

LAS TECNOLOGÍAS DE LAS INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL: GOBIERNO ELECTRÓNICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Mariliana Rico Carrillo¹

Venezuela

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los diferentes aspectos del gobierno electrónico que facilitan la participación del ciudadano en la función pública. En el desarrollo de los objetivos planteados se analiza la situación actual de la participación administrativa y la participación política, gracias a la implementación de las TIC en este sector. La participación administrativa en este ámbito es representada bajo la figura de la Administración Electrónica, sistema que permite la prestación de servicios públicos en forma electrónica, con los beneficios que esto implica en la gestión gubernamental. En relación con la participación política, se estudian los aspectos que rodean la democracia electrónica como elemento que facilita el proceso de toma de decisiones mediante al acceso a la información, la deliberación y el ejercicio del derecho al voto.

¹ Doctora en Derecho mención “Cum Laude” por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Derecho Mercantil por la Universidad de Carabobo (Venezuela). Profesor Titular de Derecho Mercantil y Nuevas Tecnologías de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela). Profesora invitada del Máster Oficial y Doctorado en Derecho Privado de la Universidad Carlos III de Madrid. Árbitro Certificado por la Corte Suprema del Estado de la Florida de los Estados Unidos de América. E-mail: mariliana@ricocarrillo.com

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ha impactado todos los ámbitos de la vida de los individuos, donde la actividad gubernamental no ha sido la excepción. Desde hace ya algunos años, organismos internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea han elaborado diversos documentos donde se pone de manifiesto la importancia del gobierno electrónico como mecanismo de acercamiento del ciudadano a la función pública.

La aplicación de las TIC, que en sus inicios marcó el desarrollo de las actividades comerciales, gracias a la utilización y expansión del comercio electrónico a través de Internet, ha trascendido este ámbito y se ha incorporado al sector de la gestión gubernamental y la participación ciudadana; hoy en día es común la utilización de los términos gobierno electrónico, gobierno en línea, administración electrónica, servicios públicos electrónicos, contratación pública electrónica, democracia electrónica, “ciberdemocracia”, democracia digital, virtual, ciberciudadanía, etc.

En la presente investigación se pone de manifiesto la importancia del desarrollo del gobierno electrónico como un instrumento apto para potenciar la participación del ciudadano en la gestión pública y en el proceso de toma de decisiones. La participación del ciudadano en el ámbito del gobierno electrónico se estudia en su doble vertiente; de un lado se analiza la denominada participación administrativa, donde se facilita el acceso al ciudadano a servicios públicos a través de sistemas electrónicos de comunicación instalados por la Administración, y del otro, la participación política, cristalizada en la figura de la democracia electrónica y sus diferentes manifestaciones.

I. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO (*E-GOVERNMENT*)

1. Precisiones conceptuales

Cuando hablamos de gobierno electrónico, (*e-government* en terminología anglosajona) nos referimos a la utilización de las TIC, en particular de Internet, en los diferentes sectores del ámbito gubernamental como elemento de modernización de

la gestión administrativa, que permite mejorar la prestación de servicios y facilita el contacto directo con los ciudadanos, a través de canales de comunicación que potencian su participación en el sector público².

El gobierno electrónico se constituye en un esquema de gestión pública basado en el funcionamiento de las TIC, con el objeto de optimizar esfuerzos³ encaminados hacia la optimización en la prestación de los servicios públicos, donde la participación del ciudadano adquiere un carácter protagónico. La aplicación de las TIC en el sector gubernamental favorece los cambios para gobernar y transforma el modo como los ciudadanos se acercan a la Administración pública y viceversa⁴.

En el ámbito de las Naciones Unidas, se afirma que 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”*⁵.

2. El proceso evolutivo y las fases de desarrollo

Los avances de las TIC en el sector gubernamental se pueden observar en tres aspectos diferenciados pero a su vez conectados entre sí. El gobierno electrónico no puede verse como simplemente como el resultado de la inclusión de las TIC en la gestión pública, sino también como el producto de las relaciones del Estado con los ciudadanos, con las empresas u organizaciones y con sus dependencias administrativas internas.

En un primer momento, la aplicación de las TIC en el sector gubernamental ocurre dentro de la propia Administración, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (*Government to Government, G2G*) como una vía para lograr mayor

² Aunque son variadas y diversas las definiciones elaboradas por los distintos autores que se han ocupado de estudiar el tema, hemos construido nuestro propio concepto, tomando en cuenta las diferentes definiciones doctrinales, así como los elementos más importantes que caracterizan la noción del gobierno electrónico. Cabe citar en esta oportunidad la definición de Castoldi. Para este autor, el concepto de gobierno electrónico *“...incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual”*. CASTOLDI, Pablo: “El Gobierno Electrónico como un nuevo paradigma de Administración”, en *Prudentia iuris*, N° 55, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Argentina, Buenos Aires, 2002.

