

La democracia electrónica en Colombia*

The E-Democracy in Colombia

Carlos Mario Molina-Betancur^a
Procuraduría General de la Nación, Colombia
cmolina@procuraduria.gov.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5647-6062>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.deco>

Recibido: 16 Febrero 2021

Aceptado: 21 Abril 2021

Publicado: 30 Diciembre 2021

Sergio Orlando Silva Arroyave
Tecnológico de Antioquia, Colombia
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0571-7097>

Resumen:

Para identificar los avances del gobierno colombiano en la regulación de la democracia electrónica y mejorar su implementación es necesario aclarar el concepto de gobierno electrónico y distinguirlo de la democracia electrónica. Esto se debe a que el uso actual del gobierno electrónico excede sus límites teóricos y dogmáticos y entra en el significado de democracia electrónica. Esta confusión se produjo en Colombia desde el diseño de la primera política de “Gobierno en línea”. La misma debe ser aclarada, porque de lo contrario se corre el riesgo de creer erróneamente que todos los avances que se realicen en el área del gobierno electrónico necesariamente tienen como objetivo generar avances hacia la democracia electrónica. Este artículo de investigación, que sigue un método analítico-descriptivo, busca identificar si el uso de las TIC por parte del gobierno colombiano realmente ha mejorado la calidad de su democracia y reconocer las acciones que se deben tomar para implementar eficientemente la regulación de la democracia electrónica.

Palabras clave: democracia electrónica, Gobierno en línea, participación, ciudadanía, TIC.

Abstract:

To identify the progress made for the Colombian government in the regulation of electronic democracy and the effectiveness of its implementation, it is necessary to clarify the concept of electronic government and distinguish it from electronic democracy. This is because the current use of electronic government exceeds its theoretical and dogmatic limits and falls into the meaning of electronic democracy. This confusion has occurred in Colombia since the design of the first “Government Online.” Therefore, this confusion must be clarified. Otherwise, there is a risk of mistakenly believing that all advances made in electronic government are necessarily aimed at generating advances towards electronic democracy. Following an analytical-descriptive method, this research article seeks to identify if the use of ICTs for the Colombian government has improved the quality of its democracy and recognize the actions it must take to implement the regulation of electronic democracy efficiently.

Keywords: electronic democracy, online government, participation, citizenship.

Introducción

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)¹ han cambiado muchos aspectos de la vida de las personas a nivel mundial. Entre ellos se encuentra especialmente la manera como se relacionan en la actualidad el Estado con las personas. Sin embargo, a partir de la década de los años noventa, el uso indiscriminado de las TIC por el Estado² generó la aparición de varias expresiones sinónimas, tales como: gobierno electrónico, gobierno en línea o gobierno digital³. Todas estas expresiones han sido utilizadas para designar, de manera general, la “interacción e interrelación entre el Estado y los ciudadanos, industrias privadas, clientes e instituciones públicas a través de la utilización de TIC modernas”⁴. Es así como no existe un consenso en cuanto a la definición de gobierno electrónico⁵, puesto que esta expresión es utilizada de diferentes maneras según el propósito perseguido en un momento histórico preciso.

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: cmolina@procuraduria.gov.co

La Organización de Estados Americanos (OEA) definió el gobierno electrónico como: “el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana”⁶. Sin embargo, si somos más rigurosos, desde un punto de vista más teórico, el último elemento de esa definición sobrepasa lo que propiamente se conoce como gobierno democrático, para entrar en la esfera de la gobernanza y, particularmente, en la esfera de la democracia electrónica⁷. De hecho, aunque la noción de democracia es bastante amplia, la mayoría de los académicos coinciden en que la democracia se caracteriza por la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas⁸. De esta forma, cuando se logra la participación de los ciudadanos a través de las TIC, se genera una democracia electrónica, más exactamente, en lugar de un gobierno electrónico.

La falta de distinción de estos dos conceptos en Colombia ha llevado a su confusión, sobre todo, desde la primera reglamentación que se adoptó sobre el “Gobierno en Línea”, en el Decreto 1151 de 2008. Toda vez que se afirmó que a través de esta estrategia se perseguía “la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, y que prest[ara] mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación”⁹.

Esta confusión teórica requiere una necesaria clarificación, dado que la implementación de las TIC en el Estado colombiano no implica necesariamente la democratización en la toma de decisiones. Si no se hace, se corre el riesgo de creer erróneamente que todos los avances realizados para implementar el gobierno electrónico van a generar necesariamente avances en la democracia electrónica del país y, en general, mejorar la calidad del sistema democrático en Colombia¹⁰.

Con la finalidad de constatar si el uso de las TIC en Colombia ha permitido mejorar la calidad de su democracia y de identificar las acciones que deben adoptarse para su mejor implementación, se hace necesario precisar, en un primer momento, en qué consiste el concepto de democracia electrónica, para luego identificar, en un segundo momento, la tímida implementación de la democracia electrónica en Colombia.

El concepto de democracia electrónica

Muchos Estados y organizaciones internacionales han tradicionalmente confundido los conceptos de democracia electrónica y de gobierno electrónico. Sin embargo, la doctrina internacional ha adelantado importantes esfuerzos para demostrar como estos dos conceptos no son idénticos, no tienen las mismas condiciones y no producen los mismos efectos en los Estados. Es por ello que, con la finalidad de precisar el concepto de democracia electrónica, deberá analizarse, en primer lugar, las relaciones que pueden producirse entre el Estado y las tecnologías de la información y la comunicación, para luego poder identificar los desafíos que presenta la democracia electrónica.

El Estado y las tecnologías de la información y la comunicación

En la década de los noventa, junto con el boom del internet, los Estados y algunas organizaciones internacionales empezaron a adoptar y a recomendar el uso de las TIC en el gobierno, con la finalidad de ser más eficientes y reducir costos y tiempo en la entrega de la información y en la prestación de algunos servicios. Sin embargo, con el tiempo, el uso de las TIC por los gobiernos se focalizó en el logro de varios objetivos ligados con el buen gobierno, como aumentar la responsabilidad y la transparencia en el ejercicio del gobierno y facilitar la consulta y la participación ciudadana¹¹.

Es así como hoy en día es ampliamente aceptado por estos mismos actores que el gobierno electrónico busque tres finalidades diferentes, pero conexas. En primer lugar, debe buscar aumentar la eficiencia del gobierno, explicándole a los usuarios en los sitios web de las entidades los trámites precisos que deben realizar y dándole respuesta de manera electrónica a sus peticiones, para que así aumente la cobertura y ahorre tiempo y dinero. Esta finalidad es particularmente importante en los territorios alejados en donde no existe mucha presencia física del Estado¹².

En segundo lugar, debe buscar el fortalecimiento de la gestión interna (buen gobierno), para así diseñar y establecer con la ayuda de las TIC “procesos internos que permitan integrar los sistemas de diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna en las reparticiones públicas”¹³. Esta finalidad busca reforzar el trabajo conjunto que debe existir entre las diferentes entidades de los Estados para que presten un mejor servicio y puedan satisfacer más necesidades de los ciudadanos, así como para que puedan controlarse mutuamente.

En último lugar, debe buscar el fortalecimiento de la democracia, a través de “la creación de mecanismos que permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer de su comunidad (a escala nacional o local), abriendo nuevos espacios y formas de participación ciudadana”¹⁴. De esta forma, se busca, por una parte, facilitar el acceso a la información a la ciudadanía a través de sitios webs de fácil utilización y, por otra parte, tener en cuenta las opiniones y sugerencias de los ciudadanos al momento de definir las políticas, de reglamentar los programas y de definir el gasto público.

Sin embargo, si bien los esfuerzos hechos en la definición de la noción de gobierno electrónico permitieron precisar su utilidad, también produjeron nuevas dificultades teóricas y evidenciaron los importantes retos materiales a los cuales normalmente se enfrentan los Estados al momento de implementarlo. Así, en primer lugar, la doctrina comenzó a observar que dentro de las finalidades definidas del gobierno electrónico se encontraban algunos aspectos que pertenecían más bien al campo de la administración, la cual también se puede realizar con la ayuda de las TIC. De esta forma, se distinguió entre el gobierno y la administración electrónica, puesto que, mientras el primero se caracteriza por las relaciones inter-organizacionales, a través de las cuales las entidades del Estado definen e implementan sus políticas a través de servicios en línea o por otros medios electrónicos a los ciudadanos; la administración electrónica se caracteriza por las relaciones intraorganizacionales, que se centran en el mejoramiento de la gestión interna de las entidades a través de servicios electrónicos¹⁵.

