



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Segundo período de sesiones

Nueva York, 7 a 11 de abril de 2003

Tema 3 del programa*

Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio

Situación y tendencias del desarrollo del gobierno electrónico

Informe de la Secretaría

Resumen

El presente informe está relacionado y se basa 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” (E/C.16/2002/5), que se presentó en el primer período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública en julio de 2002. Su tema principal es el gobierno electrónico. Hace referencia al estudio mundial sobre el gobierno electrónico “Benchmarking e-government: a global perspective” publicado en línea por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Economía Pública y Administración Pública, en 2002 y presenta sus principales conclusiones. Se concentra en la hipótesis de que hasta la fecha las aplicaciones del gobierno electrónico —que son útiles y ubicuas en ciertas partes del mundo— han contribuido a aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública. Sin embargo, queda mucho por hacer para realizar plenamente las promesas y el potencial del gobierno electrónico para promover la democracia deliberativa. Esta aplicación particular del gobierno electrónico tiene gran interés para las Naciones Unidas porque es condición previa del buen gobierno y, por consiguiente, constituye uno de los requisitos necesarios para construir el mundo pacífico, próspero y justo previsto en la Declaración del Milenio. En el informe se sugiere que los gobiernos deberían examinar cuidadosamente y considerar seriamente la posibilidad de introducir las aplicaciones del gobierno electrónico en sus actividades. Además, se sugiere que la División de Economía Pública y Administración Pública debería continuar trabajando en la esfera del desarrollo del gobierno electrónico y en ese marco

* E/C.16/2003/1.



ampliar su análisis normativo y sus actividades de desarrollo, promoción y concienciación, así como de asesoramiento y cooperación técnica. Esos trabajos deberían centrarse muy especialmente en el desarrollo y aplicación del gobierno electrónico para potenciar a las personas y particularmente, aumentar la cantidad de sus recursos deliberativos, así como el número de oportunidades de utilizarlas en el proceso de gobierno.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-3	4
II. Gobierno electrónico.....	4-7	4
III. Parámetros del gobierno electrónico: estudio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2002.....	8-17	5
IV. El gobierno electrónico en la encrucijada.....	18-41	8
A. Configurar el mundo: actividades actuales.....	20-24	8
B. Fuerzas que impulsan el desarrollo del gobierno electrónico.....	25-27	9
C. El gobierno electrónico y el equilibrio entre la política democrática y la economía de mercado.....	28-41	10
V. Medios para intensificar las actividades de sensibilización y promoción.....	42-44	14
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	45-50	15
Anexo		
Índice del gobierno electrónico (2002).....		17

I. Introducción

1. En el primer período de sesione, celebrado del 22 al 26 de julio de 2002, del Comité de Expertos en Administración Pública, se examinó el informe sobre la *Capacidad del sector público para apoyar la creación y la aplicación de los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías en el desarrollo*. En el informe del Comité se señalan, entre los problemas a los que se deberá enfrentar el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en la esfera de la administración pública, los siguientes:

a) Las instituciones del sector público deben convertirse en “organizaciones de aprendizaje”, reconocidas como instituciones sólidas y estratégicas;

b) A fin de formar capacidad para apoyar la gestión de los asuntos públicos habría que aprovechar el poder de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar las innovaciones¹.

2. El Comité alentó a los Estados Miembros a que hicieran que la administración pública centrara su atención en el funcionamiento de toda la organización, en el cometido y los resultados, al aprendizaje durante toda la vida, la innovación, el empleo durante toda la vida con salvaguardias, los equipos y redes horizontales y la orientación hacia todos los segmentos de la sociedad. Al mismo tiempo, el Comité expresó su creencia de que para la creación de capacidad en apoyo de una buena gestión de los asuntos públicos se requiere la obtención de conocimientos y el apoyo a las innovaciones en el sector público mediante la creación de una infraestructura de aprendizaje, conexiones y redes y el establecimiento de un marco legislativo propicio que favorezca la innovación, incentive las inversiones del sector privado y promueva la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Por último, el Comité expresó su convencimiento de que al utilizar los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías en sus actividades las instituciones del sector público podrían dar un ejemplo elocuente. De ese modo podrían transformar esas actividades estimulando la transparencia y la rendición de cuentas, mejorando la prestación de servicios, proporcionando servicios en beneficio de los ciudadanos y ofreciendo sin restricciones los conocimientos y tecnología de propiedad pública. Esto confirma el vínculo entre la buena gestión de los asuntos públicos y la innovación transformadora en la administración pública, apoyada por los conocimientos, las innovaciones y la tecnología, y más concretamente por las tecnologías de la información y las comunicaciones.

II. Gobierno electrónico

4. En cualquier sociedad, la naturaleza de la gestión de los asuntos públicos depende en gran medida de la actuación y del comportamiento del gobierno. Los gobiernos son organizaciones públicas a través de las cuales las sociedades tratan de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Entre sus principales funciones están las siguientes:

a) Buscar legitimidad articulando el consenso alcanzado por el órgano soberano;

b) Responder a las necesidades, demandas y propuestas de la sociedad (consolidando esas necesidades, demandas y propuestas y proponiendo soluciones);

c) Rendir cuentas al órgano de supervisión (transparencia).

