

La e-administración como modelo de democracia digital débil

E-administration as a model of weak digital democracy

JOSÉ MANUEL ROBLES

Universidad Complutense de Madrid (España)

jmrobles@ccee.ucm.es

ÓSCAR MOLINA MOLINA

iesa-csic (España)

omolina@iesa.csic.es

STEFANO DE MARCO

Universidad Complutense de Madrid (España)

sdemarco82@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo forma parte de un conjunto de estudios orientados al análisis de la relación entre la brecha digital y las prácticas políticas *on-line*. Concretamente, en este trabajo analizamos la relación entre las desigualdades tecnológicas existentes en España y el desarrollo de un tipo concreto de práctica política digital: la e-administración. Esta práctica política se ha transformado en una de las formas de democracia digital con más apoyo y predicamento institucional, académico y social. En este trabajo aportamos un ángulo de estudio relativamente novedoso sobre este tema. En vez de estudiar la e-administración desde el punto de vista de su configuración legal o desde las posibilidades políticas que ofrece, analizamos la configuración social de sus usuarios. Este análisis nos permitirá poner de relieve los efectos negativos de la brecha digital sobre esta forma de práctica política *on-line*. Para cumplir con este objetivo haremos uso de los estudios realizados por el INE en su encuesta *Sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares*, desde 2003 a 2009.

Palabras clave: democracia digital, representación, e-administración, brecha digital.

ABSTRACT

This paper is part of a set of studies aimed at analysing the relationship between the Digital Divide and political practices online. Specifically, this paper analyses the relationship between technological inequalities in Spain and a particular type of digital political practice: e-administration. This political practice has become one of the most widely supported and advocated forms of digital democracy among institutions, academia and society. This paper provides a relatively new angle on this issue. Rather than looking at e-administration from a legal perspective or from the point of view of the political possibilities it offers, we analyse the social make-up of its users. This analysis will allow us to bring attention to the negative effects of the Digital Divide on this online political practice. The data used for this paper are from the studies carried out by the National Institute of Statistics (INE) in its survey on Information and Communication Technologies equipment and use in households, from 2003 to 2009.

Keywords: *digital democracy, representation, e-administration, digital divide.*

INTRODUCCIÓN

Dos de los conceptos más referidos en el estudio de la sociedad de la información y el conocimiento son la «brecha digital» y la «democracia digital». Tradicionalmente, el estudio de estos dos conceptos ha transitado caminos separados¹. Por decirlo en términos menos prosaicos, son pocos los estudios que han vinculado el desarrollo de las prácticas políticas digitales y las desigualdades propias de la sociedad de la información y el conocimiento. En éste y otros trabajos sobre la democracia digital, ésta ha sido una de nuestras principales apuestas (Robles y De Marco, 2010; Robles y De Marco, 2011). Nuestro objetivo en todos ellos es analizar la influencia de la brecha digital sobre las prácticas políticas *on-line*, así como sobre los conceptos democráticos clásicos como la ideología, el voto o la representación. Este caso concreto, nos centraremos en una de las prácticas políticas digitales: la e-administración.

La e-administración, es decir, la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TIC), fundamentalmente Internet, para acceder y utilizar los servicios y recursos de las distintas Administraciones locales, regionales, nacionales o supranacionales, es una de las prácticas políticas digitales más destacadas. Decimos una de las más destacadas, no por su aportación positiva en términos de innovación democrática, sino por el apoyo y promoción que ha tenido desde las distintas instancias políticas. Tal y como veremos en este trabajo, los especialistas en la materia coinciden en el bajo valor político de la e-administración. En otras palabras, la digitalización de los servicios de las distintas Administraciones Públicas suponen importantes cambios en términos de flexibilidad o accesibilidad de uso (Scholl, 2005; Sidoroff e Hyvönen, 2005), pero tiene un impacto menor sobre el desarrollo democrático de la comunidad. Posiblemente debido a esta circunstancia, el estudio de la e-administración, se ha ocupado prioritariamente, aunque no exclusivamente, de cuestiones como las estrategias de puesta en marcha de los servicios administrativos digitales, el marco legal y normativo para su aplicación o la «usabilidad» de los servicios (Criado y Ramilo, 2001; Criado y Ramilo, 2003).

Sin embargo, el estudio de la e-administración no se ha ocupado, en la misma medida, de cuestiones más vinculadas a la naturaleza sociopolítica de este tipo de herramienta política digital. Ésta será nuestra principal preocupación en el presente trabajo. Nos interesaremos por las prácticas de la e-administración desde el punto de vista de los ciudadanos, de sus características sociales, para analizar la igualdad de oportunidades de uso de estos servicios. En otras palabras, nos interesan los posibles efectos de la brecha digital sobre la igualdad de oportunidad de acceso a la e-administración.

Para cumplir con los objetivos de este artículo, procederemos de la siguiente forma. En primer lugar, definiremos los conceptos que vamos a utilizar. Para ello, resumiremos las principales tipologías que definen la relación entre TIC y política. Entre éstas, nos quedaremos con el concepto de e-administración. En este mismo apartado, definiremos nuestro segundo concepto operativo básico: la tercera brecha digital. Una vez definidos nuestros conceptos,

¹ Hay notables excepciones. Entre éstas destacaríamos especialmente De Norris (2001).

analizaremos, en un apartado descriptivo, el uso de los servicios de e-administración en España. Una vez realizada esta primera aproximación y para poder avanzar en el problema que nos ocupa, realizaremos un análisis estadístico de regresión logística. Dicho análisis nos permitirá verificar la existencia de una relación entre determinadas variables sociodemográficas y el uso de Internet para relacionarse digitalmente con las distintas Administraciones Públicas. Tanto en el apartado descriptivo como para el analítico haremos uso de datos del INE. Más concretamente, hemos utilizado los datos de las encuestas *Sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares* que dicha institución lleva realizando desde 2003. En el último apartado de este artículo, discutiremos las posibles consecuencias de los resultados empíricos de nuestro estudio sobre la idea de igualdad de oportunidad para el acceso a los servicios digitales que ofrecen las distintas Administraciones Públicas.

