
Directrices e impulso de la inclusión digital desde la Unión Europea

Digital inclusion guidelines and promotion by the European Union

Adela Mesa

Universidad del País Vasco
adela.mesa@ehu.es

Pedro M. Martínez-Monje

Universidad del País Vasco
pedromanuel.martinez@ehu.es

Resumen

La inclusión digital se ha perfilado desde hace quince años en un objetivo institucional de las políticas europeas sobre la sociedad de la información para hacer frente a los riesgos que puede suponer un aumento de la brecha digital. El análisis de contenido que presentamos en este artículo de los planes y declaraciones ministeriales que configuran dichas políticas muestra un cambio en la forma de abordar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, más claramente visible cuando van asociadas al desarrollo del e-Gobierno. Tal cambio oscila entre planteamientos iniciales centrados en los beneficios sociales del acceso y el uso para la población, y planteamientos en los que tales beneficios sociales quedan supeditados al desarrollo tecnológico, principalmente mediante la extensión de conexiones de banda ancha. Este argumento queda reflejado en los documentos analizados al observar el tratamiento discursivo del acceso y uso del e-Gobierno y, especialmente, de la administración electrónica.

Palabras clave: brecha digital, e-Gobierno, administración electrónica, inclusión digital, sociedad de la información.

Abstract

Digital inclusion has emerged as an institutional objective of European policies on information society since the last fifteen years in response to the potential risk of an increase in the digital divide within the European society. Content analysis of the European Commission plans and ministerial declarations —that constitute these policies— reveals a change in the treatment of the access to and the use of Information Technology and Communication (ICT), most clearly visible when these policies are associated with the development of e-Government. The main change is from the initial approaches

focused on the social benefits of ICT access and its use to new approaches in which such social benefits are subject to technological development —mainly by extending broadband connections. This finding is especially relevant in the discussion of access to and the use of e-Government, more precisely the e-Administration services.

Keywords: digital divide, e-Government, electronic administration, digital inclusion, information society.

E-GOBIERNO Y BRECHA DIGITAL EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

La brecha digital ha sido abordada de muy diferentes maneras a lo largo de los últimos años. Como una expresión más que adquiere la desigualdad social, la brecha digital ha sido analizada en términos estadísticos poniendo de relieve la distancia entre distintos grupos de población respecto al uso de Internet. Más allá de este enfoque descriptivo, y propiciado por la necesidad de observar y comparar el desarrollo de la sociedad de la información desde una perspectiva meramente individual y agregada, es destacable el punto de vista que sitúa el problema de la brecha digital como resultado de una falta de oportunidades para poder acceder a los beneficios que ofrece la sociedad de la información, como sugiere la Comisión de la Unión Europea (CEC, 1994). En esta línea de investigación deben situarse los estudios sobre brecha digital desarrollados desde hace más de una década (Norris, 2001; OCDE, 2001a; 2001b) y, en segundo lugar, en la perspectiva de la inclusión social y, específicamente, como una de sus múltiples dimensiones: la inclusión digital (Crandall y Fisher, 2009; CEC, 2007a). Desde dicha perspectiva de la inclusión social, el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC, en adelante) formaría parte ya de los estándares que prevalecen en nuestras sociedades y estaría en estrecha relación con los derechos civiles, políticos y sociales inherentes al concepto de ciudadanía que estableciera Marshall ([1950] 1998). El problema, por tanto, al que hace referencia la exclusión digital es inherente a la acción política que permita resolver la brecha digital, ya que se trata de un problema de oportunidades de acceso a las TIC para el conjunto de la sociedad¹ y, en especial, para los grupos sociales que se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social.

Es por ello que la extensión e implantación de las TIC en las sociedades actuales hace necesario su acceso, inicialmente, y su uso para desarrollar una vida integrada socialmente. Entre las distintas TIC, Internet tiene el potencial para beneficiar a la sociedad en su conjunto, y facilitar la pertenencia y la participación de los individuos dentro de la sociedad como sostienen Mossberger *et al.* (2008: 1) al afirmar que la “ciudadanía digital” se define como “la capacidad para participar en la sociedad en línea”. En consecuencia, el

1. Ello es especialmente crítico en el caso de los países en desarrollo cuya situación económica en muchos casos impide a los gobiernos realizar costosas inversiones en infraestructura de telecomunicaciones, cuando las necesidades básicas de la población no están cubiertas. Sin embargo, el acceso a las TIC se observa como una oportunidad para lograr salir de la situación de pobreza (Proenza *et al.*, 2001).

acceso a las TIC y el uso de estas, especialmente Internet, constituyen los elementos clave para la integración e inclusión social y el desarrollo de una ciudadanía plena en las sociedades actuales. De este modo, los conceptos de inclusión digital y ciudadanía digital adquieren una significación especial en un contexto de extensión de las TIC ya que son la nueva antesala en el acceso en igualdad de oportunidades al mercado y en las nuevas formas de participación ciudadana. Es así que la ciudadanía digital se conforma entre “quienes usan la tecnología frecuentemente, para informarse políticamente, para cumplir con sus deberes cívicos, y usan la tecnología en el trabajo para obtener un beneficio económico” (*ibid.*). Por tanto, además de la faceta económica, un aspecto más en el que se puede encuadrar la e-ciudadanía, estaría lo que se ha denominado como e-Gobierno, concepto que abarca diversos aspectos relacionados con el uso de medios digitales, especialmente Internet, que permiten la disponibilidad de información y la provisión de servicios gubernamentales a la población (e-Administración); y que posibilitan mecanismos para la participación en la toma de decisiones en el ámbito de la política (e-participación, e-democracia o también e-gobernanza). Debe tenerse en cuenta que tal polisemia del término “e-Gobierno” conlleva lo que Yildiz (2007) ha expresado como limitaciones del concepto, tales como la vaguedad de su definición o un excesivo énfasis en la complejidad del entorno institucional y político que rodea los procesos para su desarrollo. En cualquier caso, no hay que menoscabar los efectos positivos para la participación política que el uso de Internet puede tener, entre otros, para el denominado por Norris (2001: 217) como “compromiso cívico”, que se desarrolla a través de tres dimensiones: el *conocimiento de la política* (se refiere a lo que las personas aprenden sobre los asuntos públicos); la *confianza en el sistema político* (orientación pública de apoyo al sistema político y a los actores que participan en él); y la *participación política* (se refiere a las actividades formales e informales dirigidas a influir en el gobierno y en los procesos de toma de decisiones).