En segundo lugar, se evidenció que algunas de las finalidades definidas por las organizaciones internacionales sobrepasaban lo que propiamente se conoce como gobierno, para entrar en la esfera de la gobernanza. De esta forma, se empezó a distinguir también entre gobierno y gobernanza electrónica¹⁶, puesto que, mientras el primero se refiere a los servicios que las organizaciones gubernamentales prestan a los ciudadanos a través de medios electrónicos¹⁷, la gobernanza electrónica se refiere “a todo el sistema involucrado en la gestión de una sociedad. El sistema incluye actividades no solo de las organizaciones gubernamentales sino también de las empresas, las organizaciones de voluntarios, e incluso, aunque son a menudo olvidados, los ciudadanos”¹⁸. Además, “mientras que el gobierno trata sobre ciertas actividades específicas con una perspectiva a corto plazo, la gobernanza se trata más bien de procesos y resultados a largo plazo”¹⁹.

El aumento en la participación a través de los medios electrónicos dio origen a la aparición de otros conceptos como el gobierno abierto, el voto y la democracia electrónicos, los cuales se entienden como medios para realizar la gobernanza electrónica.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), definió el gobierno abierto como la “cultura de gobernanza basada en políticas y prácticas públicas innovadoras y sostenibles, inspiradas en los principios de transparencia, responsabilidad y participación que fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo”²⁰. Esta cultura debe caracterizarse por “la accesibilidad de los servicios e información

del gobierno a los ciudadanos, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”²¹.

Por su parte, el voto electrónico es aquel que se registra en un computador y es contabilizado electrónicamente. Para las elecciones democráticas se puede utilizar “dos alternativas, un sistema en el que los votantes acuden a estaciones de votación administradas por una autoridad electoral, o un sistema de votación por internet, en el que los votantes pueden votar desde cualquier aparato conectado a la red”²². En ambos casos, el reto mayor al que se enfrenta el voto electrónico es el de la seguridad y confiabilidad de los resultados²³.

Finalmente, la democracia electrónica se define en la actualidad, de manera amplia, como “la práctica de la democracia con el apoyo de los medios digitales para la comunicación y la participación política”²⁴. Sin embargo, esta simple definición exige también adoptar el concepto de participación electrónica para designar “todas las formas de participación política, haciendo uso de los medios digitales, incluidos los mecanismos formalmente institucionalizados y el compromiso cívico informal”²⁵. De esta forma, no se puede hablar de democracia digital si no se avanza en la implicación real de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones²⁶.

Es claro que, si bien la manera amplia como ha sido definido el gobierno electrónico por algunas organizaciones internacionales incluye el concepto de democracia electrónica, en realidad no son conceptos idénticos o sinónimos. El gobierno electrónico es concebido por algunas organizaciones como un fenómeno complejo que sobrepasa lo que se entiende teóricamente por gobierno, e implica que se deban desarrollar acciones en varios frentes. No obstante, algunas de estas acciones van a contribuir más precisamente a la realización de la democracia electrónica.

Los desafíos de la democracia electrónica

La democracia por sí sola es un concepto muy amplio e impreciso, por las múltiples calidades que los diferentes autores le reconocen según su objeto de estudio. Es así como, hoy continúa afirmándose que “no hay tal cosa como la democracia. Solo hay formas de gobierno, que tienen una variedad de características que pueden etiquetarse bajo diferentes agrupaciones que definen (no sin controversia) formas distintivas de democracia”²⁷. Sin embargo, la gran mayoría de los autores coinciden en afirmar que la democracia en todos los casos exige la participación de los ciudadanos, tanto en organizaciones, los partidos políticos y los grupos de interés; como en la esfera pública de discusión, o en la conformación y funcionamiento de las instituciones del Estado²⁸.

Teniendo en cuenta estas esferas de participación de los ciudadanos se puede observar que el uso de las TIC en la democracia puede generar varios efectos. Primero, puede mejorar el nivel de los debates públicos, ya que como las TIC facilitan el acceso a la información y el intercambio de ideas, los debates sobre las mejores decisiones políticas a adoptar se podrían realizar por un mayor número de ciudadanos bien informados. En estas condiciones, las decisiones que en últimas las autoridades estarían conminadas a adoptar, serían las que responderían mejor a las necesidades de todos los ciudadanos.

Este efecto puede producirse porque las TIC son capaces de garantizar los criterios para la realización correcta de un debate público. Para ello se requiere

- (1) que todos los sujetos con la competencia de hablar y actuar puedan tomar parte en la discusión; (2) que todos tengan la posibilidad de expresar sus opiniones o necesidades y puedan lanzar nuevos temas de discusión o preguntas; y (3) que ninguna persona puede ser limitado por alguna presión interna o externa por ejercer su derecho para manifestarse de una forma o de otra.²⁹

Sin embargo, para que este efecto pueda producirse se requiere que los ciudadanos de todos los sectores sociales y de todas las edades puedan participar por igual en los debates públicos. Situación que se dificulta

por la brecha tecnológica. También se requiere que los ciudadanos se interesen continuamente por tomar parte en las diferentes discusiones políticas. Para ello se necesita que cualquier ciudadano pueda lanzar un debate que llegue a ser conocido por una gran parte de los ciudadanos y que estos estén dispuestos a realizar una discusión constructiva que respete y valore las opiniones de todos los intervinientes. El anonimato o cuasi anonimato que garantizan las TIC permiten que todos los grupos sociales minoritarios se sientan seguros de exponer sus opiniones y defenderlas, pero también favorece la virulencia y el cinismo para calificar las posiciones de los otros. Además, las opiniones expuestas por los ciudadanos en las discusiones que se hacen en redes sociales o en blogs no tienen la obligación de respetar la imparcialidad que se exige a los medios de comunicación tradicionales. Finalmente, se requiere que la publicidad y el entretenimiento que se genera a través de las TIC no acaparen toda la atención de los ciudadanos, puesto que, si esto ocurre, su uso no estará destinado a la construcción de un debate nacional sino al entretenimiento personal³⁰. En este aspecto, juegan un papel muy importante las grandes empresas de noticias, las cuales tienen una gran capacidad de definir los temas de debate.

En segundo lugar, las TIC pueden facilitar la formación e integración de organizaciones sociales no tradicionales, constituidas mediante las tecnologías, capaces de entregar información a los ciudadanos y hacer presión a los gobiernos. Estas organizaciones pueden gozar de gran confiabilidad por parte de los ciudadanos, puesto que pueden mantener informados a sus seguidores de todos los avances realizados sin la necesidad de gastar grandes sumas de dinero. Además, al hacerle un cercano seguimiento a la ejecución de los programas públicos, pueden “ejercer presión sobre los políticos e instituciones, favoreciendo una labor de rendición de cuentas imprescindible en una democracia”³¹, para lo cual se debe partir del supuesto de la existencia de un gobierno abierto.

En este contexto, las TIC facilitan a las organizaciones sociales no tradicionales, e incluso a los partidos políticos, la movilización de sus miembros y de los ciudadanos en general. Puesto que, sin la necesidad de gastar mucho dinero, pueden aumentar su capacidad de convocatoria, informando a muchas más personas de las manifestaciones de solidaridad o de protesta planeadas. Además, pueden informar de manera directa a las personas que no pueden asistir, como transcurrieron las manifestaciones, sin necesidad de hacer uso de los medios tradicionales de comunicación, como los noticieros o los periódicos³².

Con la ayuda de las TIC las movilizaciones de los ciudadanos pueden ganar un nivel nacional, e incluso internacional más fácilmente, para hacer partícipes a todos los ciudadanos del mundo de las movilizaciones globales o permitir la expresión de apoyo y solidaridad de ciudadanos y asociaciones de otros países en las movilizaciones domésticas. El desvanecimiento de las fronteras para el activismo político global se manifiesta particularmente en la facilidad que las TIC generan para reunir fondos aportados por personas de cualquier parte del mundo³³. Sin embargo, el hecho de que se facilite la convocatoria y el intercambio de información no lleva necesariamente a que un grupo considerablemente mayor de personas vayan a hacer parte de organizaciones sociales o que se interesen por las causas políticas³⁴. Además, el aumento del activismo social no genera necesariamente cambios en las políticas, si los gobiernos no están dispuestos a escuchar a sus ciudadanos y optan más bien por reprimir sus manifestaciones.

