



EXCELENCIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-EGOV

Operating Unit on Policy-Driven
Electronic Governance

Inclusión digital

Mejorar la prestación de servicios de seguridad social

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Este informe fue elaborado conjuntamente por la Dependencia Operacional de la Universidad de las Naciones Unidas sobre la Gobernanza Electrónica con Orientación Normativa (UNU-EGOV) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS o de la UNU sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS y la UNU declinan toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

Esta publicación se difunde bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObra Derivada 4.0 Unported (CC BY-NC-ND 4.0).

Las opiniones expresadas en el presente documento no reflejan necesariamente las de la UNU o de la AISS, o de sus organizaciones miembros.

El informe está disponible en formato electrónico: www.issa.int.

También publicado en alemán, francés e inglés.

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2022

Inclusión digital

**Mejorar la prestación de servicios
de seguridad social**

**Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra, 2022**

Índice

1. Contexto: Prestación de servicios, tecnología e inclusión	1
1.1. Transformación digital	1
1.2. Importancia de la inclusión digital	1
1.3. Enfoque analítico	3
2. Factores en juego: La inclusión digital y la seguridad social	5
2.1. Canales de acceso	5
2.2. Grupos de beneficiarios y su tendencia a utilizar los servicios de seguridad social en línea	6
2.3. Principales desafíos para los beneficiarios y las organizaciones de seguridad social en materia de inclusión digital	12
3. Situación actual de la inclusión digital en la seguridad social	13
3.1. Acceso	14
3.2. Capacidades y competencias	23
3.3. Entorno propicio	33
4. Recomendaciones	48
Referencias	53
Lista de siglas y acrónimos	60
Agradecimientos	61

1. Contexto: Prestación de servicios, tecnología e inclusión

1.1. Transformación digital

La sociedad, incluido el sector público y la seguridad social, se encuentra en plena transformación digital. Desde hace tres decenios, asistimos a la evolución de nuestra actual sociedad infoindustrial hacia una sociedad digital. Esta tendencia se ha visto acelerada por la pandemia mundial de COVID 19. La transformación digital de la creación y la prestación de servicios entraña el uso de nuevas tecnologías y conceptos, así como de nuevas formas de organización y producción de valor. La seguridad social no es una excepción.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030 de las Naciones Unidas [58] constituyen un llamamiento universal a la acción. Su propósito general es acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad en 2030. Velar por el acceso equitativo y la inclusión de todas las comunidades en una sociedad cada vez más digitalizada es uno de los temas transversales más importantes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el ámbito de la seguridad social, lograr la plena inclusión es un objetivo primordial que exige no dejar a nadie atrás en un momento en que la prestación de servicios está cada vez más digitalizada. La finalidad de la seguridad social es, ante todo, ayudar a los miembros de la sociedad que lo necesiten y apoyar a todas las personas, con independencia de su edad, género, nivel de estudios, lengua materna, cultura, religión u otras preferencias sociales. En este sentido, es fundamental que las tecnologías que están transformando la sociedad y la prestación de servicios vayan de la mano de la inclusión digital.

Hay cuatro dimensiones interconectadas que influyen en la inclusión digital [19, 64]:

- el acceso a la electricidad, a Internet y a los dispositivos, así como la calidad de dicho acceso;
- la alfabetización tradicional, así como los conocimientos y las competencias digitales;
- unas condiciones propicias, como la asequibilidad, la comunicación, el diseño, la identificación, la inclusión financiera, la confianza y la seguridad; y
- el uso de la oferta de servicios en línea para medir realmente la creación de valor y la inclusión digital de las comunidades marginadas.

1.2. Importancia de la inclusión digital

Un poco más de la mitad de la población mundial utiliza Internet de forma habitual [98]. Si bien este dato es ciertamente positivo, no hay que olvidar a los otros 3 500 millones de personas que todavía no tienen acceso a Internet o no pueden utilizarlo [38]. Se calcula que entre 750 y 780 millones de personas no disponen de acceso a la electricidad necesaria para encender una bombilla, ni mucho menos para cargar un teléfono móvil, enchufar una computadora o alimentar un enrutador de acceso a Internet [2, 101]. La fiabilidad en el acceso sigue siendo uno de los principales problemas a los que se enfrentan los 3 500 millones de personas que todavía no cuentan con un acceso seguro a Internet [70]. Aunque se han logrado avances, unos 1 700 millones de personas siguen sin estar bancarizadas, lo que significa que no pueden beneficiarse del comercio en línea ni recibir prestaciones o pagos no monetarios [25]. En

la misma línea, aproximadamente 1 000 millones de personas no tienen documentos para demostrar su existencia jurídica [91] –y mucho menos la posibilidad de hacerlo de manera digital– cuando solicitan prestaciones públicas o intentan abrir una cuenta bancaria o comprar una simple suscripción de telefonía móvil de prepago.

Sobre la base de las revoluciones industriales del pasado que alteraron las estructuras sociales, la actual transformación digital está cambiando los hábitos de vida de las personas y acentuando ciertos patrones existentes. Mientras que algunos de estos patrones son positivos, como la mejora del acceso a los servicios en zonas remotas, otros son negativos, como la exclusión debida a la falta de competencias digitales y a un acceso a Internet limitado o inasequible. Es evidente que muchos de los procesos, los comportamientos, y las estructuras organizativas de la sociedad, así como de los sectores público y privado, también están cambiando, a pesar de que sus diferencias son notorias, especialmente en lo que respecta al ritmo de los cambios tecnológicos. Estos cambios profundos e interconectados desembocan en una transformación radical de los principios básicos de las interacciones y de la convivencia social.

1.2.1. Dualidad de la transformación digital

A medida que la revolución digital se acelera, trae aparejada una mayor conciencia de las interdependencias existentes y del riesgo de que se produzca una mayor fragmentación. Pese al aumento de las oportunidades, las desigualdades en el acceso y el uso de la infraestructura y las herramientas digitales son cada vez mayores. La pandemia de COVID-19 ha acelerado el ritmo del cambio y ha exacerbado las diferencias existentes [13, 33]. En consecuencia, el mundo tiene la responsabilidad colectiva de maximizar los efectos positivos de la transformación digital y, al mismo tiempo, de gestionar y mitigar sus efectos negativos.

Si no se abordan los efectos negativos de la transformación digital, quienes ya están marginados corren el riesgo real de sufrir una mayor exclusión. Esto es particularmente cierto en el caso de los hogares vulnerables o de bajos ingresos de todo el mundo, de aquellos en países de renta baja, por ejemplo, los pequeños Estados insulares del Caribe y el Pacífico, y también en los países de renta media de África, las Américas, Asia y Oriente Medio, especialmente después de la pandemia de COVID-19 y ante el aumento de los precios del combustible y los alimentos [50, 51, 77]. Si las iniciativas para mejorar la inclusión digital no prosperan, comunidades enteras –e incluso países– no podrán aprovechar todas las ventajas que ofrecen la tecnología y la digitalización. De hecho, se pueden observar indicios de que las vías tradicionales hacia el desarrollo económico se están cerrando, en particular en las economías emergentes. Esto se suma a los diversos retos derivados de los cambios que la tecnología provoca en las comunidades.

1.2.2. Definición de inclusión digital

Desde mediados del decenio de 1990, la desigualdad en el acceso a los contenidos y servicios en línea ha sido objeto de debate en los círculos políticos, sociales, económicos y académicos [42]. La expresión “inclusión digital” abarca la inclusión financiera, social y política. A menudo se hace referencia a la igualdad y la equidad en relación con el acceso a los servicios gubernamentales, como la seguridad social, la atención de salud, la educación, el trabajo y el empleo, así como a los servicios privados, e incluso a la adopción de decisiones y la influencia en las esferas políticas. Así pues, la inclusión digital es la antítesis de la exclusión digital.

A diferencia de lo que ocurre con términos de uso común como “brecha digital” y “alfabetización digital”, el término “inclusión digital” aún no está plenamente acuñado [42]. Los excluidos digitalmente son

aquellas personas o comunidades que, en un contexto determinado, están sometidas a la marginación o la desigualdad con respecto a la infraestructura digital y a las herramientas de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), incluida la falta de acceso. A menudo, esta exclusión es una consecuencia de la ubicación, la edad, el género, las competencias, la asequibilidad, o una combinación de estos factores [19].

Se entiende por “brecha digital” la desigualdad entre quienes tienen acceso a las infraestructuras y los dispositivos digitales y quienes carecen de dicho acceso. Al igual que la inclusión digital, la brecha digital está muy relacionada con la edad, el género, el idioma, la situación socioeconómica, la asequibilidad, la ubicación geográfica y otros factores [19, 38, 95].

En comparación, la “alfabetización digital” se define como la capacidad y las competencias necesarias para acceder y utilizar los dispositivos y los contenidos digitales con confianza, seguridad y eficacia [103, 18]. Esto incluye una comprensión básica del hardware y el software necesarios para utilizar la tecnología de manera eficaz. Uno de los prerrequisitos indispensables de la alfabetización digital es el conocimiento del lenguaje en el que están disponibles los contenidos, es decir, las competencias de lectura, escritura y matemáticas. Asimismo, son igualmente importantes las habilidades de análisis crítico que permiten a una persona tanto navegar por los contenidos digitales como detectar y comprender el engaño digital, la manipulación emocional y la ciberdelincuencia [19].

Al conjugar ambos requisitos de acceso y alfabetización digital, el concepto de inclusión digital engloba las cuestiones relativas a la brecha digital y a la alfabetización digital. En el contexto de la seguridad social, en este informe se define la “inclusión digital” como la eliminación de la brecha digital al garantizar un acceso efectivo a los dispositivos y los contenidos digitales, junto con la capacidad y las competencias necesarias para utilizarlos con confianza, seguridad y eficacia.