5. El gobierno electrónico es un gobierno que trata de optimizar sus funciones transformando las relaciones internas y externas gracias a la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, esa optimización no debe verse exclusivamente como una conveniencia administrativa o solamente la automatización. El vínculo entre el gobierno (en este caso el gobierno electrónico) y la gestión de los asuntos públicos permite relacionar el desarrollo del gobierno electrónico con el apoyo al sistema de gestión más conveniente.

6. La Declaración del Milenio²: proporciona una importante base para ese análisis. Vincula su visión del mundo pacífico, próspero y justo, y específicamente el logro de determinados objetivos de desarrollo, con “la buena gestión de los asuntos públicos en cada país³”; registra la determinación de los Estados Miembros de no escatimar “esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo⁴”, “aumentar ... la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia⁵” y “trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países⁶”, además, confirma la decisión de los Estados Miembros de “garantizar ... el derecho del público a la información⁷”. Lo que aquí se describe es una gestión democrática y participativa que permite la potenciación de los ciudadanos y sirve como medio de promover el desarrollo humano.

7. Situar el desarrollo del gobierno electrónico en este contexto permite responder a varias preguntas importantes. Se tiene así un objetivo en relación con el cual se puede medir el progreso del desarrollo del gobierno electrónico, es decir, la potenciación de las personas y la contribución a su desarrollo humano. Se establece un dominio para este tipo de desarrollo del gobierno electrónico, es decir, todas las personas en todas partes. Y se describe la modalidad que lleva a lograr ese fin, es decir, la democracia participativa y deliberativa. Todo esto sitúa la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actividades de la administración pública al servicio de una gestión centrada en las personas, un vehículo para hacer que todos se acerquen a la visión de las Naciones Unidas de paz, prosperidad y justicia para todos.

III. Parámetros del gobierno electrónico: estudio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2002

8. No cabe duda de que durante los cinco a siete últimos años el desarrollo del gobierno electrónico ha crecido a un ritmo que sólo cabe calificar de explosivo: ha pasado de 50 páginas iniciales oficiales en 1996 a 50.000 sitios web en 2001. Considerando que no cabe sobrestimar esa expansión y sus repercusiones actuales y potenciales en la administración pública, la División de Economía Pública y Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en cooperación con la American Society for Public Administration, han tratado de medir ese crecimiento. En mayo de 2002 se publicó en línea un estudio mundial del gobierno electrónico titulado “Benchmarking e-government: a global perspective. — assessing the progress of the UN Member States⁸”. En ese estudio los países se clasifican según un índice que se ha elaborado para determinar la capacidad

(o falta de capacidad) de los países para mantener el desarrollo del gobierno electrónico.

9. Como se reconoce en ese estudio, su realización es en sí un problema porque trata de establecer un equilibrio entre lo abstracto y lo concreto. Sus resultados se derivan de estadísticas, evaluaciones de sitios web, entrevistas y respuestas a un cuestionario. El índice de gobierno electrónico refleja el análisis estadístico de la infraestructura de telecomunicaciones, el capital humano, el acceso a la información y la proporción entre población urbana y población rural. Se han estudiado unos 1.900 sitios web desde el punto de vista de su procedencia, contenido, servicios e información disponible, en comparación con una “escala” determinada por la presencia (o ausencia) de aplicaciones que se consideran fundamentales, así como de algunas otras características, principalmente técnicas. Las respuestas a los cuestionarios se han complementado con entrevistas personales así como con opiniones recibidas por correo electrónico.

10. El estudio ha constatado que los gobiernos desempeñan la doble función de posibilitadores y usuarios de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones en la administración pública. Los gobiernos formulan visiones, estrategias y planes para el desarrollo del gobierno electrónico, a fin de determinar las políticas y estructuras reglamentarias y financiar el desarrollo del gobierno electrónico. Los gobiernos han utilizado las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar las prácticas administrativas internas, proporcionar información y servicios y establecer contacto con los ciudadanos en el proceso de gobernación.

11. La preparación del índice de gobierno electrónico permitió clasificar a los Estados Miembros según sus progresos en determinadas esferas típicas del desarrollo del gobierno electrónico (véase el anexo). El índice se calculó para 169 países. Su valor medio para todo el mundo es de 1,62. Los Estados Unidos de América figuraban en primer lugar, y entre los 10 primeros países del mundo sólo había países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Noruega era el primer país de Europa y la República Checa el primero entre los países europeos con economías en transición. En África el primer lugar lo ocupaba Egipto, y entre los países del África subsahariana el primero era Sudáfrica. En Asia iba en cabeza Singapur y en América del Sur el Brasil, mientras que las Bahamas eran el primero de los países del Caribe y Costa Rica de los de América Central. En América del Norte los Estados Unidos iban por delante del Canadá y de México. Entre los 35 países con escasa capacidad de gobierno electrónico (es decir, aquellos cuyo índice era inferior a 1,0) 25 eran países africanos.

12. En más o menos la mitad de los países objeto del estudio los gobiernos nacionales tenían sitios web. La otra mitad tenían sitios web nacionales y subnacionales. Treinta y seis países en total habían establecido un punto de entrada único y solamente 17 gozaban de capacidad de transacción en línea.

13. El estudio estableció para evaluar los sitios web una escala que iba de los elementales (sobre todo materiales de información, 32 países) a los mejorados (más sitios, más información dinámica, 65 países), interactivos (posibilidades de carga, correo electrónico, 55 países), transaccionales (pagos en línea, 17 países) y completos (plena integración de los servicios electrónicos por encima de los límites administrativos, ningún país).