En tercer lugar, las TIC pueden facilitar la participación directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas a través de dos vías, que si bien no se excluyen fueron propuestas en momentos diferentes de la era tecnológica. La primera de ellas, en la década de los años 1980, sería lo que se ha conocido como la Teledemocracia o la democracia digital directa, en donde todos los ciudadanos podrían dar su voto directamente a favor o en contra de alguna decisión, recreando así por medios tecnológicos modernos la participación ciudadana existente en la antigua Atenas³⁵.

La segunda de ellas, propuesta en la década de los años 2000³⁶, se sirve de la metodología de la colaboración masiva o *crowdsourcing*, para que, con la ayuda de los comentarios, las críticas y las recomendaciones hechas por un gran número de ciudadanos, se definan de manera colaborativa las mejores políticas a adoptar y luego se

controle su implementación. Esta última vía implica la posibilidad para los ciudadanos de crear directamente páginas de internet en donde se puedan quejar de los servicios prestados por el gobierno, puedan criticar la forma en que se tomaron ciertas decisiones o puedan denunciar delitos cometidos por la administración.

Sin embargo, el hecho de que existan mecanismos directos de participación democrática no implica necesariamente que los ciudadanos de todos los sectores sociales vayan a utilizarlos por igual, ni que se interesen por desarrollar una participación constructiva. Esto se debe a que los gobiernos representativos modernos se basan en la elección de representantes encargados de gobernar a nombre del pueblo, ya que esta es “la forma de gobierno más apropiada para las condiciones de las sociedades comerciales modernas, donde los individuos deben dedicarse principalmente a producir y distribuir la riqueza”³⁷. Es por esto que, hoy en día, aunque se haya facilitado la participación a través de las TIC, se observa que no todos los individuos tienen el tiempo, la disposición o la formación necesaria para participar constructivamente en los procesos democráticos, o puede que participen activamente en los procesos predemocráticos que se realizan a través de canales electrónicos, pero luego no participen en procesos clave como las elecciones presenciales³⁸.

De hecho, varios estudios realizados en países desarrollados muestran que “los foros en línea no atraen a más personas a estas discusiones que las reuniones tradicionales, con la importante excepción de una parte de la generación joven”³⁹. La poco representativa participación de los ciudadanos en los procesos de democracia directa adelantados en esos Estados o la participación casi exclusiva de personas procedente de los niveles sociales y económicos superiores llevó a que los gobernantes de dichos Estados desconocieran los resultados y tomaran sus decisiones de manera autónoma⁴⁰. Además, “la mayor parte de políticos no crean buenas vías de intercambio digital con sus electores, o con los ciudadanos en general, porque los encargados de formular políticas ven poco beneficio y quizás mucho riesgo, en ese intercambio”⁴¹. Esto muestra que las dificultades para “realizar la democracia electrónica no es, en primera instancia, un problema tecnológico, sino político. Por ello, las soluciones, para aquellos que desean una mayor democracia electrónica directa, requieren innovaciones políticas mucho más que tecnológicas”⁴².

Al mismo tiempo, se critica el *crowdsourcing* para la construcción de políticas públicas, puesto que esta metodología, aunque puede ser parcialmente útil cuando la inteligencia colectiva en línea está perfectamente organizada, no es muy recomendable cuando se trata de dar opiniones. Toda vez que, como lo ha observado Sunstein, la dinámica de grupo prevalece en los debates en línea⁴³. Las opiniones de las minorías en los grupos en línea tienden a permanecer en silencio, incluso cuando tienen argumentos fuertes, mientras que las opiniones poco contundentes de la mayoría se expresan libremente⁴⁴.

De esta manera, se constata que las TIC tienen la capacidad de permitir la realización de varios ejercicios democráticos, como el debate público de ideas, la movilización social e inclusive, la participación directa de los ciudadanos en la redacción o aprobación de las políticas públicas. Sin embargo, tener la posibilidad de hacer algo no implica necesariamente que las cosas vayan a hacerse de la manera prevista, puesto que para que las TIC permitan realizar un ejercicio democrático es necesario que los ciudadanos efectivamente participen de forma activa y constructiva. Esto por cuanto, las TIC son medios a través de los cuales se puede participar más fácilmente en la toma de las decisiones públicas, pero ellas solas no pueden generar ningún efecto en la democracia si no son correctamente utilizadas por las personas.

Este contexto en particular indica que los Estados no pueden solo limitarse a adoptar tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación de los ciudadanos, sino que deben, sobre todo y de manera constante, educar a sus ciudadanos para que aprendan a utilizarlas, mostrar sus resultados favorables para motivar la participación y facilitar el acceso a los equipos y a la conectividad en todo su territorio, para que todos puedan participar⁴⁵.

Habiendo precisado el concepto de democracia electrónica, es momento ahora de revisar el caso colombiano, para identificar los avances que se han hecho en la adopción de plataformas formales que

permitan la participación y en la puesta en práctica de acciones que propicien la apropiación de estos espacios de participación por los ciudadanos.

La tímida implementación de la democracia electrónica en Colombia

Desde hace más de una década Colombia, siguiendo un movimiento internacional, adoptó las TIC como una forma de mejorar su relación con los ciudadanos. Sin embargo, aunque se ha adoptado un amplio marco normativo para regular los ambiciosos propósitos que el Estado colombiano busca lograr a través de ellas, todavía falta hacer grandes esfuerzos en la implementación de algunos canales electrónicos y sobre todo en la definición y puesta en práctica de políticas que lleven finalmente a que los ciudadanos se apropien de estos nuevos espacios electrónicos de participación. Es por ello que, con la finalidad de determinar el estado de la implementación de la democracia electrónica en Colombia, se revisara el marco normativo de la democracia electrónica en un primer momento, para luego analizar su implementación progresiva.

El marco normativo de la democracia electrónica en Colombia

En Colombia, la Ley 527 de 1999 que reglamentó la utilización de los mensajes de datos y la firma digital “fue el punto de partida para la inclusión del uso de medios electrónicos en cada una de las instituciones del Estado, y su reglamentación, tanto en lo público como en lo privado”⁴⁶.

En el año 2008, cumpliendo con el propósito definido en la Ley 962 de 2005⁴⁷, que buscaba racionalizar los trámites y procedimientos administrativos, se dictó el Decreto 1151, con la finalidad de definir las estrategias del Gobierno en Línea. La implementación de estas estrategias debía pasar por las fases de: 1.º información en línea, 2.º interacción en línea, 3.º transacción en línea, y 4.º transformación en línea; para finalmente llegar a la fase de democracia en línea, en la cual la ciudadanía a través de las TIC “debía participar de manera activa en la toma de decisiones del Estado y la construcción de políticas públicas”⁴⁸. Según el mismo Decreto, esta última fase debía implementarse en el orden nacional a más tardar el 1.º de diciembre de 2010 y en el orden territorial a más tardar el 1.º de diciembre de 2012.

En el *Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*, que se dictó para desarrollar el Decreto 1151 de 2008, se afirmaba que la fase de democracia en línea requería la habilitación de “espacios donde los ciudadanos se identifiquen plenamente y participen de manera activa en la construcción y/o seguimiento a políticas, planes, programas y temas legislativos”⁴⁹. Para ello, se recomendaba la utilización de “herramientas (tales como foros en línea y/o listas de correo y/o salas de conversación y/o blogs)”, la presentación de “los resultados de la participación de la ciudadanía por medios electrónicos” y la adopción de “iniciativas de sensibilización y/o capacitación virtual en las que se le indique a la ciudadanía sus posibilidades, derechos y deberes con respecto a la participación en las decisiones de la entidad”⁵⁰.

De esta manera, puede observarse que, aunque el Estado colombiano adoptó la expresión de Gobierno en línea en su primera reglamentación, en realidad el alcance que se le dio sobrepasaba sus límites y entraba en los confines de la gobernanza y la democracia electrónica. En el año 2012, el Decreto 1151 de 2008 fue derogado por el Decreto 2693, que pasó a definir los nuevos lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en línea. En este Decreto se volvió a definir la nueva fecha de implementación de la democracia en línea para el año 2015 a nivel nacional y los años 2016 y 2017 para los niveles departamentales y municipales⁵¹.