La importancia de la inclusión digital sigue aumentando a medida que la tecnología se convierte en un componente fundamental de la vida moderna, especialmente a raíz de la pandemia de COVID-19 y de los cambios socioeconómicos y de comportamiento resultantes. La presencia y el uso de las tecnologías repercuten en el modo en que las personas participan en la sociedad; asimismo, influyen de forma decisiva en el acceso a servicios gubernamentales, como la seguridad social, los servicios de salud, la educación, el empleo, la participación ciudadana y la socialización.

En resumen, los avances tecnológicos traen consigo cambios y transformaciones. Existe una responsabilidad colectiva de actuar en consecuencia para maximizar los efectos positivos y atenuar cualquier efecto negativo. Los políticos y las instancias normativas y decisorias de los sectores público y privado deben predicar con el ejemplo y establecer mediciones de los progresos, poner en marcha las estrategias e iniciativas pertinentes y, al mismo tiempo, priorizar el suministro de los recursos necesarios para aumentar la inclusión digital de las comunidades marginadas.

1.3. Enfoque analítico

A la luz del ritmo cada vez más vertiginoso de la transformación digital, el riesgo de exclusión digital es real y exige una respuesta tanto individual como colectiva. Como declaró el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, es necesario “... un debate urgente y abierto entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, entre otros, sobre cómo avanzar juntos de forma segura en la era de la interdependencia digital” [27].

Al objeto de contribuir a ese diálogo tan necesario, en el presente informe se aborda la inclusión digital en el contexto de la seguridad social. En particular, se presta atención al modo en que factores como el acceso a la tecnología y a Internet, las competencias y un entorno propicio repercuten en las organizaciones de seguridad social y en sus diversos beneficiarios. La comunicación y el diseño constituyen áreas de interés secundarias, ya que la AISS ya ha abordado estos aspectos en las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza*, las *Directrices de la AISS sobre la Calidad de los Servicios*, las *Directrices de la AISS sobre la Comunicación de las Administraciones de Seguridad Social* y las *Directrices de la AISS sobre las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*.

El informe se basa en las experiencias pasadas y actuales del sector público —en particular la seguridad social— y sus buenas prácticas a este respecto. Entre las fuentes utilizadas se encuentran informes nacionales e internacionales, e investigaciones académicas. En el transcurso del estudio, se analizaron los resultados provisionales en una serie de cuatro webinarios de la AISS, que se celebraron entre marzo y mayo de 2021. Cada webinar contó de media con la participación de entre 100 y 130 proveedores de seguridad social que representaban a entre 65 y 70 países diferentes (de 101 países y territorios). Los webinarios se celebraron en español, francés e inglés, y se ofrecieron servicios de interpretación simultánea. La función de chat se utilizó de forma activa para que los participantes plantearan preguntas, formularan observaciones o expresaran su opinión sobre los temas de debate.

Por otra parte, en el análisis se integran los datos empíricos recogidos mediante las encuestas realizadas durante los webinarios (encuestas en directo a través de Zoom) y de una amplia encuesta (40 preguntas) en línea dirigida a las organizaciones de seguridad social. Dicha encuesta se envió el 12 de abril de 2021 a todos los participantes inscritos en la serie de webinarios sobre la inclusión digital; el 18 de abril de 2021 se envió un correo electrónico de recordatorio y las respuestas se recogieron hasta el 28 de abril de 2021. Mediante una serie de preguntas, se pidió a los encuestados que aportaran información acerca de sus beneficiarios, las experiencias y los desafíos a los que se enfrentaban, así como sobre el uso de las tecnologías de la información en la creación y prestación de servicios de seguridad social. En total, se recibieron 138 encuestas completadas por los representantes de 74 organizaciones de seguridad social pertenecientes a 64 países o territorios. Las preguntas de las encuestas de los webinarios y de la encuesta principal, más extensa, se armonizaron para que fueran complementarias y ayudaran a validar los resultados. Con el objetivo de enriquecer el debate y el presente informe, los resultados de las encuestas realizadas en el marco de los webinarios se analizaron durante los mismos. Todas las encuestas, tanto las de los webinarios como la encuesta principal, estuvieron disponibles en español, francés e inglés para facilitar su acceso y fomentar la participación. A los efectos de este informe, se recogieron y analizaron datos cuantitativos y cualitativos.

En este informe, la AISS y la UNU-EGOV ponen de manifiesto las principales áreas de interés que deben abordarse para lograr la inclusión digital en la seguridad social. Con el fin de respaldar este objetivo, se ofrece una serie de recomendaciones (véase la sección 4). Cuando es posible y pertinente, las acciones de asesoramiento previstas se acompañan de actividades al respecto. Las organizaciones de seguridad social pueden aplicar estas recomendaciones para orientar eficazmente su labor en pro de la mejora de la inclusión digital y de la igualdad entre su principal grupo destinatario de usuarios y beneficiarios de los servicios, incluidos los grupos tradicionalmente marginados. El objetivo de las recomendaciones es respaldar los esfuerzos mundiales, nacionales y subnacionales para facilitar un mayor grado de inclusión digital en las distintas áreas de la seguridad social y entre los distintos grupos de beneficiarios. Asimismo, las recomendaciones tienen por objeto ayudar a los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones, tanto a nivel estratégico como operativo. Este informe se ha elaborado a partir de una rigurosa investigación documental, junto con el análisis de documentos de políticas y estrategias internacionales y nacionales.

El presente informe está estructurado en cuatro capítulos, de los cuales este primero se dedica a la presentación del contexto general. En el segundo se definen los “factores en juego” en relación con la inclusión digital y la seguridad social. En el tercero se analiza la situación en lo que respecta a tres temas clave: i) el acceso; ii) las capacidades y las competencias; y iii) el entorno propicio. En cada una de estas secciones se describen los principales desafíos en lo referente a la prestación de servicios y la seguridad social, y se ofrecen ejemplos de buenas prácticas que dan cuenta de actuaciones eficaces para hacer frente a los principales desafíos en materia de inclusión digital y de seguridad social. Por último, en el cuarto capítulo se presenta un conjunto de recomendaciones clave y actividades conexas, relacionadas con la inclusión digital, que deberían tener en cuenta las organizaciones de seguridad social. En ese capítulo final también se presenta una visión general de las actividades que se proponen a la AISS y la UNU EGOV como siguiente paso a este respecto.

2. Factores en juego: La inclusión digital y la seguridad social

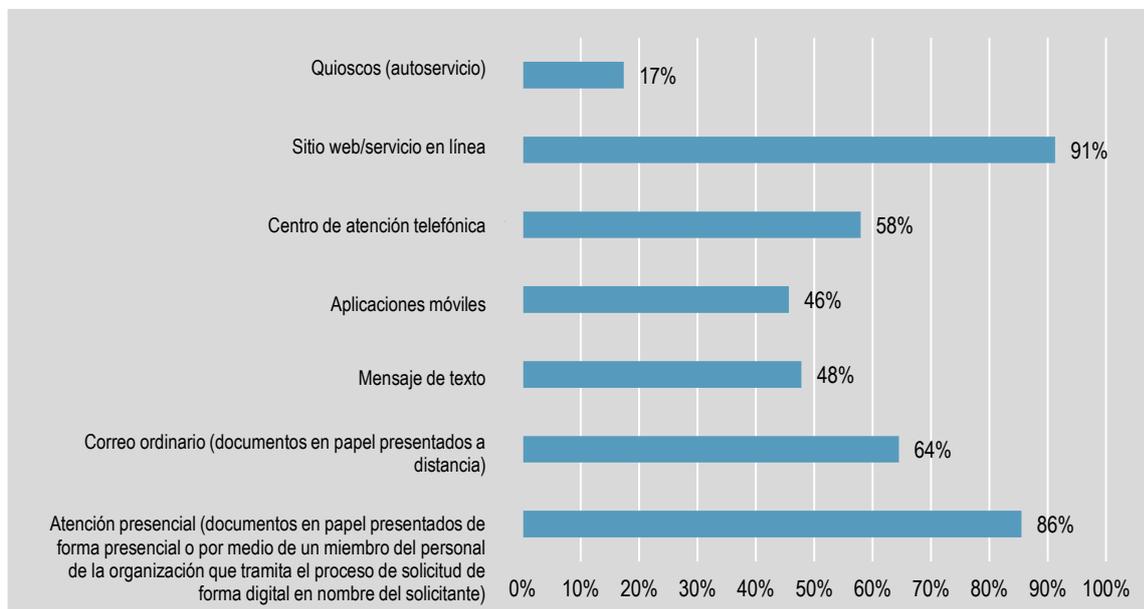
Al objeto de establecer el contexto, en el capítulo 1 se han esbozado las oportunidades y los riesgos asociados a la transformación digital de la prestación de servicios y de la sociedad, pero ¿cuál es la situación actual de la inclusión digital con respecto a la seguridad social?