Este impulso de la tecnología asociada con el compromiso cívico y el e-Gobierno en sus múltiples facetas se ve, sin embargo, limitado por la falta de accesibilidad que tiene una parte de la población a Internet y, en consecuencia, resulta un obstáculo para generar una sociedad más inclusiva social y económicamente; por tanto, e-Gobierno y e-inclusión son indisociables, como se expresa en un informe para Naciones Unidas:

“E-inclusion goes beyond e-Government. It means employing modern ICT technologies to address the issues of access-divide and promote opportunities for economic and social empowerment of all citizens” (Hafeez y Waheed, 2006: xiii).

Tal preocupación por extender a toda la población los beneficios de las TIC constituye uno de los objetivos prioritarios de la agenda política de los diferentes niveles de gobierno en todo el mundo, desde los gobiernos locales hasta los organismos internacionales. Son diversos los argumentos que interrelacionan ambas trayectorias del e-Gobierno y de la división digital, aunque relativamente pocos ejemplos explícitos de tal relación según Helbig, Gil-García y Ferro (2009). La falta de acceso a las TIC e Internet supone que

existe una parte de la población que no se beneficia de los servicios que proporciona el gobierno electrónico (OCDE, 2003: 4); pero también es cierto que, además de la brecha digital, cabe otro tipo de barreras culturales, del lado de la oferta, respecto al desarrollo del e-Gobierno (Rivera, 2006: 289-290).

La perspectiva desde la que adoptamos este análisis parte de la existencia de varias divisiones digitales: la primera, provocada por la falta de acceso a las TIC, lo cual es un problema con una dimensión internacional y nacional (Naciones Unidas, 2006; ITU, 2006; OCDE, 2001b; CEC, 2006a); la segunda dimensión de la división digital se refiere al uso de Internet ya que no todas las personas que tienen acceso son capaces de usarlo con todo su potencial (Castaño, 2008)². Cabe, por último, señalar la dimensión gubernamental de la división digital, ya que es a través de la acción política de los gobiernos como se puede llevar a cabo políticas y estrategias para la inclusión digital.

Tanto los Estados como las administraciones —en sus distintos niveles— promueven políticas y programas para lograr que las TIC sean adoptadas y reconocidas por todo el conjunto de la sociedad, evitando así la exclusión digital de una parte de la población. Esta forma de exclusión es transversal a todos los ámbitos en los que se desarrolla la ciudadanía y manifiesta un problema de oportunidades de acceso a las TIC y, más concretamente, a Internet, como sostiene la OCDE (2001a: 4 y ss.). Siendo un problema de oportunidades, el papel de los gobiernos y de los mercados es crucial para poder garantizar los mecanismos que posibiliten la inclusión digital. Así, la Declaración Ministerial de Riga (CEC, 2006a: 1) reconoce que las TIC son un

“... poderoso conductor del crecimiento y del empleo [...], contribuye a mejorar la calidad de la vida cotidiana y la participación social de los europeos, facilitando el acceso a la información, los medios de comunicación, contenido y servicios, para mejorar y hacer más flexibles las oportunidades de empleo, y para luchar contra la discriminación”.

El problema que se plantea en este proceso de inclusión digital de la población a través de los programas y estrategias que ha puesto en marcha tanto la Unión Europea como los Estados miembros es si realmente ocupan un papel primordial en su formulación y en qué medida se aborda el acceso y el uso de las TIC en relación con el desarrollo de medidas dirigidas a la extensión de la administración electrónica. Ambas cuestiones tienen relevancia desde un punto de vista científico a la vez que programático.

Dado el planteamiento expresado, este trabajo tiene como objetivo analizar el grado de implicación de la Unión Europea en el impulso de la inclusión digital; esto es, examinar

2. La variabilidad respecto al acceso de hogares a Internet en la Unión Europea es alta, por ejemplo, mientras Suecia, Finlandia y Holanda se sitúan entre un 90 y un 96% de hogares con acceso a Internet (datos de 2014), en España el acceso a Internet desde los hogares es del 74%, y la media europea es del 81%. Al igual que con el acceso, la diferencia entre países respecto al uso de Internet es notable: por ejemplo, Dinamarca cuenta con un 96% de usuarios/as de Internet, mientras que en España se reduce a un 77% en 2014 (Eurostat, 2014).

en qué términos se expresa a este respecto. Con este fin, centramos nuestro análisis en tres dimensiones: el acceso y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, por un lado, y la administración electrónica, por otro. Para ello, tomamos como objeto de estudio los Planes de Sociedad de la Información y las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica y los Planes de Acción sobre Administración Electrónica (*Plan de Acción sobre Administración electrónica i2010* y *Plan de Acción Europeo sobre Administración electrónica 2011-2015*). Con los documentos señalados analizamos qué tipo de medidas se contemplan para lograr la inclusión digital en la UE y, por tanto, en sus Estados miembros. De este modo, pretendemos contribuir al debate acerca del acceso y el uso de Internet, a los servicios públicos electrónicos y, en definitiva, a poder perfilar en qué consiste la denominada *ciudadanía digital*. Esta ha de ser entendida como ciudadanía inclusiva (como una nueva dimensión del concepto de ciudadanía de Marshall, ampliando y dotando de mayor contenido el formulado originariamente) y orientada a la inclusión social.

Este artículo, además del presente apartado destinado a sentar las bases teóricas en que se sostiene, se estructura en los siguientes apartados: II) el análisis del papel de la Unión Europea como impulsora de programas conducentes a la expansión de la sociedad de la información (SI, en adelante); III) Directrices de la UE referidas a la administración electrónica); y IV) una serie de consideraciones finales a modo de conclusiones.

EL DISCURSO DE LA INCLUSIÓN DIGITAL (ACCESO Y USO) EN LOS PLANES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

La formidable y rápida extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación ha diseñado nuevos escenarios que impregnan todas las esferas sociales (Castells, 2001). La sociedad de la información, como fenómeno mundial, es fruto de dicha evolución en un mundo globalizado.

Este proceso —como se ha tratado en el apartado anterior— no es un proceso lineal ni está exento de dificultades ni de efectos adversos. En este último sentido se enmarca la cuestión central en la que se focaliza este trabajo: la inclusión digital. Esta cuestión, especialmente impulsada desde las instituciones europeas a partir del Plan *eEurope2005*, se ha convertido en nuestros días en uno de los mayores retos sociales a atajar de forma urgente.