³ GUTIÉRREZ GÓMEZ, María Clara: “Hacia el gobierno electrónico: elementos para el desarrollo de una política estatal”, en *Derecho de Internet y Telecomunicaciones*. Grupo de Estudios en Internet, Comercio y Telecomunicaciones de la Universidad de los Andes, Legis, Colombia, 2003, p. 27

⁴ VELARDE KOECHIN, Carmen: “Propuesta para el desarrollo del gobierno electrónico en los países de América Latina”, *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Tomo II, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010. pp. 794-812.

⁵ NACIONES UNIDAS: “Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico” (2003). Comité de Expertos en Administración Pública. Segundo período de sesiones, Nueva York, 7 a 11 de abril de 2003, p. 5. Disponible *on line* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan008256.pdf> (Consulta: 4 de mayo de 2011).

eficiencia en la gestión interna de la Administración, reducir los trámites en papel y proporcionar agilidad y rapidez en los procesos entre los organismos y dependencias de la propia Administración, con las ventajas que esto implica para los ciudadanos, quienes finalmente contarán con servicios más eficientes. En segundo lugar, nos encontramos con la aplicación de las TIC en las relaciones entre la Administración con las empresas y otras organizaciones sociales (*Government to Bussines, G2B*) y en tercer lugar, las relaciones del Estado con los ciudadanos (*Government to Citizens, G2C*). Este último aspecto es el que nos interesa a efectos del presente trabajo.

El desarrollo electrónico de la gestión gubernamental ha sido progresivo, la mayoría de los autores que se han ocupado de estudiar el tema han seguido el esquema de las fases de Gartner⁶ y distinguen básicamente cuatro fases a través de las cuales se mide el desarrollo del gobierno electrónico (fase presencial, fase de interacción, fase de transacción y fase de transformación), aunque también existen otros estudios que identifican entre tres y cinco fases en el proceso evolutivo del *e-government*⁷ El estudio de estas fases es útil como referencia para determinar la posición en la que un proyecto se inscribe en la evolución global de una estrategia de *e-government*⁸.

En la primera fase, denominada presencial, se establece la primera forma de contacto entre el gobierno y el ciudadano. En esta etapa, la actuación del gobierno electrónico se limita a proporcionar información a través del sitio Web⁹. Se habla de fase presencial como el punto de partida para el acercamiento al ciudadano, quien puede consultar los servicios que ofrece el gobierno, a través del uso de las TIC. En esta primera fase aún no se puede hablar de un gobierno electrónico operativo, ya que sólo se ofrece información sobre los servicios que presta el gobierno, sin posibilidad de acceder a ellos vía electrónica.

En la segunda fase, el gobierno comienza a ofrecer canales de comunicación bidireccional a través del sitio web y de la utilización del correo electrónico, además de otros sistemas de comunicación (Intranets, por ejemplo) que permiten interac-

⁶ *Gartner's Four Phases of E-Government Model*, <http://www.gartner.com/technology/research.jsp>. (Consulta: 23 de noviembre de 2010)

⁷ En el estudio realizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas "*Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States*", publicado en 2002, se distinguen cinco fases en el proceso evolutivo del *e-government*: fase emergente, de mejoramiento, interactiva, transaccional y perfecta, en estas última fase se integran todas las funciones del gobierno electrónico en sus relaciones con los ciudadanos. El estudio está disponible on line, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf> (Consulta: 21 de mayo de 2011). El Informe del Banco Mundial realizado en el año 2002 señala que son tres las fases del desarrollo del *e-government*: publicación –presencia en línea-, interacción y transacción, donde se incorporan los gobiernos estatales, locales y federales para prestar ofrecer servicios y prestar las distintas funciones del gobierno. Vid. AL-HASHM Asma y BASIT DAREM, Abdul: "Understanding Phases of E-government Project", disponible *on line* http://www.csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf (Consulta: 13 de mayo de 2011).

⁸ *Ibid.*

⁹ La información en este caso está relacionada con la actividad que realiza la entidad, la normativa aplicable, los anuncios institucionales, así como la documentación técnica sobre las materias y áreas que desarrolla. GUTIÉRREZ GÓMEZ, M.: "Hacia el gobierno electrónico: elementos para el desarrollo de una política estatal", op. cit., p.50

ción entre el gobierno y sus distintas dependencias (G2G), o entre y el gobierno y los ciudadanos organizados en diferentes formas asociativas (G2B), o bien al ciudadano individualmente considerado (G2C).

En la tercera fase, denominada transaccional, se permiten operaciones relacionadas con el pago o cumplimiento de obligaciones de carácter pecuniario, tal es el caso de renovación de licencias en línea, pagos de impuestos, etc. En esta fase también se permite el acceso a registros públicos o la presentación de ofertas en los mecanismos de licitación y otros procedimientos propios de la contratación pública.