2.1. Canales de acceso

La mayor parte de las organizaciones de seguridad social encuestadas utilizan diferentes canales para brindar acceso a su oferta de servicios. De las instituciones que respondieron a las encuestas, el 91 por ciento dispone de sitio web y ofrece servicios en línea, mientras que el 86 por ciento usan formularios en papel y centros de servicios presenciales (véase el gráfico 1). Esta situación también se refleja en el hecho de que el 64 por ciento de las instituciones sigue aceptando cartas y formularios de solicitud enviados por correo ordinario. Sorprendentemente, tan solo el 58 por ciento de las instituciones cuenta con centros de atención telefónica, pese a que han demostrado ser un canal de servicio sumamente eficaz y eficiente, tanto antes como durante la pandemia. Casi la mitad de las instituciones, concretamente el 48 por ciento, emplean diversas modalidades de mensajes de texto para comunicarse con los beneficiarios. Asimismo, un número menor de instituciones, el 46 por ciento, dispone de soluciones basadas en aplicaciones móviles, que a menudo incluyen notificaciones. Los menos comunes, con un 17 por ciento, son los quioscos de autoservicio, aunque es probable que esto se deba a que el resto de soluciones tecnológicas son menos costosas y más flexibles.

En resumen, si bien las instituciones de todo el mundo encargadas de la prestación y la gestión de los servicios de seguridad social ofrecen servicios en línea, dicha oferta sigue siendo limitada por diversas razones y el acceso a los servicios electrónicos por parte de los beneficiarios todavía es desigual. Así pues, si la disponibilidad (o la oferta) de contenidos en línea y servicios electrónicos transaccionales no es el principal desafío al que se enfrentan las organizaciones de seguridad social ni el motivo de la exclusión digital de los beneficiarios, entonces ¿cuál es? ¿Cuáles son los obstáculos que impiden un mayor uso de los servicios de seguridad social en línea? Y, a día de hoy, ¿quiénes son los grupos de beneficiarios más propensos a utilizar los servicios de seguridad social en línea?

Gráfico 1. *Canales de prestación de servicios que utilizan las organizaciones de seguridad social (en porcentaje).*



Note: N = 138. Pregunta de la encuesta “¿A través de qué canales se ofrecen los servicios?”, con la opción de seleccionar todas las respuestas que fueran pertinentes.

2.2. Grupos de beneficiarios y su tendencia a utilizar los servicios de seguridad social en línea

Si bien la atención se centra en el uso de los servicios de seguridad social en línea, para ello es necesario que los usuarios estén cubiertos. La cobertura de seguridad social indica si un trabajador está afiliado a un régimen de seguridad social asociado a su puesto de trabajo [37], es decir, si la entidad o la persona cotizan a un régimen o reciben prestaciones. Las instituciones participantes en la encuesta indicaron que existen tres grandes categorías de beneficiarios (véase el gráfico 2): habituales, no habituales (o esporádicos) y no afiliados. El primer grupo está formado por los beneficiarios “habituales”, es decir, los empleadores, las distintas categorías de trabajadores y otros profesionales, en particular, quienes trabajan en el sector formal. Estos beneficiarios están afiliados a la seguridad social y utilizan sus servicios de forma habitual para pagar las cotizaciones y recibir prestaciones; son también el grupo con mayor tendencia a utilizar la oferta de servicios en línea. Por lo general, los beneficiarios habituales se encuentran en edad de trabajar y, por lo tanto, tienen una edad superior a la de graduación escolar (es decir, son mayores de 15 años, a menudo mayores de 18 años) e inferior a la de jubilación (es decir, son menores de 60 o 65 años). El segundo grupo, los beneficiarios no habituales, está formado por los ciudadanos o residentes (en lo sucesivo se utilizará el término “ciudadano” para referirse a ambos indistintamente) que interactúan con las instituciones para obtener diversos tipos de servicios de manera esporádica y es menos probable que lo hagan en línea. El tercer grupo está formado por los beneficiarios no afiliados y varía en función del contexto; a menudo comprende a aquellas personas que trabajan en la economía del trabajo esporádico o en el sector informal y, por lo tanto, es menos probable que utilicen los servicios en línea, e incluso que estén cubiertas por la seguridad social. Factores como la edad,

la ubicación geográfica, el idioma nativo, la pertenencia a un grupo minoritario o a una comunidad migrante, e incluso el tipo de empleo, la situación laboral y el sector de empleo son factores que influyen en la afiliación o no a la seguridad social.

En el cuadro 1 se presentan las definiciones, así como algunos ejemplos y características principales de los diversos grupos de beneficiarios de la seguridad social, es decir: habituales, esporádicos y no afiliados. En el cuadro 2 se esbozan las características clave de los sectores formal e informal, incluida la economía del trabajo esporádico, en lo relativo a la seguridad social y a sus beneficiarios.

Hasta un 66 por ciento de las instituciones respondieron que los beneficiarios habituales son los más propensos a utilizar la oferta de servicios en línea. Ahora bien, la experiencia de las instituciones revela que los trabajadores del sector formal tienen aproximadamente el doble de probabilidades de interactuar con las organizaciones de seguridad social en línea que los trabajadores del sector informal. Los trabajadores por cuenta propia, incluidos los de la economía de las plataformas o del trabajo esporádico, se sitúan en un punto medio. Es posible que esto se deba a que los modelos de negocio de la economía del trabajo esporádico se apoyan mucho en la tecnología y, al mismo tiempo, comparten algunos rasgos del sector del empleo informal. Los empleadores que cotizan a la seguridad social en nombre de sus empleados a menudo utilizan la tecnología para sus actividades y procedimientos administrativos, en particular para interactuar con las autoridades en relación con el pago de impuestos y diversas licencias, especialmente a medida que aumenta el número de empleados [41].

En el caso de los distintos segmentos de beneficiarios no habituales, la probabilidad de que utilicen los servicios en línea es menor que la de los trabajadores por cuenta propia de la economía del trabajo esporádico y del sector informal, como se muestra en el gráfico 2, en el que se comparan dos pares de respuestas (“rara vez/muy rara vez” y “a menudo/muy a menudo”). Hay diferencias drásticas entre los grupos con mayor tendencia a acceder a los servicios en línea y los menos propensos a hacerlo. Si se observa el cómputo total de la respuesta “muy a menudo” a la pregunta de la encuesta, diez instituciones señalaron que las madres y los padres son el grupo de beneficiarios con mayor tendencia a interactuar con las organizaciones de seguridad social a través de Internet. A continuación se encuentran el grupo de personas con necesidades adicionales –como las personas con discapacidad– y el grupo de beneficiarios de pensiones y mayores de 65 años (seleccionados por ocho instituciones, en ambos casos), seguidos muy de cerca por el grupo de jóvenes de entre 15 y 18 años, (seleccionado por siete instituciones). Por último, las comunidades migrantes y las comunidades indígenas o minoritarias se consideran los segmentos de beneficiarios con menor tendencia a utilizar los servicios en línea de la seguridad social (seleccionadas por dos y cuatro instituciones, respectivamente). Así pues, quienes no forman parte del grupo de beneficiarios habituales tienen muchas menos probabilidades de acceder a los servicios en línea. Por otra parte, los factores subyacentes que influyen en la tendencia a utilizar los servicios en línea por parte de los distintos grupos de beneficiarios pueden ser muy diferentes, por lo que es necesario adoptar enfoques específicos y adaptados a cada situación.

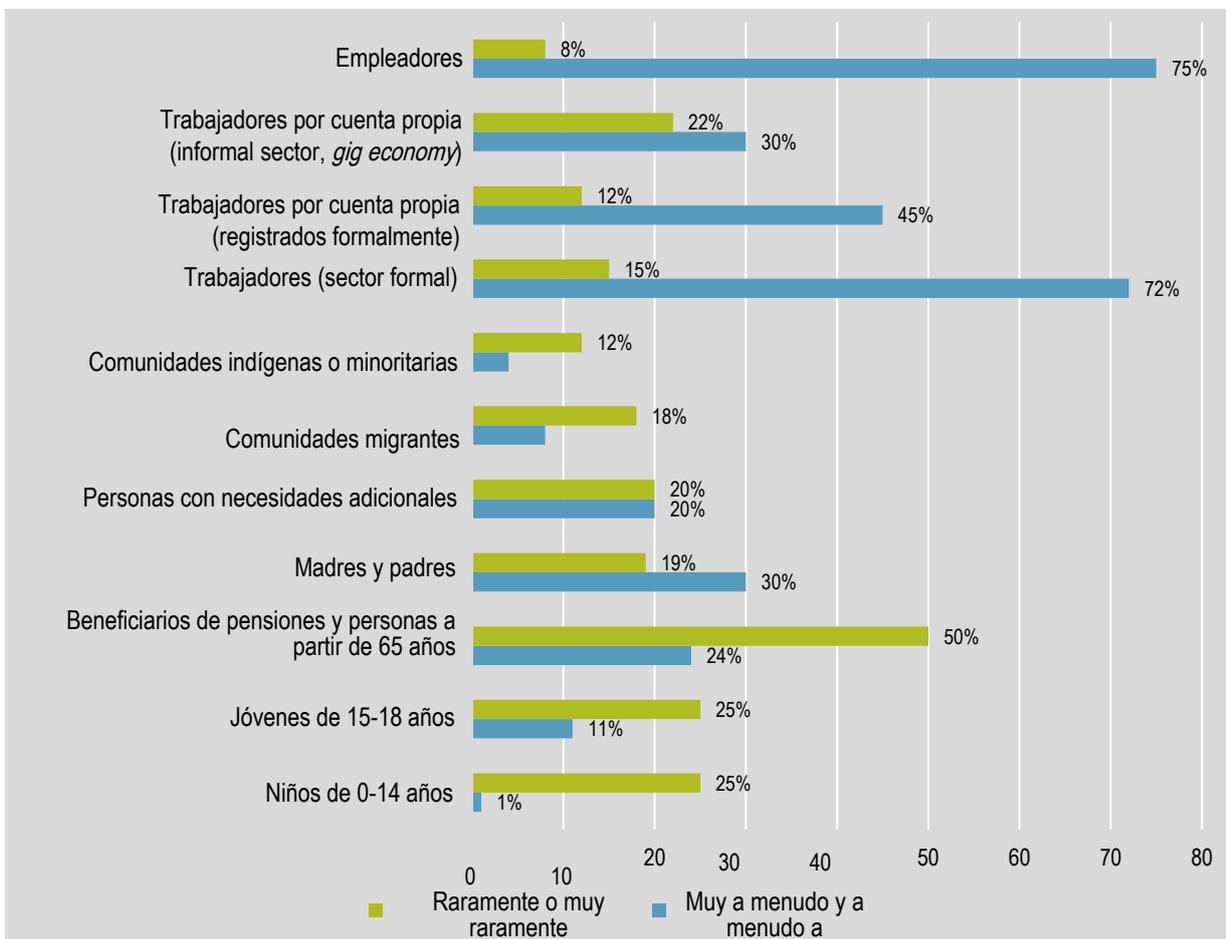
Cuadro 1. Esquema general de los tipos de beneficiarios de las organizaciones de seguridad social