14. Las respuestas a nuestro cuestionario han puesto de manifiesto que está aumentando la experiencia en el desarrollo del gobierno electrónico. Se ha profundizado la comprensión de los factores que tienen un efecto positivo en el desarrollo del gobierno electrónico, más allá de la preocupación inicial por el estado de la infraestructura de las telecomunicaciones, para incluir la fuerza del capital humano, la cultura administrativa profesional, la confianza en la administración pública, el marco jurídico y reglamentario propicio y el compromiso de los dirigentes nacionales, así como la clara voluntad política que se traduce en una visión, un plan y un apoyo financiero. En general, se entiende que el medio propicio debe incluir la existencia de razones imperiosas para que el gobierno se conecte en línea, la capacidad de hacerlo y, cosa todavía más importante, la capacidad de permanecer en línea, así como razones también imperiosas para que el público se conecte y permanezca en línea. Para esto último hace falta seguridad, facilidad y beneficio real. La respuesta a unas prioridades nacionales urgentes que requieren la optimización de las funciones del gobierno (como razón para el desarrollo del gobierno electrónico) parece garantizar un amplio y decidido apoyo a este esfuerzo por parte del gobierno.

15. Entre los factores que obstaculizan el desarrollo del gobierno electrónico, los más importantes son la debilidad de las instituciones y la escasez de competencias. Esos factores influyen negativamente en la capacidad del gobierno para proporcionar servicios en línea. Lo mismo cabe decir de toda cultura que rechaza los cambios, especialmente los cambios que vienen apoyados por las nuevas tecnologías. La debilidad de la infraestructura tecnológica y de la capacidad financiera son otros factores. Además, es muy frecuente que los países se organicen y reglamenten de manera que dificulte el desarrollo del gobierno electrónico. Es sabido que el mantenimiento de un monopolio de las telecomunicaciones hace menos accesibles las tecnologías de la información y las comunicaciones. Una legislación que proteja la propiedad intelectual o garantice niveles razonables de privacidad no tiene por qué ser un freno para la demanda. Por lo general, el grado de sincronización del desarrollo del gobierno electrónico a nivel interdepartamental sigue siendo bajo. Y lo mismo la eficacia de los equipos nacionales de gestión del gobierno electrónico, caso de existir.

16. La conclusión final del estudio es de gran importancia para la labor de las Naciones Unidas en esta esfera. Muchos representantes del mundo académico y también de la sociedad civil y de la política se están dando cuenta del abismo que existe entre las promesas contenidas en la mayoría de los documentos estratégicos que exponen una visión y la realidad del desarrollo del gobierno electrónico. Aunque las principales aplicaciones del gobierno electrónico van dirigidas a transacciones objetivamente útiles con el gobierno y a los servicios que presta el gobierno, y tienden a orientarse a la satisfacción de las necesidades del sector empresarial, los documentos de política prometen una mejor gestión en los asuntos públicos, un aumento de la participación de los ciudadanos, unas comunicaciones abiertas, una mayor interacción social y una transparencia más completa.

17. Una cuestión conexas es el hecho de que en muchos estudios e informes se confunde la noción de “consumidor” con la “ciudadano”. Está cada vez más claro que, especialmente en esta fase del desarrollo del gobierno electrónico, hay que reconocer que los particulares llevan dos vidas distintas en lo que se refiere a sus relaciones con el gobierno. La primera es su vida como consumidores de servicios públicos. Como tales, pueden resultar muy beneficiados por las aplicaciones del gobierno electrónico que aumentan la eficacia y la eficiencia de la prestación de los servicios y muchas veces mejoran su alcance geográfico. La segunda vida es la de ciudadanos

y, por consiguiente, miembros del colectivo que en última instancia controla al gobierno, que pueden participar y de hecho participan activamente en el proceso de adopción de decisiones y de gobierno. Esta distinción tiene un gran valor analítico. Cuando se habla de las repercusiones del gobierno electrónico, hay que distinguir, separar, y medir su impacto sobre los individuos como consumidores y como ciudadanos. Esos aspectos son importantes porque pueden dar más valor a la vida de la gente en esos dos aspectos. En la vida real y en el análisis de la vida real, no cabe sustituir el uno por el otro.

IV. El gobierno electrónico en la encrucijada

18. Nadie puede pretender imponer límites al desarrollo de la tecnología. Las personas deben tener la precaución de definir el contexto social en que quieren vivir y en consecuencia los límites de la utilización de la tecnología, de modo que esa tecnología pueda servir para mejorar el contexto elegido, no para redefinirlo. Esta tesis se aplica también a la tecnología de la información y las comunicaciones que utilizan las administraciones públicas. Según un autor,

“... una lamentable deficiencia de la evaluación de la tecnología es que tiende a considerar el cambio tecnológico como causa y todo lo que sigue como efecto o impacto. ... Después de que el bulldozer nos ha pasado por encima, podemos levantarnos y medir cuidadosamente las huellas de los neumáticos ... La actividad social es un proceso constante de formación del mundo ... Cuando ponemos en marcha las cosas ¿qué tipo de mundo estamos haciendo? ¿Estamos definiendo y creando circunstancias que amplían las posibilidades de crecimiento de la libertad humana, la sociabilidad, la inteligencia, la creatividad y la autonomía? ¿O vamos en una dirección completamente distinta?”⁹

19. No es cierto que la tecnología y su aplicación “simplemente ocurren”. Ocurren como resultado de una decisión política que responde a unos intereses. El mismo autor cita a Platón que, ante la tecnología de un buque que navegase en alta mar, consideraba la necesidad práctica que funcionara en un contexto social formado por un capitán y una tripulación incondicionalmente obediente. Esa necesidad se ha mantenido durante los últimos 2.500 años. El mismo buque, una vez fondeado, sólo necesita que haya un vigilante nocturno. Considerando la capacidad transformadora de la tecnología de la información y las comunicaciones y el papel que los gobiernos desempeñan en los sistemas de gestión de los asuntos públicos, en el contexto del desarrollo del gobierno electrónico la elección entre “configurar el mundo” y “examinar las huellas de los neumáticos” ha llegado a ser urgente e importantísima.