La adopción de este nuevo Decreto llevó a la tercera revisión del *Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*, en donde se pasó a afirmar que la democracia en línea era uno de los componentes de esta estrategia, que requería además la participación de los ciudadanos en la construcción y/o seguimiento de temas “reglamentarios, así como en el seguimiento a la ejecución y el control social”⁵². Para ello se recomendaba también realizar jornadas de rendición de cuentas y habilitar canales, tales como Chat, línea telefónica, mensajes de texto, redes sociales, foro o blog, para que los ciudadanos pudieran participar e incluso quejarse ante los órganos de control⁵³.

Bajo el marco de esta nueva reglamentación se realizaron progresivamente

importantes avances en materia de eficiencia administrativa y atención a los ciudadanos, como la creación del Portal del Estado Colombiano, [inicialmente llamado el Si Virtual, pero que hoy en día corresponde al portal Gov.co], el Portal Único de Contratación [SECOP I] y los portales territoriales para [un gran grupo de] alcaldías y gobernaciones, evidenciando el énfasis en fortalecer el funcionamiento del Estado y su relación con el ciudadano.⁵⁴

En el año 2014, el Decreto 2693 de 2012 fue derogado a su vez por el Decreto 2573, el cual pasó a definir los nuevos lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en línea. El Decreto 2573 de 2014 fue luego incorporado en el Título 9, Capítulo 1, del Decreto compilador 1078 de 2015. En esta nueva reglamentación la democracia en línea dejó de ser una de las fases o de los componentes del gobierno en línea. En su lugar, el decreto pasó a afirmar que uno de los fundamentos de la estrategia consiste en “abrir los datos públicos para impulsar la participación, el control social y la generación de valor agregado”⁵⁵. Este fundamento debe ser desarrollado a través de las TIC para el gobierno abierto que “comprende las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo”⁵⁶. La nueva fecha para desarrollar este fundamento fue el 2016 a nivel nacional y el 2017 y 2018 a nivel departamental y municipal (artículo 10).

En el Manual Estrategia de Gobierno en Línea adoptado en desarrollo del Decreto 2573 del 2014, se afirma que para lograr la transparencia se debía garantizar el acceso a la información y adelantar “acciones permanentes de rendición de cuentas, que permitan fomentar el diálogo con la ciudadanía a través del uso de la información oportuna, veraz y en lenguaje claro haciendo uso de medios electrónicos”⁵⁷. Para lograr la colaboración se debía permitir la “construcción de soluciones a problemas o retos públicos a través de acciones de colaboración con los usuarios, ciudadanos y grupos de interés”⁵⁸. Y, para lograr la participación se debía “buscar y conocer la opinión de los usuarios con respecto a una o más temáticas de interés público” y “buscar involucrar a los usuarios, ciudadanos y grupos de interés en los procesos de toma de decisiones”⁵⁹.

De esta forma, aunque en la nueva reglamentación hubiera cambiado la expresión de democracia en línea por la de gobierno abierto, los propósitos seguían siendo muy similares, porque en ambos casos se buscaba, en últimas, la colaboración y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la implementación de las políticas, con lo cual se seguía sobrepasando los límites teóricos del gobierno electrónico.

En el año 2018, el Decreto 2573 de 2014 fue derogado a su vez por el Decreto 1008, el cual pasó a definir los lineamientos generales de lo que pasaba a conocerse como el Gobierno Digital. En este Decreto, el gobierno abierto dejó de ser uno de los fundamentos de la estrategia, pero en su lugar fue adoptado el principio de proactividad, que busca que, a través del uso y aprovechamiento de las TIC, “el Estado y los ciudadanos trabajen de manera conjunta en el diseño de políticas, normas, proyectos y servicios, para tomar decisiones informadas”⁶⁰ que restablezcan sus lazos de confianza. Este principio debe ser desarrollado a través de las TIC para la sociedad, que tiene como objetivo

fortalecer la sociedad y su relación con el Estado en un entorno confiable que permita la apertura y el aprovechamiento de los datos públicos, la colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público, el diseño conjunto de servicios, la participación ciudadana en el diseño de políticas y normas, y la identificación de soluciones a problemáticas de interés común.⁶¹

Tal y como puede observarse, esta última reglamentación mantiene los propósitos de gobernanza y de democracia electrónica que se adoptaron desde 2008, aunque se enmarcan en el principio de la proactividad. Esto muestra que desde que se adoptó la idea de gobierno electrónico en Colombia siempre se ha querido desarrollar el propósito principal de la democracia electrónica, que es la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas. Sin embargo, tal y como se ha observado, la democracia electrónica no solo requiere de la definición de una política en el papel o incluso de la puesta en marcha de canales

electrónicos que permitan la participación. Ella requiere sobre todo de la masiva y constructiva utilización de esos canales por los ciudadanos, para lo cual los Estados deben fomentar enérgicamente su utilización. Sin embargo, la estrategia adoptada en el año 2008 ha sido la única que ha tenido en cuenta la necesidad de que el gobierno implemente campañas o diseñe iniciativas de formación virtual para informar a la ciudadanía de sus oportunidades, derechos y deberes en materia de participación.

La implementación progresiva de la democracia electrónica en Colombia

El amplio marco normativo que existe para regular la democracia electrónica en Colombia ha sido a su vez reglamentado por otras normas para lograr su implementación real. Así, con la finalidad de lograr la transparencia y el acceso a la información por los ciudadanos, indispensable para cualquier proceso de participación, se adoptó la Ley 1474 de 2011 que impone a las autoridades públicas, entre otras, la obligación de

publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificaran los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.⁶²

Esta disposición fue reiterada y completada en el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, en donde también se impuso a las autoridades la obligación de publicar sus respectivos planes de compras anuales, así como las contrataciones adjudicadas (literal e, artículo 9). En un estudio realizado por Gutiérrez y Católico se observó que las 29 entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional, nivel central, que en el momento contaban con un sitio propio de internet, tenían un grado medio-alto de divulgación de los informes de control interno⁶³. Sin embargo, estas entidades apenas llegaban a un

nivel medio-bajo en el cumplimiento de la información mínima a reportar, tanto en términos de fondo como de forma, pues las entidades se limita[ba]n al mero cumplimiento formal de decir, si tienen o no, el producto mínimo, pero no [mostraban] hallazgos, avances y/o estrategias de mejora.⁶⁴

Según los mismos autores esta situación era bastante perjudicial, porque

la falta de referencia clara en los procedimientos adoptados, planes y lineamientos de auditorías de calidad, gestión y cumplimiento, y en los procedimientos de autoevaluación y seguimiento, con sus respectivos resultados y/o hallazgos obtenidos en estos procesos, imposibilita a los actores del control social un entendimiento amplio y de fácil reconocimiento que le permita verificar el cumplimiento de actividades con fines de prevención, y críticas que lleven a la corrección y/o sanción social.⁶⁵

En los departamentos y municipios, la situación no parece ser mejor. Para mejorar esta situación el Estado colombiano, a través de su portal único⁶⁶, en su botón *Territorial*, está apoyando el desarrollo de todos y cada uno de los sitios web territoriales, bajo un concepto de gobierno abierto. A través de esta nueva herramienta, se puede consultar los informes de control interno, revisar los contratos en proceso de suscripción o suscritos por las entidades territoriales, a través del reenvío que realiza el portal al Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I, ahora SECOP II)⁶⁷, e incluso dar su opinión sobre ellos. Sin embargo, faltan todavía un número importante de entidades territoriales por registrarse y la información que hay sobre muchas de las entidades territoriales registradas está muy incompleta todavía, lo cual impide un correcto acceso a la información y vuelve inocua la opción que abre el portal para que se formulen preguntas o se hagan recomendaciones. Por ejemplo, para noviembre de 2020, solo 10 de 32 departamentos, 21 de 32 asambleas departamentales, 939 de 1.103 municipios y 603 de 1.103 concejos municipales estaban registrados en el portal⁶⁸.