La última fase, denominada transformación es donde se habla de un verdadero gobierno electrónico, esta es la etapa de mayor desarrollo en el proceso evolutivo del gobierno electrónico, donde se incluye el concepto de gobernabilidad. La implementación de esta fase implica una reestructuración de las tradicionales funciones gubernamentales, circunstancia que permite el acceso directo a los ciudadanos y fomenta su participación en la gestión pública, con las ventajas que esto significa. En esta fase se introduce el concepto de “ventanilla única virtual”, como instrumento que permite a los ciudadanos acceder a través de una sola instancia u organismo a cualquiera de las distintas dependencias de la Administración a través de un portal que facilita la realización de diferentes trámites.

II. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Uno de los principales propósitos del gobierno, independientemente de su caracterización electrónica, se centra en proporcionar a los ciudadanos herramientas que permitan el acercamiento a la función pública, a la vez que faciliten su participación en los procesos políticos. El desarrollo de Internet y la aplicación de las TIC en este sector contribuyen decisivamente en la consolidación de este objetivo.

En el ámbito de la participación ciudadana se distingue la participación política y la participación administrativa. Se entiende por participación política, cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir el proceso político y sus resultados, comprendiendo las acciones tendentes a incidir en la composición de los órganos y cargos representativos, en las actitudes de los políticos y en la respuesta a las decisiones tomadas. La participación administrativa se refiere específicamente a las relaciones de la Administración con los administrados, particularmente en el ámbito de la prestación de servicios¹⁰.

La mayoría de los estudios sobre gobierno electrónico ponen de manifiesto la importancia del uso de las TIC en la participación ciudadana en este doble sentido.

¹⁰ DELPIAZZO, Carlos: “Gobierno electrónico y ciudades digitales”, *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Tomo I, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010. pp. 259-276.

En este contexto, el estudio realizado por el Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas “Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico” (2003), destaca la necesidad de distinguir la noción de “consumidor” de la de “ciudadano” en las relaciones del gobierno con sus administrados. En el primer caso, se habla de los ciudadanos como “consumidores de servicios públicos”, quienes pueden resultar considerablemente beneficiados por las aplicaciones del gobierno electrónico, toda vez que el uso de las TIC en el sector gubernamental aumenta la eficacia y la eficiencia de la prestación de los servicios y mejora su alcance geográfico. El segundo aspecto se refiere a los ciudadanos políticamente considerados, como miembros del colectivo que en última instancia controla al gobierno, que participan activamente en el proceso de adopción de decisiones y de gobierno.

En atención a esta distinción de conceptos, la doctrina diferencia dos aspectos relevantes del gobierno electrónico genéricamente considerado, empleando la denominación Administración Electrónica para la prestación de servicios y el término democracia electrónica para la participación popular relacionada con la toma de decisiones¹¹ y otros aspectos del sector relacionados con el proceso democrático.

1. La participación ciudadana en el ámbito de la Administración pública electrónica

1.1. La prestación de servicios públicos a través de mecanismos electrónicos

La prestación de servicios a través de técnicas electrónicas enmarca en el ámbito de la Administración electrónica. En este sentido, el concepto de Administración Electrónica comprende los mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que facilitan la comunicación con los administrados, a la vez que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas. El calificativo electrónico no altera la esencia de los servicios públicos, se trata de un término que se emplea para designar la forma de prestación del servicio donde se pone de relieve la mejora en el acceso a los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las TIC¹².

Cuando hablamos de Administración Electrónica, nos referimos a la capacidad de la Administración para interactuar con sus distintas dependencias y con los ciudadanos a través de redes de comunicación, situación que permite el acceso a servicios más completos y fáciles de utilizar. Las aplicaciones de Internet facilitan la realización de trámites en línea, con el ahorro en tiempo, costo y distancia que esto implica¹³.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ En opinión de GALINDO, la provisión por medios electrónicos de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos implica que éstos puedan tramitar por Internet desde sus domicilios o sus propios ordenadores instancias

La implementación del gobierno electrónico a través de la Administración Electrónica implica la reestructuración de los servicios públicos mediante la inversión en capital humano y la inversión presupuestaria de los organismos administrativos a todos los niveles, situación que implica a su vez cambio cultural, considerado como factor clave en el éxito del *e-government*. Las diferentes dependencias administrativas deben fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante las herramientas de comunicación que facilitan las TIC, sin que esto implique una disminución de la calidad de servicio existente¹⁴; al contrario, la mejora en la prestación de los servicios es un elemento inherente a la aplicación de la tecnología y siempre debe ser tomando en cuenta en la reestructuración e implementación de los servicios. La implementación de las TIC genera eficiencia, toda vez que permite la automatización de los diferentes procesos en el ámbito de la Administración pública, situación que se traduce en mejoras en la prestación de servicios a los administrados.

1.2. La documentación electrónica de los actos jurídicos

En el ámbito de la prestación de servicios públicos a través de canales de comunicación electrónica, adquiere especial importancia el tema de la documentación electrónica de los actos jurídicos, ya que es a través de documentos electrónicos la forma en que se materializa la comunicación con la Administración, y por ende, la prestación de servicios. El uso del correo electrónico y la descarga de documentos (formularios y solicitudes) a disposición del usuario en las diferentes páginas Web que ofrecen servicios públicos es la forma más usual de realizar estos procesos.