A. Configurar el mundo: actividades actuales

20. La Declaración del Milenio puede considerarse una matriz compleja de las actividades para configurar el mundo. En ella se describe un contexto social ideal de paz, prosperidad y justicia para todos. Se definen diversos objetivos muy concretos que de alcanzarse harían que el mundo se acercara a ese contexto de sociedad. Y se señala que el gobierno participativo y democrático es el buen camino para alcanzar esos objetivos. Al mismo tiempo, reconociendo el hecho de que el gobierno democrático consiste en el gobierno de la mayoría sobre la minoría y que las democracias también tienen un lamentable historial de opresión y marginalización de las

minorías, se definen seis valores como referencia para que todos, incluidos los gobiernos democráticos, puedan tomar decisiones: la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. Como ya se ha indicado, ese es el contexto de sociedad en el que las Naciones Unidas quieren considerar y analizar el desarrollo del gobierno electrónico. La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones por las administraciones públicas debe contribuir a la consolidación de ese contexto de sociedad, tal como se define en la Declaración del Milenio, y no a redefinirlo para menoscabarlo.

21. Se pueden identificar otros “esfuerzos para configurar el mundo” que coinciden parcialmente y se refuerzan mutuamente. Uno es la búsqueda del desarrollo humano. Con la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio el mundo se acercaría mucho a ese ideal. Para citar a Amartya Sen “La expansión de la libertad es ... al mismo tiempo la finalidad principal y el medio principal del desarrollo. El desarrollo consiste en la supresión de diversos tipos de ‘no libertades’ que dejan a las personas con pocas posibilidades de elección y pocas oportunidades”¹⁰. Es una búsqueda del desarrollo de las capacidades humanas a través de la gestión de los recursos humanos y la creación de oportunidades para utilizar esas capacidades. Muchos gobiernos proclaman que quieren mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, y de hecho se esfuerzan por ello. Esos esfuerzos se enmarcan en la búsqueda global del desarrollo humano.

22. Otro esfuerzo para configurar el mundo busca construir una sociedad basada en el conocimiento en que los conceptos determinen el modo en el que vivimos y trabajamos y agreguen mucho más valor a los bienes y servicios que cualquier otro factor de producción. Independientemente de que ese proceso se reconozca y reciba o no el nombre que le corresponde (es decir, transición a una sociedad basada en el conocimiento), todo elemento o reglamento que refuerce los sistemas de adquisición de conocimientos, libere la creatividad humana, permita aprovecharla mejor y orientarla hacia la vida social, económica y política hace que una sociedad se acerque a esa nueva etapa del desarrollo.

23. Otra esfuerzo de configuración del mundo trata de construir comunidades y Estados vivibles. Son comunidades y Estados que tratan de satisfacer las necesidades y responder a los valores de los trabajadores del conocimiento. Algunos afirman que las “ideópolis” de California y Massachusetts son los primeros ejemplos de esas comunidades en la vida real.

24. Por último, los análisis de la función cambiante del Estado parecen indicar que la próxima fase de desarrollo del gobierno será hacia un gobierno más transparente y responsable. Ese gobierno obtiene su legitimidad del consenso bien informado de los ciudadanos y desempeña el papel de garante del espacio público, un espacio que se amplía constantemente y que debería regirse por un conjunto de leyes que requerirían que todos los agentes públicos, personas privadas que desempeñan funciones públicas, e instituciones públicas, así como las empresas privadas que participan en la prestación de servicios públicos, se comporten de una determinada manera, lo mismo que lo hacen los funcionarios públicos.

B. Fuerzas que impulsan el desarrollo del gobierno electrónico

25. La mayoría de las fuerzas que impulsan el desarrollo del gobierno electrónico corresponden a elementos de ese programa de configuración del mundo. Desde la

perspectiva de ese programa, no cabe hacer objeciones a las coaliciones nacionales en pro de la nueva gestión pública que buscan aumentar la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. La revolución de la nueva gestión pública, cuando tiene éxito, comprende la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración pública, lo que permite realizar economías, especialmente en los gastos de personal, elevar la calidad de los servicios públicos y aumentar las entradas de ingresos. Como resultado, puede tener incluso repercusiones favorables en el panorama macroeconómico del país. Los trabajadores del conocimiento que se preocupan por la eficacia y la eficiencia también se interesan por el costo y la calidad de los servicios que presta el gobierno.