De esta manera, se constata que, aunque el Estado colombiano ha adoptado un amplio marco normativo y ha creado importantes portales electrónicos para rendir cuenta a los ciudadanos sobre su gestión y ser transparente, en la práctica no ha cumplido completamente con las metas trazadas ni con las condiciones que el mismo se fijó para garantizar un correcto acceso a su información.

Sin embargo, las falencias más grandes que sigue presentando el Estado colombiano para realizar una democracia electrónica, se presentan respecto a la colaboración y a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto se debe, en primer lugar, a que el Manual de implementación de las estrategias de gobierno digital solo determinó la manera como deben definirse las vías o los mecanismos para que los ciudadanos a través de las TIC participen y colaboren en la definición de las políticas y programas. Esto le dejó a cada una de las entidades públicas la posibilidad de definir precisamente la forma en la que se puede participar y los efectos que va a generar⁶⁹.

Para tratar de mejorar esta situación se ha adoptado importantes iniciativas⁷⁰. Entre las más importantes se encuentran, en primer lugar, el portal www.urnadecristal.gov.co para que los ciudadanos puedan interactuar con el gobierno nacional. Sin embargo, la participación todavía es baja, no se conoce cuales sectores sociales están participando y, según los comentarios hechos, se observa que muchos no proponen cambios precisos a las políticas o a los programas, sino que simplemente expresan si están de acuerdo o no con ellos. La OCDE considera que el limitado éxito de esta plataforma se debe a que esta iniciativa fue “impulsada en gran medida por las instituciones públicas y no consideró facilitar un papel más activo de los ciudadanos o de las organizaciones de la sociedad civil”⁷¹. Sin embargo, deben realizarse estudios más detallados sobre la participación que se logra a través de este portal, para identificar precisamente el avance de la democracia electrónica en Colombia.

En segundo lugar, se afirmó en el Decreto 1081 de 2015 que

con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información pública del sitio web del ministerio o departamento administrativo que los lidere, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.⁷²

Cumpliendo con este deber, por ejemplo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, publicó durante tres semanas en su página de internet un proyecto de decreto para modificar “los lineamientos de Servicios Ciudadanos Digitales”⁷³. Todos los comentarios fueron publicados junto con el informe de evaluación jurídica, técnica y financiera que el Ministerio hizo a cada uno de los comentarios, en donde se observa la aceptación de algunas recomendaciones y la realización de algunas modificaciones que finalmente fueron incluidas en el Decreto 620 de 2020. Sin embargo, en el proceso participaron solo cerca de 100 personas, en su gran mayoría representantes de entidades del sector público o privado, y en varias ocasiones no hacían recomendaciones, sino que expresaban sus opiniones o realizaban preguntas.

Este ejercicio se ha realizado a través de varias otras entidades del Estado, pero no siempre ha generado una buena participación, al punto que, en ocasiones, no se alcanza a recibir una sola observación por el termino tan corto que se da para la participación⁷⁴. Según la OCDE, este resultado se debe, en parte, además de la brecha digital⁷⁵, por la falta de una política precisa por parte del Estado que busque instruir a los ciudadanos para ser partícipes activos de estos procesos y les muestra los beneficios de su participación⁷⁶. Esta es también la razón por la cual la sociedad civil colombiana ha desarrollado muy pocas iniciativas que busquen informar independientemente a los ciudadanos sobre las acciones u omisiones del Estado y de sus agentes o que busquen movilizar a las masas o hacer presión en contra del gobierno sirviéndose de las TIC. Aunque, pueden citarse algunas importantes iniciativas adelantadas por medios de comunicación o periodistas, tales como

Cuestión Pública⁷⁷ o Trabajen Vagos⁷⁸, o por importantes universidades del país, como Congreso Visible de la Universidad de Los Andes⁷⁹.

En tercer lugar, se creó la posibilidad de definir una parte del presupuesto de los Municipios o los Distritos a través de un proceso de participación ciudadana⁸⁰. Esta posibilidad fue inicialmente prevista en la Ley 1151 del 2012, en donde se afirmó en el artículo 40 que los concejos municipales o distritales podrían “constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal”. Luego, esta disposición fue ampliada y precisada en la Ley 1757 de 2015 en donde se afirmó que el porcentaje de los ingresos municipales definido a través de ejercicios de presupuesto participativo debía ser determinado autónomamente por la misma entidad territorial, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo (artículo 100)⁸¹.

Pocos de estos ejercicios se han realizado en el país, pero es bastante ilustrativo el resultado tenido en la ciudad de Medellín⁸², en donde se muestra que, si bien en el año 2017 solo participaron 42.879 personas, en el año 2018 la participación aumentó a 74.137 personas, lo cual apenas representa cerca del 5% del censo electoral de la ciudad. Además, los resultados del ejercicio de 2018 muestran que la participación se realizó solo en un 35% de manera virtual, el mayor grupo poblacional que participó fueron los adultos, con un 43%, mientras que los jóvenes solo participaron en un 28% y los sectores de la ciudad en donde se tuvo mayor participación, tanto virtual como presencial, fueron los de un nivel económico más bajo, con la excepción de la comuna 16⁸³. Sin embargo, no se han realizado estudios profundos que expliquen el porqué de estos resultados.

Todo lo anterior muestra que, si bien las ambiciones definidas por el gobierno en términos de democracia electrónica han sido bastante grandes, en la realidad no se ha cumplido con tan altas aspiraciones. De manera preliminar puede observarse que esto se debe, por un lado, a que todavía no están listos ni son completamente operacionales varios de los espacios de participación que han sido concebidos por el gobierno, y por el otro lado, a que los ciudadanos no se han masivamente apropiado de esos espacios para participar en la toma de decisiones. La falta de participación obedece no solo a la falta de equipos electrónicos y al acceso a internet para un amplio sector de la sociedad, sino también a la falta de campañas públicas que enseñen a los ciudadanos la forma y los beneficios de participar en estos ejercicios. Es así como las grandes inversiones hechas por el Estado en sus estrategias de gobierno electrónico no han necesariamente mejorado la calidad de la democracia en Colombia.

Conclusiones

La realización de la democracia electrónica no es un hecho que dependa exclusivamente de los Estados, aunque son ellos quienes tienen que hacer los mayores esfuerzos para que se genere. La democracia electrónica, al estar ligada a la participación masiva y constructiva de los ciudadanos de todos los sectores de la sociedad, no solo exige que los Estados definan mecanismos electrónicos a través de los cuales se pueda participar, sino que requiere también que las personas conozcan esos mecanismos, deseen participar de forma masiva y constructiva en los mismos y puedan identificar fácilmente los beneficios que para ellos y para la sociedad genera su participación. Esto quiere decir que los Estados no solo deben hacer grandes esfuerzos para la creación de canales de comunicación e información electrónicos, sino que también deben hacer grandes esfuerzos para mostrarle a los ciudadanos esos mecanismos, enseñarles a utilizarlos, mostrarles los resultados y ejecutar de manera transparente las decisiones que se adoptaron de forma democrática.

Si bien el Estado colombiano ha hecho grandes esfuerzos en la definición de una política pública que permita la participación de los ciudadanos a través de medios electrónicos en la toma de las decisiones políticas, no ha realizado tantos esfuerzos para dar a conocer estos medios, enseñarles a los ciudadanos a

servirse de ellos o incentivar su participación masiva. En el caso colombiano los esfuerzos en estos últimos aspectos deberían reforzarse, porque ya existe una desconfianza generalizada de los ciudadanos frente a la democracia y los mecanismos democráticos tradicionales⁸⁴.

La creencia de que la mera implementación de plataformas electrónicas producirá automáticamente una participación ciudadana masiva en los procesos democráticos ignora la forma en que muchos ciudadanos se ven a sí mismos frente al gobierno y el papel que creen que deben desempeñar. En Colombia, como en otros países de América Latina, muchos ciudadanos piensan que la democracia es exclusivamente delegativa y por lo tanto creen que su papel en el gobierno se limita a la elección o reelección de representantes⁸⁵. De esta forma, aunque se creen nuevas plataformas electrónicas para permitir una participación más directa en la toma de decisiones políticas, la ciudadanía no las utilizará ni confiará en que se respetarán los resultados, si los gobiernos no muestran a sus ciudadanos las ventajas de estas plataformas, la importancia de su participación y su compromiso con la puesta en práctica de las decisiones adoptadas. Por eso, para lograr una democracia electrónica en Colombia, es necesario comenzar por enseñar a los ciudadanos el papel real que deben jugar en una democracia más participativa.