La prestación de servicios públicos relacionados con la remisión de documentos a la Administración requiere garantizar la autenticidad del remitente y también el proceso de comunicación o el envío de los documentos. Al tratarse de documentos electrónicos, éstos deben cumplir los requisitos que exigen los distintos ordenamientos jurídicos para acreditar autoría y autenticidad. En la actualidad, la mayoría de las legislaciones vigentes han adoptado los principios de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre Comercio Electrónico¹⁵. Aunque este instrumento jurídico en principio fue adoptado para regular el ámbito comercial, los principios relacionados con la validez de los documentos electrónicos –mensajes de datos– han sido incorporados en la mayoría de los ordenamientos jurídicos y son declarados de aplicación no sólo en las operaciones comerciales electrónicas, sino en cualquier tipo de transacción donde el

a las Administraciones Públicas sin necesidad de realizar desplazamientos a la sede de las Administraciones de las que se requiera la satisfacción de un derecho concreto: un certificado, un servicio, una subvención, una licencia, etc. Vid., GALINDO, Fernando: “Democracia electrónica, Internet y gobernanza”, en *Derecho y Tecnología*, núm. 12, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2011 (en imprenta).

¹⁴ RODRÍGUEZ, Gladys: “Gobierno electrónico: hacia la modernización y transparencia de la gestión pública”, *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, núm. 21, 2004, pp. 1-23.

¹⁵ NACIONES UNIDAS: Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico con la Guía para su incorporación al derecho interno con el nuevo artículo 5 bis aprobado en 1998, Nueva York, 1999.

soporte documental en papel es sustituido por el formato electrónico. Para que los documentos electrónicos tengan validez es necesario que cumplan ciertos requisitos que demuestren su veracidad y autenticidad, entre los cuales cabe destacar: 1) la calidad de los sistemas utilizados para la elaboración y almacenamiento del documento, lo cual incluye tanto el hardware como el software; 2) la integridad del mensaje; 3) la conservación del mensaje y la posibilidad de recuperación; 4) la legibilidad; 5) la posibilidad de identificación de los sujetos participantes y las operaciones realizadas por cada uno de ellos en el proceso de elaboración del documento; 6) la atribución a una persona determinada en calidad de autor y la fiabilidad de los sistemas utilizados para la autenticación del documento¹⁶.

Para proporcionar autenticidad a los documentos electrónicos se utiliza la firma electrónica, entendida como un conjunto de datos que se incorporan al documento electrónico con la finalidad de acreditar la autoría del documento. Los principios rectores de la firma electrónica han sido establecidos en la Ley Modelo de la CMNUDI sobre firmas electrónicas¹⁷ y han sido acogidos en las legislaciones de los distintos países. En materia de firma electrónica se distinguen básicamente dos categorías, la firma electrónica genérica o “sencilla”, como la denomina la doctrina española¹⁸ y la firma electrónica avanzada (o reconocida)¹⁹, también denominada firma digital en atención a la tecnología utilizada en la generación de la firma (infraestructura de clave pública)²⁰. La importancia de este último sistema de firma como mecanismo para acreditar autoría al documento electrónico en el ámbito jurídico es trascendental, ya que en la actualidad sólo este tipo de firma es la que se equipara en todos sus efectos a la firma manuscrita²¹. En el campo de los servicios públicos electrónicos, la utilización de la firma electrónica dependerá del tipo de servicio de que se trate. En los trámites simples, relacionados en su mayoría de ellos con solicitudes que se presentan ante la Administración, normalmente se utilizan mecanismos de autenticación basados en firmas electrónicas genéricas mediante el suministro de un conjunto de datos que permiten identificar al usuario del servicio (*login* y *password*). La exigencia de la firma electrónica avanzada es común en los procedimientos que requieren autenticar de forma

¹⁶ RICO CARRILLO, Mariliana: *Comercio electrónico, Internet y Derecho*, Legis, Bogotá, 2005.

¹⁷ NACIONES UNIDAS: Ley Modelo de la CNUDMI sobre Firmas Electrónicas con la Guía para su incorporación al derecho interno 2001, Nueva York, 2001.

¹⁸ ILLESCAS ORTÍZ, Rafael: *Derecho de la contratación electrónica*, Civitas, Madrid, 2009. pp. 92 y ss.

¹⁹ En Europa, la Directiva sobre firma electrónica de 1999 introduce el concepto de firma electrónica avanzada como el mecanismo tecnológico para la equiparación legal entre la firma electrónica y la firma manuscrita (Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 1999 por la que se establece un marco común para la firma electrónica.) En la legislación española, es la firma electrónica reconocida la que produce estos efectos (Art. 3 de la Ley 59/2003 de firma electrónica)

²⁰ Sobre este tipo de firmas vid. RICO CARRILLO, Mariliana: “Firmas electrónicas y criptografía”, en *Derecho y Tecnología*, Universidad Católica del Táchira, No. 2, San Cristóbal, enero-junio 2003, pp. 81-104.