LA DEMOCRACIA DIGITAL, LA E-ADMINISTRACIÓN Y LA IDEA DE TERCERA BRECHA DIGITAL: DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Tecnologías y política: la idea de e-administración

La relación entre política y TIC es compleja y heterogénea. De hecho, el propio concepto de democracia digital, uno de los más usados en esta línea de investigación, no es enteramente unívoco. Entre los esfuerzos más interesantes y productivos emprendidos en este ámbito de investigación, se encuentra la construcción de tipologías y modelos que nos permitan comprender mejor la diversidad y características de todas aquellas prácticas políticas que se realizan, en uno u otro grado, utilizando las TIC. En España, este esfuerzo lo han realizado, entre otros, investigadores como Subirats (2002), De Vera (2006) o Colombo (2007). Fuera de nuestro país, este tipo de trabajos han sido más comunes. Baste destacar Van Dijk (2000), Hagen (1997 y 2000) o Dahlberg (2001).

El profesor Subirats propone una alternativa taxonómica de gran relevancia ya que en ella se conjugan elementos clasificatorios y analíticos. Para ello, el autor parte de dos variables básicas: el grado en el que Internet va a modificar la forma actual de la participación democrática y el terreno político en el que Internet va a ser introducido. En primer lugar, se plantea en qué medida o en qué grado la utilización de Internet varía o variaría la situación actual de la democracia. En otro sentido, se pregunta si el uso de Internet está orientado a la elaboración de políticas (*policy*) o a la construcción de nuevas formas de hacer política (*polity*). A partir de esta clasificación, el autor plantea diversos tipos de relación entre Internet y política. Uno de estos tipos es la e-administración. En esta clasificación, la e-administración representa un mecanismo cuyo objetivo no es introducir nuevos mecanismos de acción política, sino mejorar mediante la flexibilización o accesibilidad de los recursos de la Administración, un servicio ya existente. Por lo tanto, la e-administración es una actividad política débil en términos democráticos, ya que no aporta elementos políticamente tan innovadores como, por ejemplo, las prácticas de deliberación política *on-line* (Subirats, 2002). Sin embargo, según el plan adoptado en la Cumbre de las Naciones

Unidas sobre la sociedad de la información de 2004, la e-administración reporta beneficios claros para los ciudadanos. Estos beneficios están relacionados con una Administración más abierta, transparente, próxima, integral y relacional (Scholl, 2005). En definitiva, una Administración que permita una mejor relación entre los ciudadanos y las instituciones que los representan.

Una de las garantías del buen funcionamiento de un Gobierno representativo es la transparencia de la gestión pública, así como la facilitación de los servicios públicos para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y puedan cumplir con sus deberes en las mejores condiciones posibles. En este terreno, Internet se está transformando en una tecnología de gran utilidad. La administración digital facilita a los ciudadanos una forma más accesible y potente de comunicación con las instituciones gubernamentales y, por ende, con sus instituciones representativas. Así, por ejemplo, la oferta informativa que las distintas Administraciones y Gobiernos ofrecen a sus ciudadanos a través de Internet puede ayudar a mejorar la información de los ciudadanos y, por lo tanto, su capacidad para defenderse o exigir sus derechos. Por otra parte, la posibilidad de gestionar los servicios a través de Internet mejora las posibilidades de cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, así como les permite defender sus derechos de forma más rápida y práctica.

Conscientes de estas circunstancias, tanto el Gobierno español como el europeo, han expresado su interés por esta forma de relación política digital incentivando y regulando su desarrollo. Desde el ángulo que nos interesa en este trabajo, el de los ciudadanos, el Gobierno ha elaborado la LAECSP², que garantiza «el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el ordenamiento jurídico. Asimismo, reconoce a los ciudadanos el derecho a obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos a través de medios electrónicos». Para facilitar esta relación digital con la Administración, la LAECSP reconoce otros derechos auxiliares. Éstos son: los derechos relacionados con los medios electrónicos, los derechos relacionados con el procedimiento administrativo electrónico, los relacionados con la seguridad en las transacciones electrónicas, los derechos a una información y servicios públicos de calidad y, por último, los mecanismos de garantía de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la LAECSP no prevé ningún mecanismo que garantice los derechos de los ciudadanos para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas (Cerrillo, 2008). Cuentan, eso sí, con un defensor del usuario de la administración electrónica que informa al Consejo de Ministros de los problemas de los ciudadanos en el uso de los servicios electrónicos administrativos. Tal y como veremos más adelante, esta circunstancia será de gran importancia para las conclusiones de nuestro trabajo.

² Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos operativa desde el 31 de diciembre de 2009.

La tercera brecha digital

La brecha digital es una forma de desigualdad referida a la irregular distribución del acceso y uso de las TIC y, concretamente, a Internet. Sin embargo, bajo esta definición general se esconden matices que son la clave para comprender la verdadera importancia de esta forma de desigualdad. Originalmente, el estudio de la brecha digital centra su atención en las diferencias en el *acceso* a las TIC que se producen por mor de las desigualdades en las infraestructuras y servicios disponibles para algunas partes de la población (Nicholas, 2003). Por lo tanto, la constatación empírica sobre las desigualdades en el uso de las TIC, en general, y de Internet, en particular, son atribuidas a que no todos los ciudadanos tienen las mismas oportunidades para *acceder* a esta tecnología (OCDE, 2000). Así, el problema de la brecha digital es, en términos políticos, un problema resoluble técnicamente. Se trata igualmente, de un problema con una solución a medio plazo. Basta con generar unas condiciones de igual acceso para que se produzca, *de facto*, dicha igualdad.

