poderoso como el que tienen hoy las sociedades industriales de éxito. Muchas de ellas surgirán de sociedades industriales remodeladas. Pero no siempre será necesariamente así. Cuando una sociedad y su gobierno alcancen el nivel de respuesta de alta calidad a esta nueva exigencia del desarrollo, aparecerán sin duda nuevas concentraciones de riqueza y poder, y con ello habrá posibilidades de que se modifique el mapa actual de la riqueza y la pobreza, del poder económico y político y de la vulnerabilidad en el mundo. Sin embargo, los grupos étnicos, culturales, religiosos y nacionales seguramente formarán y están formando ya su propia valoración y reacción ante esta nueva exigencia. Los grupos de intereses también influyen en el proceso. La resistencia o el apoyo a que se siga esta evolución pueden venir de distintas direcciones como resultado de las coaliciones entre varios intereses, con frecuencia muy diversos. Lo que se decida en esas circunstancias tendrá consecuencias positivas o negativas a largo plazo.

28. El punto de partida de la transición —en términos de recursos financieros, aptitudes humanas y existencia de estructuras e instituciones propicias— no carece de importancia. También es importante que haya un clima internacional y un grado de cooperación favorables. Además, en la transición no todo dependerá de la actuación de los gobiernos. Las empresas y la sociedad civil tienen reservado un papel importante. Pero este proceso de cambio no es diferente de cualquier otro proceso de cambio. El liderazgo es uno de sus ingredientes indispensables. Incluso no importa que en ese mundo cambiante y, por definición, caótico, las estructuras de gobierno centralizadas, controladas desde arriba y por decreto tiendan a dar paso a unas coaliciones (a veces para un propósito especial) de amplios grupos de intereses compartidos, integradas por organismos gubernamentales, empresas y ciudadanos. En un mundo nuevo con multitud de jugadores, intereses y capacidades dispersas (en particular las financieras),

alguien tiene que desempeñar el papel de catalizador, organizador o "director de escena". Los gobiernos —centrales y locales— están en una buena posición para alzarse con ese papel y servirse de él. También están bien situados para ejercer un papel pasivo o negativo, según la coalición de intereses y fuerzas que representen. Su comportamiento a este respecto es importante. Y porque lo es, resulta beneficioso objetivamente medir este comportamiento y sus efectos, y presentar en la esfera pública los resultados de esa medición.

29. Entre los muchos criterios posibles, se propone que en el punto de mira del futuro observatorio del sector público mundial se incluyan cinco cuestiones más para la reunión y presentación de datos: a) estado de la esfera pública; b) adquisición de conocimientos; c) una plataforma basada en la Red para el trabajo y la vida; d) desarrollo empresarial; e) vínculos entre las actividades locales y mundiales. Como ocurría con el intento inicial de presentar los datos básicos sobre el sector público, es mucho más fácil describir esos temas "en teoría" que describirlos "en la práctica". En muchos casos, sencillamente no hay datos. Con frecuencia habrá que utilizar indicadores sustitutivos, y en otros casos habrá que recurrir a situaciones descriptivas. Sin embargo, aunque la selección de indicadores pueda irse ajustando con el tiempo, esos cinco temas parecen representar un complemento fundamental para los datos básicos sobre el sector público. Permiten saber mucho más sobre el tipo de servicio que ofrecen los gobiernos a las sociedades que administran.

1. Estado de la esfera pública

30. Es tal vez en los momentos de cambio cuando el valor general de basar la legitimidad de los gobiernos en un consenso público con conocimiento de causa se pone de manifiesto de forma más clara. La gestión sostenible del cambio y de los resultados del cambio así lo exige. Desde ese punto de vista, el estado de la esfera pública, es decir, la plataforma institucional de interacción dialogante en que los particulares pueden debatir asuntos públicos, presenta un gran interés. Muchos factores tienen una influencia importante en ello. ¿Es abierto y accesible para todos el debate en la esfera pública? ¿Cómo aborda una sociedad la reducción de las desigualdades de condición entre los participantes? ¿Está protegido por las leyes y por un poder judicial independiente el derecho a participar en ese debate? ¿Está disponible para el público, a su debido tiempo y de forma fácil de consultar, la información sobre el funcionamiento del gobierno? ¿A quién pertenecen los medios del discurso público, y quién los controla? El estado de la esfera pública no es bueno en el mundo en general. Las desigualdades siguen siendo importantes pero, con el retroceso del Estado del bienestar, los medios materiales para suprimirlas son cada vez más difíciles de obtener. El entusiasmo inicial sobre los efectos liberadores de la tecnología de la información y las comunicaciones se ha visto rebajado luego por las restricciones gubernamentales y por la utilización que algunos gobiernos han hecho de las tecnologías de vigilancia encubierta, cortafuegos y localización geográfica. Por otro lado, la libertad de la prensa de propiedad privada se ha visto amenazada con demasiada frecuencia por la colusión entre las empresas y el gobierno. Además, el buen estado de salud de la esfera pública depende muchas veces de factores intangibles, como la cultura. Sea como fuere, los gobiernos —a través de sus reglamentaciones, sus inversiones y su comportamiento— tienen una gran parte de responsabilidad en ello. Por consiguiente, los indicadores que describen el estado de la esfera pública trazan una imagen reveladora de la utilización que hacen los gobiernos de la confianza pública y el dinero público. Por esas razones, se propone que el observatorio del sector público mundial reúna y presente datos sobre:

- Propiedad (estatal, con ánimo de lucro, sin ánimo de lucro) de los periódicos y las emisoras de radio y televisión.
- Estado de la ratificación de los convenios sobre derechos humanos.
- Descripción de medios por los que se da a conocer al público el presupuesto gubernamental.

2. Adquisición de conocimientos

31. La divisoria real en el mundo debería medirse ahora no en términos de acceso al ingreso o a la conectividad de la tecnología de la información y las comunicaciones, sino en términos de acceso a los conocimientos. La preocupación legítima de que la mundialización (es decir, la integración en la economía mundial) no esté beneficiando a todos podría reformularse como una preocupación legítima sobre la creciente brecha en la productividad. También podría reformularse como una preocupación legítima de que los conocimientos que ya existen en el mundo, y que podrían utilizarse efectivamente para aliviar muchos graves problemas sociales, no se estén utilizando allí donde

podrían tener mayores efectos y donde más se necesitan. Si no se cierra la brecha de los conocimientos, el mundo continuará atrapado en el debate sobre la viabilidad de aumentar las transferencias financieras internacionales. Es muy probable que la brecha del ingreso siga dominando la política mundial. Y continuarán las muchas aberraciones que tienen su origen en las realidades cotidianas de la marginación y la exclusión. Naturalmente, es preferible abordar una cuestión tan importante como esta con actividades nacionales e internacionales. Sin embargo, los sistemas y las instituciones locales para crear conocimientos originales, para adoptar y adaptar los conocimientos, y para preparar un futuro grupo de trabajadores con conocimientos se pueden y deben supervisar y medir. En consecuencia, se propone que el observatorio del sector público mundial reúna y presente datos sobre:

- La tasa de matriculación escolar en los tres niveles de educación (desglosada por sexo).
- El gasto público en investigación y desarrollo como porcentaje del presupuesto militar.
- El número de patentes registradas internacionalmente.
- La inversión extranjera directa como porcentaje de la inversión total.

3. Plataforma basada en la Web para el trabajo y la vida

32. A pesar de que la historia de las aplicaciones empresariales y sociales de Internet es relativamente breve, es posible llegar a la conclusión de que ya ha tenido, y seguirá teniendo cada vez más, efectos realmente revolucionarios sobre la manera en que las personas trabajan y viven. Potencia a las personas de manera sin precedentes en la historia. Tiene el potencial de transformarlas en personas bien informadas y cultas. Puede convertirlas en personas social y políticamente activas y conectadas. Los avances en las conexiones inalámbricas permiten que esas personas se muevan con su "burbuja" personal de acceso a la información, los conocimientos y las redes. Esto tiene un efecto profundo y creciente en sus capacidades y comportamiento en el lugar de trabajo y en otras muchas esferas públicas y privadas. Los conocimientos, la conectividad y las aplicaciones de la tecnología de la información y las comunicaciones son los tres ingredientes principales necesarios para utilizar todo el potencial de esta nueva tecnología. Si bien no dependen únicamente de las actividades del gobierno, son tan importantes para lograr nuevas oportunidades de desarrollo humano que su medición a cualquier nivel de desarrollo general es un índice importante de la capacidad del gobierno para dirigir y centrarse en las cuestiones más importantes del crecimiento y desarrollo futuros. Un ejemplo es el debate sobre los motivos de mantener un monopolio público de las telecomunicaciones. Si bien es útil, su denominador final es un indicador muy objetivo: el costo de una llamada de larga distancia o de la conexión a Internet. Por tanto, se propone que el observatorio del sector público mundial reúna y presente datos sobre:

- La infraestructura de las conexiones inalámbricas de banda ancha.
- El número de teléfonos celulares por cada 100 personas.
- El número de "hosts" de Internet por cada 100 personas.
- El costo de la conexión a Internet.
- Las aplicaciones de gobierno electrónico (lista y descripción de las aplicaciones existentes con enlaces a ellas y/o índice de gobierno electrónico).