Bibliografía

- Åke Grönlund & Thomas A. Horan, *Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*, 15 Communications of the Association for Information Systems, 713-729 (2004). <https://doi.org/10.17705/1CAIS.01539>
- Alcaldía de Medellín, *Balance ruta. Planeación del desarrollo local y presupuesto participativo 2018* (2019). https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PresupuestoParticipativo/Publicaciones/Shared%20Content/Publicaciones/2018/PPT_POAI-2018_AjusteTecho.pdf
- Anchor Fung, Hollie Russon & Jennifer Shkabatur, *Six Models for the Internet + Politics*, 15 *International Studies Review*, 30-47 (2013). <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.689.5985&rep=rep1&type=pdf>
- Andrés Hernández & Jorge Flórez, *Accountability social y democracia: el caso de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables* (Ediciones Uniandes, Bogotá, 2013). <https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctv1k76hqj>
- Ángela Chacón, José Ordóñez & Angélica Anichiarico, *Hacia el reconocimiento de la inclusión digital como un derecho fundamental en Colombia*, 166 *Vniversitas*, n.º 134, 139-168 (2017). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.hrid>
- Benjamin Barber, *Which technology for which democracy?* *International Journal of Communications and Law*, n.º 6, 1-8 (2001). https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/ijclp/ijclp_6/ijclp_6e.pdf
- Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Flammarion, 1995).
- Bruce Bimber, Cynthia Stohl & Andrew Flanagin, *Technological change and the shifting nature of political organization*, en *Routledge handbook of Internet politics*, 72-85 (Andrew Chadwick & Philip Howard eds., Routledge, 2009).
- Cambridge Dictionary, *ICT* (2020). <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/ict>
- Carlos Pérez, *La democracia delegativa*, 37 *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, n.º 106, 263-289 (2007). <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4042>
- Carlos Pérez, *La democracia delegativa*, 37 *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, n.º 106, 263-289 (2007). <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4042>
- Cass R. Sunstein, *Infotopia. How Many Minds Produce Knowledge* (Oxford University Press, 2008).
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018* (2018). http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Daniel Cabarcas, *El voto electrónico y retos criptográficos relacionados*, 4 *Revista Facultad de Ciencias*, n.º 2, 83-102 (2015). <https://doi.org/10.15446/rev.fac.cienc.v4n2.51677>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Informe global participación ciudadana proyecto de adición al decreto 1082 de 2015* (2015). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/INFORME%20GLOBAL%20FIRMADO_%28No%20hubo%20comentarios%29.pdf
- Diego Cardona, *El gobierno electrónico. Una herramienta estratégica de toma de decisiones*, 3 Revista Universidad y Empresa, n.º 3-4-5, 20-45, (2004). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/empresa/article/view/2731>
- Donald F. Norris, *E-Government... Not E-Governance... Not E-Democracy Not Now! Not Ever?* ICEGOV 10: Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 339-346 (Jim Davies & Tomasz Janowski eds., 2010).
- Elena García Guitán, *Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC*, Revista de Estudios Políticos, n.º 173, 169-193 (2016). <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.05>
- Erick Rincón-Cárdenas, *Gobierno electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías: una aproximación crítica y preliminar al e-control*, 5 Estudios socio-jurídicos, n.º 2, 120-155 (2003). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/256>
- Eugenio Rivera Urrutia, *Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura*, 15 Gestión y Política Pública, n.º 2, 259-305 (2006). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792006000200259&lng=pt&nrm=iso
- Floralba Padrón, *E-voting en Colombia: avances y desafíos en la implementación*, Revista Derecho del Estado, n.º 42, 211-248 (2019). <https://doi.org/10.18601/01229893.n42.08>
- Georg Aichholzer & Gloria Rose, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, en *European E-Democracy in Practice*, 93-140 (Leonhard Hennen et al. eds., Springer, 2020).
- Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, 5 Journal of Democracy, n.º 1, 55-69 (1994). <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Helga Bermeo Andrade, Dora Luz González-Bañales, Iván Hernández Umaña & Mónica Calderón Pinedo, *Citizen participation in the design of public policy through ICTs in Colombia*, 34 Cuadernos de Administración, n.º 60, 3-17 (2018). <https://doi.org/10.25100/cdea.v34i60.5990>
- Jan Van Dijk, *Digital democracy: Vision and reality*, en *Public administration in the information age: Revisited*, 49-62 (Ig Snellen, Marcel Thaens & Wilm Van de Donk eds., IOS-Press, 2012).
- John Paul Gibson, Vanessa Teague, Robert Krimmer & Julia Pomares, *A review of E-voting: the past, present and future*, 71 *Annals of Telecommunications*, n.º 7, 279-286 (2016). <https://doi.org/10.1007/s12243-016-0525-8>
- Jorge Aguirre, *Aportes de la web a la participación ciudadana y la representatividad democrática*, 4 Revista Chilena de Derecho y Tecnología, n.º 1, 145-186 (2015). <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2015.33453>
- Jorge Barrios, *El uso de las TIC's en la justicia en Colombia*, Letras Jurídicas, n.º 31, 15-28 (2015).
- Jorge Francisco Aguirre Sala, *Una contribución de internet contra el déficit democrático: prerrogativas, riesgos, límites y alcances del presupuesto participativo electrónico*, 9 Revista Internacional de Pensamiento Político, 249-265 (2014). <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3635>
- Jünger Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Actions* (MIT Press, 1990).
- Kuno Schedler, Lukas Summermatter & Bernhard Schmidt, *Managing the Electronic Government. From Vision to Practice* (Information Age, 2004).
- Laura Sour Vargas, *Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010)*, 27 Innovar, n.º 66, 123-136 (2017). <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66807>
- Manuel Isaías Romero Molina, *E-democracia: Una construcción conceptual*, 10 *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales (Relmecs)*, n.º 1, e067 (2020). <https://doi.org/10.24215/18537863e067>
- María Camila Ayala B, Yuliana Díaz Córdoba, Diego Darío Pérez Ruíz & María Fernanda Serrano Guzmán, *Obras públicas requeridas vs. obras públicas ejecutadas: casuística de la región caribe colombiana*, 96 Revista Reflexiones, n.º 2, 55-66 (2017). <https://doi.org/10.15517/RR.V96I2.32080>

- María Fernanda Serrano Guzmán, Diego Darío Pérez Ruiz, Nikolas Augusto Zambrano Díaz & María Alejandra Jaramillo Gómez, *Veeduría de los proyectos de infraestructura pública: una responsabilidad de todo ciudadano*, 18 Revista Educación y Humanismo, n.º 31, 302-312 (2016). <https://doi.org/10.17081/eduhum.18.31.1380>
- Mark Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Paidós, 1998).
- Martin Hilbert, *The Maturing Concept of E-Democracy: From E-Voting and Online Consultations to Democratic Value Out of Jumbled Online Chatter*, 6 Journal of Information Technology and Politics, n.º 2, 87-110 (2009). <https://doi.org/10.1080/19331680802715242>
- Merlin Chatwin, Godwin Arku & Evan Cleave, *Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?* 52 Policy Sciences, 451-479 (2019). <https://doi.org/10.1007/s11077-018-09347-7>
- Ministerio de Comunicaciones, *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, Versión 1.0.* (2008). <http://www.pereira.gov.co/Transparencia/GestionHumana/Manual%20para%20la%20implementación%20de%20la%20Estrategia%20de%20Gobierno%20en%20L%C3%ADnea%202008.pdf>
- Ministerio de Comunicaciones, *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, Versión 3.0.* (2011). https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-05/31%20Manual_GEL_V3_0_VF.pdf
- MINTIC, *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos* (2017). https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_recurso_2.pdf
- MINTIC, *Manual de gobierno digital, Versión 7* (2019). https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-81473_recurso_1.pdf
- MINTIC, *Manual Estrategia de Gobierno en Línea* (2015). https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-7941_manualGEL.pdf
- MINTIC, *MinTIC publica borrador de decreto que modifica lineamientos de Servicios Ciudadanos Digitales, para recibir comentarios* (2019). <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Ministerio/Viceministerio-de-Economia-Digital/101096:MinTIC-publica-borrador-de-decreto-que-modifica-lineamientos-de-Servicios-Ciudadanos-Digitales-para-recibir-comentarios-Plazo-para-comentarios-cerrado>
- Omar Rincón, *Mucho ciberactivismo... pocos votos. Antanas Mockus y el Partido Verde colombiano*, Nueva Sociedad, n.º 235, 74-89 (2011). <https://nuso.org/articulo/mucho-ciberactivismo-pocos-votos-antanas-mockus-y-el-partido-verde-colombiano/>
- Organización de los Estados Americanos (OEA), *Módulo del curso Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico* (Portal Educativo de las Américas, Washington, 2006). <http://190.9.128.124/home/gobierno-en-linea/Gobierno%20Electronico-1.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *The e-Government Imperative* (OCDE, 2003). <https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Promise and Problems of E-Democracy* (OCDE, 2003). <https://doi.org/10.1787/9789264019492-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Modernising government: The way forward* (OCDE, 2005). <https://doi.org/10.1787/9789264010505-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Open government: The global context and the way forward* (OCDE, 2016). <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Bridging the rural digital divide* (OCDE, 2018). <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2018/03/BRIDGING-THE-RURAL-DIGITAL-DIVIDE.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, (OCDE, 2018). <https://doi.org/10.1787/9789264291867-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), *Reviews of Digital Transformation. Going Digital in Colombia 2019* (OCDE, 2019).