La segunda concepción de la brecha digital es, en buena medida, resultado de dos hechos, uno empírico y otro teórico, relacionados con la concepción anterior. A partir de la presente década un gran número de estudios empíricos mostraron que la universalización de la oferta de servicio no garantizaba el uso de esta tecnología por parte de todos los grupos sociales (Hargittai, 2002; Gunkel, 2003). Los especialistas en la brecha digital comenzaron a atender, entonces, a las diferencias que se producen entre los que usan y no usan Internet y, fundamentalmente, a las características sociales de estos dos grupos. Es a lo que se ha llamado «segunda brecha digital» (Bucy, 2000; Dimaggio *et al.*, 2001; Van Dijk and Hacker, 2003; Hargittai, 2002). Se trata de una perspectiva que trata de explicar las desigualdades tecnológicas a partir de las diferencias sociales. El estudio de las diferencias sociales se centra no en el acceso a las TIC, sino en el uso o no uso de estas tecnologías. Es decir, analiza las diferencias que se producen en el uso y en los usos de Internet como resultado de pertenecer a un grupo social u otro. Así se estudian el uso de Internet entre hombres y mujeres (Bimber, 2000; Cooper y Weaver, 2003, Castaño, 2005), personas de distintas etnias y procedencias (Hoffman *et al.*, 2000), personas con un nivel educativo medio/alto o medio/bajo (Bonfadelli, 2002; Robles y Molina, 2007; Robles, Torres y Molina, 2010).

En los últimos años, el estudio sobre la brecha digital ha comenzado a preocuparse por las consecuencias de los usos de Internet. Este giro es, en gran medida, el resultado del esfuerzo para responder a las críticas sobre el carácter temporal y/o coyuntural de la brecha digital. En otras palabras, las desigualdades digitales, ya sean entendidas según la primera o la segunda concepción de la brecha digital, son formas de desigualdad solubles y, por lo tanto y en gran medida, son formas de desigualdad de carácter menor (Negroponte, 1995). El estudio de la tercera brecha digital se centra en los usuarios activos de Internet para señalar las desigualdades que se producen como consecuencia de los usos de esta tecnología. Autores como Van Dijk (2005) han comenzado a considerar a Internet como una herramienta que permite realizar actividades que generan un conjunto de ventajas competitivas. Con el término «ventajas competitivas» nos referimos a todo tipo de información, conocimiento y oportunidades que permitan a un individuo posicionarse en mejor situación para lograr optar a bienes competitivos o escasos (trabajo, ofertas de ocio, defensa de sus intereses

políticos o sociales, etc.). Así, los estudios más actuales sobre la sociedad de la información y del conocimiento privilegian la vertiente social principalmente desde el ángulo de las repercusiones de la brecha digital sobre la justicia, la igualdad y la inclusión social (Warschauer, 2004), así como sobre las repercusiones éticas (Rooksby y Weckert, 2005) que tiene este tipo de desigualdad. Robles, Torres y Molina (2010) muestran cómo una de las consecuencias sociales de esta tercera dimensión de la brecha digital es el aumento o polarización de las desigualdades existentes en un determinado territorio.

Las distintas Administraciones Públicas españolas no han sido ajenas al importante peligro que supone la brecha digital para el correcto desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento. Precisamente por ello, ha puesto en marcha un amplio conjunto de acciones para garantizar el igual acceso y uso de las TIC en España. En consonancia con la primera concepción de la brecha digital, Gobiernos regionales como, por ejemplo, el andaluz, impulsaron diversas iniciativas para llevar la conexión a Internet a zonas que, por razones de accesibilidad, no contaban con esta infraestructura. La idea es que el estado atienda aquellas zonas que el mercado no cubre de infraestructuras tecnológicas por cualquier razón de índole comercial. Una de las estrategias más comunes en este sentido ha sido la de utilizar tecnología satélite o Wi-Fi para hacer llegar Internet a zonas que por sus condiciones de accesibilidad geográfica o por la escasa densidad demográfica hacían económicamente inviable la cobertura privada. Por su parte, el Plan Avanza, más en consonancia con los principios de la segunda concepción de la brecha digital, contempla la acción estratégica «avanza ciudadanía» cuya finalidad es mejorar la percepción de los ciudadanos sobre las ventajas y posibilidades del uso de las TIC. Sin embargo, hasta donde sabemos, no existen estrategias públicas diseñadas para limitar los posibles efectos negativos de lo que hemos venido llamando tercera brecha digital. Este hecho será, a lo largo de este trabajo, otro elemento de gran relevancia.

Una vez definidos los conceptos que vamos a utilizar y esbozado el marco político en el que se desarrollan, vamos a presentar un estudio descriptivo analítico del uso de la administración digital en España. Después presentaremos un conjunto de conclusiones que nos permitirán evaluar los efectos políticos del desarrollo de la e-administración en un entorno marcado por la brecha digital.

LA E-ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA. UN ESTUDIO EMPÍRICO DEL USO DE LOS SERVICIOS DIGITALES OFRECIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN

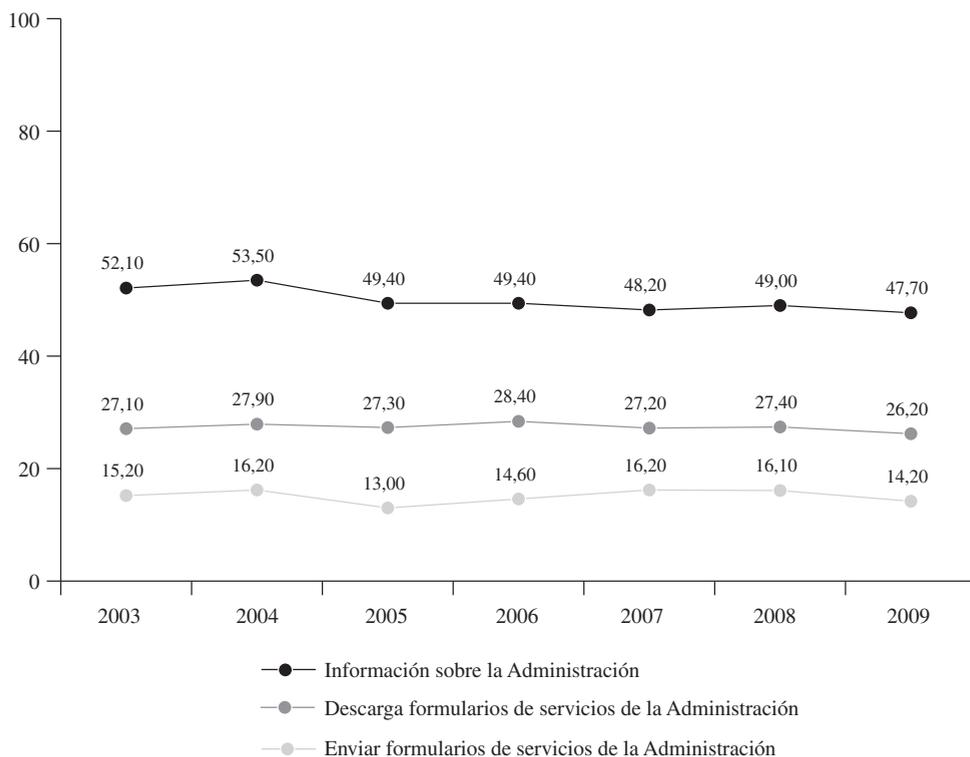
Apartado descriptivo

En este apartado describimos cómo y en qué proporción utilizan los ciudadanos españoles la administración digital. Para ello, utilizaremos los datos de las distintas encuestas *Sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares* realizadas por el INE entre los años 2003 y 2009. Esta descripción se realizará tomando tres variables de dichas encuestas: uso de las webs de las Administraciones representativas para informarse, uso de las webs de las Administraciones representativas para descargar documentos o formularios de utilidad pública y uso de la web de las Administraciones Públicas para enviar dichos documentos o formularios. Mientras que

la primera variable nos permite ofrecer información sobre los ciudadanos que se informan sobre cuestiones relacionadas con sus instituciones representativas, las dos últimas nos permiten comprender en qué medida los ciudadanos establecen una relación más fuerte con dichas instituciones. Es decir, las dos últimas variables nos permiten comprender mejor el grado de interacción digital entre instituciones representativas y ciudadanos.

Actualmente, el 60% de la población española utiliza Internet. Este porcentaje es el resultado de un crecimiento de 20 puntos en seis años (periodo 2004-2009). En términos políticos, sabemos que la mitad de los usuarios españoles de Internet tienen, en 2009, contacto digital con alguna de las Administraciones que le representa. En otras palabras, el 47,7% de los internautas españoles ha utilizado Internet a lo largo de los últimos tres meses para informarse sobre alguna cuestión de su interés a través de la web de su Gobierno local, autonómico o nacional. Por su parte, un cuarto de la población de internautas (26,2%) utiliza Internet para descargar documentación que ofrece su Gobierno *on-line*. Por último, el 14,2% de los usuarios españoles de Internet utilizó en los últimos tres meses Internet para enviar formularios o documentación a las instituciones que los representan.

GRÁFICO 1
USO DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA DESDE 2003 A 2009



Fuente: Encuesta sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares. INE.

Base: usuarios de Internet en los tres últimos meses.

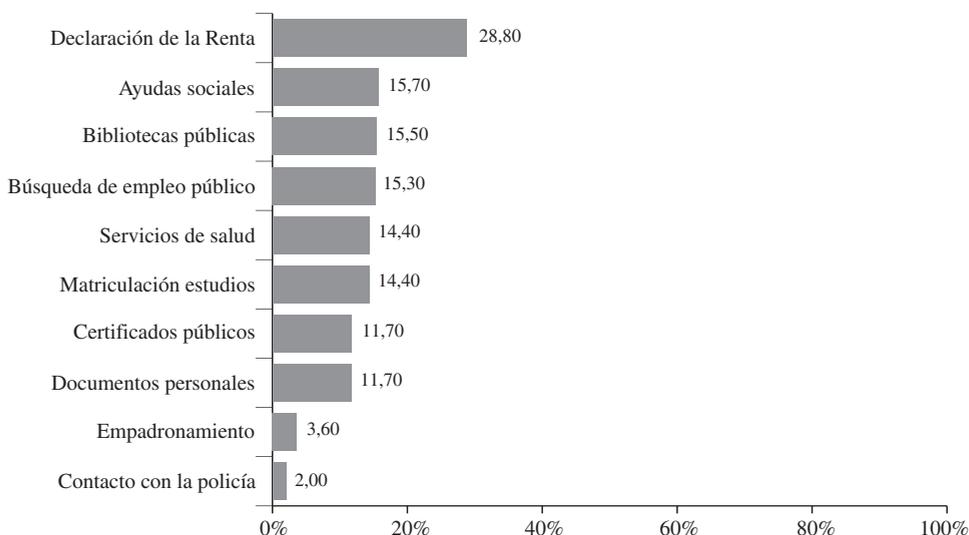
Al observar este uso político de Internet de forma diacrónica (Gráfico 1), percibimos cómo se ha producido una escasa variación en el número de ciudadanos que utilizan esta forma de comunicación e interacción política. Los porcentajes de usuarios de este servicio a lo largo de los últimos siete años, muestran una significativa estabilidad. La variación en estos años del porcentaje de internautas que buscan información en la web de sus Gobiernos apenas ha variado en cuatro puntos porcentuales (-4,4 puntos). Mientras, la descarga y envío de documentación ha descendido -0,9 y -1 puntos respectivamente. Es decir, unas proporciones escasamente significativas.

Esta evolución contrasta con la de otros servicios. Según los datos del INE, desde 2003 a 2009 el porcentaje de internautas que se relacionan con sus bancos utilizando Internet ha aumentado en prácticamente 15 puntos porcentuales. Lo mismo sucede con la comunicación entre los ciudadanos. La evolución del uso de servicios de *chat*, foros o *blogs* alcanza una proporción muy cercana a los 20 puntos. El comercio electrónico también ha aumentado en los últimos años en España, pasando del 5,5% de 2003 al 15,7% de 2009. Por último, la utilización de Internet para informarse sobre la actualidad a través de periódicos, revistas u otros medios tradicionales también ha aumentado sensiblemente (14 puntos porcentuales).

Una de las cuestiones fundamentales en el estudio de la relación entre Administraciones Públicas representativas e Internet es qué tipo de usos o servicios son los más utilizados por estos ciudadanos a través de las webs institucionales. El Gráfico 2 muestra los servicios institucionales *on-line* más utilizados por los internautas españoles. Destaca cómo uno de los deberes ciudadanos más importantes, el pago de impuestos, es utilizado por prácticamente un tercio de los internautas. A continuación, encontramos un segundo grupo de usos cuya penetración oscila entre el 15,7% y el 11,7%. Entre éstos destacan la petición de ayudas sociales, la búsqueda de empleo público o la búsqueda de información sobre cuestiones relacionadas con la salud. Por último, encontramos algunos usos minoritarios como el empadronamiento o el contacto con los servicios de seguridad públicos. Sin embargo, lo que más nos interesa en términos de este trabajo es que, entre los usos digitales mencionados, existen varios cuyo disfrute puede reportar a los ciudadanos un importante conjunto de ventajas competitivas respecto a los que no los usan. En definitiva, se trata de usos que representan, como veremos, las características descritas por la literatura de la tercera dimensión de la brecha digital.