4. Desarrollo empresarial

33. El desarrollo empresarial se refiere a la libertad individual, la utilización productiva de aptitudes y conocimientos y el aumento de la calidad general de vida ofreciendo al público una mayor gama de bienes y servicios. También se refiere a la sostenibilidad y la seguridad del desarrollo. Además, sirve para fortalecer la democracia mediante la creación y el mantenimiento de una clase media. Una sociedad que se ha organizado para que se puedan crear empresas fácilmente es una sociedad que permite a sus ciudadanos hacer muchos experimentos sobre medios de satisfacer las necesidades de los consumidores. Como el futuro no se puede predecir con certidumbre, una economía basada en pocas empresas será menos flexible para adaptarse a las oportunidades y las necesidades del futuro. La sociedad del conocimiento pretende la generación de un creciente número de ideas y a la aplicación de esas ideas. El establecimiento de condiciones propicias para la creación fácil y económica de empresas representa un suplemento lógico al grupo, cada vez mayor, de ideas comercializables. En esta esfera, gran parte depende de las normas gubernamentales relativas a una amplia gama de actividades que aumenten las oportunidades comerciales,

desde la reglamentación de los mercados financieros a la reglamentación de los tribunales de quiebras. En última instancia, se demuestra en la capacidad y la disposición de las personas para utilizar sus propias capacidades, y a menudo sus propios fondos, para crear una empresa. En consecuencia, se propone que el observatorio del sector público mundial reúna y presente datos sobre:

- El número de trámites necesarios para crear una empresa.
- El número de nuevas empresas como porcentaje de las ya existentes.

5. Vínculos entre las actividades locales y las mundiales

34. Finalmente, las sociedades del conocimiento vivirán en el marco de un mundo integrado, en el que la economía quizá constituya la red de integración más fuerte. El conocimiento se multiplica mejor en entornos ricos en conocimientos. Con la ayuda de las telecomunicaciones modernas, éstos últimos se pueden encontrar en el plano mundial con la misma facilidad que en el local. El tamaño del mercado es importante cuando una idea comercializable se convierte en una actividad empresarial. La capacidad del entorno local para atraer y mantener el ahorro mundial también es un signo, entre otros, de buena administración pública. Lo mismo sucede con las personas. Si bien en la actualidad la tendencia a la integración en el mundo parece incontenible, el seguimiento y la medición de la dirección y la calidad de las corrientes entre los entornos locales y mundiales pueden servir de indicador útil de la solidez del marco normativo general establecido por el gobierno local. En consecuencia, los siguientes indicadores parecen útiles:

- El comercio exterior como porcentaje del PIB.
- La migración laboral neta como porcentaje de la población.

IV. Recomendaciones

35. **Basándose en el análisis anterior, se recomienda que:**

a) Los datos básicos sobre el sector público se presenten de manera más amplia, y además de los cinco indicadores básicos actuales, se incluyan los siguientes indicadores:

- **Ingreso público total como porcentaje del PIB.**
- **Deuda pública (total y per cápita).**
- **Relación entre el servicio de la deuda y los ingresos periódicos.**
- **Clasificación internacional de la deuda pública.**
- **Clasificación nacional de la deuda local (relación del Banco de Pagos Internacionales).**
- **Porcentaje de los ingresos totales centrales gastados en el plano local.**
- **Gasto tributario como porcentaje de los ingresos fiscales totales.**

b) Los datos básicos sobre el sector público se deberían incluir en el observatorio del sector público mundial;

c) El concepto de esta evolución se debería basar en la reunión de datos que ilustren las reglamentaciones y el comportamiento de los gobiernos, en la medida en que se relacionen con la transición a la sociedad del conocimiento;

d) Los datos sobre las reglamentaciones y el comportamiento de los gobiernos —en la medida en que se relacionen con la transición a la sociedad del conocimiento— deberían referirse a las cinco esferas siguientes: i) el mantenimiento de la esfera pública; ii) la adquisición de conocimientos; iii) la plataforma basada en la Web para el trabajo y la vida; iv) el desarrollo empresarial; y v) los vínculos entre las actividades locales y las mundiales;

e) Los nuevos indicadores deberían incluir:

- **La propiedad (estatal, con fines de lucro, sin fines de lucro) de los periódicos, las emisoras de radio y las cadenas de televisión.**
- **El estado de la ratificación de los convenios de derechos humanos.**
- **La descripción de cómo se da a conocer al público el presupuesto gubernamental.**
- **La tasa de matriculación escolar en los tres niveles de la educación.**
- **El gasto público en investigación y desarrollo como porcentaje del presupuesto militar.**
- **El número de patentes registradas internacionalmente.**