El análisis de los Planes de Sociedad de la Información y de las Iniciativas de Administración Electrónica en la Unión Europea ha sido un tema ampliamente abordado desde distintas ópticas (Criado, 2009; Alabau, 2004; Criado, 2007), muchas de ellas no carentes de cierta controversia acerca del papel de la Unión Europea en este ámbito (Criado, 2009:139). La UE realmente ha jugado un papel tractor muy destacado como ente supraestatal en el ejercicio de autoridad e influencia entre los países miembros (Morata, 1998) con el fin de impulsar y promover determinadas políticas en lo referente a la sociedad de la

información y la implantación de la administración electrónica (Mesa y Martínez-Monje, 2012). Analizar el proceso seguido es de gran interés para poder entender cómo se ha abordado la preocupación generalizada por lograr los máximos beneficios de las TIC acompañada con su alcance a la generalidad de la población.

Resulta pertinente, por tanto, preguntarse acerca de cuál ha sido la estrategia de la UE respecto a la inclusión digital en los diferentes Planes de Sociedad de la Información. Esto es, analizaremos las referencias al acceso y el uso de las TIC en dichos documentos y cómo se conjuga con un aumento en la utilización de la e-Administración.

Mediante la aplicación de la técnica de análisis de contenido hemos podido ver en qué medida se atiende o no a estas cuestiones (acceso y uso) en los diferentes planes tanto de forma directa (empleando los mismos términos) como de forma indirecta, identificando una serie de *ítems* que podemos asociar bien al acceso o bien al uso³. Nuestro interés en esta fase se centra en localizar y valorar en qué términos aparecen estos *ítems* en los diferentes planes y tratar de explicar la evolución que a ese respecto se da a lo largo del tiempo. Finalmente, interesa contrastar las medidas de sociedad de la información y de e-Administración.

TABLA 1.

RELACIÓN DE PLANES DE SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE LA UE

Año de aprobación	Plan/iniciativa	Descriptor
1999	Iniciativa eEurope	Una sociedad de la información para todos
2000	eEurope 2002	Una sociedad de la información para todos
2002	eEurope2005	Una sociedad de la información para todos
2005	Estrategia i2010	Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo
2010	Agenda Digital Europea (dentro de la estrategia Europa 2020)	Una agenda digital para Europa

Fuente: elaboración propia.

A comienzos de la década de 2000 las autoridades europeas son conscientes de un cierto déficit de gobernanza. La Comisión —renovada en 1999— inicia la tarea de poner en marcha proyectos que, de alguna manera, coloquen a Europa en la primera línea de la economía mundial. Entre otras medidas —por esas fechas comienza a fraguarse lo que luego nacería como Constitución Europea en 2003, concedora de la situación de desafección

3. Las unidades de análisis establecidas en este análisis de contenido en relación con el “acceso” han sido: acceso, tecnologías (de la información y de la comunicación) o TIC, banda (ancha), telecentros /puntos de acceso electrónico y recursos. En lo que respecta al “uso”: uso, brecha (digital), ciudadanía (digital) o ciudadanos, derechos, inclusión (digital), exclusión (digital), desarrollo, alfabetización (digital) y programas.

generalizada (Hecló, 2010) y hacia las instituciones comunitarias en particular⁴— la Comisión encargó un informe que vio la luz como “Libro blanco de la gobernanza europea” (CEC, 2001a). Como resultado, en el informe se señalan una serie de principios que van a guiar las políticas de la UE en la nueva década recientemente estrenada. Estos son: mayor apertura, participación, mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados y aplicar los principios de la buena gobernanza (eficacia, competencia, transparencia, responsabilidad y coherencia entre las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas). Estos principios, que en esencia pretendían un mejor gobierno y revitalizar la confianza ciudadana en las instituciones políticas, van a estar contenidos en las diferentes iniciativas de la UE (tanto de sociedad de la información como de administración electrónica). La Unión Europea ha desempeñado un papel impulsor fundamental para el desarrollo de la sociedad de la información y del gobierno electrónico entre los países miembros. Para ello, se han lanzado programas ambiciosos marcando los horizontes deseables a ese respecto en diferentes momentos (Criado, 2009). Tal es el caso de los documentos señalados, dentro de los cuales —a efectos analíticos— distinguiremos entre acceso y uso de las TIC en relación a la inclusión digital.

El ‘acceso’ a las TIC en el discurso de los Planes Europeos sobre Sociedad de la Información

Todos los Planes de Sociedad de la Información recogen referencias al acceso a las TIC, principalmente en el *eEurope2002* (aprobado en 2000) y en la *Agenda Digital Europea* (aprobada en 2010) —con la excepción del Plan de Acción i2010, que alude a la expresión “acceso” en una única ocasión—.

El análisis realizado muestra las directrices que se señalan en un inicio: un acceso a las TIC seguro, barato y al alcance de colectivos como jóvenes, escolares y profesores (*eEurope2000*). Posteriormente, el plan *eEurope 2002* y el *eEurope2005* ponen el énfasis en que el acceso sea más rápido y más barato. En el *eEurope2002* aparecen referencias a la administración en línea y a potenciar los accesos multimedia, el establecimiento de puntos de acceso electrónico, la utilización de tarjetas inteligentes y referencias a la seguridad. En el *eEurope2005* se hace referencia a modificar la legislación para garantizar el funcionamiento de los nuevos servicios, plataformas abiertas y acceso a las TIC en la enseñanza y en el ámbito sanitario (ámbitos destacados). Finalmente, las prioridades se sitúan en el acceso rápido y ultrarrápido (inalámbricas), el acceso a los servicios públicos y a los contenidos culturales, la reutilización de la información y redes de próxima generación (ADE).

4. Otros organismos Internacionales como la OCDE o la ONU también se expresan en los mismos términos: búsqueda de la mejora de la gobernanza y de la gobernabilidad y, en definitiva, de la calidad de vida que ligan inexorablemente al desarrollo de las TIC (OCDE, 2003; Naciones Unidas, 2004, etc.).

En resumen, desde el planteamiento inicial de asegurar un mínimo acceso —al menos en el ámbito de la enseñanza (jóvenes y mundo educativo)— a una tendencia a planes más dirigidos a abaratar dicho acceso (*eEurope2002*) y, más recientemente, a aportar por nuevas plataformas, acceso abierto (*eEurope2005*) y acceso ultrarrápido (*Agenda Digital Europea*).

Las referencias a las tecnologías de la información y de la comunicación —o en su caso, a las TIC— son también bastante frecuentes en los distintos planes. La tónica general en todos los casos es considerar a las TIC como motor de crecimiento económico y el empleo. Pero mientras en los primeros planes destaca el interés en librar los obstáculos a dicho desarrollo, en la *Agenda Digital Europea* (ADE) —la única en la que se emplea la expresión TICs— se relata el gran potencial de las TIC para afrontar los grandes retos a los que la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer frente, como el cambio climático, el envejecimiento de la población, los costes sanitarios, la integración de todas las personas, etc. Esto es, las TIC en cuanto a lo que suponen de mejora para el acceso y el uso de los servicios públicos electrónicos. En los sucesivos documentos, las referencias al acceso de la administración electrónica y a solventar las cuestiones que atañen a la interoperabilidad cada vez tienen mayor presencia.