26. Los políticos y las organizaciones de la sociedad civil que se preocupan por el desarrollo social ven en el gobierno electrónico un instrumento para mejorar la gestión del mercado laboral y corregir las diferencias geográficas en cuanto a la prestación de servicios públicos. Los grupos que promueven la creación de empleos y los intereses de las pequeñas y medianas empresas acogen el gobierno electrónico como un instrumento que puede ser importante a los efectos de disminuir los costos de entrada en el mercado y los costos de transacción, pues permitiría: limitar la corrupción; reducir el costo y el tiempo necesarios para obtener diversas licencias; brindar a las pequeñas y medianas empresas servicios que sólo podrían obtener normalmente las empresas mucho mayores; crear una plataforma para el comercio electrónico. Los grupos de presión empresariales, tanto internacionales como nacionales, necesitan datos informatizados, especialmente en el sector comercial y financiero, rapidez de las comunicaciones y una mayor transparencia. Todos esos aspectos son elementos importantes del medio propicio al desarrollo, que pueden apoyar el desarrollo humano y el crecimiento económico.

27. Como ya se mencionó, el gobierno electrónico ofrece también oportunidades para promover la buena gestión de los asuntos públicos. Para poder aprovechar esas posibilidades se necesita el respaldo de una coalición política, fuerte y bien orientada, pues la profundización de la democracia en el mundo puede ser realmente el único logro capaz de ofrecer amplias oportunidades para un futuro más pacífico, más próspero y más justo. Si el gobierno electrónico ha de desempeñar un papel en ese proceso, merece que se le preste atención y apoyo en muchos niveles, en muchos sectores sociales y en todo el mundo.

C. El gobierno electrónico y el equilibrio entre la política democrática y la economía de mercado

28. Para que puedan desempeñar su función como pilares del crecimiento económico y el desarrollo humano se debe dar a la política democrática y a la economía de mercado la oportunidad de rendir al máximo de sus posibilidades. Además, existe entre las dos una interdependencia evidente, que en parte podría causar fricciones. Los mercados son instituciones sociales y, como tales, pueden estar condicionados y regulados por los resultados del proceso político. En circunstancias ideales, los mercados deben encajar en el contexto social que se deriva de las visiones de configuración del mundo que adoptan las sociedades. Si los mercados por sí mismos no pueden estructurarse de esa manera, los mensajes de la sociedad civil o los reglamentos resultantes del proceso político cumplen esa función. Por otra parte, es sabido que hay regímenes democráticos que han fracasado cuando los

mercados no desempeñaron su función. A medida que se fortalece la democracia, también se debe fortalecer el mercado.

29. Por el momento, los mercados han abrazado las tecnologías de la información y las comunicaciones y se han beneficiado de ellas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones los han hecho más fuertes. Hay incluso elementos que parecen indicar que si los mercados aprovechan de forma ingeniosa las tecnologías de la información y las comunicaciones, la mano invisible puede comenzar a ser teledirigida. Esto representaría un cambio sistémico de grandes consecuencias. La combinación del sector de la cultura con los sistemas geodemográficos y las grandes bases de datos electrónicos de consumidores podría invertir la relación entre los mercados y los consumidores, que en principio es, la base de los mercados libres y competitivos¹¹. La interpretación de los individuos mediante un número limitado de variables de comportamiento puede dar a los mercados una orientación errónea. Sin embargo, para lograr una elevada calidad de vida, los mercados deben responder a las necesidades reales de los consumidores, no a una demanda generada por computadora e impuesta a los consumidores por el sector de la cultura. Esos procesos pueden exacerbar los antiguos espectros de la marginación de la limitación de la realización personal. Pueden reducir la igualdad en aras de lograr la libertad a través de la abundancia. Pueden aparecer en cualquier nivel de ingresos, pues son relativos y dependen de las percepciones.

30. Todo ello cobra mayor importancia a medida que las sociedades avanzan impulsadas por una nueva fuerza: el conocimiento. Concentrar la atención en el conocimiento, hace que sea más valioso mirar hacia el futuro y reaccionar ante lo inesperado, sin simplificar el pasado y sin extrapolarlo utilizando modelos computarizados¹². Incluso si los mercados pueden corregirse por sí solos, y teniendo en cuenta que todo esto se refiere a fenómenos de importancia vital, es preciso examinar detenidamente esas tendencias. Sólo una política democrática enérgica puede cumplir esa función de supervisión.

31. La presión que ejerce la “economía del mercado electrónico” se suma a la complejidad del mundo. Últimamente esa complejidad ha crecido debido al aumento del número de relaciones que se politizan y precisan de soluciones políticas (es decir, soluciones que se deben negociar, acordar o imponer o sobre las que hay que hacer concesiones). Por sí misma la mundialización multiplica las relaciones que es preciso negociar por un proceso político. En el caso de la mundialización, la sensación de complejidad se exagera al comprender que muchas de esas soluciones políticas se negocian ahora fuera del contexto nacional, en una esfera no nacional, con muy poca transparencia o responsabilidad: la polis mundial carece de un ágora mundial eficaz. Sin embargo, una información de alta calidad sobre esos procesos, que fuera fácilmente accesible y comprensible, contribuiría significativamente a desmitificar ese mundo complejo que emerge. Los gobiernos pueden utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para reorganizarse con miras a producir la información y suministrarla a los ciudadanos. Los ciudadanos pueden hacerlos responsables de ello.

32. Ése sería uno de los muchos pasos necesarios para aumentar el número de los recursos deliberativos de todo el mundo. Las presiones económicas que limitan el tiempo, la energía, la atención y el interés que se dedica a los asuntos públicos provocan un déficit en esa esfera. En la medida en que aumentan el número y la complejidad de las cuestiones politizadas, los ciudadanos descubren que les falta

experiencia y conocimientos sustantivos. Tampoco abunda la competencia para deliberar y crear redes. En algunas situaciones los ciudadanos no tienen voz. En demasiados lugares del mundo sigue siendo peligroso expresar una opinión y hacerse oír. En otros, ha regresado triunfalmente el lenguaje políticamente correcto.