Hasta este punto, hemos mostrado, en términos descriptivos, la evolución en el porcentaje de ciudadanos españoles que utilizan Internet para establecer algún tipo de relación *on-line* con las distintas Administraciones Públicas. Sin embargo, para cumplir con los objetivos de este trabajo, debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿qué características sociales o demográficas presentan estos ciudadanos? Tal y como se ha planteado más arriba, esta pregunta es relevante para avanzar en el conocimiento sobre las oportunidades que tienen ciudadanos con distintas características para sacar partido de los servicios que ofrece la Administración a través de Internet. Desde otro ángulo, al responder a esta pregunta trataremos de mejorar nuestra comprensión del impacto de fenómenos como la brecha digital sobre el uso de la e-administración. Para este objetivo hemos desarrollado el siguiente modelo de análisis.

GRÁFICO 2
USO DE LOS DISTINTOS SERVICIOS OFRECIDOS POR LA E-ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA



Fuente: *Encuesta sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares*. INE.

Base: usuarios de Internet en los tres últimos meses.

Estudio analítico: metodología y principales resultados

El objetivo que se persigue en este apartado es analizar la incidencia de ciertas variables sociodemográficas y geográficas sobre un determinado uso político de Internet, a saber, la obtención de información de páginas web de las distintas Administraciones Públicas. Hemos seleccionado este uso de los descritos más arriba por las siguientes razones. Por una parte, se trata del uso de e-administración más habitual entre los internautas españoles y esto nos proporciona la posibilidad de trabajar con un número de casos suficientemente elevado. Por otra, aunque los resultados objetivos a través de este estudio no son generalizables a otros usos administrativos de Internet, sí nos puede permitir reforzar la tesis presentada en el apartado descriptivo. A saber, las variables sociodemográficas tienen una influencia significativa sobre el uso de la e-administración.

Los datos utilizados para este análisis proceden de la encuesta *Sobre equipamiento y uso de las TIC en los hogares*, realizada por el INE en el año 2009. El número de entrevistas realizadas es de 19.644, de las cuales 10.653 (base: usuarios de Internet en los últimos 3 meses) se han utilizado para el análisis.

La técnica que se ha empleado ha sido la regresión logística, pues se trata de una herramienta ideal cuando se quiere constatar si la ocurrencia de un determinado evento está influenciada por una serie de variables, como es el caso que nos ocupa. Así pues, tenemos una variable dependiente que es dicotómica y que distingue entre los usuarios de Internet que

emplean este medio para obtener información de páginas web de la Administración y los que no hacen este uso en concreto. Asimismo, se consideran un conjunto de variables independientes o explicativas que se detallan a continuación: sexo (hombre, mujer), edad (16-29, 30-44, 45-59, 60+), nivel de estudios (sin estudios/primarios, secundarios, universitarios), situación laboral (ocupado, parado, estudiante, labores del hogar, pensionista, otros), nacionalidad (española, extranjera, española y extranjera) y tamaño de hábitat (<10.000, 10.000-50.000, 50.000-100.000, +100.000 y capitales).

El método de inclusión de variables elegido es condicional hacia adelante, con el fin de obtener el modelo más parsimonioso. Todas las variables explicativas son categóricas y están codificadas en el mismo orden que aparece en el párrafo anterior, fijándose en todas la primera categoría de referencia. A continuación, pasamos a comentar los principales resultados que se han obtenido. La inclusión de variables en el modelo se ha realizado en seis pasos, luego todas las variables explicativas consideradas resultan ser significativas. Esto no quiere decir que todas las variables sean relevantes, pues la significatividad, como bien sabemos, depende del tamaño de la muestra y, en este caso, el contar con una muestra tan grande, hace que pequeñas diferencias se consideren significativas.

Una vez dicho esto, pasamos a analizar en qué sentido influyen las variables sociodemográficas que se han considerado en el uso de Internet para obtener información de la Administración. Para ello, atenderemos a las categorías que presentan diferencias significativas respecto a las fijadas de referencia y se interpretarán los coeficientes en términos de cocientes de ventajas.

TABLA 1
VARIABLES EN LA ECUACIÓN

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% para EXP(B)	
							Inferior	Superior
GEDAD			51,565	3	0,000			
GEDAD(1)	0,285	0,054	27,795	1	0,000	1,330	1,196	1,479
GEDAD(2)	0,218	0,063	11,940	1	0,001	1,244	1,099	1,408
GEDAD(3)	-0,388	0,131	8,725	1	0,003	0,679	0,525	0,878
NIVEST			558,238	2	0,000			
NIVEST(1)	0,956	0,096	98,952	1	0,000	2,602	2,155	3,141
NIVEST(2)	1,899	0,101	350,387	1	0,000	6,676	5,473	8,145
SITLAB			69,685	5	0,000			
SITLAB(1)	0,060	0,067	0,816	1	0,366	1,062	0,932	1,211
SITLAB(2)	-0,054	0,074	0,541	1	0,462	0,947	0,820	1,094
SITLAB(3)	-0,962	0,122	62,360	1	0,000	0,382	0,301	0,485
SITLAB(4)	-0,124	0,138	0,806	1	0,369	0,884	0,674	1,158
SITLAB(5)	-0,318	0,132	5,801	1	0,016	0,727	0,561	0,942
HÁBITATR			10,344	3	0,016			
HÁBITATR(1)	-0,050	0,062	0,658	1	0,417	0,951	0,842	1,074

TABLA 1
VARIABLES EN LA ECUACIÓN (CONT.)