La banda ancha adquiere un papel preeminente entre los factores que posibilitan el acceso a las TIC. Si en un inicio los planes ponían el acento en la seguridad y el acceso mediante medios diferentes al PC y a precios competitivos (*eEurope2005*), en la *Agenda Digital Europea* (ADE) lo que se subraya es la conexión a través de banda ancha rápida y ultrarrápida y la promoción mediante financiación privada e impulsando buenas prácticas desde la UE. Además, la ADE asocia la extensión de la banda ancha al fomento de la inclusión social, destacando a este respecto del resto de los planes.

La necesidad de telecentros o de puntos de acceso electrónico para todos (denominados, PAPI-s) se va manifestando desde los primeros planes. Sin embargo, es en el *eEuropa2005* cuando se concreta y se expresa que es necesario que todos los ciudadanos tengan acceso en línea a la información de la administración pública.

En cuanto a los recursos para facilitar el acceso a las TIC, en un inicio se subraya la necesidad de promover los recursos multimedia, fundamentalmente en el ámbito educativo y en la nueva economía financiera. Posteriormente, se insta a la cooperación público-privada para cumplir con las prioridades estratégicas en términos de implantación de las TIC y en la ADE se expresa el interés en la reutilización de los recursos de información y la armonización de recursos para servicios comerciales (con el horizonte de un mercado único digital dinámico).

En resumen, en términos de acceso, en los inicios la preocupación se sitúa en la propia expansión de las TIC (abaratar el acceso) y que llegue a sectores estratégicos como la enseñanza y la sanidad. En la mitad del periodo, se destaca la importancia de una administración electrónica al alcance de todos los ciudadanos (mayores, discapacitados, etc.), la extensión de la banda ancha y la eliminación de los obstáculos.

En la etapa más reciente, los documentos expresan una preocupación por la conectividad rápida y ultrarrápida, la reutilización de la información, redes inalámbricas, etc. Todo ello conduciría a pensar que se ha dado un cierto avance en la inclusión digital de los ciudadanos comunitarios pero fundamentalmente desde el aspecto de las infraestructuras.

El ‘uso’ de las TIC en el discurso de los Planes Europeos sobre la Sociedad de la Información

Un buen indicador de gobierno electrónico utilizado desde las instancias europeas es el grado de penetración de Internet en la población. En este sentido —según datos de Eurostat— entre 2002 a 2014 se ha producido un incremento importante de individuos que acceden a Internet. Así, de un 58% en la UE15 en 2005 aumenta a un 82% en 2014 (un incremento de 24 puntos). En el caso de España, por ejemplo, en 2005 el porcentaje de individuos que se había conectado en alguna ocasión en los últimos 12 meses era del 48% y en 2014 era del 77% (29 puntos) (Eurostat, 2014). Tal incremento en el caso español, superior al europeo en estos diez años, no le ha permitido, sin embargo, alcanzar la media de la UE15, que se sitúa a cinco puntos por encima de la media española. Este es un dato fundamental para valorar el avance y el alcance de la penetración de Internet en la población europea.

Aplicando el análisis de contenido y siguiendo con nuestro estudio, las referencias al “uso” de las TIC están presentes en todos los planes excepto en el *eEurope2002*. En todos los casos se refleja una relación directa entre el uso de las TIC y mejores servicios públicos, más rentables, más accesibles y que mejoren la calidad de vida. La expresión “brecha digital”, por otro lado, no aparece en ninguno de los planes, salvo en la *ADE* que expresa cómo la accesibilidad y la usabilidad resultan ser un problema para los grupos sociales desfavorecidos (discapacitados, según se cita en el documento). La mayoría de los planes incluyen referencias a una SI sin exclusiones (para aumentar así la eficacia, simplificar trámites y mejorar la calidad de vida en definitiva), expresado habitualmente a modo de *desideratum*.

En todos los planes —salvo el *eEurope2000*— aparecen referencias a la “inclusión”, reforzando la idea de que la inclusión digital proporciona beneficios sociales y económicos. Además, se plantean las TIC como necesarias para afrontar los retos venideros: envejecimiento de la población, cambio climático, discapacidad. En el reverso, ningún plan se refiere a “exclusión”, salvo el *eEurope2002*, referido a las personas con discapacidad (tema muy recurrente en los diferentes planes). Es decir, los planes están redactados “en positivo”, tratando de trasladar una imagen “amable” de una sociedad de la información que pretende ser inclusiva. En los planes de SI se expresa, asimismo, la necesidad de programas destinados a dichos fines haciendo especial referencia a la necesidad de la inversión privada y la eliminación de los obstáculos al desarrollo de la administración electrónica.

En los primeros planes el peso se sitúa en cuestiones relativas a impulsar el uso de las TIC en determinados sectores propios de un Estado social (la educación, la cultura, la sanidad) en el seguimiento legislativo y de las normas, en la utilización de fuentes abiertas y buenas prácticas. A partir del *i2010* y la ADE, sin embargo, la cuestiones estratégicas toman prioridad (comparación de buenas prácticas e intercambio de las mismas, petición de informes de seguimiento a los Estados miembros). Diferentes medidas están dirigidas a la necesidad de extender la alfabetización digital (integración del aprendizaje electrónico en las políticas nacionales educativas y formativas en un marco de modernización.), con el matiz señalado en la ADE de que a través de la alfabetización digital la ciudadanía pueda aumentar su confianza en las comunicaciones digitales y pueda participar más activamente en todos los órdenes de la sociedad.

En resumen, respecto al uso en los Planes de Sociedad de la Información de la Unión Europea podemos decir que si en un comienzo las consideraciones eran de carácter más general (mejora de los servicios públicos, desarrollo profesional, simplificación de trámites y, en definitiva, mejora de la calidad de vida), en los planes más recientes (*i2010* y ADE) descienden a cuestiones más concretas, como atender a las necesidades específicas de conexión para determinados colectivos discapacitados y personas mayores y, asimismo, conocer las herramientas digitales para poder participar activamente en sociedad (uno de los aspectos de la ciudadanía digital).