Tipos de beneficiarios	Definición	Características y ejemplos
Beneficiario habitual	<p>Se definen como aquellas organizaciones, de cualquier sector, que son “empleadores” de personas con un contrato formal (es decir, empleados) o de trabajadores por cuenta propia (es decir, contratistas/subcontratistas).</p> <p>Estas organizaciones y personas están dadas de alta oficialmente para cotizar a la seguridad social y/o recibir prestaciones. Afiliación inequívoca a las organizaciones de seguridad social.</p> <p><i>Nota:</i> Incluye a los beneficiarios, tanto a título individual como a nivel de organización.</p>	<p>En esta categoría de beneficiarios se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los empleadores, entidades organizacionales que gestionan la seguridad social o cotizan a ella en nombre de sus trabajadores. Los empleadores son empresas y organizaciones de cualquier tamaño, con independencia de su ubicación o sector económico. • Los empleados, trabajadores con algún tipo de contrato oficial que suele conllevar cotizaciones a la seguridad social por parte del empleador. • Los trabajadores por cuenta propia, personas inscritas como tales ante los organismos competentes, como las autoridades fiscales y de seguridad social, y que cotizan por su cuenta al sistema de seguridad social. • Los empleados y los trabajadores por cuenta propia son personas de cualquier género, a menudo en edad de trabajar, con independencia de su nivel educativo y de ingresos; este grupo también incluye a los empleados a tiempo parcial, las personas con discapacidad, etc.
Beneficiarios no habituales o esporádicos	<p>Se definen como aquellas personas (a título individual) que trabajan en la economía del trabajo esporádico o “de las plataformas”; las personas previamente afiliadas a la seguridad social, pero que actualmente trabajan en el hogar o fuera del mercado de trabajo; los trabajadores estacionales con seguridad social, etc. afiliados por medio de su empleador o de forma privada.</p>	<p>En esta categoría de beneficiarios se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las personas en edad de trabajar empleadas en la economía del trabajo esporádico o de las plataformas, en cualquier sector, y con independencia de su nivel educativo y de ingresos. A menudo, su bajo nivel de ingresos es una consecuencia de esta situación. • El trabajo en el hogar suele recaer entre las mujeres que permanecen en el hogar, pero también en los niños y niñas, y en las personas de edad que contribuyen a las tareas domésticas o a la agricultura de subsistencia.
Beneficiarios no afiliados	<p>Se definen como aquellas personas que trabajan en el sector informal y no oficial, sin empleo formal.</p>	<p>En esta categoría de beneficiarios se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores informales y no oficiales de todos los sectores. <p>Estas personas suelen estar en edad de trabajar y pertenecen a zonas urbanas o rurales de bajos ingresos. Están sobrerrepresentadas las personas sin estudios o con un nivel educativo bajo, a menudo migrantes, refugiados, mujeres, jóvenes e incluso niños.</p>

Cuadro 2. Esquema general de los sectores de la economía y los beneficiarios de la seguridad social [37]

Sector de la economía formal	Sector de la economía de las plataformas	Sector de los hogares	Sector de la economía informal
<p>El sector formal está formado por los trabajadores de las empresas constituidas en sociedad.</p> <p>Por lo general, los trabajadores están afiliados a la seguridad social por medio de sus empleadores o a título personal.</p>	<p>La economía del trabajo esporádico o de las plataformas es un sector híbrido que engloba a trabajadores “habituales” sujetos a las variaciones que se derivan de su actividad laboral y las organizaciones “paraguas” asociadas a su actividad económica (el tamaño y las características de las plataformas son un factor importante). A menudo estas personas se consideran trabajadores por cuenta propia.</p> <p>Por lo general, estos trabajadores no están afiliados a la seguridad social salvo que lo hagan a título personal.</p> <p>Nota: Algunos países, como los Países Bajos, el Reino Unido y el Uruguay, se encuentran en proceso de regular y formalizar las condiciones de empleo en la economía de las plataformas, lo que incluye la seguridad social.</p>	<p>Todos los trabajadores de empresas no constituidas en sociedad que producen bienes para su propio uso final. Esto incluye a los empleados domésticos remunerados y las personas que trabajan, entre otras cosas, en la agricultura de subsistencia, la construcción de su propia vivienda, la confección de sus prendas de vestir, la fabricación de su mobiliario, las tareas de recolección de agua y el combustible para consumo propio.</p> <p>Por lo general, estos trabajadores no están afiliados a la seguridad social.</p> <p>Nota: Algunos países, como Sudáfrica y países de América Latina, han intentado regular y formalizar las condiciones de empleo en el sector de los hogares, lo que incluye la seguridad social</p>	<p>El sector informal está formado por los trabajadores de empresas no registradas ni constituidas en sociedad cuyo producto se destina, al menos en parte, al mercado. Esto excluye a los hogares que producen exclusivamente para su propio uso final, así como a las personas que trabajan en la agricultura de subsistencia, la construcción de viviendas propias, etc.</p> <p>Por lo general, estos trabajadores no están afiliados a la seguridad social.</p>

Gráfico 2. Grupos de usuarios y su frecuencia de uso de los servicios en línea de las organizaciones de seguridad social “a menudo” y “muy a menudo”, en comparación con “muy raramente” y “raramente” (en porcentaje)



Notas: N = 138. Pregunta de la encuesta, “¿Con qué frecuencia utilizan sus servicios en línea los grupos de beneficiarios?”. Los encuestados respondieron por grupo de beneficiarios, según la lista anterior, en una escala que iba de “muy a menudo” a “muy raramente”, con la opción de eleccionar “no sabe”. También hay un dato de “no contesta” por grupo de usuarios (véase el gráfico 3). Los porcentajes que figuran en este gráfico son por total del grupo y no por categoría.

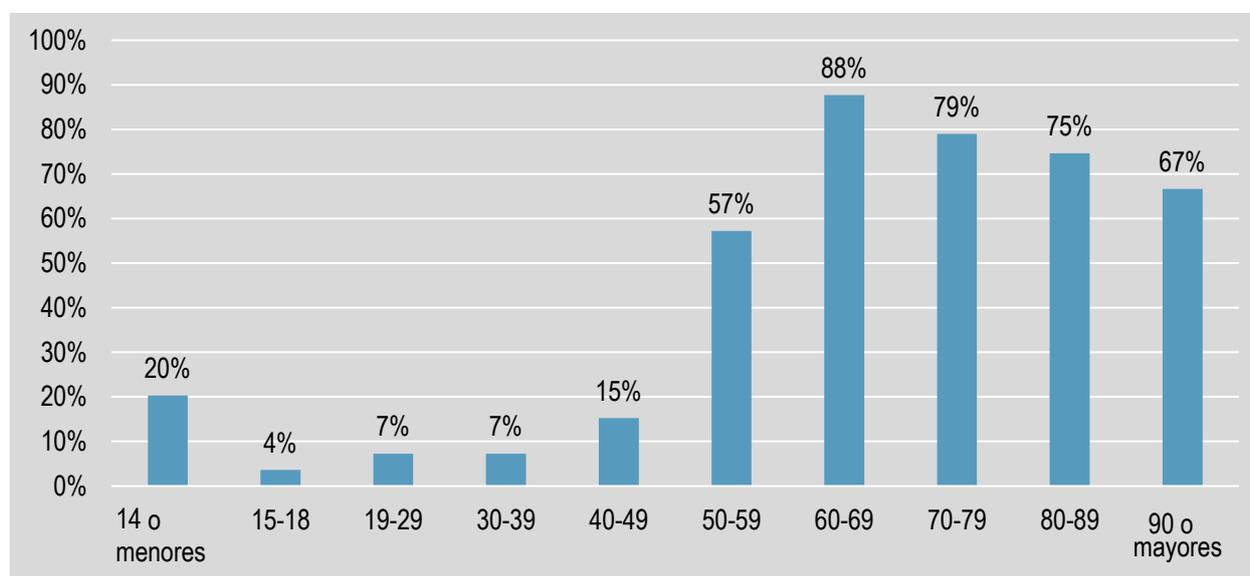
En vista de lo anterior, es necesario garantizar la adopción de un enfoque centrado en el beneficiario en lo referente a la comunicación, el canal y el diseño de los servicios para que estos resulten accesibles y fáciles de utilizar; ello podría atenuar también cualquier repercusión que la ubicación geográfica pueda tener en el contexto de un grupo de beneficiarios concreto [43, 67]. En este sentido, también es posible que haga falta adoptar nuevos enfoques en materia de creación y prestación de servicios en el seno de las organizaciones de seguridad social, lo que incluye nuevas combinaciones de capacidades y competencias del personal.