- **La inversión extranjera directa como porcentaje de la inversión total.**
- **La infraestructura de las conexiones inalámbricas de banda ancha.**
- **El número de teléfonos celulares por cada 1.000 personas.**
- **El número de "hosts" de Internet por cada 1.000 personas.**
- **El costo de la conexión a Internet.**
- **Las aplicaciones de gobierno electrónico (lista y descripción de las aplicaciones existentes con enlaces a ellas).**
- **El número de trámites necesarios para crear una empresa.**
- **El número de nuevas empresas como porcentaje de las ya existentes.**
- **El comercio exterior como porcentaje del PIB.**
- **La migración laboral neta como porcentaje de la población.**

Notas

[1] Cuando debatieron la buena gestión de los asuntos públicos, el proceso por el que una sociedad se dirige a sí misma, los participantes en la Conferencia El Saber Mundial II, celebrada en Kuala Lumpur en marzo de 2000 convinieron en las siguientes características de la "buena gestión de los asuntos públicos": tiene que estar basada en valores, derechos humanos y libertades, en el imperio de la ley. Debe estar unida por la atracción de la visión del desarrollo que formula y representa. Debe buscar el consenso social, no fomentar las divisiones, y apoyar la coexistencia pacífica y la cooperación. Debe ser sensible a la necesidad de los ciudadanos formados e informados. Se debe centrar en su objetivo, es decir, lograr el bienestar de todos los interesados. Debe ser participativa e interactiva, integradora, proporcionar un acceso abierto y lograr que todos los interesados la consideren como propia. Debe ser representativa, es decir, debe permitir una renovación periódica del liderazgo. Debe ser útil al ser eficaz, responsable y flexible, debe ser capaz de reaccionar rápidamente y evolucionar en su funcionamiento. Debe ser equitativa en la distribución de la carga y del acceso a las oportunidades y los recursos (incluida la información y los conocimientos). Debe ser eficaz en función de los costos. Debe ser transparente y rendir cuentas, y estar basada en el acceso abierto a información sobre su funcionamiento. Finalmente, debe ser consecuente en todas sus características a todos los niveles: local, nacional y mundial.

[2] Es importante hacer una distinción y discutir la relación entre: a) la buena gestión de los asuntos públicos (gestión de los asuntos públicos tal como se define en la nota 1); b) la buena gestión de los asuntos públicos que permite la creación y funcionamiento de una sociedad basada en el conocimiento (gestión basada en el conocimiento); c) la aplicación de la tecnología de la información y las comunicaciones a los muchos procesos en los que se ejecuta el poder en una sociedad (gestión electrónica); y d) la aplicación de la tecnología de la información y las comunicaciones a las operaciones de la maquinaria gubernamental (gobierno electrónico). Si bien es cierto que la presencia de mayores conocimientos y capacidades de la tecnología de la información y las comunicaciones en las principales esferas de actividad humana inicia procesos que aumentan las características deseables de la buena gestión de los asuntos públicos, la "gestión electrónica" y el "gobierno electrónico" no garantizan en sí el logro de un mayor nivel de desarrollo humano. Facilitan actividades encaminadas a la ejecución de políticas, y es precisamente el contenido y el efecto previsto de esas políticas y actividades el que determina si finalmente cumplen las normas de la buena gestión, una gestión que sirva objetivamente al desarrollo humano y amplíe las oportunidades y las opciones humanas. Igualmente, la gestión basada en el conocimiento no se puede equiparar automáticamente con la buena gestión de los asuntos públicos. Simplemente abre la vía para que el conocimiento se convierta en un recurso fundamental de la vida de una sociedad. En sí misma no aborda la exclusión, la intolerancia o la falta de solidaridad humana. Únicamente el objetivo del desarrollo humano para todos enraizado en valores adecuados logrará que la gestión basada en el conocimiento se acerque al ideal de la buena gestión de los asuntos públicos.

[3] Esas normas son difíciles de predecir hoy. Sin embargo, es razonable suponer que probablemente incluirán la paz, los derechos y las libertades, la no discriminación y la cultura de tolerancia, el imperio de la ley y un poder judicial independiente, la participación abierta y accesible en el proceso político, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia de la administración pública, instituciones que garanticen acceso a bajo costo a la salud, a la educación durante toda la vida, a la tecnología de la información y las comunicaciones, a los mercados locales y mundiales, redes de seguridad social capaces de apoyar la reconversión de las aptitudes, y un medio ambiente natural sano. Los valores de estos elementos individuales determinarán la manera en que se extienden las condiciones de "habitabilidad" a los demás sectores de la sociedad y a otros países y regiones del mundo.