EL DISCURSO DE LA INCLUSIÓN DIGITAL (ACCESO Y USO) EN EL AVANCE DEL E-GOBIERNO EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde algunas ópticas puede considerarse la administración electrónica como un apartado más del desarrollo de la SI. De hecho, la producción normativa y de todo tipo conduce a veces a la confusión de dichos ámbitos (Alabau, 2004: 33). A través de este trabajo también pretendemos contribuir a aportar claridad a este panorama que en demasiadas ocasiones se presenta enredado y en no pocas conduce a equívocos.

En este apartado se aborda el tercero de los pilares sobre los que se sostiene este artículo: las medidas referidas al e-Gobierno por parte de la UE. En realidad son medidas que responden más a lo que se entiende como e-Administración; esto es, e-Gobierno⁵ en su faceta de prestación de servicios. Otras dimensiones del e-Gobierno, como la e-participación (e-democracia) y la e-gobernanza (colaboración y cooperación en las políticas públicas), aún no están ampliamente extendidas, aunque pueden encontrarse casos de buenas prácticas en los diferentes Estados miembros (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Capgemini Consulting, 2010).

5. Téngase en cuenta la definición de e-Gobierno que realiza la propia Comisión Europea: “*Refers to the use of information and communication technology to provide and improve government services, transactions and interactions with citizens, businesses, and other arms of government*” (European Commission, 2010).

En este análisis hemos tomado como referencia, por una parte, las declaraciones ministeriales adoptadas por los ministros responsables de la administración electrónica y de la sociedad de la información de los Estados miembros y, por otra, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* y el *Plan de Acción Europeo sobre la Administración Electrónica 2011-2015*, inspirados y promovidos por la estrategia de Lisboa y la Declaración de Malmö, respectivamente.

Acceso y uso de Internet son interdependientes. No es suficiente contar con un ordenador y conexión a banda ancha en las mejores condiciones, sino que también el tipo de uso y su frecuencia retratan el grado de integración digital en cada caso. En este último sentido, como apuntan Agostini y Willington (2012: 32), no es lo mismo una utilización productiva de Internet —en el amplio sentido de la expresión— que una utilización dirigida al ocio o al entretenimiento. En definitiva, si se trata de consultas sencillas de Internet, o manejo de la web 2.0, o si su uso consiste en manejos complejos como realizar la declaración de la renta *online* u otras utilidades. Es decir, el conocimiento y las habilidades como generadoras de una brecha digital que afecta al uso (segunda brecha digital) (Castaño, 2008: 24). En el caso de la administración electrónica esta situación es especialmente grave por la vulneración de los valores públicos que la generación de una posible brecha de este tipo pudiera provocar. Esta es una cuestión que la UE no puede dejar de lado. Veamos, por tanto, cómo se refleja en los diferentes documentos.

El 'acceso' y el 'uso' en las Declaraciones Ministeriales de Administración Electrónica de la UE

La Declaración de Riga (2006) —tras las Declaraciones previas de Bruselas (2001), Como (2003) y Manchester (2005)— será el documento que más explícitamente establezca como prioridad el conseguir una e-inclusión real concretando medidas para lograr la e-accesibilidad y la usabilidad. En concreto, una de las cuestiones que menciona es el interés de crear entre los Estados miembros un grupo que trabaje en cuestiones de acción legislativa sobre la accesibilidad electrónica. Esta iniciativa tendría su eco en el caso español con la aprobación de la Ley de Acceso Electrónico (Ley 11/2007), en la cual se establece como un derecho de la ciudadanía el acceso a la Administración mediante mecanismos electrónicos.

La Declaración de Lisboa (2007) (“*e-inclusion, be part of it!*”) contiene muchas referencias a la e-inclusión y, además, con un matiz importante, ligado a la propia inclusión social. Para ello se propone la incorporación de la e-inclusión a todas las políticas sociales de los Estados miembros como una estrategia más de inclusión social. Esas referencias explícitas a la inclusión digital desaparecen tanto en la Declaración Ministerial de Malmö como en la de Granada.

Son las Declaraciones de Riga (2006) y Viena (2008) las que más se ocupan del acceso. En el caso de Riga: preocupación por el acceso de los discapacitados, estándares de

acceso sin barreras y puntos de acceso público a Internet (PAPIs). La misma Declaración de Riga expresa que: “eInclusion means both inclusive ICT and the use of ICT to achieve wider inclusion objectives” (CEC, 2006a), recordando también la necesidad de interoperabilidad y de una política de prestación de servicios en línea.

En la Declaración de Viena (2008), por su parte, aparece más claramente señalada la necesidad de evitar la brecha entre el acceso y el uso de las TIC. Posteriormente, con la Declaración de Malmö (2009) y con la Declaración de Granada (2010) estas cuestiones se focalizan en: la reutilización de la información en el sector público (muy en consonancia con la simplificación de procesos), el desarrollo de servicios transfronterizos, la protección de la identidad electrónica, el intercambio de experiencias entre los empleados públicos, las empresas y los ciudadanos y, por supuesto, la interoperabilidad. Es decir, la centralidad no está situada ya en el acceso sino en la utilización de la e-Administración.

TABLA 2.

DECLARACIONES MINISTERIALES ACERCA DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA UE

Declaraciones ministeriales	Líneas prioritarias
Declaración de Bruselas (2001)	- Reorganización administrativa - Investigación y confianza - Participación (buena gobernanza)
Declaración Ministerial de Como (Italia) (2003)	- e-Gobierno en diferentes niveles de gobierno - Cooperación público-privada - Impulso de las telecomunicaciones
Declaración de Manchester (UK) (2005)	- Sociedad de la información europea inclusiva - Agenda de Lisboa (Economía del conocimiento) - Prestación de e-servicios de alto impacto - Protección de datos y medios electrónicos seguros
Declaración de Riga (2006)	- e-inclusión (geográfica, edad, recursos...) - Accesibilidad y usabilidad - Aprendizaje de competencias digitales
Declaración de Lisboa (2007)	- Cooperación internacional en la lucha contra la brecha digital - Incorporar la inclusión digital en las políticas de inclusión social
Declaración de Viena (2008)	- Banda ancha como derecho
Declaración de Malmö (2009)	- Compromiso con los estándares abiertos y con la interoperabilidad, transparencia, servicios transfronterizos
Declaración de Granada (2010)	- Banda ancha, velocidad redes de futuro, servicios inalámbricos digitales. Derechos digitales de los usuarios, etc.

Fuente: elaboración propia.