Con respecto al género y la edad, las respuestas de las instituciones coinciden en gran medida con las de estudios anteriores realizados a nivel internacional, nacional, regional y local. Con independencia del país al que pertenezcan y de sus principales grupos de beneficiarios, el 52 por ciento de las organizaciones encuestadas declara que las mujeres tienen dificultades para acceder a los contenidos y servicios en línea, frente a solo el 30 por ciento que declara que los hombres tienen dificultades a este respecto.

Paradójicamente, tan solo el 18 por ciento de las instituciones que respondieron al cuestionario indicaron que las personas no binarias tenían dificultades, aunque es probable que este porcentaje tan bajo se deba a que el tercer género o el género no binario no constituye una categoría legalmente reconocida en la mayoría de los países del mundo. Esta circunstancia seguramente está ligada a las desafortunadas actitudes y estigmas públicos que existen en muchas partes del mundo con respecto a quienes no se ajustan a los géneros tradicionales.

En cuanto a la edad, las instituciones también corroboran los patrones clásicos de inclusión o marginación digital observados en otros estudios [3, 20, 23, 90]. Por regla general, la proporción de beneficiarios que se enfrenta a problemas relacionados con la oferta de servicios en línea aumenta con la edad. En relación con la escala futura de la exclusión digital, cabe destacar que, como se muestra en el gráfico 3, el 20 por ciento de las instituciones encuestadas respondió que los niños y niñas de 14 años o menos tienen dificultades para acceder a los servicios en línea. Aunque de ello se desprende que la proporción de futuros beneficiarios de la seguridad social que se enfrentarán a una posible exclusión digital será menor, no deja de ser un desafío considerable que se beneficiaría de una intervención temprana y de políticas específicas al respecto. La posible exclusión de los menores de 14 años podría deberse a la falta de acceso a Internet, al desconocimiento de la existencia de estos servicios o a que no cumplen los requisitos para acceder a la oferta de servicios de la seguridad social. Esto confirma las recientes conclusiones de una investigación conjunta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) [72, 73].

Gráfico 3. Grupos de edad de los beneficiarios con mayores dificultades para acceder a los contenidos y servicios en línea de las organizaciones de seguridad social (cinco opciones; en porcentaje)



Notas: N = 138. Pregunta de la encuesta, "Sírvase indicar los cinco grupos de edad de los beneficiarios con mayores dificultades para acceder a los contenidos y servicios en línea".

Las experiencias de las organizaciones de seguridad social también ponen de relieve que la proporción de beneficiarios que se enfrentan a dificultades para utilizar los servicios en línea aumenta notablemente entre las personas de 50 a 59 años y, más aún, entre las de 60 a 69 años. Este patrón obedece en gran medida a la llegada de las computadoras de escritorio e Internet en el decenio de 1990, lo que catalizó el uso masivo de computadoras, dispositivos móviles y soluciones de software con conexión a Internet desde hace dos decenios. En resumen, los denominados “nativos digitales” –nacidos a partir del decenio de 1990-2000– y quienes han trabajado y convivido con la tecnología durante su vida adulta tienen menos dificultades en materia de accesibilidad y de competencias, si bien una relativa comodidad y facilidad en el manejo de la tecnología no implica necesariamente que también se tengan el resto de competencias y capacidades necesarias para participar de forma efectiva (y segura) en la sociedad digital [44]. Aparentemente, estos desafíos son menores para el grupo de 70 años o más, debido en parte a tres razones. En primer lugar, la mayor parte de los usuarios necesitan los servicios de seguridad social, como pensiones y apoyo a los ingresos bajos, al alcanzar la edad de jubilación alrededor de los 65 años, lo que significa que es muy probable que sus prestaciones sociales ya se hayan establecido. En segundo lugar, el número relativo de beneficiarios es menor a medida que aumenta su edad, según las tendencias de la esperanza de vida a nivel mundial y nacional. Y, en tercer lugar, muchas instituciones no orientan su oferta de servicios en línea a las personas con menos conocimientos digitales, es decir, a los beneficiarios de 70 años o más.

Aunque es posible que las estadísticas mundiales no reflejen la situación de algunos países o de áreas de servicio específicas, de ellas se desprende que los países en los que la tecnología goza de mayor uso y aceptación obtienen mejores resultados que la media mundial, como se observa, por ejemplo, en los países nórdicos y en Singapur, donde un 80-90 por ciento de la prestación de servicios clave se realiza en línea, y alrededor del 70-90 por ciento de los ciudadanos de edad avanzada se conectan a Internet con una frecuencia semanal, si no diaria [18, 35, 104]. Del mismo modo, las estadísticas del conjunto de Europa indican que un 80-100 por ciento de los empleadores y empresas interactúan con el sector público a través de Internet [18].

2.3. Principales desafíos para los beneficiarios y las organizaciones de seguridad social en materia de inclusión digital

Con respecto a la inclusión digital, las organizaciones de seguridad social han detectado los dos principales desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios para acceder a las ofertas de servicios en línea, a saber: i) la falta de competencias, digitales y de otro tipo, y ii) el acceso; considerados como los obstáculos más importantes por el 65 por ciento y el 52 por ciento de las instituciones encuestadas, respectivamente (véase el gráfico 4). Estos dos desafíos también se consideran los más difíciles de abordar (véase el gráfico 5). Es probable que esto se deba a dos motivos: facilitar el acceso a Internet y a los dispositivos digitales para acceder a los servicios electrónicos no es la actividad principal de las instituciones ni forma parte de su mandato tradicional. Esta labor corresponde más bien a otras entidades gubernamentales responsables de la educación, el aprendizaje permanente, la concesión de licencias y la priorización de la infraestructura de telecomunicaciones, y también, en parte, a los empleadores de los sectores público y privado y al sector de las telecomunicaciones. En relación con la importancia de las capacidades y las competencias en la mejora de la alfabetización digital de los empleadores, los trabajadores y los beneficiarios, el liderazgo se considera un elemento clave, al igual que el diseño y la comunicación (véanse el gráfico 21, así como las conclusiones y el análisis más detallado que se ofrece en las secciones 3.2 y 3.3). Esto implica que es fundamental que el liderazgo preste especial

Gráfico 4. ¿Cuáles son los dos mayores desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios de los servicios de seguridad social en línea? (en porcentaje)

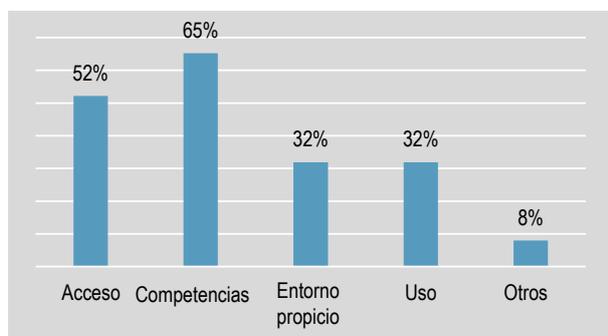
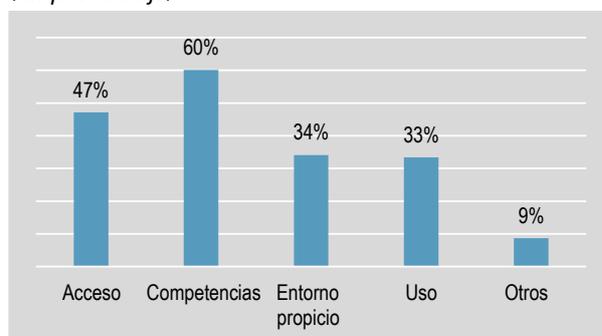


Gráfico 5. De los desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios, ¿cuáles son los dos más difíciles de abordar para las organizaciones de seguridad social? (en porcentaje)



Notas: N = 138. Preguntas de la encuesta: gráfico 4 “Sírvase escoger los dos mayores desafíos que impiden a los beneficiarios utilizar sus servicios electrónicos”; gráfico 5 “Sírvase escoger los dos desafíos más difíciles de abordar de forma satisfactoria”.

atención a la inclusión digital en todas las actividades y canales. La necesidad imperiosa de un liderazgo fuerte, junto con un mensaje claro y el apoyo de los beneficiarios a la prestación de servicios en línea, también exige adoptar una perspectiva más amplia en relación con la inclusión digital en la prestación de servicios de seguridad social. Cuando se adopta una perspectiva integral, es posible reconocer los mecanismos intergubernamentales y socioeconómicos que permiten —o los obstáculos que dificultan— que las organizaciones de seguridad social y su diversa base de beneficiarios alcancen la plena inclusión, tanto en el ámbito digital como en el resto de aspectos.

Así pues, ¿en qué medida la situación general de los servicios de seguridad social en línea y la inclusión digital, descrita anteriormente, repercute en el acceso, las capacidades y las competencias, el entorno propicio y el uso? ¿Qué actividades han contribuido a una mayor inclusión digital en el ámbito de la prestación de servicios públicos y de la seguridad social en particular? Todas estas cuestiones se abordan en las secciones siguientes.

3. Situación actual de la inclusión digital en la seguridad social

Como se señaló en el capítulo 2, los principales factores en juego en relación con la inclusión digital giran en torno a tres grandes grupos temáticos: el acceso, las capacidades y las competencias, y un entorno propicio. ¿Qué relación guardan estos factores con la situación general de la seguridad social en línea? ¿Cuáles son las actividades que han contribuido a una mayor inclusión digital con respecto a la prestación de servicios públicos y, en particular, la seguridad social?

