BRECHAS DIGITALES: ACCESO GARANTIZADO Y EQUITATIVO A INTERNET

NEREA LUIS MINGUEZA
Carlos Victoria Lanzón - Consultor especializado en políticas públicas y profesor asociado (Universidad Complutense de Madrid)

Vivimos en un mundo en el que es bastante improbable no llevar un teléfono móvil en el bolsillo que, además, seguramente disponga de una conexión a Internet a una velocidad aceptable. En concreto, según la última Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística, publicada en 2024, el teléfono móvil está presente en el 99,5% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años, mientras que el 95,8% de la población de esa franja de edad usó Internet en los tres últimos meses.

Sin embargo, al mismo tiempo que esto sucede, somos plenamente conscientes de que en, determinados lugares de nuestra geografía, no es posible disponer de una buena conectividad; que hay colectivos que tienen graves dificultades para usar las TIC, por diversos motivos; o que, si miramos con más detalle las actividades realizadas por Internet, ese porcentaje casi unánime de la población que lo de manera genérica baja al 50% si nos centramos en aquellas actividades relacionadas con la educación y a poco más del 20% si lo hacemos en las de participación política y social.

Todos estos ejemplos son manifestaciones concretas de una forma de desigualdad (la denominada "brecha digital") que, pese a los avances logrados en los últimos años, continúa siendo un fenómeno relevante y persistente y, por tanto, es una prioridad de política pública, especialmente en un contexto de transformación digital acelerada como el actual. Por ello, son numerosas las iniciativas, normas, planes estratégicos y programas, tanto a nivel internacional, como europeo y nacional, así como también a nivel autonómico y local, dirigidas a cerrar estas brechas. Entre ellas destacan, a nivel europeo, los fondos NextGenerationEU (que tienen entre sus prioridades, de manera explícita, la transformación digital) o, a nivel nacional, la agenda España Digital y los distintos planes y estrategias específicas como el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales, el Plan Nacional de Competencias Digitales o el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas.

En este contexto se enmarca la Carta de Derechos Digitales, publicada en 2021, que recoge, entre otros, una serie de derechos de igualdad entre los que destaca el de acceso a internet. Así, con la salvaguarda de que se hará "en las

condiciones establecidas en la normativa europea y nacional sobre el servicio universal de comunicaciones electrónicas", se establece que "se promoverá el acceso universal, asequible, de calidad y no discriminatorio a Internet para toda la población". En particular, se recoge que

> Los poderes públicos podrán impulsar, dentro del orden constitucional de atribución de competencias, políticas dirigidas a garantizar el acceso efectivo de todas las personas a los servicios y oportunidades que ofrecen los entornos digitales en cualquiera de sus dimensiones, garantizarán el derecho a la no exclusión digital y combatirán las brechas digitales en todas sus manifestaciones, atendiendo particularmente a la brecha territorial, así como a las brechas de género, económica, de edad y de discapacidad.

Esto es especialmente relevante, en la medida en la que, para que se garantice el acceso o el derecho a la no exclusión digital, deberán ser los poderes públicos quienes impulsen las políticas públicas que hagan efectivos estos derechos. Además, se perfilan de manera explícita los principales factores que, como se verá, afectan a las brechas digitales: el territorio, el género, la situación socioeconómica, la edad o la discapacidad. Por otro lado, la Carta establece, respecto a las brechas de acceso al entorno digital, que "se fomentará y facilitará el acceso de todos los colectivos a los entornos digitales y su uso y la capacitación para el mismo", también a través de la promoción de políticas públicas específicas.

Antes de preguntarnos cuáles deberían ser estas políticas públicas, surge una pregunta todavía no respondida (aunque ya perfilada): ¿qué son las brechas digitales? A lo que podríamos añadir: ¿y por qué en plural? El concepto de brecha digital no ha tenido una definición única, sino que ha venido evolucionando con el tiempo y el con el desarrollo de la propia tecnología. Así, en la década los 90 del siglo pasado, hacía referencia, fundamentalmente, a la diferencia entre quienes tenían acceso a nuevas tecnologías y quienes no. Posteriormente, en la década de los 2000, la OCDE definió la brecha digital como la que surge "entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto tanto a sus oportunidades de acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como a su uso de Internet para una amplia variedad de actividades". Se observa una evolución paralela a la de la propia tecnología: de la falta de acceso a la tecnología en sí misma, se va transitando hacia el nivel de uso de internet.