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% para EXP(B)	
							Inferior	Superior
HÁBITATR(2)	0,126	0,081	2,416	1	0,120	1,134	0,968	1,329
HÁBITATR(3)	0,091	0,057	2,502	1	0,114	1,095	0,979	1,225
SEXO(1)	-0,136	0,042	10,523	1	0,001	0,873	0,804	0,947
NACIONALIDAD			52,854	2	0,000			
NACIONALIDAD(1)	-0,612	0,086	50,711	1	0,000	0,542	0,458	0,642
NACIONALIDAD(2)	0,190	0,160	1,406	1	0,236	1,209	0,884	1,653
Constante	-1,308	0,109	143,114	1	0,000	0,270		

Fuente: elaboración propia.

Empezando por la edad, hay que decir que todas las comparaciones con la categoría de referencia (16-29 años) son significativas. Las personas con una edad comprendida entre 30 y 44 años, presentan una ventaja³ de realizar este uso en concreto de Internet un 33% mayor que los más jóvenes. Si comparamos el grupo con una edad entre los 45 y 59 años con los más jóvenes, la ventaja de realizar este uso también es superior (un 24,4%). Si comparamos los mayores con los más jóvenes, la ventaja de utilizar Internet para el fin que nos ocupa se reduce un 32%. Así pues, las personas con una edad entre 30 y 59 años son los que más realizan este uso, seguidos por los más jóvenes. Las personas con más de 60 años son los que menos realizan este uso.

Atendiendo al nivel de estudios, se observan grandes diferencias. Los individuos con estudios secundarios tienen una ventaja de realizar este uso un 160% superior a la que tienen las personas sin estudios o con estudios primarios. Estas diferencias son mucho más pronunciadas cuando comparamos a los que tienen estudios universitarios con los que no tienen estudios o tienen estudios primarios, siendo la ventaja de los primeros cerca de siete veces la de los últimos. Luego podemos concluir que a mayor nivel de estudios, mayor es el uso que estamos contemplando.

Respecto a la situación laboral, tan sólo hay una comparación que es claramente significativa (hay otra que lo es al 5% pero no al 1%). Esta comparación a la que nos referimos es la de los que se dedican a labores del hogar con respecto a los ocupados, siendo la ventaja de uso de los primeros un 62% inferior a la de los segundos.

La variable tamaño de hábitat está en la frontera del límite considerado para la significatividad, es decir, es significativa al 5%, pero no lo es al 1%. Además, todas las comparaciones que se hacen respecto a la categoría de referencia no son significativas, luego se podría eliminar del modelo sin cambios en los indicadores de bondad.

³ Se define ventaja como la probabilidad de ocurrencia de un evento entre la probabilidad de no ocurrencia, es decir, $P/(1 - P)$. En este caso, la ventaja sería el cociente entre probabilidad de usar Internet para obtener información de páginas web de la Administración y la probabilidad de no hacer este uso.

Analizando las diferencias por sexo, se puede apreciar que las mujeres hacen un uso inferior de este tipo. Concretamente, la ventaja de uso de las mujeres es un 12,7% inferior a la de los hombres.

Por último, atendiendo a la nacionalidad de las personas, también se aprecia una comparación significativa. Nos referimos al uso en concreto que hacen los extranjeros frente a los españoles: la ventaja de uso de los primeros es aproximadamente un 45% inferior a la de los últimos.

Con respecto a la bondad de ajuste del modelo, SPSS muestra el test Chi-cuadrado y el test de razón de verosimilitudes. En ambos se puede constatar que el modelo no se ajusta bien a los datos (p-valores menores que 0,05 en ambos casos), pues las frecuencias esperadas obtenidas a partir del modelo difieren de las observadas.

BONDAD DE AJUSTE

	Chi-cuadrado	gl	Sig.
Pearson	1045,291	575	0,000
Desviación	1129,889	575	0,000

Otra medida sobre la bondad de ajuste son los diferentes pseudo R² que se muestran a continuación. Estos indicadores están basados en la verosimilitud del modelo y deben tomarse con precaución dado que ninguno de ellos explica la varianza de manera análoga al coeficiente R² de la regresión lineal. Lo que sí comparten con éste es que toman valores entre 0 y 1, más próximos a uno cuanto mejor es el ajuste. En el caso que nos ocupa, estos indicadores arrojan resultados discretos.

RESUMEN DEL MODELO

-2 log. de la verosimilitud	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
13743,066a	0,090	0,120

Terminando con las medidas sobre la bondad del ajuste, cabe decir que el porcentaje de casos correctamente clasificados asciende al 62,1% (para un punto de corte igual a 0,5), con una tasa de verdaderos negativos del 75,6%, y una tasa de verdaderos positivos del 47,3%. Esta medida, sin ser excelente, podemos considerarla suficiente.

En resumen, podemos decir que la mayoría de las variables consideradas (excepto hábitat) presentan diferencias significativas respecto al uso de Internet para obtener información de la Administración, no obstante, el modelo ajustado a partir de las mismas, no arroja excelentes predicciones. Luego podemos concluir que las variables sociodemográficas estudiadas a través del modelo de regresión logística influyen de forma significativa sobre este uso concreto de Internet. Esta influencia se hace sentir especialmente en las variables nivel de estudio y edad. Pese a ello, nuestro estudio no es concluyente en otro sentido. A saber, las

características sociodemográficas de los individuos no explican por sí solas el uso de los servicios digitales informativos que ofrecen las distintas Administraciones Públicas a través de Internet. En otras palabras, existen otras variables, que no son las contempladas en el modelo, y que afectan a la realización de esta actividad. Indagar en su identificación será una prioridad de nuestro trabajo futuro.

Sin embargo, para los objetivos de este trabajo, los resultados de nuestro estudio estadístico sí son concluyentes. Tal y como se planteó más arriba, la finalidad de este apartado analítico era comprobar, de forma más precisa, la influencia de las variables sociodemográficas sobre el uso de los servicios de e-administración. Mediante este apartado, podemos concluir que, entre ellas, existe una relación real y significativa. Igualmente, podemos decir que esta relación es especialmente fuerte entre el uso de los servicios informativos digitales de las Administraciones Públicas y las variables edad y nivel de estudios, de tal manera que a mayor edad y menor nivel de estudios menor uso de dichas opciones.