²¹ Esto no quiere decir que las demás firmas electrónicas no tengan efectos legales. Una firma electrónica “sencilla”, puede ser valorada en juicio, en este caso el juez podrá aplicar las reglas de la sana crítica en la valoración del documento electrónico que contiene este tipo de firmas.

fehaciente al usuario, tal es el caso la de declaración y liquidación de impuestos vía electrónica a través de los diferentes portales habilitados para cumplir tales obligaciones.

2. Participación ciudadana y democracia electrónica

El segundo aspecto del gobierno electrónico genéricamente considerado, se refiere a la participación política, que se desarrolla a través de la democracia electrónica.

La democracia electrónica, también denominada ciberdemocracia, democracia digital o virtual, es un proceso que se refiere básicamente a la utilización de las TIC en los procesos democráticos. La utilización de las TIC en este ámbito potencia la participación del ciudadano en el sector político; las herramientas tecnológicas facilitan el acceso a información, permiten la comunicación entre los distintos agentes políticos y aumentan la participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones mediante la deliberación y el voto²².

Aunque el voto -y en el ámbito que nos ocupa también cabe hablar del voto electrónico- es un elemento de especial importancia en el contexto de la democracia como forma de participación ciudadana, la participación en los procesos democráticos también abarca otras facetas, muchas de ellas relacionadas con el voto como forma de expresión de la voluntad del colectivo popular.

La democracia electrónica se considera un medio eficaz para promover la participación de los ciudadanos, tanto en la escogencia y remoción de quienes ocupan los cargos de elección popular, como en la intervención en las actividades de los órganos legislativo y ejecutivo, simplemente para presentar propuestas o incluso para tomar o supervisar decisiones²³.

La implementación de las TIC en los procesos democráticos transforma la dinámica de la participación ciudadana en todas sus facetas (voto electrónico, acceso a la información, discusión y debate y activismo político)²⁴ y facilita la relación del Estado con los ciudadanos, permitiendo la participación en el diseño de políticas públicas, la comunicación directa con autoridades y representantes, la fiscalización de la gestión pública, la interpelación de parlamentarios²⁵, el ejercicio de iniciativas populares legislativas²⁶, y la consulta pública sobre proyectos de ley, entre otros aspectos.

²² BERMEJO ACOSTA, Fernando: "Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud", *Estudios de Juventud*, núm. 61/03, p. 51.

²³ AMONI REVERÓN Gustavo: "La democracia electrónica: buscando nuevos medios para la participación", en *Derecho y Tecnología*, núm. 12, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2011 (en imprenta).

²⁴ BERMEJO ACOSTA, Fernando: "Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud", op. cit., p. 51-53.

²⁵ El uso de las TIC permite la interpelación directa de los ciudadanos a sus parlamentarios mediante el correo electrónico y webs parlamentarias. Vid. DADER, Luis y CAMPOS, Eva: "Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea", *Zer*, 20, 2006, p. 105-132.

²⁶ En España se ha planteado la posibilidad de utilizar mecanismos de firmas electrónicas en el proceso de

2.1. El voto electrónico

El mecanismo del voto electrónico ha sido implementado en diversos países, en algunos casos se facilita el voto presencial mediante la implementación de técnicas informáticas en los tradicionales procesos de votación, mientras que en otros se permite el voto a distancia a través de Internet, con los beneficios que esto implica.

Atendiendo a esta diferencia, la doctrina distingue los sistemas de voto *on line* y los sistemas de *voto off line*²⁷. En el primer caso, el voto se emite a distancia, mediante la conexión a una red pública donde se utilizan sistemas de firmas electrónicas y mensajes de datos para validar la autenticación del ciudadano y su ingreso a la plataforma informática. El voto *off line* se refiere al mecanismo del voto electrónico presencial, donde el ciudadano utiliza una computadora u otro dispositivo informático para emitir su opinión en el centro de votación respectivo, se trata de un sistema que facilita el ejercicio del derecho al voto, gracias a la implementación de técnicas informáticas en los procesos tradicionales de votación.

El voto, como manifestación de la voluntad del colectivo popular que conforma el Estado, es un elemento de trascendental importancia en los sistemas democráticos, no solo en los procesos electorales, sino también en otro tipo de procesos democráticos que permiten a los ciudadanos emitir opinión sobre diversos asuntos del sector público (consultas populares, evaluación de la gestión gubernamental, etc.) La utilización de técnicas electrónicas en este ámbito facilita considerablemente la realización de estos procesos.