33. La triste realidad es que en algunas sociedades democráticas, los recursos para la violencia son más fáciles de obtener y están más protegidos que los recursos deliberativos. En opinión de un autor: "... la democracia funciona mal cuando los individuos tienen preferencias y se forman opiniones aislados de los demás, como sucede con harta frecuencia en las democracias liberales de hoy día ... Cuando los individuos no tienen oportunidades ni incentivos ni necesidad de poner a prueba, expresar, defender y, en última instancia, actuar sobre la base de esas opiniones, tampoco sentirán afinidad por los demás, ... les faltará información y probablemente tampoco tendrán los conocimientos prácticos imprescindibles para expresar, defender y cambiar sus opiniones. Por esa razón, se deben promover y proteger de forma generalizada las experiencias deliberativas por medio de mecanismos democráticos y se les debe dar amplia difusión en las instituciones del Estado, la economía y la sociedad civil¹³". Los gobiernos pueden emplear las tecnologías de la información y las comunicaciones para reorganizarse con el fin de aumentar los recursos deliberativos que se ofrecen a los ciudadanos. Los ciudadanos pueden hacerlos responsables de ello.

34. Los ciudadanos pueden exigir a los gobiernos que suministran oportunamente información de alta calidad (es decir, veraz y fácil de comprender) y políticamente útil y hacerlos responsables de su suministro. Los gobiernos pueden reorganizarse y emplear las tecnologías de la información y las comunicaciones para esa tarea. Con las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones de que disponen los gobiernos, la transparencia y la divulgación de información pueden llegar a ser la norma. Los incentivos que necesitan los particulares para participar en los debates públicos aumentarían notablemente si las tecnologías de la información y las comunicaciones que están en manos de los gobiernos les permitieran actuar como activistas bien informados y bien preparados, aunque sea por "cinco minutos". Los gobiernos, empleando las tecnologías de la información y las comunicaciones, pueden reorganizarse y permitir efectivamente a los ciudadanos que establezcan redes con ellos en interés de gobernar mediante procesos deliberativos. La parte más importante de esa reorganización incluiría un mecanismo por el que los gobiernos se vieran realmente obligados a prestar atención, proceso que iría más allá de la votación electrónica.

35. Para actuar como ciudadanos, los particulares no sólo necesitan recursos deliberativos, sino también una esfera pública, un foro institucional para la interacción discursiva. En todo el mundo, la esfera pública tiende a verse afectada por una separación imperfecta del gobierno (corrección política) y una separación imperfecta del mercado (la mayor parte de los medios de intercambio público de ideas se explotan con fines de lucro en un entorno cada vez más monopolista). La esfera pública también suele verse afectada por la connivencia del gobierno con el mercado a la hora de organizar el suministro de información. El aumento del número de recursos deliberativos a disposición de los ciudadanos contribuiría notablemente a rectificar esas aberraciones. Asimismo, como se mencionó antes, las aplicaciones del gobierno electrónico que se centran en la transparencia de la administración pública (así como de las empresas) apoyada por las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden corregir otra importante imperfección de la esfera pública en el mundo:

la falta de acceso a la información acerca de las actividades del gobierno (y de las empresas) y de sus resultados.

36. Sin embargo, protegiendo los derechos humanos y las libertades y, en particular, garantizando la libertad de expresión, asociación y reunión, también en línea, los gobiernos pueden revolucionar la esfera pública. Los omnipresentes y asequibles aparatos de comunicación inalámbrica que usan tecnología de banda ancha pueden crear en muchas partes del mundo, en los próximos 5 a 10 años, oportunidades para la creación ilimitada de redes y son totalmente capaces de pasar por encima de las desigualdades de condición social, pues las tecnologías de la información y las comunicaciones asequibles no ven esas desigualdades. Si las libertades están garantizadas, pueden crear gradualmente una nueva y muy amplia clase política integrada por individuos multifacéticos, conectados en red. Sería de interés para la administración pública establecer redes con esas personas y con los dominios de interés común que puedan crear. Como ya se mencionó, los gobiernos no son más que organizaciones a través de las cuales las sociedades alcanzan sus objetivos de desarrollo. Las sociedades integradas por individuos conectados en redes son libres para eludir a los gobiernos que tienen poca legitimidad o capacidad para agregar las necesidades, demandas y propuestas de la sociedad y darles una solución satisfactoria. De la misma manera, pueden establecer redes con los gobiernos y así permitirles gobernar. Los experimentos en curso demuestran que las aplicaciones del gobierno electrónico pueden concebirse en torno a esa tendencia, acelerándola y empleándola para el bien social general.

37. Dicho sea de paso, cabe admitir que en esa situación puede ser necesario un debate sobre la democracia representativa en oposición a la democracia directa. Las tecnologías de la información y las comunicaciones llevan al mundo hacia la eliminación de los intermediarios, y convendría que los representantes elegidos, si pretenden seguir siendo elementos del futuro paisaje político, comiencen a demostrar las ventajas y el valor considerables que pueden aportar al proceso político.