La sucesión cronológica de las Declaraciones indica que en los inicios los documentos priorizaban determinadas líneas de actuación: la firma electrónica, la utilización de estándares abiertos, la seguridad, la innovación, compartir experiencias de uso, transparencia,

etc. Es decir, cuestiones ligadas a los retos tecnológicos que implican la SI y el gobierno electrónico (desde la Declaración de Bruselas en 2001 a la Declaración de Manchester en 2005). Posteriormente, y gracias a la Declaración de Riga (2006), se da un giro sustancial. La Declaración de Riga va a destacar la relevancia de conjugar acceso y uso de las TIC para conseguir la transformación deseada según los parámetros de la UE. Este documento pone de manifiesto la necesidad de atajar cuestiones que afectan a diversos factores de brecha digital: edad, educación, desempleo, discapacitados, medio rural-urbano, entre otros. Incide, asimismo, en la necesidad de establecer mecanismos que eviten la exclusión digital y, más aún, que motiven hacia el uso de las TIC, lo cual resulta toda una novedad. Desde Riga, las Declaraciones de Lisboa (2007), Viena (2008) y Malmö (2009) sitúan su foco de interés en una administración electrónica cada vez más desarrollada (protección de datos, estándares abiertos, el acceso a la información y el aumento de la confianza). Finalmente, la Declaración de Granada, con el planteamiento de la “Carta de Derechos Digitales de las Comunicaciones Electrónicas”, supone un salto cualitativo importante.

En resumen, desde un énfasis inicial en aspectos más puramente tecnológicos y el punto de inflexión marcado por la Declaración de Riga (2006) (focalizada a la inclusión digital tanto en el acceso como en el uso), las últimas Declaraciones Ministeriales de la Administración Electrónica de la UE han estado dirigidas a reforzar el funcionamiento de la propia e-Administración (la interoperabilidad, la reducción de las cargas administrativas, necesidad de facilitar el uso de las TIC, etc.).

El ‘acceso’ y el ‘uso’ en el discurso de los Planes de Acción de Administración Electrónica (i2010 y 2011-2015)

Tras la Declaración de Manchester en 2005 y la Declaración de Malmö en 2010, se han aprobado dos planes para el desarrollo de servicios transfronterizos de administración electrónica. Ambos planes (el *Plan de Acción sobre Administración electrónica i2010* de 2006 y el *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*) centran su discurso en los beneficios que puede aportar un e-Gobierno en todos los niveles sociales y políticos. Sin embargo, la estrategia de la inclusión digital que prevalece en el primer Plan, donde se asumían los beneficios del e-Government en el avance de la inclusión y en la lucha contra la división y exclusión digital (siguiendo el lema [*supra*] de la Declaración de Manchester), pasará a un segundo plano en el discurso del Plan aprobado en 2010. El contexto de crisis financiera sitúa el discurso del plan sobre el e-Gobierno en un nivel más pragmático en el que la capacitación digital está asociada al uso de ciudadanos y empresas de servicios públicos en línea, utilizando menos recursos, facilitando su movilidad, y mejorando de este modo la competitividad en el mercado único.

En el análisis referido al acceso, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* destaca principalmente la cuestión de la interoperabilidad y la promoción de la

facilidad de acceso. Igualmente, relaciona la consecución de mayor accesibilidad con el aumento de la confianza en el uso de Internet. El *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*, por su parte, dedica mucha atención a la tecnología, a los avances de esta y su aplicación en la mejora de la prestación de los servicios públicos más cómodos, más innovadores (nubes de servicios), más económicos (reducción de costes de las TIC), más transparentes, protección de la privacidad y la seguridad, acceso rápido, etc. Todas ellas son cuestiones centradas en el acceso a los servicios del gobierno, de modo que expresa la necesidad de asegurar la inclusión y la accesibilidad para la población.

En cuanto al análisis del uso, el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010* se refiere a un uso innovador de las TIC en aras a la transparencia y a la rendición de cuentas. En el caso del plan aprobado en 2010 (*Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015*), se encuentran numerosas referencias a la reutilización de la información en el sector público, al uso de servicios en línea y a la utilización, en general, del e-Gobierno. En los dos casos aparecen referencias a la innovación pero en el *Plan de Acción 2011-2015* se concreta más (uso de las nubes digitales, uso de servicios de administración electrónica transfronterizos, transacciones electrónicas, monitoreo, etc.).

En resumen, en ambos planes se recogen una serie de objetivos, expectativas y recomendaciones a los Estados miembros, pero apenas se hace referencia a cómo y con qué medios implementarlos, de modo que el margen de interpretación por parte de los Estados miembros es relativamente amplio.

CONCLUSIONES

No se puede establecer una relación directa entre la consecución de los planes adoptados por la Unión Europea y el efecto de los mismos sobre el acceso y el uso de Internet y la extensión del e-Gobierno. Sin embargo, se puede constatar que la puesta en marcha de los planes y los acuerdos adoptados en relación con la superación de la brecha digital a través de medidas para garantizar el acceso y el uso de las TIC e Internet, así como el fomento del uso del e-Gobierno a lo largo de estos últimos quince años, no han ido acompañados de una supresión de la fractura digital entre y dentro de los países de la Unión Europea. En 2014 un 22% de los hogares europeos no tienen banda ancha para conectarse a Internet y todavía hay un 18% de la población europea que nunca ha utilizado Internet (Eurostat, 2014). Una de las razones argumentadas por un 41% de la población europea es la falta de interés por esta tecnología. El coste de acceso es otro motivo importante, para casi uno de cada cuatro hogares europeos en 2014. Al respecto, se puede afirmar que la política sobre acceso a las TIC no ha logrado todavía evitar una gran dispersión en los precios de banda ancha a lo largo de la UE, como muestran los datos del último informe al respecto (European Commission, 2014b). Ello es especialmente significativo, por ejemplo, en el caso de España, donde solo el alquiler de línea para conexiones terrestres de banda ancha entre 8 y 12 Mbps (*megabytes* por segundo)

—el tipo de conexión más utilizado en la UE— supone el 40% del total del coste mensual (*ibid.*:120).

Son indudables las dificultades que supone el desarrollo del e-Gobierno partiendo de un contexto en el que es difícil el acceso digital para una parte de la población y, especialmente, cuando se trata de los grupos sociales más vulnerables económicamente. Aunque no fuera así, existe una brecha entre la disponibilidad de servicios públicos en línea y su usabilidad (European Commission, 2014a: 11; véase también Martínez Monje y Mesa, 2010), y mayor entre los países donde la expansión de su oferta de servicios públicos en línea ha sido rápida, como ha sucedido en Malta, Portugal, España e Irlanda, aunque no tan rápido como para asegurar su calidad, según la Comisión Europea:

“On average, the online usability score is at least five points lower than the online availability score for all countries. Moreover, the gap is much higher for the top performers: the top four —Malta, Portugal, Spain and Ireland— show an average difference of minus 13 points between the two scores. It is in fact the least advanced performers who tend to show similar scores for the two indicators. In other words, the countries we analysed are expanding their online offerings fast, but are not progressing as fast in ensuring their quality” (European Commission, 2014a: 11).