3.1. Acceso

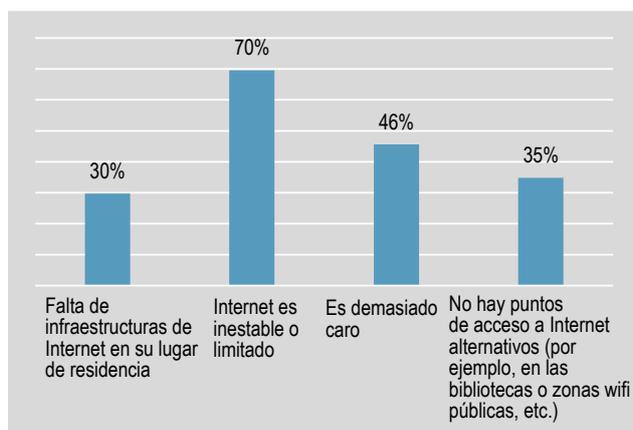
Para lograr la inclusión digital, es imprescindible mejorar el acceso a Internet y la ubicuidad de las tecnologías conexas. Sin la oportunidad o los medios económicos para acceder a las TIC, y sin los conocimientos necesarios para utilizarlas, los miembros de la sociedad digitalmente marginados seguirán estando excluidos [19].

En todo el mundo, hay más de 4 020 millones de personas suscritas a la banda ancha móvil, pero tan solo 1 000 millones de hogares cuentan con acceso a Internet [35, 104]. Aunque se han logrado grandes avances y actualmente menos de 800 millones de personas carecen de electricidad [2], aún hay 3 500 millones de personas cuyo acceso a la electricidad necesaria para el funcionamiento de los dispositivos y la infraestructura de Internet [70] es irregular o inestable. Los problemas de acceso constituyen uno de los principales obstáculos para lograr la inclusión digital. El 52 por ciento de las instituciones encuestadas considera que el acceso es el segundo mayor desafío al que se enfrentan los usuarios (véase el gráfico 4), mientras que el 47 por ciento indica que es uno de los dos desafíos que más les cuesta abordar de forma directa (véase el gráfico 5).

De hecho, los elementos relacionados con la brecha digital “de segunda generación” constituyen los mayores obstáculos para las organizaciones de seguridad social. Por ejemplo, el 70 por ciento de las instituciones considera que un acceso a Internet limitado o inestable afecta a los usuarios, y el 46 por ciento indica que el costo relativo, tanto de los dispositivos como del acceso a Internet, constituye uno de los principales obstáculos a la accesibilidad (véase el gráfico 6), dato que coincide con los resultados de investigaciones anteriores sobre este tema [63, 66]. Los siguientes obstáculos más importantes son la falta de infraestructuras y la falta de puntos de acceso a Internet alternativos en una zona geográfica o comunidad determinada, obstáculos que el 30 por ciento y el 35 por ciento de las instituciones, respectivamente, consideran determinantes. Esto corrobora la importancia de los puntos de acceso alternativos, pero también pone de manifiesto el nivel de ingenio y la creatividad de los afiliados y usuarios de la seguridad social para encontrar medios alternativos que les permitan superar su marginación digital. Ahora bien, el 63 por ciento de las instituciones respondieron que tienen dificultades para ayudar a sus usuarios a acceder a Internet y el 58 por ciento, afirmaron lo propio con respecto al acceso a los dispositivos (véase el gráfico 7). En comparación, tan solo la mitad, el 51 por ciento, de las instituciones considera que es difícil promover el uso de los servicios en línea entre su base de usuarios. De acuerdo con los resultados de la encuesta y los webinarios, las organizaciones de seguridad social no tienen el mandato ni se consideran responsables de garantizar el acceso de sus beneficiarios a Internet o a los dispositivos con acceso a Internet pertinentes, como los teléfonos móviles, las tabletas o las computadoras.

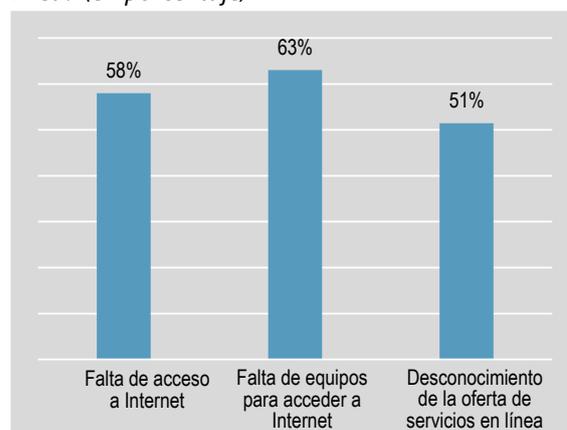
Así pues, si los problemas de acceso suponen un obstáculo para el uso de los servicios de seguridad social en línea, ¿quiénes son los beneficiarios menos habituales? ¿Qué grupos de beneficiarios son los más marginados desde el punto de vista de la inclusión digital?

Gráfico 6. ¿Cuáles son los dos principales desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios de la seguridad social para acceder a Internet? (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, "Sírvase indicar los dos principales desafíos a los que se enfrentan sus usuarios para acceder a Internet (línea móvil y fija)", los encuestados seleccionaron dos opciones.

Gráfico 7. ¿Cuáles son los dos principales desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios para acceder a los servicios de seguridad social en línea? (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, "Sírvase indicar los dos principales desafíos a los que se enfrentan sus usuarios para acceder a los servicios en línea", los encuestados seleccionaron dos opciones.

3.1.1. El acceso a Internet como obstáculo para los distintos tipos de usuarios

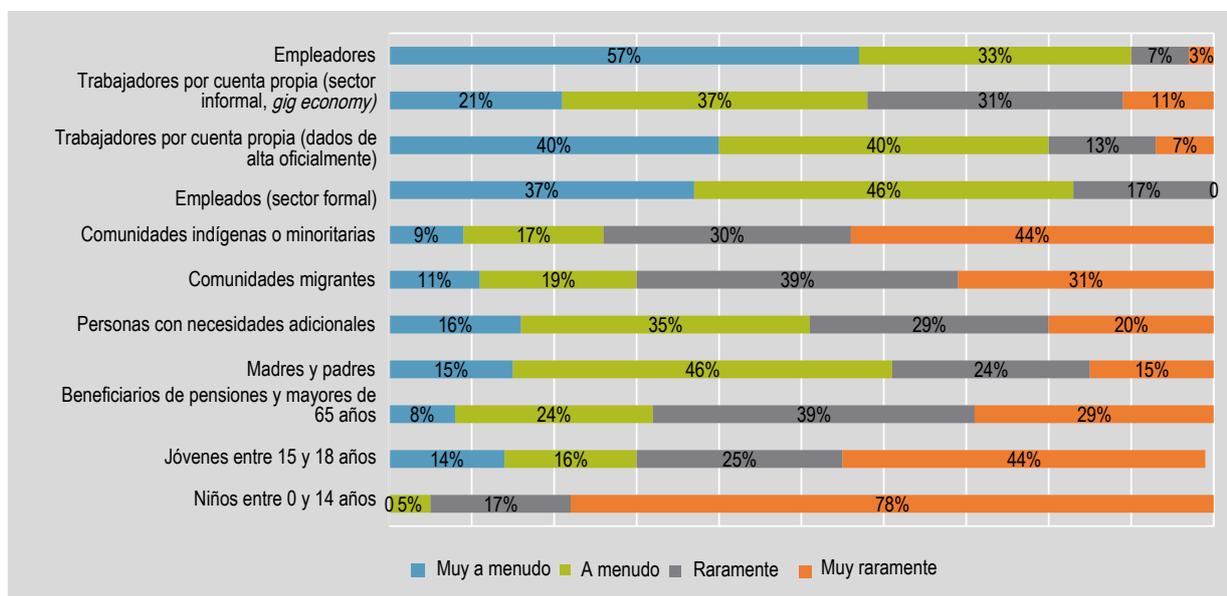
La mayor parte de los usuarios de las ofertas de servicios de seguridad social en línea son quienes en este informe se denominan "usuarios habituales", es decir, los empleadores, las diferentes categorías de trabajadores y otros profesionales, en particular, quienes trabajan en el sector formal. Por el contrario, quienes trabajan en la economía del trabajo esporádico o en el sector informal son menos propensos a utilizar dichos servicios en línea. Factores como la edad, la ubicación geográfica, el idioma nativo y la pertenencia a un grupo minoritario o a una comunidad migrante reducen considerablemente la probabilidad de utilizar los servicios electrónicos; y lo mismo sucede en el caso de las personas con discapacidad y con necesidades adicionales.