DISCUSIÓN TEÓRICA DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES PRINCIPALES. REFLEXIONES SOBRE LA IDEA DE VENTAJAS COMPETITIVAS DE LA E-ADMINISTRACIÓN

La e-administración es un servicio impulsado por las Administraciones nacionales, regionales y locales, por iniciativa del Gobierno europeo. Tal y como se ha mencionado más arriba, dicha iniciativa parte del convencimiento de que la digitalización de los servicios genera ventajas sustantivas para los ciudadanos. Para el cumplimiento de estos objetivos, los distintos Gobiernos han arbitrado un conjunto de medidas para garantizar la justicia y equidad del sistema. No ha sido nuestro objetivo hasta aquí poner en cuestión, evaluar y, muchos menos, criticar estas medidas. Consideramos que esta consideración debe ser hecha por especialistas en materias como el Derecho o las Ciencias de la Administración. Sin embargo, como sociólogos sí estamos capacitados para analizar este proceso de cambio institucional desde el punto de vista de los ciudadanos. Es decir, lejos de nuestro propósito está analizar la bondad de las leyes que regulan la implementación de las políticas de e-administración. Pero sí consideramos pertinente un estudio, como el presente, que trata de polemizar en torno a dos cuestiones.

En primer lugar, la e-administración pone en marcha servicios que, como reconocen los Gobiernos implicados y los especialistas en la materia, suponen ventajas de gran relevancia para los ciudadanos aunque, en sí mismas, no supongan un instrumento de innovación democrática. Estos beneficios están relacionados con la apertura, proximidad, transparencia o capacidad relacional de la Administración. En definitiva, una Administración que permita una mejor relación entre los ciudadanos y las instituciones que los representan. Estas ventajas redundan en la mejora del acceso y disfrute de servicios que son social, política y económicamente muy relevantes. Utilizando el lenguaje habitual en la literatura sobre la tercera brecha digital, diríamos que algunos de los servicios ofrecidos a través de la e-administración suponen ventajas competitivas para sus usuarios. En el apartado descriptivo, hemos visto cómo más de un 15% de la población usuaria de Internet utiliza la web de las distintas Administraciones Públicas para informarse sobre cuestiones de gran relevancia política, social

y económica como ayudas sociales, búsqueda de empleo o servicios de salud. Es decir, servicios que pueden mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y, lo que es más importante, recursos de naturaleza finita y, por ende, competitivos. El acceso a estos servicios, ya sea solamente para informarse sobre ellos o para optar a disfrutarlos, supone, así, una ventaja competitiva respecto a los ciudadanos que no pueden hacerlo. Por lo tanto, la e-administración no sólo mejora las condiciones de acceso a los servicios de la Administración, sino que al digitalizarlos, abre una nueva vía para optar a ellos. Es a esta circunstancia concreta a lo que nos referimos con el término «ventajas competitivas» asociadas al uso de Internet para la e-administración.

Sin embargo, y en segundo lugar, en nuestro estudio hemos realizado una «mirada sociológica» al uso ciudadano de estos servicios. No hemos comparado entre usuarios de Internet y no usuarios de Internet. Es decir, no hemos tratado de analizar este problema desde el ángulo de la primera o segunda brecha digital. Hemos planteado nuestro estudio empírico desde la perspectiva de la tercera brecha digital. Es decir, analizando las diferencias sociales entre los ciudadanos que utilizan Internet. Nuestro objetivo ha sido calibrar el impacto de las desigualdades sociales sobre los usuarios potenciales de los servicios de e-administración⁴.

En este análisis destacan dos circunstancias. En primer lugar, que el porcentaje de usuarios de e-administración no ha variado significativamente, al menos en los últimos seis años. Todo lo contrario de lo ocurrido con los servicios comerciales y de ocio. Este hecho es de gran relevancia para medir el éxito de las estrategias públicas de desarrollo de la sociedad de la información, en general, y de la implantación de la e-administración, en particular. Es decir, tras seis años, las iniciativas de las distintas instituciones públicas nacionales y regionales no han conseguido mejorar la penetración del uso de los servicios de e-administración en España. Mientras, estos servicios no han dejado de implantarse.

Sin embargo, lo más relevante para nuestro estudio es que existen importantes desigualdades sociales entre los usuarios de la e-administración en España. Estas desigualdades, tal y como refrendó nuestro estudio analítico, están muy relacionadas con cuestiones como el nivel de estudios que posee el ciudadano, su edad o la situación laboral en la que se encuentra.

Analizados estos dos elementos en conjunto, e-administración como un complejo de servicios públicos que ofrecen a los ciudadanos ventajas social, política o económicamente relevantes y las desigualdades sociales en el uso de dichos servicios⁵, podemos apreciar la relevancia de nuestro análisis. Mediante dicho análisis ponemos de manifiesto que el acceso y disfrute de servicios como los anteriormente señalados está siendo realizado en España por los ciudadanos mejor posicionados socioeconómicamente. En otras palabras, la aportación positiva de los servicios que ofrece la e-administración, puede estar redundando en mayor medida en el beneficio de ciudadanos con mayores recursos formativos y laborales. Otra de

⁴ Este planteamiento trata de evitar algunas de las críticas realizadas a la primera y segunda brechas digitales. Es decir, trata de limitar la crítica respecto al carácter coyuntural de las desigualdades digitales. Proponemos en este trabajo, si se quiere ver de esta forma, un entorno en el que sólo cuentan los internautas como si nos encontráramos en un estado de universalización del uso de esta tecnología. El objetivo es analizar las desigualdades y las ventajas que supone para algunos de los internautas el uso de servicios competitivamente ventajosos.

⁵ En este conjunto es también relevante volver a señalar que en los últimos años no ha variado sensiblemente el porcentaje de ciudadanos que hacen uso de la e-administración en España.

las inferencias posibles de nuestro estudio es que, pese al esfuerzo realizado por las distintas Administraciones, esta situación ha sido una constante a lo largo de los últimos seis años y, según la tendencia descrita en el Gráfico 1, no contamos con información que nos permita pensar que esta tendencia cambiará en los próximos años. El corolario de este argumento es claro, si las ventajas del uso de estos servicios redundan en mayor medida entre ciudadanos mejor posicionados y si se trata de una situación que se ha mantenido a lo largo de los últimos años, las desigualdades ya existentes en España por mor de variables como la educación podrían verse aumentadas.