Más recientemente, el concepto ha pasado a centrarse específicamente en la dicotomía de tener o no tener acceso a internet: de hecho, la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo) ha pasado de considerar "no poder permitirse

disponer de teléfono" como carencia en la definición del riesgo de pobreza o exclusión social a considerar "no poder permitirse conexión a internet", una vez contrastada su poca utilidad para explicar situaciones de privaciones materiales.

Actualmente, se considera no una brecha digital única, sino tres niveles de brecha digital, a los que se añade el concepto de "desigualdades digitales". Así, la literatura distingue entre:

- **Brecha de acceso (o brecha de oferta).** Centrada en las diferencias en la disponibilidad y asequibilidad de la conectividad en sí misma y los dispositivos y considerada como el primer nivel de brecha digital. Este nivel refleja, por ejemplo, quién puede conectarse a internet y con qué calidad de conexión, y en él son muy relevantes los condicionantes territoriales y socioeconómicos.
- **Brecha de habilidades.** Coincidiendo con el aumento del número de personas con acceso a las tecnologías digitales, se fue haciendo más relevante la capacidad de estas para usarlas: el enfoque se desplazó hacia las competencias digitales. La lógica de este segundo nivel de la brecha digital apunta a que aquellas personas con niveles más bajos de habilidades digitales ven obstaculizado el aprovechamiento del uso de internet y de otras tecnologías digitales para obtener beneficios personales o profesionales.
- **Brecha de resultados.** Finalmente, un tercer nivel de la brecha digital, propuesto en la literatura más reciente, se centra en las diferencias en los beneficios o resultados (económicos, sociales, políticos…) obtenidos del uso de la tecnología. Incluso en situaciones en las que las brechas de acceso y competencias tienden a cerrarse, ciertos colectivos podrían no lograr convertir la digitalización en mejoras de su bienestar (por ejemplo, en ingresos, educación, calidad de vida…), no solo perpetuando, sino incluso ampliando desigualdades ya existentes.

Como se observa, la brecha digital es multidimensional (por lo que tiene sentido hablar de ella en plural) y su definición ha venido evolucionando en el tiempo. Además, en los distintos niveles se hacen evidentes de manera explícita determinados factores (como se ha comentado, recogidos en la Carta de Derechos Digitales) que afectan a las brechas digitales. Así, por ejemplo, la localización geográfica es un determinante fundamental de la brecha de acceso, mientras que el nivel de renta, el nivel educativo o la edad lo son de la brecha de habilidades.

Además, los factores se interrelacionan. Por ejemplo, el nivel de renta y el nivel educativo tienen bien documentada una estrecha relación positiva. Por otro lado, si bien cuando pensamos en la edad como determinante de la brecha digital es probable que pensemos en las personas mayores (con dificultades,

en muchos casos, para usar internet o para gestionar aplicaciones de servicios públicos o privados), en el caso de las personas jóvenes, consideradas de forma generacional como "nativas digitales", el nivel socioeconómico condiciona de manera muy relevante la existencia de brechas de habilidades o de resultados, lo que ha llevado a hablar del "mito" del nativo digital, para señalar que el hecho de haber nacido en un contexto de acceso generalizado a internet y a dispositivos no garantiza necesariamente un elevado nivel de competencias digitales o unos resultados determinados de su uso.

Otros factores importantes son el género (con consecuencias muy relevantes en términos de segregación horizontal en el mercado de trabajo, derivada de la menor presencia, en términos generales, de mujeres en ciclos formativos y carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) o la discapacidad, que impacta de manera evidente en las brechas de acceso o resultados.

Una vez definido el concepto y analizados los factores que afectan a los distintos niveles de brecha digital, es importante conocer tanto sus causas como sus consecuencias. Las primeras se han dividido, de manera general, entre el lado de la oferta y el de la demanda. Por el lado de la oferta, tendríamos la falta o insuficiencia en el despliegue de redes, la baja calidad de la provisión o la falta de cobertura: tanto si la infraestructura es baja o nula como si, existiendo, no es de calidad suficiente, nos encontraríamos con brechas de acceso. También existirían brechas de acceso (a dispositivos, en este caso), si estos no fueran asequibles, accesibles o tuvieran una baja (o nula) usabilidad.

Por el lado de la demanda, algunas de las causas son precisamente factores que ya hemos visto que reflejan o exacerban las brechas sociales tradicionales, como la edad o el nivel educativo, mientras que otras se derivan o se ven fuertemente condicionadas por estas. Así, la falta de interés o de motivación, una baja confianza, la carencia de medios técnicos, una baja autonomía de uso, o la falta de redes de apoyo social o de experiencia se encuentran en la intersección de factores como la edad, la renta o el nivel educativo.