La propensión a utilizar los servicios electrónicos de seguridad social, y la frecuencia de dicho uso, sirven como indicador del nivel de acceso que puede tener un determinado grupo de usuarios. Dentro de la categoría de los usuarios habituales, los empleadores tienen muchas más probabilidades de contar con acceso a Internet. Esto se debe a que los procesos empresariales internos, que implican el uso de tecnologías asociadas a la productividad y la competitividad, impulsan la adopción de las TIC. Del mismo modo, es mucho más probable que las empresas, especialmente las del sector formal, interactúen con el sector público —en particular con las instituciones de seguridad social gestionadas por la administración pública o asociadas a ella— para cuestiones relacionadas con los impuestos y las diversas licencias. Cuanto mayor es el empleador (en términos de personal y volumen de negocio), especialmente en el sector formal, mayor es la frecuencia y el volumen proporcional de sus puntos de contacto con la seguridad social. Esto implica que los empleadores de mayor tamaño son más propensos a interactuar con sus empleados y con los organismos de seguridad social, también mediante métodos en línea, para: el pago de sueldos mediante transferencias bancarias, el pago de las cotizaciones a la seguridad social, la recepción de prestaciones de seguridad social como las pensiones, los pagos por maternidad y las licencias parentales, y las prestaciones de desempleo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia

que forman parte de la economía del trabajo esporádico, la tendencia a utilizar modelos de negocio basados en la tecnología implica que los usuarios cuentan con acceso a Internet para desempeñar su trabajo y, por lo tanto, también para interactuar en línea con las organizaciones de seguridad social. De hecho, cada vez más autoridades fiscales y de la seguridad social colaboran de forma directa con los actores de la economía del trabajo esporádico para combatir la elusión y la evasión de impuestos y recaudar las cotizaciones, tanto a través de las plataformas que se utilizan en este sector de la economía para ofrecer, entre otros, servicios de transporte, alojamiento y mensajería, como por medio de los propios trabajadores. En el sector informal, el principal obstáculo es la asequibilidad relativa del acceso a Internet.

Los grupos de usuarios no habituales son muy heterogéneos. Aunque no siempre es el caso, la asequibilidad del acceso puede suponer un obstáculo para algunos jóvenes, beneficiarios de pensiones y personas mayores de 65 años. En este sentido, los ingresos disponibles son, por lo tanto, el obstáculo más habitual para el acceso y el disfrute de los servicios electrónicos de seguridad social. Esto afecta particularmente a los hogares de bajos ingresos, las madres y los padres, y los miembros de las comunidades migrantes, indígenas y minoritarias. Así pues, la exclusión digital puede observarse en todos los grupos de usuarios no habituales, pero es muy probable que la proporción de personas excluidas varíe en función del servicio de seguridad social específico de que se trate. La asequibilidad del acceso es un problema más habitual entre los afiliados que reciben prestaciones condicionadas por el nivel de ingresos o dirigidas específicamente a las comunidades, los hogares y las personas de bajos ingresos. Del mismo modo,

Gráfico 8. Grupos de beneficiarios de las organizaciones de seguridad social susceptibles de utilizar sus servicios en línea (en porcentaje, por categoría)



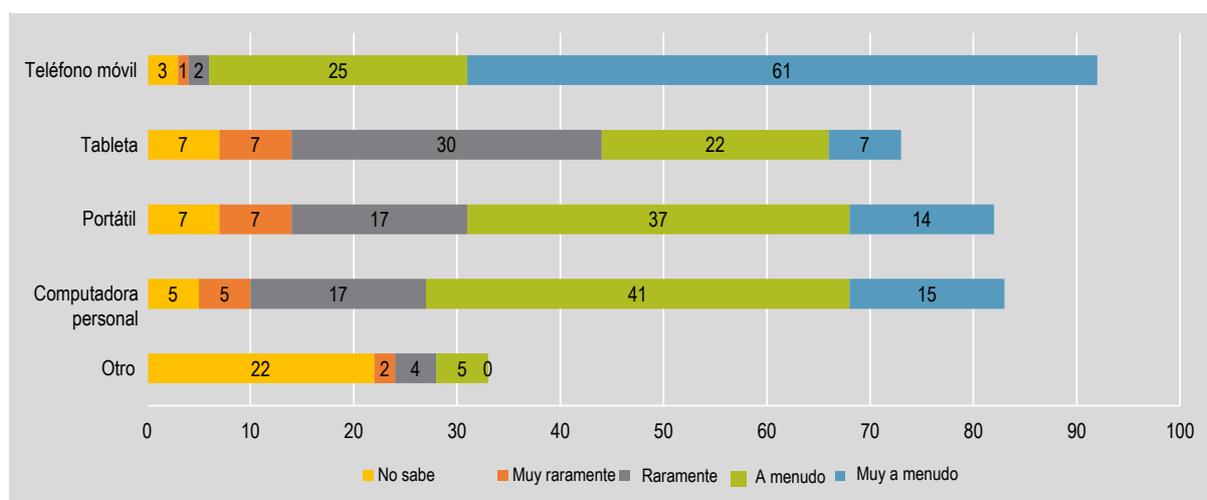
Notas: Respuestas únicas. N = 138; N varía en función de la categoría: Niños N = 36, Jóvenes N = 49, Beneficiarios de pensiones N = 102, Madres N = 67, Personas con necesidades adicionales N = 55, Migrantes N = 36, Indígenas N = 23, Empleados N 121, Trabajadores por cuenta propia (sector formal) N = 78, Trabajadores por cuenta propia (sector informal) N = 71, Empleadores N = 115. Pregunta de la encuesta, "¿Con qué frecuencia utilizan sus servicios en línea sus grupos de usuarios?". Los encuestados respondieron por grupo de beneficiarios, según la lista anterior, en una escala que iba desde "muy a menudo" a "muy raramente", con la opción de seleccionar "no sabe". También hay un dato de "no contesta" por grupo de usuarios. Los porcentajes que figuran en este gráfico son por categoría.

algunos grupos de usuarios, como los inmigrantes y otros grupos minoritarios, pueden ver limitadas sus oportunidades de empleo a consecuencia de la falta de competencias lingüísticas, por lo que necesitan ayuda gubernamental a este respecto. Asimismo, los desempleados, los estudiantes y las personas con discapacidad tienen más probabilidades de atravesar dificultades económicas debido a sus circunstancias personales y a que su empleabilidad es relativamente menor. Conviene destacar que, según se desprende de los datos, el grupo sobre el que los encuestados fueron menos capaces de formular comentarios, por lo que el grupo con mayor proporción de respuestas “no contesta” o “no sabe”, fue el de las comunidades indígenas y minoritarias. El hecho de que este grupo no forme parte de la población mayoritaria y esté alejado de los entornos formales (donde se encuentran los beneficiarios habituales), hace que sea el menos comprendido y, por tanto, el que menos posibilidades tiene de estar bien atendido.

3.1.2. Preferencias y dificultades de los usuarios con respecto a los dispositivos

El acceso a Internet no equivale, ni en la teoría ni en la práctica, a la inclusión digital. Esto es evidente incluso cuando los beneficiarios de la seguridad social gozan de un acceso efectivo y asequible a Internet, así como a la electricidad necesaria para alimentar los dispositivos que les permiten acceder a los contenidos y servicios en línea. En consonancia con los resultados de estudios anteriores y las estadísticas actuales, las organizaciones de seguridad social subrayan que los teléfonos móviles son el dispositivo de comunicación más habitual entre sus distintos grupos de beneficiarios, ya que constituyen su principal medio de acceso a Internet. Las estadísticas a nivel internacional revelan que el acceso a los teléfonos móviles supera con creces al del resto de dispositivos, y así lo reflejan las instituciones encuestadas, ya que el 61 por ciento indica que sus beneficiarios utilizan teléfonos móviles “muy a menudo” y el 25 por ciento “a menudo”, como se muestra en el gráfico 9. Aunque el número de beneficiarios que acceden a Internet y a los servicios electrónicos a través de computadoras personales y portátiles es similar, cabe destacar que las respuestas “rara vez” y “muy rara vez” en lo referente al uso de este tipo de dispositivos son significativamente más numerosas que en el caso de los teléfonos móviles.

Gráfico 9. Tipos de dispositivos que utilizan los beneficiarios de las organizaciones de seguridad social para acceder a Internet



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Qué tipo de dispositivo utilizan habitualmente sus beneficiarios para acceder a Internet?; con la opción de seleccionar cuatro niveles de frecuencia (desde “muy a menudo” a “muy raramente”), así como las opciones “no sabe” y “no contesta”, que no se muestran en la visualización de datos [de ahí que la suma total no llegue al 100%].

Aunque a tenor de los resultados de la encuesta no resulte evidente, la presencia de computadoras de sobremesa y portátiles aumenta de forma correlativa a la riqueza relativa del país, la comunidad, el hogar o la persona [31, 63, 66, 88]. Asimismo, las estadísticas internacionales ponen de manifiesto que las computadoras son más habituales entre los empleadores y los empleados que en los hogares en general [18, 31]. Por otra parte, los estudios a nivel mundial indican que los empleadores y los trabajadores de los sectores del trabajo esporádico e informal son más propensos a depender de la conectividad móvil. Es posible que estas diferencias se deban a la complejidad de los formularios y servicios electrónicos a los que debe ajustarse el sector formal, así como a la sofisticación de las soluciones de identificación basadas en documentos de identidad (por ejemplo, el uso de lectores de tarjetas) necesarias para usar dichas ofertas de servicios en línea, o a su frecuencia de este uso, que puede exigir el empleo de dispositivos más potentes y de mayor tamaño.

En lo que respecta al género, a nivel mundial las mujeres tienen, en promedio, un 26 por ciento menos de probabilidades que los hombres de permitirse dispositivos digitales como teléfonos inteligentes, computadoras y otros dispositivos de tecnología digital. En lugares como África y el sur de Asia, esta proporción se sitúa en torno al 70 por ciento y al 34 por ciento, respectivamente [68].