38. En las actuales democracias liberales se registra un aumento de la autoridad, relacionado hasta cierto punto con la disminución de las capacidades deliberativas. Cada vez con mayor frecuencia son los expertos, pertenecientes o no a los gobiernos, quienes responden a los “por qué” e incluso a las preguntas sobre “qué” en el proceso político, en lugar de los particulares como ciudadanos. Si bien toda democracia supone la suspensión parcial o temporal de las opiniones políticas del público en general, en la era de las tecnologías de la información y las comunicaciones se puede hacer retroceder los límites de esa suspensión. Las medidas que adopte el gobierno para mejorar la difusión de la información, así como el establecimiento de vínculos entre el gobierno y los ciudadanos, pueden ser sumamente útiles para poner fin al monopolio de la opinión que ejercen diversas autoridades. Los gobiernos pueden emplear las tecnologías de la información y las comunicaciones para reorganizarse con objeto de promover la ciudadanía y dar a conocer al público las complejas cuestiones del Estado. Los ciudadanos pueden hacerlos responsables de ello.

39. Por último, en un mundo dominado por las tecnologías de la información y las comunicaciones, los gobiernos pueden convertirse no sólo en protectores de las libertades humanas sino también, en especial, en garantes de la intimidad de las personas. La intimidad es difícil de definir y es específica de cada cultura; por lo general, está mal protegida y es un concepto cuestionado desde el punto de vista político. No obstante, su valor radica en que crea las condiciones para el goce de los derechos

y las libertades humanas y para el descubrimiento y desarrollo de la identidad personal. Los gobiernos pueden dar ejemplo de cómo enfrentar las cuestiones relativas a la intimidad en el marco de las aplicaciones del gobierno electrónico. También pueden reglamentar y limitar los intentos del mercado de invadir la intimidad de los consumidores.

40. Resulta difícil pretender que una política democrática en que los ciudadanos tengan poco acceso a recursos deliberativos en una esfera pública restringida y un régimen democrático en que impere la falta de información política de alta calidad y proliferen la ideología y la autoridad, puedan servir de contrapeso a una economía de mercado reforzada por las tecnologías de la información y las comunicaciones. Este hecho es preocupante desde el punto de vista sistémico. Igualmente importante puede ser el hecho de que difícilmente constituyan una fuerza en que se pueda basar la aplicación de la Declaración del Milenio. Por otra parte, las tecnologías de la información y las comunicaciones que están en manos de los gobiernos, si se utilizan para fortalecer los recursos deliberativos de los ciudadanos, ampliar y liberar la esfera pública y aumentar la transparencia en toda la sociedad, pueden llegar a ser una fuerza dinámica importante y positiva en todas las actividades de configuración del mundo dirigidas a lograr el desarrollo humano.

41. Así pues, en las primeras etapas de su desarrollo el gobierno electrónico parece haber llegado a una encrucijada. La sensibilización del público sobre sus posibilidades no aprovechadas como instrumento para profundizar la democracia y la promoción de la utilización de esa capacidad con tal fin se han convertido en una importante obligación de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional de analistas y profesionales interesados en las aplicaciones del gobierno electrónico.

V. Medios para intensificar las actividades de sensibilización y promoción

42. No existen medios diversificados y eficaces para aumentar las actividades de sensibilización y promoción del desarrollo del gobierno electrónico y, concretamente, de la utilización del gobierno electrónico para profundizar la democracia en el mundo. Sin embargo, esos medios serían necesarios para orientar la labor de desarrollo del gobierno electrónico hacia el desarrollo de la gestión de los asuntos públicos. Esos medios son objeto de mucha atención y transmiten un mensaje convincente. Aunque el desarrollo de esos medios debe ser una labor permanente, compartida por muchos, podrían establecerse ciertos principios para esa labor:

a) Los diversos sistemas de medición y comparación del desarrollo del gobierno electrónico en el mundo mediante índices cuantitativos e índices de excelencia técnica deben pasar a utilizar índices cualitativos;

b) La clasificación debe reflejar los valores y objetivos convenidos, entre los que deben figurar en lugar prominente la potenciación de las personas y la democracia deliberativa.

43. Como ejemplo se presenta a continuación una posible escala (en orden ascendente de importancia) para comparar el contenido de diversos sitios web de gobierno electrónico, que adopta como principio fundamental el objetivo de fortalecer la democracia deliberativa y podría tener los siguientes valores:

- Transacciones con el gobierno;
- Servicios prestados por el gobierno;
- Acceso a la información y los conocimientos de propiedad pública;
- Acceso a la información sobre las actividades del gobierno y sus consecuencias para la sociedad;
- Suministro de recursos deliberativos;
- Conectividad con el gobierno en interés de gobernar por medio de un debate abierto y e informado.

44. La escala para comparar el contenido de diversos sitios web de gobierno electrónico que adopte como principio fundamental el objetivo de transmitir información de alta calidad y útil desde el punto de vista político (en el marco del aumento de los recursos deliberativos a disposición de los ciudadanos) podría tener los siguientes valores (por orden ascendente de importancia):

- Presentación de textos originales e inalterados;
- Presentación de textos originales e inalterados que se puedan descargar de Internet y en los que se pueda buscar información;
- Suministro de informes temáticos basados en textos originales;
- Suministro de informes temáticos sobre cuestiones concretas;
- Suministro “libre” de informes temáticos fáciles de utilizar sobre cuestiones concretas.