2.2 Acceso a la información, debate público y activismo político

La información es un requisito fundamental para ejercer la democracia, los ciudadanos deben contar con información suficiente que les permita adoptar una decisión conforme a sus intereses. Como bien apunta la doctrina, la democracia o la participación política no puede ser puesta en práctica “...sin la satisfacción de un requisito previo: que los ciudadanos estén informados o, lo que es lo mismo, tengan suficiente conocimiento sobre el objeto de su participación”²⁸.

Internet constituye una de las herramientas más efectivas para garantizar el derecho a la información, lo es aún mucho más que los tradicionales medios de comunicación (prensa escrita, radio, televisión)²⁹. Las páginas web, los *blogs*, los foros

iniciativa legislativa popular, que permite a un determinado número de ciudadanos realizar proposiciones de ley. Vid. MARTÍNEZ NADAL, Apolonia, HERRERA-JOANCOMARTÍ, Jordi y PÉREZ-SOLÀ, Cristina: “Análisis técnico-jurídico del proceso de Iniciativa Legislativa Popular con recogida de firmas digitales en España”, en en *Derecho y Tecnología*, núm. 11, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2010, pp. 191-216.

²⁷ ROMERO FLORES, Rodolfo y TÉLLEZ VALDÉS, Julio: *Voto electrónico. Derecho y otras implicaciones*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, pp. 10-11.

²⁸ GALINDO, Fernando: “Democracia electrónica, Internet y gobernanza”, op. cit.

²⁹ En relación con los medios de comunicación tradicionales, la cantidad de información que transmiten o es bastante limitada, o se dirige a públicos muy amplios, por lo que raramente satisface las necesidades informativas de personas o grupos específicos. Además de ello, en muchos casos la información se filtra por las presiones de intereses

de noticias y las redes sociales facilitan el acceso a la información, toda vez que el medio permite la publicación de documentos de particular importancia (estudios, informes, legislación) que tradicionalmente, aún cuando eran de acceso público, se encontraban en las distintas dependencias administrativas y el interesado tenía que movilizarse hasta la respectiva sede para acceder al documento en cuestión. El acceso a la información a través de Internet permite realizar el control democrático que compete a los ciudadanos, en el entendido que éstos tendrán mayor conocimiento de los datos que le interesen a efectos de adoptar las decisiones que les conciernen. Las TIC no sólo facilitan el acceso a la información, sino que dan mayor control a los usuarios para elegir la información que consideren relevante, las herramientas tecnológicas también permiten compartir la información con otros ciudadanos. En este sentido, se dice que la democracia electrónica supone un considerable avance sobre los sistemas políticos en los que los medios masivos tradicionales son la única fuente de información³⁰.

El debate público y el activismo político también se incluyen entre las facetas de participación ciudadana en los procesos democráticos, es indudable que las TIC facilitan la discusión y el debate público al superar las distancias geográficas y permitir la comunicación entre ciudadanos ubicados en diversos lugares. Un ejemplo de ello lo encontramos en las comunidades virtuales, que permiten agrupar individuos con intereses semejantes a través de los canales de comunicación que ofrece Internet. Aunque los miembros de estas comunidades estén ubicados en lugares geográficamente distintos, las funcionalidades que ofrece el canal de comunicación les permite mantener vínculos de pertenencia a un determinado grupo a través del cual pueden participar en los procesos políticos³¹. Para que la discusión y el debate público sean efectivos, han de ir acompañados de activismo político, esta forma de participación traduce en resultados positivos los intereses de los grupos que participan en dichos debates³².

La deliberación pública también se constituye como un elemento fundamental en los procesos democráticos, existiendo ciertos requerimientos básicos para que se pueda hablar de una verdadera democracia electrónica deliberativa, uno de estos elementos es precisamente el acceso a la información, los ciudadanos deben estar

comerciales, profesionales, corporativos, y también políticos. Vid. BERMEJO ACOSTA, Fernando: "Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud", op. cit., p. 53.

³⁰ GALINDO, Fernando: "Democracia electrónica, Internet y gobernanza", op. cit.

³¹ En opinión de la doctrina: "*La democracia electrónica en su estado más desarrollado, amplía el espectro de intervención ciudadana ya que permite la participación de personas geográficamente distantes. No importa dónde se encuentre un individuo interesado en compartir su punto de vista respecto de una situación determinada que le afecta como ciudadano, o simplemente como miembro de una localidad.*" Vid. AMONI REVERÓN Gustavo: "La democracia electrónica: buscando nuevos medios para la participación", op. cit.

³² BERMEJO ACOSTA, Fernando: "Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud", op. cit., p. 54.

debidamente informados antes de ser consultados o involucrados en los procesos deliberativos³³.