Pero, aun teniendo acceso y las habilidades de uso de los servicios públicos en línea, más de 1 de cada 3 europeos en 2012 rehusaba utilizar dicho canal (*ibid.*: iv). Los contenidos de los sucesivos planes y declaraciones analizadas manifiestan en cierta medida dicha preocupación, principalmente el último *Plan de Acción 2011-2015*. La relevancia de esta brecha (a añadir a las consabidas del acceso y del uso) consiste en que deja un horizonte con muchos interrogantes acerca de la efectividad de las políticas europeas sobre SI tratándose de facilitar el acceso y promocionando el uso de la administración electrónica entre todos los sectores de la población.

Nuestro análisis muestra un cambio en el contenido de las estrategias sobre inclusión digital y el desarrollo de la e-Administración a lo largo del tiempo en los planes y declaraciones sobre la SI. Por un lado, hemos visto un cambio de tendencia en el contenido de los planes europeos, desde planteamientos inicialmente centrados en el aspecto social del acceso a las TIC a planteamientos tecnológicos en los que no solo el acceso queda supeitado a la provisión de redes de banda ancha, sino que la extensión de estas queda asociada al fomento de la inclusión social. De igual modo, sucede con el uso. En el que el discurso inicial sobre la alfabetización digital *per se* se considera un factor de integración/inclusión social, mientras que en los planes más recientes se contemplan la extensión de conexiones rápidas o ultrarrápidas, la atención de colectivos vulnerables (discapacitados y personas mayores) y la alfabetización digital.

Este binomio entre acceso/uso ligado al desarrollo tecnológico cobra especial importancia al tratarse del e-Gobierno. Ha sido tanto en las declaraciones ministeriales como

en los planes de acción donde se han ido configurando las estrategias para el desarrollo del e-Gobierno, y, más específicamente, de la administración electrónica y la provisión de servicios públicos. Las mismas nacen de la convicción de que proporcionando la facilidad de acceso y de uso, la protección de la privacidad, la interoperabilidad, el uso de estándares, las web accesibles, la transparencia, la rendición de cuentas..., puede lograrse la igualdad de acceso, avanzando en la inclusión digital. En los documentos más recientes, dicha certeza se sustenta en un discurso sobre la eficacia, la eficiencia económica y la mejora de la competitividad en una situación de crisis financiera alcanzable a través de la mejora de la confianza en el acceso y uso de ciudadanos y empresas de los servicios públicos en línea ofertados por la administración. Sin embargo, esta situación todavía estaría lejos de producirse a la vista de los indicadores sobre uso de la administración electrónica entre la población europea. Lo mismo se puede decir de la denominada “ciudadanía digital” (capacidad para participar en la sociedad en línea), que expresaran Mossberger *et al.* (2008: 1), lejos de poder presentarse a fecha de hoy como “ciudadanía inclusiva”.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se inscribe dentro del proyecto “Ciudadanía digital y e-inclusión en el desarrollo de la gobernanza electrónica” (2012-2013) (EHU 11/45) financiado por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Referencias

- Agostini, Claudio A. y Manuel Willington. 2012. “Acceso y uso de internet en Chile: evolución y factores determinantes”, *Persona y Sociedad*, 26, 1: 11-42.
- Alabau, Antonio 2004. *La Unión Europea y su política para el desarrollo de la administración electrónica. Tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- Castaño, Cecilia (dir.). 2008. *La segunda brecha digital*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Castells, Manuel. 2001. *La era de la información. vol 1. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEC (Commission of the European Communities). 1994. *Europe and the global information society, Recomendaciones al Consejo Europeo del Grupo de Expertos en Sociedad de la Información*. Disponible en web: http://www.erisa.be/Reports/bang_report/Bangemannreport.pdf [Consulta: 5 de mayo de 2007].
- CEC. 2000. *eEurope 2002. Action Plan*. Disponible en web: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226a_en.htm [Consulta: 15 de febrero de 2015].

- CEC. 2001a. *Libro blanco de la gobernanza europea*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- CEC. 2001b. *Ministerial Declaration*. Brussels, 29-30 november 2001. Disponible en web: http://kbn.icm.edu.pl/gsi/ministerial_declaration.pdf [Consulta: 10 de febrero de 2015].
- CEC. 2002. *eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*. Disponible en web: <http://www.guiafc.com/documentos/2002-COM-263.pdf> [Consulta: 4 de julio de 2013].
- CEC. 2003. *Ministerial Declaration*. Como, 7-8 de julio 2003. Disponible en web: http://www.eipa.eu/eEurope_Awards/eEurope_Website_Documentation%20Section/eGov_Conference%20Report_2003.pdf [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2005a. *iEurope 2010*: Disponible en web: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm [Consulta: 5 de mayo de 2007].
- CEC. 2005b. *Ministerial Declaration*. Manchester. Disponible en web: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/document/eu-manchester-ministerial-declaration-2005> [Consulta: 23 de enero de 2015].
- CEC. 2006. *e-Inclusion. ICT for an inclusive Society*. Ministerial Declaration. Riga, 11-13 June 2006. Disponible en web: http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/brochures/riga_dec.pdf [Consulta: 18 de enero de 2007].
- CEC. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos* (COM2006). Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0173&from=ES> [Consulta: 10 de febrero de 2015].
- CEC. 2007a. *Measuring progress in e-Inclusion*. Riga Dashboard 2007. European Commission DG Information Society and Media.
- CEC. 2007b. *Ministerial Declaration*. Lisboa. Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2008. eInclusion Ministerial Conference. Disponible en web: <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes2/conclusions.pdf> [Consulta: 3 de febrero de 2015].
- CEC. 2009. *Ministerial Declaration on eGovernment*. Approved unanimously in Malmö, Sweden, on 18 November 2009. Disponible en web: http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/19/an_open_europe_with_accessible_public_administration_ministerial_declaration_on_egovernment_policy. [Consulta: 20 de septiembre de 2009].
- CEC. 2010a. *Una agenda Digital para Europa*. Disponible en web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=es> [Consulta: 20 de febrero de 2015].
- CEC. 2010b. *Declaración ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea*: acordada el 19 de abril de 2010. Disponible en web: <http://www.minetur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaraci%C3%B3ncastellano.pdf>. [Consulta: 12 de febrero de 2015].