Esta interdependencia genera lo que se ha venido a llamar el "círculo vicioso digital", en el que la falta de acceso (o el acceso limitado) a TIC conlleva un acceso limitado a un conjunto de capitales (tanto económicos, como sociales y/o culturales), que a su vez condicionan y limitan el acceso a TIC digitales, provocando, de nuevo, que el ciclo se inicie nuevamente y que no solo se mantengan, sino que se acentúen, las desigualdades ya existentes o, incluso, que se generen otras nuevas.

Todo ello tiene como consecuencia un impacto negativo en determinados resultados y variables, que van desde las condiciones socioeconómicas (imposibilidad de acceso a determinados puestos de trabajo o al teletrabajo u otras opciones de flexibilidad laboral, así como exclusión social y política) a la

educación (mayor dificultad para iniciar y seguir la formación en línea o para iniciar procesos de recualificación profesional o adaptación al cambio tecnológico), el acceso a servicios esenciales (como la banca, con el riesgo de exclusión financiera, o los servicios públicos a través de medios digitales) o la salud.

Por tanto, y con el fin de evitar que estas brechas persistan, se agraven y perpetúen o aumenten las desigualdades ya existentes (o generen nuevas formas de desigualdad), los poderes públicos deben impulsar políticas dirigidas a garantizar un acceso real y equitativo a internet y a las tecnologías digitales. Sin embargo, esto no es solo una responsabilidad del sector público, sino que debe venir acompañado de actuaciones por parte del sector privado y de la sociedad civil.

Entre los principales retos a los que nos enfrentamos se encuentra la falta de cobertura de banda ancha y la necesidad de acelerar el despliegue de redes en zonas desatendidas, garantizando el acceso a internet para todos, independientemente del territorio de residencia; la falta de motivación y el bajo nivel de competencias digitales, para cerrar las brechas de habilidades y resultados; y la falta de accesibilidad a los servicios digitales, facilitando su usabilidad para evitar que factores como la edad, el nivel educativo, el nivel socioeconómico o la discapacidad sean una barrera que impida obtener los mejores resultados posibles.

Para ello, se deberán movilizar los recursos financieros necesarios (más allá del estímulo que han representado los Fondos Europeos) y estimular la colaboración entre agentes relevantes. En particular, es imprescindible lograr una colaboración público-privada que permita, por ejemplo, terminar de cerrar el primer nivel de la brecha digital, generando incentivos para facilitar el despliegue de redes en zonas desatendidas. En cualquier caso, no es el único ámbito en el que la colaboración entre la Administración y el sector privado es necesaria: para lograr la adecuada recualificación profesional en aquellos sectores o puestos de trabajo más impactados por la digitalización, los poderes públicos y las empresas deben aprovechar las capacidades mutuas y las sinergias que se generan entre ellas.

Por otro lado, debemos ser capaces de diseñar servicios digitales usables, no solo aquellos relacionados con la Administración electrónica, sino también los educativos, sanitarios o financieros, que eviten la exclusión digital en sus distintas formas. Finalmente, desde el plano educativo, debemos poner mayor énfasis en la adquisición de competencias digitales en los currículos escolares (y en la formación a lo largo de la vida) y promover la colaboración para crear programas dirigidos al estudiantado más desfavorecido. Estas intervenciones, además, contribuirán a reducir las brechas de género en la educación y en el mercado laboral y a facilitar los procesos de formación en el trabajo. Como

herramienta de apoyo, debemos aprovechar el desarrollo de marcos de competencias digitales para la ciudadanía (en el caso de las habilidades digitales generales) y continuar desarrollando marcos específicos para la formación y el mercado de trabajo, más específicos y centrados en tecnologías digitales de frontera y perfiles profesionales técnicos.

La revolución digital, con sus efectos sobre la productividad y el bienestar, debe ser gestionada de manera que nadie quede atrás. Frente a un escenario en el que las desigualdades existentes se perpetúen o se agraven, es imprescindible que todos los agentes colaboren, en sus respectivos ámbitos de actuación, para lograr cerrar las brechas digitales, tanto de acceso como de habilidades o de resultados. Solo así podremos aprovechar, de manera equitativa, todos los beneficios que ofrece la tecnología.

Artículo financiado por la UE-NextGenerationEU. Sin embargo, los puntos de vista y las opiniones expresadas son únicamente los del autor o autores y no reflejan necesariamente los de la UE o la Comisión Europea. Ni la UE ni la Comisión Europea pueden ser consideradas responsables de las mismas.