La relación entre el acceso a la información, el debate público y el activismo político como elementos fundamentales de los procesos democráticos en el marco del gobierno electrónico, se ha puesto de manifiesto en diversos documentos internacionales. En esta oportunidad cabe mencionar nuevamente el estudio de Comité de Expertos en Administración Pública del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas “Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico”, donde se destaca la importancia del acceso a la información al indicar que los ciudadanos pueden exigir a los gobiernos que suministren oportunamente información de alta calidad (es decir, veraz y fácil de comprender) y políticamente útil y hacerlos responsables de su suministro. Los incentivos que necesitan los ciudadanos para participar en los debates públicos aumentarán notablemente si las TIC les permiten actuar como activistas bien informados. Los gobiernos, con la ayuda de las TIC pueden reorganizarse y permitir que los ciudadanos establezcan redes con ellos, en interés de gobernar mediante procesos deliberativos. La parte más importante de esa reorganización debe incluir un mecanismo en el que los gobiernos se comprometan a facilitar la participación ciudadana en este ámbito, proceso que va más allá de la votación electrónica³⁴.

3. Democracia electrónica representativa vs. democracia electrónica directa

La mayoría de los Estados de Derecho, utilizan el sistema de la democracia representativa, correspondiendo a los representantes del pueblo como elemento existencial del Estado, adoptar las decisiones correspondientes en aras de favorecer el bien común. En este sistema democrático, los representantes actúan en nombre de sus electores, donde las posibles desviaciones de poder también son controladas a través de mecanismos de participación ciudadana. El uso de las TIC refuerza los principios democráticos a través de la participación directa del ciudadano, sin necesidad de utilizar la figura del representante como mecanismo de expresión de la voluntad del colectivo popular.

El debate sobre la democracia representativa en oposición a la democracia directa también ha sido objeto de análisis en el estudio de las Naciones Unidas “Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico”, donde se menciona la utilidad de de las TIC en este ámbito y la posibilidad de eliminación de los representantes de los ciudadanos, quienes podrían participar en los procesos democráticos

³³ RAYA DUJISIM, Rodrigo: “Internet, política y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, núm. 195, enero-febrero 2005, p. 66.

³⁴ NACIONES UNIDAS: “Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico” (2003), op. cit., p. 12.

en forma directa³⁵. En opinión de la doctrina, si esta participación es directa, se abre una vía hacia una democracia más concreta, en el entendido que la democracia directa es la traducción más fiel del ideal democrático, donde los ciudadanos no son sólo los titulares de la soberanía, sino que también son quienes la ejercen³⁶.

El debate acerca de la democracia representativa frente a la democracia directa, ha conducido a la elaboración de distintos modelos de democracia electrónica. Las opiniones doctrinales en este ámbito se dividen básicamente en dos. Por un lado encontramos quienes defienden la utilización de las TIC como herramientas que mejoran los esquemas de la tradicional democracia representativa; y por el otro, los que plantean la sustitución de la democracia representativa por sistemas de democracia directa, apoyados en el uso de las TIC. Entre estas dos posiciones encontramos las opiniones intermedias, representadas por quienes proponen la adopción de sistemas que combinen los principios de la democracia representativa y la democracia directa³⁷.

4. Consideración final: brecha digital vs. gobierno electrónico

Antes de concluir este estudio queremos poner de manifiesto, como bien lo ha hecho la doctrina en reiteradas oportunidades, que en la actualidad, en el ámbito de la Administración y el gobierno electrónico, las TIC constituyen una alternativa más para proporcionar acceso a los servicios públicos y facilitar la participación ciudadana en los procesos democráticos; los canales de comunicación electrónica deben complementarse con los mecanismos tradicionales, en el entendido que la mayoría de los Estados aún no pueden garantizar el acceso total a la infraestructura tecnológica³⁸.

Aun cuando en la mayoría de las legislaciones se introduce el principio de acceso universal a los sistemas de telecomunicación, todavía está latente la brecha digital que impide el acceso a determinados sujetos por razones sociales, económicas y culturales, produciendo en muchos casos la exclusión y discriminación en la participación de los ciudadanos a través del uso de las TIC.

La brecha digital es uno de los elementos que más ha dificultado la puesta en práctica de la última fase del gobierno electrónico. Para lograr que los servicios públicos electrónicos sean accesibles a la población de escasos recursos, el Estado debe instalar mecanismos que permitan el acceso a los diversos canales de comunicación con personal adecuado que oriente a los destinatarios sobre la utilización de estos

³⁵ *Ibid.*, p. 13.

³⁶ AMONI REVERÓN Gustavo: "La democracia electrónica: buscando nuevos medios para la participación", op. cit.

³⁷ Sobre los distintos modelos de democracia electrónica, vid. HARTO DE VERA, Fernando: "Tipologías y modelos de democracia electrónica", *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, 2002, pp. 32-43.

³⁸ VELARDE KOECHIN, Carmen: "Propuesta para el desarrollo del gobierno electrónico en los países de América Latina", *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Tomo II, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010. pp. 794-812.

servicios. En algunos países, estos mecanismos se han implementado mediante la figura de los telecentros como espacios comunitarios que permiten y facilitan el acceso a Internet³⁹. Los telecentros no sólo facilitan el acceso a los ciudadanos de escasos recursos a los servicios públicos electrónicos, también permiten su vinculación a los procesos de participación política.