VI. Conclusiones y recomendaciones

45. **Aunque las políticas de desarrollo del gobierno electrónico deben seguir siendo objeto de las decisiones soberanas de los Estados Miembros, los Estados Miembros deberían examinar detenidamente y considerar seriamente la posibilidad de introducir aplicaciones del gobierno electrónico en las operaciones de sus administraciones públicas. Esas aplicaciones ofrecen la posibilidad de aumentar la eficacia y eficiencia de dichas operaciones, elevar las normas de rendimiento, mejorar la imagen de la administración pública y contribuir al logro de los objetivos generales de desarrollo establecidos por la sociedad.**

46. **Puesto que en la Declaración del Milenio se expresa preocupación por la calidad de los sistemas de gobierno local, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas debería intensificar sus actividades de análisis, formulación de políticas, sensibilización, promoción, servicios de asesoramiento y cooperación técnica en apoyo de la utilización del gobierno electrónico para el desarrollo, y especialmente para la buena gestión de los asuntos públicos, incluido el reforzamiento de la democracia en el mundo.**

47. **En ese contexto:**

a) **El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales debería seguir publicando anualmente el estudio mundial sobre el gobierno electrónico;**

b) En la reunión y el análisis de los datos presentados en el estudio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se debería prestar atención especial a la utilización del gobierno electrónico para profundizar la democracia;

c) Con el tiempo se deberían elaborar instrumentos apropiados para establecer parámetros de referencia sobre la utilización del gobierno electrónico, que formarían parte de la metodología aplicada en la realización del estudio.

48. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales debería buscar la participación de los principales teóricos y profesionales del mundo, tanto del sistema de las Naciones Unidas como de otras organizaciones multilaterales, gobiernos, empresas y la sociedad civil, para visualizar el desarrollo futuro de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de sus efectos en la gestión de los asuntos públicos.

49. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales debería desempeñar un papel activo en la próxima Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, que se celebrará en Ginebra en diciembre de 2003, y presentar observaciones sobre sus trabajos analíticos y operacionales relacionados con el desarrollo del gobierno electrónico.

50. El Comité debería proponer al Consejo Económico y Social que dedique uno de sus debates de alto nivel al tema del gobierno electrónico y, concretamente, al gobierno electrónico y el desarrollo de la democracia.

Notas

¹ Véase E/2002/84, párrs. 17 a 25.

² Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, de fecha 18 de septiembre de 2000.

³ *Ibid.*, párrafo 13.

⁴ *Ibid.*, párrafo 24.

⁵ *Ibid.*, párrafo 25.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Véase <http://www.unpan.org/egovernment2/asp>.

⁹ Véase Langdon Winner, *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in the Age of Technology* (Chicago, The University of Chicago Press, 1986).

¹⁰ Véase Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999.

¹¹ Jon Gross, "We know who you are and we know where you live: The instrumental rationality of geo-demographic systems", *Economic Geography*, vol. 71, No. 2, abril de 1995. Véase también: Charles Hamdy, *The Age of Paradox*, (Harvard Business School Press, 1995); W. Lane Bennet, "The UnCivic Culture", *Political Science and Politics*, vol. 31, No. 4, diciembre de 1998.

¹² Véase Yogesh Malhotra, "Knowledge assets in the global economy: assessment of national intellectual capital", *Journal of Global Information Management*, julio-septiembre de 2000, 8(3), 5-15, y también la siguiente dirección en la Web: <http://www.kmnetwork.com/intellectualcapital.htm>.

¹³ Mark E. Warren, "What should we expect from more democracy: radically democratic responses to politics", *Political Theory*, vol. 24, No. 2, 1996.

Anexo

Índice del gobierno electrónico (2002)

Índice mundial 1,62

<i>Capacidad alta de gobierno electrónico (2,00-3,25)</i>	<i>Capacidad media de gobierno electrónico (1,60-1,99)</i>	<i>Capacidad mínima de gobierno electrónico (1,00-1,59)</i>	<i>Capacidad insuficiente de gobierno electrónico (Inferior a 1,00)</i>
Estados Unidos de América	Polonia	Armenia	Camerún
Australia	Venezuela	Brunei Darussalam	República Centroafricana
Nueva Zelanda	Federación de Rusia	Sudáfrica	Ghana
Singapur	Colombia	Paraguay	Nepal
Noruega	Letonia	Cuba	Tailandia
Canadá	Arabia Saudita	Filipinas	Congo
Reino Unido	Turquía	Costa Rica	Maldivas
Países Bajos	Qatar	Panamá	Sri Lanka
Dinamarca	Lituania	Nicaragua	Mauritania
Alemania	Ucrania	Djibouti	Bangladesh
Suecia	Bahamas	República Dominicana	Kenya
Bélgica	Hungría	Trinidad y Tabago	República Democrática Popular Lao
Finlandia	Grecia	Indonesia	Angola
Francia	Jordania	Jamaica	Haití
República de Corea	Bolivia	Irán (República Islámica del)	Mauricio
España	Egipto	Azerbaiyán	República Unida de Tanzania
Israel	Eslovaquia	India	Senegal
Brasil	Eslovenia	Kazajistán	Madagascar
Italia	Mongolia	Belice	Zimbabwe
Luxemburgo	Omán	Barbados	Burkina Faso
Emiratos Árabes Unidos	Ecuador	Guyana	Zambia
México	Suriname	Honduras	Mozambique
Irlanda	Malasia	El Salvador	Sierra Leone
Portugal	Rumania	Guatemala	Camboya
Austria	Belarús	Gabón	Comoras
Kuwait	Perú	Turkmenistán	Guinea