- Ralf Lindner & Georg Aichholzen, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, en *European E-Democracy in Practice*, 11-45 (Leonhard Hennen et al. eds., Springer, 2020). https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_2
- Raúl Gutiérrez & Diego Católico, *E-control en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia*, 16 Cuadernos de Contabilidad, n.º 42, 553-578 (2015). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc16-42.eere>
- Russell Neuman, Bruce Bimber & Matthew Hindman, *The Internet and Four Dimensions of Citizenship*, en *The Oxford Handbook of American Public Opinion and The Media*, 22-42 (Georges Edwards, Lawrence Jacobs & Robert Shapiro eds., Oxford University Press, 2011).
- Stephen A. Ronaghan (coord.), *Benchmarking E-government: A Global Perspective* (ASPAs y UNDPEPA, 2002). <http://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>
- United Nations (UN), *E-Government Survey 2020* (United Nations, 2020).

Notas

- * Artículo de investigación científica. El presente artículo forma parte de la investigación desarrollada en el Grupo de Investigación Jurídico social del Tecnológico de Antioquia, sobre la “Reducción del déficit democrático en Colombia”. Todas las citas de fuentes en otros idiomas fueron traducidas por los autores.
- 1 Las TIC se definen como el “conjunto de actividades que facilitan por medios electrónicos el archivo, procesamiento, transmisión y despliegue interactivo de información”. Cambridge Dictionary, *ICT* (2020).
 - 2 Mark Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Paidós, 1998).
 - 3 Eugenio Rivera Urrutia, *Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura*, 12 *Gestión y Política Pública*, n.º 2, 259-305, 269 (2006).
 - 4 Laura Sour Vargas, *Gobierno electrónico y corrupción en México (2005-2010)*, 27 *Innovar*, n.º 66, 123-136, 123 (2017). Ver también: Kuno Schedler, Lukas Summermatter & Bernhard Schmidt, *Managing the Electronic Government. From Vision to Practice* (Information Age, 2004).
 - 5 Diego Cardona, *El gobierno electrónico. Una herramienta estratégica de toma de decisiones*, 3 *Revista Universidad y Empresa*, n.º 3-4-5, 20-45, (2004).
 - 6 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Módulo del curso Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico*, 7 (Portal Educativo de las Américas, 2006).
 - 7 Jorge Aguirre, *Aportes de la web a la participación ciudadana y la representatividad democrática*, 4 *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, n.º 1, 145-186, 154 (2015).
 - 8 Ralf Lindner & Georg Aichholzen, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, en *European E-Democracy in Practice*, 11-45, 18 (Leonhard Hennen et al. eds., Springer, 2020).
 - 9 Artículo 2. Decreto 1151 de 2008.
 - 10 Ésta puede ser la razón por la cual, a pesar de todas las críticas en contra de la implementación de la democracia electrónica en Colombia, la Encuesta de Gobierno Electrónico 2020, elaborada para Naciones Unidas, ha calificado al país en un alto nivel de participación electrónica. Ver: United Nations (UN), *E-Government Survey 2020* (United Nations, 2020).
 - 11 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *The e-Government Imperative*, 28 (OCDE, 2003).
 - 12 *id.*
 - 13 OEA, *Módulo del curso Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico*, supra nota 6, 8.
 - 14 *id.*
 - 15 Stephen A. Ronaghan (coord.), *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, 53-54 (ASPAs y UNDPEPA, 2002).
 - 16 *id.*
 - 17 Es por esto que la doctrina define más bien el gobierno electrónico como simplemente “la entrega electrónica de información y servicios gubernamentales 24/7/365”. Donald F. Norris, *E-Government... Not E-Governance... Not E-Democracy Not Now! Not Ever?* ICEGOV 10: Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 340 (Jim Davies & Tomasz Janowski eds., 2010).
 - 18 Åke Grönlund & Thomas A. Horan, *Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*, 15 *Communications of the Association for Information Systems*, 719 (2004).
 - 19 *id.*
 - 20 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Open government: The global context and the way forward*, 20 (OCDE, 2016).

- 21 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Modernising government: The way forward*, 29 (OCDE, 2005). Ver también: Merlin Chatwin, Godwin Arku & Evan Cleave, *Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?* 52 Policy Sciences, 452 (2019).
- 22 Daniel Cabarcas, *El voto electrónico y retos criptográficos relacionados*, 4 Revista Facultad de Ciencias, n.º 2, 83-102 (2015). Ver también: John Paul Gibson, Vanessa Teague, Robert Krimmer & Julia Pomares, *A review of E-voting: the past, present and future*, 71 Annals of Telecommunications, n.º 7, 279-286 (2016).
- 23 Georg Aichholzer & Gloria Rose, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, en *European E-Democracy in Practice*, 110 (Leonhard Hennen et al. eds., Springer, 2020).
- 24 Ralf Lindner & Georg Aichholzen, *supra* nota 8, 18. La concepción teórica de la democracia ha cambiado a través de los años. En las décadas de 1990 y 2000, la democracia electrónica se reducía a la participación ciudadana directa en los procesos de toma de decisiones y en el fortalecimiento de la comunicación para mejorar la representación política. Ver también: Manuel Isaías Romero Molina, *E-democracia: Una construcción conceptual*, 10 Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales (Relmecs), n.º 1, e067 (2020); y Martin Hilbert, *The Maturing Concept of E-Democracy: From E-Voting and Online Consultations to Democratic Value Out of Jumbled Online Chatter*, 6 Journal of Information Technology and Politics, n.º 2, 87-110 (2009).
- 25 Ralf Lindner & Georg Aichholzen, *supra* nota 8, 18. Para que esto sea posible, los Estados deben hacer esfuerzos constantes para reducir la brecha digital, que se forma debido a que las personas, por sus condiciones de vida, no tienen la misma capacidad de acceder a los servicios electrónicos que presta el Estado, ya sea porque no cuentan con los dispositivos electrónicos necesarios, porque carecen de conectividad o porque no saben cómo utilizar las herramientas electrónicas. Esta situación se presenta sobre todo en las zonas rurales de los Estados. Ver: OCDE, *Bridging the rural digital divide* (OCDE, 2018).
- 26 Elena García Guitán, *Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC*, Revista de Estudios Políticos, n.º 173, 175 (2016).
- 27 Benjamin Barber, *Which technology for which democracy?* International Journal of Communications and Law, n.º 6, 3 (2001).
- 28 Elena García, *supra* nota 26, 180-181.
- 29 Russell Neuman, Bruce Bimber & Matthew Hindman, *The Internet and Four Dimensions of Citizenship*, en *The Oxford Handbook of American Public Opinion and The Media*, 22-42 (Georges Edwards, Lawrence Jacobs & Robert Shapiro eds., Oxford University Press, 2011). Ver también: Jünger Habermas, *Moral consciousness and communicative actions* (MIT Press, 1990).
- 30 Russell Neuman, Bruce Bimber & Matthew Hindman, *Supra* nota 29, 27-34.
- 31 Elena García, *supra* nota 26.
- 32 Bruce Bimber, Cynthia Stohl & Andrew Flanagin, *Technological change and the shifting nature of political organization*, en *Routledge handbook of Internet politics*, 72-85 (Andrew Chadwick & Philip Howard eds., Routledge, 2009).
- 33 Anchor Fung, Hollie Russon & Jennifer Shkabatur, *Six Models for the Internet + Politics*, 15 International Studies Review, 41 (2013).
- 34 Russell Neuman, Bruce Bimber & Matthew Hindman, *Supra* nota 29.
- 35 Jan Van Dijk, *Digital democracy: Vision and reality*, en *Public administration in the information age: Revisited*, 54 (Ig Snellen, Marcel Thaens & Wilm Van de Donk eds., IOS-Press, 2012).
- 36 Íd., 59.
- 37 Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Flammarion, 1995).
- 38 Ver: Omar Rincón, *Mucho ciberactivismo... pocos votos. Antanas Mockus y el Partido Verde colombiano*, Nueva Sociedad, n.º 235, 74-89 (2011).
- 39 Jan Van Dijk, *Supra* nota 35, 57-58.
- 40 Jan Van Dijk, *Supra* nota 35, 60.
- 41 Anchor Fung, Hollie Russon & Jennifer Shkabatur, *Supra* nota 33, 37 (2013).
- 42 id.
- 43 Cass R. Sunstein, *Infotopia. How Many Minds Produce Knowledge* (Oxford University Press, 2008).
- 44 Jan Van Dijk, *Supra* nota 35, 55.
- 45 OCDE, *Promise and Problems of E-Democracy*, 85-91 (OCDE, 2003).
- 46 Jorge Barrios, *El uso de las TIC's en la justicia en Colombia*, Letras Jurídicas, n.º 31, 17 (2015).
- 47 Aunque, antes de este decreto se adelantaron otras acciones importantes para la puesta en práctica del gobierno electrónico en Colombia. Ver: Erick Rincón-Cárdenas, *Gobierno electrónico y el control del gasto público a través de nuevas tecnologías: una aproximación crítica y preliminar al e-control*, 5 Estudios socio-jurídicos, n.º 2, 130-134 (2003).
- 48 Artículo 5, Decreto 1151 de 2008
- 49 Ministerio de Comunicaciones, *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*, Versión 1.0, 28 (2008).