Visto desde otro punto de vista, podríamos decir, apoyando la tesis de la tercera brecha digital, que la universalización del uso de Internet no tiene, necesariamente, por qué eliminar las desigualdades sociales que generan las tecnologías como Internet. En otras palabras, Internet es un espacio en el que se reproducen las desigualdades que caracterizan a un determinado territorio. Es una tecnología en la que se expresan los valores y relaciones hegemónicas en una sociedad. Mientras persistan estas desigualdades, Internet puede ser un medio en el que éstas se reproduzcan. Sin embargo, con nuestro estudio hemos tratado de ir un poco más allá. Desde nuestro punto de vista, Internet no sólo reproduce las desigualdades existentes, sino que como consecuencia de sus posibilidades y ventajas, expresadas en este caso concreto a través de las potencialidades de los servicios de la e-administración, puede extremarlas. Éste es, desde nuestro punto de vista, el principal riesgo de la brecha digital.

La influencia de la brecha digital sobre las prácticas de e-administración supone a su vez un problema para la propia idea de la democracia. La imposibilidad de garantizar el igual disfrute entre todos los ciudadanos de los servicios y ventajas que ofrece la Administración, puede significar un importante problema para conceptos políticamente claves como la igualdad política de oportunidades. No ponemos en duda el marco legal y normativo para el desarrollo de la e-administración. Sin embargo, consideramos que en el proceso de digitalización de los servicios públicos no se está atendiendo de forma tan prioritaria a las garantías democráticas y políticas implicadas en dicho desarrollo. Ésta es la razón por la que definimos la e-administración como un modelo de democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIMBER, B. (2000), «Measuring the gender gap on the Internet», *Social Science Quarterly*, 81(3): 868-876.
- BONFADELLI, H. (2002), «The Internet and knowledge gaps: A theoretical and empirical investigation», *European Journal of communication*, 17(1): 65-84.
- BUCY, E. (2000), «Social access to the Internet», *Harvard International Journal of Press Politics*, 5(1): 50-61.
- CASTAÑO, C. (2005), *Las mujeres y la tecnología de la información*, Alianza Editorial, Madrid.
- CERRILLO, A. (2008), *E-administración*, Editorial UOC, Barcelona.
- COLOMBO, C. (2007), *E-participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, Editorial UOC, Barcelona.

- COOPER, J. y K. WEAVER (2003), *Gender and computers: Understanding the digital divide*, Lawrence Erlbaum Associates.
- CRIADO, J. y M. RAMILO (2001), «E-administración: ¿un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI», *Revista vasca de administración pública*, 61: 11—43.
- (2003), «E-government in practice: an analysis of web site orientation to the citizens in Spanish municipalities», *International Journal of Public Sector Management*, 16(3): 191—218.
- DAHLBERG, L. (2001), «Democracy via cyberspace», *New media & society*, 3(2): 157-177.
- DE VERA, F. (2006), «Tipologías y modelos de democracia electrónica», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 2: 32-44.
- DIMAGGIO, P., E. HARGITTAI, W. NEUMAN y J. ROBINSON (2001), «Social implications of the Internet», *Annual Review of Sociology*, 27(1): 307-336.
- GUNKEL, D. (2003), «Second thoughts: toward a critique of the digital divide», *New media & society*, 5(4): 499-522.
- HAGEN, M. (1997), «A typology of electronic democracy», disponible en: http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm.
- (2000), «Digital Democracy and Political Systems», en Hacker, K. L. y Van Dijk (2000), *Digital Democracy*, Sage, Londres.
- HARGITTAI, E. (2002), «Differences in people's online skills», *First Monday* (revista on-line), 7(4).
- HOFFMAN, D., T. NOVAK y A. SCHLOSSER (2000), «The evolution of the digital divide: How gaps in Internet access may impact electronic commerce», *Journal of Computer-Mediated Communication*, 5(3): 1-55.
- NEGROPONTE, N. (1995), *El Mundo digital*, Ediciones B, Barcelona.
- NICHOLAS, K. (2003), «Geo-Policy Barriers and Rural Internet Access: The Regulatory Role in Constructing the Digital Divide», *The Information Society. An International Journal*, 19 (4): 221-239.
- NORRIS, P. (2001), *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCDE (2000), *Information and Technology Outlook*, OCDE, París.
- ROBLES, J. M. y Ó. MOLINA (2007), «La brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía», *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 13: 81-99.
- ROBLES, J. M. y S. DE MARCO (2010), «Las fronteras de la participación digital: el caso español», *Hologramática social*, en fase de publicación.
- (2011), «La participación digital y el comportamiento político de los usuarios de Internet. Un análisis descriptivo de la ideología de los internautas», *Papeles del CEIC*, en fase de publicación.
- ROBLES, J. M., C. TORRES y Ó. MOLINA (2010), «Las fuentes de las desigualdades tecnológicas en España. Un estudio sobre las nuevas formas de desigualdad social», *Sistema* 218: 3-22.

- ROOKSBY, E. y J. WECKERT (2007), *Information technology and social justice*, Information Science Publishing.
- SCHOLL, H. J. J. (2005), «The Dimensions of Business Process Change in Electronic Government», en Huang, W., Siau, K. y Wei KK (2005), *Electronic Government Strategies and Implementation*, Idea Group Publishing, Hershey, PA.
- SIDOROFF, T. y E. HYVÖNEN (2005), «Semantic e-government portals. A case study», en *Proceedings of the ISWC 2005 Workshop Semantic Web Case Studies and Best Practices for eBusiness* (SWCASE 2005).
- SUBIRATS, J. (2002), «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en H. C. Carou (ed.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*, Trotta: 89-111.
- VAN DIJK, J. y K. HACKER (2000), *Digital democracy: Issues of theory and practice*, Sage Pubns Ltd., London.
- (2003), «The digital divide as a complex and dynamic phenomenon», *The Information Society*, 19(4): 315-326.
- VAN DIJK, J. (2005), *The deepening divide: Inequality in the information society*, Sage Publications, Londres.
- WARSCHAUER, M. (2004), *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*, The MIT Press, Londres.

Recibido: 02/03/2010

Aceptado: 10/06/2010