A los problemas derivados de la brecha digital, también se suman los que se producen como consecuencia de la utilización de los distintos sistemas de información con que cuentan los ciudadanos y a la calidad y velocidad de los mecanismos de conexión que proporcionan acceso a Internet, que si bien se trata de elementos tecnológicos, tienen importantes consecuencias en el ámbito de la participación ciudadana en el marco del gobierno electrónico, pues también pueden producir exclusiones que vulneran los derechos del ciudadano en el contexto electrónico; no es lo mismo quien cuenta con una conexión telefónica que con una conexión de banda ancha, en el entendido que las distintas aplicaciones sociales y políticas de la tecnología se vinculan directamente con las posibilidades que determina el dispositivo de acceso. Los ciudadanos conectados vía módem difícilmente podrán realizar con facilidad trámites y gestiones en línea, debido a la lentitud y limitaciones características de este tipo de conexión⁴⁰, a diferencia de lo que sucede con quienes se conectan a través de sistemas de banda ancha.

Si bien es cierto que las tendencias actuales que marcan el desarrollo del gobierno electrónico se orientan hacia un gobierno más transparente y responsable, no lo es menos el gobierno obtiene su legitimidad del consenso bien informado⁴¹ de los ciudadanos que forman parte del colectivo popular; por lo tanto, hasta que no se superen del todo los inconvenientes derivados de la brecha digital y de las exclusiones tecnológicas, no se podrán aprovechar todas las ventajas y oportunidades que ofrece el gobierno electrónico como mecanismo de participación ciudadana. El acercamiento al ciudadano a la Administración pública y el ejercicio de la democracia a través de medios electrónicos, solo podrán materializarse plenamente en la medida que el Estado adopte una estrategia adecuada para la implementación de las TIC y establezca mecanismos que permitan la superación de la brecha digital y las exclusiones derivadas de los sistemas tecnológicos. La igualdad en el acceso es un requisito fundamental para garantizar la participación ciudadana en el gobierno electrónico.

³⁹ ARAYA DUJISIM, Rodrigo: "Internet, política y ciudadanía", op. cit., pp. 70-71.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 59.

⁴¹ NACIONES UNIDAS: "Situación y Tendencias del Desarrollo del Gobierno Electrónico" (2003), op. cit., p. 18

BIBLIOGRAFÍA

- AMONI REVERÓN Gustavo: “La democracia electrónica: buscando nuevos medios para la participación”, en *Derecho y Tecnología*, núm. 12, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2011 (en imprenta).
- ARAYA DUJISIM, Rodrigo: “Internet, política y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, núm. 195, enero-febrero 2005, pp. 56-71.
- BERMEJO ACOSTA, Fernando: “Democracia electrónica, participación ciudadana y juventud”, *Estudios de Juventud*, núm. 61/03, pp. 51-46.
- DELPIAZZO, Carlos: “Gobierno electrónico y ciudades digitales”, *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Tomo I, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010. pp. 259-276.
- GALINDO, Fernando: “Democracia electrónica, Internet y gobernanza”, en *Derecho y Tecnología*, núm. 12, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2011 (en imprenta).
- GUTIÉRREZ GÓMEZ, María Clara: “Hacia el gobierno electrónico: elementos para el desarrollo de una política estatal”, en *Derecho de Internet y Telecomunicaciones*. Grupo de Estudios en Internet, Comercio y Telecomunicaciones de la Universidad de los Andes, Legis, Colombia, 2003, p. 25-67.
- HARTO DE VERA, Fernando: “Tipologías y modelos de democracia electrónica”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, 2002, pp. 32-43.
- HASHM Asma y BASIT DAREM, Abdul: “Understanding Phases of E-government Project”, (http://www.csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf)
- ILLESCAS ORTÍZ, Rafael: *Derecho de la contratación electrónica*, Civitas, Madrid, 2009.
- MARTÍNEZ NADAL, Apolonia, HERRERA-JOANCOMARTÍ, Jordi y PÉREZ-SOLÀ, Cristina: “Análisis técnico-jurídico del proceso de Iniciativa Legislativa Popular con recogida de firmas digitales en España”, en *Derecho y Tecnología*, núm. 11, Universidad Católica del Táchira, enero-diciembre 2010, pp. 191-216.
- RICO CARRILLO, Mariliana: *Comercio electrónico, Internet y Derecho*, Legis, Bogotá, 2005.
- “Firmas electrónicas y criptografía”, en *Derecho y Tecnología*, Universidad Católica del Táchira, No. 2, San Cristóbal, enero-junio 2003, pp. 81-104.

ROMERO FLORES, Rodolfo y TÉLLEZ VALDÉS, Julio: *Voto electrónico. Derecho y otras implicaciones*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, pp. 10-11.

VELARDE KOECHIN, Carmen: “Propuesta para el desarrollo del gobierno electrónico en los países de América Latina”, *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática*, Tomo II, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2010. pp. 794-812.