- 50 id.
- 51 Artículo 8. Decreto 2693
- 52 Ministerio de Comunicaciones, *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*, Versión 3.0, 10 (2011).
- 53 Ministerio de Comunicaciones, *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea*, Versión 3.0, 25 (2011).
- 54 MINTIC, *Manual de gobierno digital, Versión 7*, 9 (2019).
- 55 Artículo 4. Decreto compilador 1078 de 2015
- 56 Artículo 5. Decreto compilador 1078 de 2015
- 57 MINTIC, *Manual Estrategia de Gobierno en Línea*, 7 (2015).
- 58 MINTIC, *Manual Estrategia de Gobierno en Línea*, 9 (2015).
- 59 MINTIC, *Manual Estrategia de Gobierno en Línea*, 11 (2015).
- 60 Artículo 2.2.9.1.1.3, Decreto 1008 de 2018
- 61 Artículo 2.2.9.1.2.1, Decreto 1008 de 2018
- 62 Artículo 74. Ley 1474 de 2011
- 63 Raúl Gutiérrez & Diego Católico, *E-control en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional en Colombia*, 16 Cuadernos de Contabilidad, n.º 42, 574 (2015).
- 64 Íd.
- 65 Íd., 568-569. Ver también: Andrés Hernández & Jorge Flórez, *Accountability social y democracia: el caso de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables* (Ediciones Uniandes, Bogotá, 2013).
- 66 www.gov.co
- 67 <https://www.contratos.gov.co>. Este portal por sí mismo no ha impedido que dejen de presentarse múltiples irregularidades en los contratos públicos suscritos en Colombia. Ver, por ejemplo: María Fernanda Serrano Guzmán, Diego Darío Pérez Ruiz, Nikolas Augusto Zambrano Díaz & María Alejandra Jaramillo Gómez, *Veeduría de los proyectos de infraestructura pública: una responsabilidad de todo ciudadano*, 18 Revista Educación y Humanismo, n.º 31, 302-312 (2016); y María Camila Ayala B, Yuliana Díaz Córdoba, Diego Darío Pérez Ruiz & María Fernanda Serrano Guzmán, *Obras públicas requeridas vs. obras públicas ejecutadas: casuística de la región caribe colombiana*, 96 Revista Reflexiones, n.º 2, 55-66 (2017).
- 68 Ver: <https://www.gov.co/territorial/>
- 69 Es así como el último Manual de gobierno digital solo afirma que “la entidad debe garantizar la vinculación de los usuarios en las fases de diseño, ejecución, seguimiento y realimentación del proyecto, a fin de que sus características, necesidades e intereses, sean los que direccionen el desarrollo y utilización de las soluciones tecnológicas” MINTIC, *Manual de gobierno digital, Versión 7*, 34 (2019).
- 70 El voto electrónico fue reglamentado en Colombia, pero solo se ha puesto en práctica para unas pocas elecciones de representantes a nivel municipal, en municipios pequeños, o para consultas internas de partidos políticos. Ver: Floralba Padrón, *E-voting en Colombia: avances y desafíos en la implementación*, Revista Derecho del Estado, n.º 42, 211-248 (2019).
- 71 OCDE, *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, 21 (OCDE, 2018).
- 72 Artículo 2.1.2.1.14
- 73 MINTIC, *MinTIC publica borrador de decreto que modifica lineamientos de Servicios Ciudadanos Digitales*, para recibir comentarios (2019).
- 74 Ver, por ejemplo: Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Informe global participación ciudadana proyecto de adición al decreto 1082 de 2015* (2015).
- 75 OCDE, *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector* 67 (OCDE, 2018). Para conocer los esfuerzos que ha adelantado Colombia para reducir la brecha digital, ver: Ángela Chacón, José Ordóñez & Angélica Anichiarico, *Hacia el reconocimiento de la inclusión digital como un derecho fundamental en Colombia*, 166 Universitas, n.º 134, 139-168 (2017). Para conocer todos los esfuerzos que faltan por hacer ver: OECD, *Reviews of Digital Transformation. Going Digital in Colombia 2019*, 55 y ss. (OCDE, 2019).
- 76 OCDE, *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*, 22 y 69 (Paris, OCDE, 2018).
- 77 <https://cuestionpublica.com/>
- 78 <https://trabajenvagos.co/>
- 79 <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>
- 80 Estos esfuerzos se han realizado en otras partes de Latinoamérica. Ver: Jorge Francisco Aguirre Sala, *Una contribución de internet contra el déficit democrático: prerrogativas, riesgos, límites y alcances del presupuesto participativo electrónico*, 9 Revista Internacional de Pensamiento Político, 249-265 (2014).
- 81 Para ello fue dictado un manual de lineamientos. Ver: MINTIC, *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos* (2017).

- 82 Aunque, otros esfuerzos significativos se han realizado en otras regiones del país para definir políticas públicas con la participación de los ciudadanos. Ver, por ejemplo: Helga Bermeo Andrade, Dora Luz González-Bañales, Iván Hernández Umaña & Mónica Calderón Pinedo, *Citizen participation in the design of public policy through ICTs in Colombia*, 34 Cuadernos de Administración, n.º 60, 3-17 (2018).
- 83 Alcaldía de Medellín, *Balance ruta. Planeación del desarrollo local y presupuesto participativo 2018* (2019).
- 84 Es así como, según el Latinobarómetro, el 50% de los ciudadanos piensa que Colombia es una democracia con grandes problemas y el 8% piensa que no viven en democracia. Además, solo el 22% de la gente tiene confianza en el gobierno y un 20% en el Congreso. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, 33-34 y 52-54 (2018).
- 85 Ver: Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, 5 Journal of Democracy, n.º 1, 55-69 (1994); y Carlos Pérez, *La democracia delegativa*, 37 Revista facultad de derecho y ciencias políticas, n.º 106, 263-289 (2007).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Carlos Mario Molina-Betancur & Sergio Orlando Silva Arroyave, *La democracia electrónica en Colombia*, 70 Vniversitas (2021), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.deco>