- Cecchini, Simone. 2005. *Oportunidades digitales, equidad y pobreza en América Latina: ¿Qué podemos aprender de la evidencia empírica?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Crandall, Michael y Karen E. Fisher (eds.). 2009. *Digital inclusion. Measuring the impact of Information and Community Technology*. Medford, New Jersey: American Society for Information Science and Technology.
- Criado, J. Ignacio. 2007. “La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales de la eAdministración”, VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Valencia, 18-20 de septiembre.
- Criado, J. Ignacio. 2009. *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)- Ministerio de la presidencia.
- European Commission (ePractice team). 2010. “eGovernment Factsheets”. Disponible en web: <https://joinup.ec.europa.eu/community/egovernment/home> [Consulta 20 de enero de 2015].
- European Commission. 2014a. *Delivering on the European Advantage? ‘How European Governments can and should benefit from innovative public services’ eGovernment Benchmark*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2014b. *Broadband Internet access cost (BIAC) 2014 Prices as of February 2014*. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/broadband-internet-access-cost-2012-biac> [Consulta: 20 de diciembre de 2014].
- Eurostat. 2014. *Households with Internet access*. Disponible en web: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [Consulta: 15 diciembre de 2014].
- Hafeez, Seema y Sarah Waheed Sher. 2006. *UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion*. New York: United Nations.
- Hecló, Hugh. 2010. *Pensar institucionalmente, Estado y Sociedad*. Barcelona: Paidós.
- Helbig, Natalie, J. Ramón Gil-García y Enrico Ferro. 2009. “Understanding the complexity of electronic government: implications from the digital divide literature”, *Government Information Quarterly*, 26: 89-97.
- International Telecommunication Union (ITU). 2006. *Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información*. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003-Túnez 2006. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-S Disponible en web: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html> [Consulta: 15 de enero de 2008].
- Marshall, Thomas H. 1998 [1950]. “Ciudadanía y clase social”, en Thomas H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez-Monje, Pedro M. y Adela Mesa. 2010. “Digital divide and digital citizenship. Adapting the social policies to promote e-Inclusion”, en David O’Donnell (ed.), *Proceedings of the 10th European Conference on e-Government*. Reading: Academic Publishing International Limited.

- Mesa, Adela y Pedro M. Martínez-Monje. 2012. “e-Strategies to break the Digital Divide in various European countries. A comparative perspective”, paper at the *12th European Conference on e-Government*, ECEG 2012, 14-15 June, Barcelona.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (Gobierno de España) y Capgemini Consulting. 2010 *eGovernment. Estudio sobre Mejores prácticas en Gobierno Electrónico en Europa*, Diciembre de 2010. Disponible en web: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/OBSAE/pae_Estudios_OBSAE/Benchmarking_eGovernment_EU_17_MP.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2015].
- Morata, Francesc. 1998. *La Unión europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mossberger, Karen, Caroline J. Tolbert y Ramona S. McNeal. 2008. *Digital Citizenship. The Internet, Society, and participation*. Cambridge: The MIT Press.
- Naciones Unidas. 2004. *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Declaración de Principios*. Disponible en web: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html> [Consulta: 4 junio 2013].
- Naciones Unidas. 2006. *The digital divide report: ICT Diffusion Index 2005*. UNCTAD/ITE/IPC/2006/5. New York y Geneve: United Nations.
- Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide. Civic engagement, information poverty and the Internet worldwide*. New York: Cambridge University Press
- OCDE. 2001a. *Understanding the digital divide*. París: OCDE.
- OCDE. 2001b. *Bridging the “Digital Divide”: issues and policies in OECD countries*. DSTI/ICCP(2001)9/FINAL.
- OCDE. 2003. *The e-government imperative: main findings*. Paris: Policy Brief.
- Proenza, Francisco J., Roberto Bastidas-Buch y Guillermo Montero. 2001. *Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe*. Washington: FAO, UIT, BID.
- Rivera Urrutia, Eugenio. 2006. “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 15 (2): 259-305.
- Yildiz, Mete. 2007. “E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward”, *Government Information Quarterly*, 24: 646-665.

Presentado para evaluación: 29 de noviembre de 2013.

Aceptado para publicación: 9 de abril de 2015.

ADELA MESA, Universidad del País Vasco
adela.mesa@ehu.es

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Ha dirigido y participado en diversas investigaciones sobre Gobierno electrónico: “Barreras al Gobierno Electrónico. El empleo de las TIC en la Política Sanitaria Autonómica.

Un enfoque desde las Relaciones Intergubernamentales” (MICINN, (CSO2009-09169); que tiene su continuidad en la recientemente concedida: “Brecha digital e inhibidores en la implementación del e-Gobierno. Especial impacto en el ámbito de la salud” (MEC, CSO2014-53014-R), ambas dentro del equipo interuniversitario de investigación Gobernet (<http://www.gobernet.net>). En colaboración con Pedro Manuel Martínez-Monje ha participado en numerosas investigaciones y congresos (principalmente internacionales) tratando la temática del eGobierno, brecha digital e inclusión digital. Entre las últimas publicaciones: “La Administración inclusiva. Modernidad y e-inclusión en las administraciones públicas”, en Manuel Arenilla Sáez (coord.), 2010, *La Administración Pública entre dos siglos*. Ha sido directora del Máster Gobernanza y Estudios políticos en la UPV/EHU (2010/2011).

PEDRO M. MARTÍNEZ-MONJE, Universidad del País Vasco

pedromanuel.martinez@ehu.es

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor agregado en el Departamento de Sociología y Trabajo Social (Universidad del País Vasco). Profesor visitante en la Universidad de Waikato (Nueva Zelanda) (2014/2015). Sus investigaciones giran en torno a la exclusión/inclusión social/digital, el desarrollo de las TIC, y sus efectos sobre el e-Gobierno y la ciudadanía digital. Entre otros proyectos, ha dirigido: “Ciudadanía digital y e-inclusión en el desarrollo de la gobernanza electrónica” (UPV/EHU, 2009) y “Digital inclusion processes and ICT policies to bridge the digital divide” (UPV/EHU, 2014). Además ha participado, entre otros, en: “Barreras al Gobierno Electrónico. El empleo de las TIC en la Política Sanitaria Autonómica. Un enfoque desde las Relaciones Intergubernamentales” (MICINN, 2009), dirigido por Adela Mesa y, en la actualidad, en el proyecto “Brecha digital e inhibidores en la implementación del e-Gobierno. Especial impacto en el ámbito de la salud” (MEC, 2015), formando parte del equipo Gobernet (<http://www.gobernet.net>).