La asequibilidad, el rendimiento y la facilidad de uso son aspectos claves. Como se ha mencionado anteriormente, el teléfono móvil se impone con un 86 por ciento como el dispositivo preferido por los usuarios (sumando los porcentajes de las respuestas “muy a menudo” y “a menudo”). Según los estudios, los usuarios se guían por factores como la multiplicidad de funciones que ofrecen, el precio y la disponibilidad. Las computadoras personales (56 por ciento), las computadoras portátiles (51 por ciento) y las tabletas (29 por ciento) son los siguientes en una escala de popularidad decreciente. Esta preferencia que se observa por las computadoras personales y portátiles se explica, en parte, por la proporción de personas que pertenecen a la categoría de “beneficiarios habituales” de la seguridad social, que abarca los grupos del sector formal o con vínculos institucionales (es decir, los empleadores y trabajadores formales). El elevado número de trámites y procesos administrativos que se realizan con ayuda de la tecnología hace que las computadoras personales y portátiles gocen de una presencia importante. Asimismo, se ha demostrado que, para las actividades de apoyo administrativo, las computadoras personales y los portátiles ofrecen una mayor productividad que los teléfonos móviles y las tabletas, debido al mayor tamaño de sus pantallas y al uso de teclados independientes, además ofrecen una conectividad más fiable y sus procesadores son más potentes. Las primeras interacciones que las organizaciones de servicios sociales digitalizaron fueron aquellas con los empleadores. Dado que estas interacciones suelen ser más complejas, frecuentes y con un volumen relativo mayor, muchos servicios electrónicos se diseñaron pensando en las pantallas de mayor tamaño que suele utilizar este tipo de usuarios. Esto, junto con el hecho de que las computadoras aparecieron antes que los dispositivos móviles, es uno de los motivos de la diversidad de preferencias que tienen los usuarios por determinados dispositivos.

En cuanto a los grupos de beneficiarios no habituales, las tabletas y los teléfonos inteligentes parecen ser las opciones preferidas por los beneficiarios de pensiones y las personas de edad. En el Uruguay, los estudios gubernamentales revelaron que las pantallas táctiles, el tamaño de dichas pantallas y el peso de los dispositivos eran especialmente importantes [4, 75]. Lo mismo ocurre en los países nórdicos, donde los datos anecdóticos avalan estas conclusiones. Una encuesta realizada entre ciudadanos georgianos con discapacidad apunta a que existe una preferencia relativa por los teléfonos móviles, debido a su costo y su multiplicidad de funciones. Cuando resultan asequibles, se prefieren las computadoras portátiles por el tamaño de su pantalla, la potencia del procesador y su capacidad de admitir diversos tipos de *software*

de apoyo (por ejemplo, lectura en voz alta), así como teclados alternativos (por ejemplo, para escribir en braille), aunque esto está supeditado a que el contenido en línea cumpla con las normas de accesibilidad de la web [54]. En el caso de los jóvenes, sus preferencias en materia de dispositivos parecen estar determinadas por la asequibilidad y la estética [47, 86]. Si resultan asequibles, se prefieren los portátiles por el tamaño de su pantalla, la potencia del procesador y la capacidad de admitir diversos tipos de software de apoyo (por ejemplo, de lectura en voz alta), pero también teclados alternativos (por ejemplo, para el braille), aunque esto está supeditado a que el contenido en línea cumpla con las normas de accesibilidad de la web [54]. En el caso de los jóvenes, la preferencia por un dispositivo parece estar determinada por su asequibilidad y estética [47, 86].

3.1.3. Principales parámetros que influyen en la inclusión digital

En cuanto al acceso a Internet, existen diversos parámetros que influyen en la inclusión o exclusión digital de los beneficiarios.

La edad es un parámetro reconocido con respecto a la inclusión digital. Tradicionalmente, a mayor edad del usuario, menor ha sido su nivel de competencias digitales y de uso de Internet. Sin embargo, esto está cambiando a medida que envejecen los grupos de población que, por lo general, han crecido con una mayor exposición a la tecnología digital. Asimismo, según los datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) correspondientes a los últimos dos decenios, el creciente grado de digitalización tiene un efecto indirecto en los grupos de mayor edad porque, de forma directa o indirecta, se les insta –e incluso podría decirse que se les obliga– a desarrollar sus competencias digitales [18, 62].

A pesar de que, a nivel mundial, los beneficiarios de la seguridad social cada vez utilizan Internet con mayor frecuencia, las estadísticas indican que el número relativo de mujeres sin acceso a Internet en todo el mundo aumentó del 11 por ciento en 2013 al 13 por ciento a finales de 2016. En otras palabras, en 2016, el número de mujeres con acceso a los contenidos de la red y que podían permitirse los servicios públicos en línea era 250 millones inferior al de hombres. [11, 28, 60]. Esta tendencia también fue observada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que concluyó que, en todo el mundo, unos 327 millones de mujeres menos que de hombres tenían acceso a la tecnología digital y a Internet en el período entre 2013 y 2017 [68]. Así pues, el género también es un parámetro importante que afecta a la inclusión digital.

Como ya se ha visto, los ingresos disponibles y la riqueza relativa también son parámetros que influyen en el acceso a Internet y a los dispositivos y, por lo tanto, en el uso de los servicios en línea. A medida que aumenta el nivel de ingresos, también lo hace la conectividad a Internet, y según algunos estudios realizados en Europa, la mejora de la conectividad de las personas y los hogares conlleva una reducción de su dependencia de los puntos de acceso alternativos [18]. Entre otros factores que afectan negativamente a la inclusión digital figuran la asequibilidad relativa y el nivel de ingresos, pero también el hecho de que una comunidad se encuentre en una zona remota. Se ha comprobado que todos estos factores dan lugar a una mayor dependencia de las formas de acceso alternativas, incluida la conectividad móvil [66]. De manera análoga, muchas investigaciones han constatado que el nivel de estudios influye tanto en las posibilidades de ingresos de una persona como en sus competencias digitales [3, 20, 31, 90]. La correlación entre las competencias tradicionales y las digitales –ya sean altas o bajas– es especialmente notoria en las comunidades de hogares de bajos ingresos. No obstante, esta situación ha ido cambiando desde principios del decenio de 2000, más especialmente durante el último decenio, ya que parece ser que, cuando la riqueza relativa de una comunidad (o país) es menor,

las competencias digitales se adquieren a un ritmo más lento, mientras que, al parecer, esta tendencia se invierte a medida que aumenta la riqueza relativa de un país. Los países en que los precios de Internet y la tecnología son competitivos y asequibles registran una mayor tasa de penetración entre todos los grupos de beneficiarios, y el acceso a Internet es cada vez más habitual entre las comunidades de bajos ingresos y las personas con un nivel educativo relativamente bajo. Esto se debe a la asequibilidad, pero también a la aparición de una masa crítica de contenidos y servicios electrónicos en línea. De igual forma, los beneficiarios más jóvenes son más propensos a aceptar y adoptar las nuevas tecnologías porque han crecido rodeados de este tipo de soluciones.

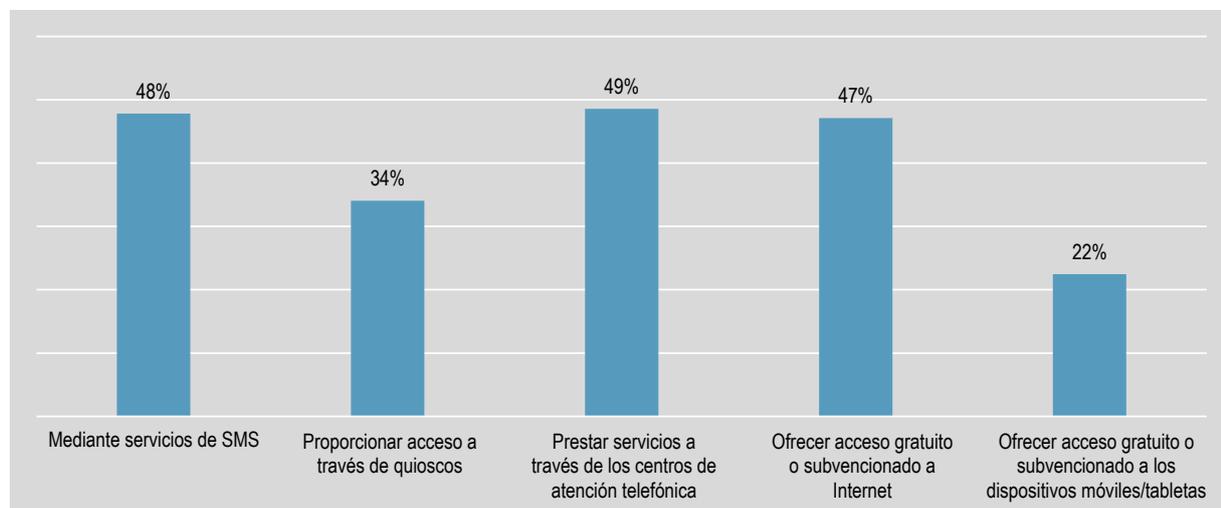
3.1.4. Ejemplos de buenas prácticas que mejoran el acceso

En los últimos tres decenios se han emprendido multitud de iniciativas para resolver los problemas de acceso a los que se enfrentan los beneficiarios. La mayoría de estas iniciativas las han llevado a cabo organismos ajenos a la seguridad social. Por ejemplo, los organismos reguladores de las telecomunicaciones están tratando de mejorar la cobertura, tanto de las redes móviles como de las fijas, mediante acuerdos de licencia y asociaciones con el sector de las telecomunicaciones, con el fin de extender la cobertura geográfica de Internet y lograr que sea más asequible. A menudo estas medidas han obedecido a los objetivos de las políticas nacionales. Si bien las escuelas, las bibliotecas y los centros comunitarios cuentan desde hace tiempo con conexión a Internet y los dispositivos pertinentes, lo cierto es que parece que se ha hecho menos por los dispositivos con acceso a Internet que por el refuerzo de las infraestructuras.

Las organizaciones de la seguridad social consideran que los canales alternativos ofrecen una solución clave a la falta de acceso asequible y fiable a Internet. Por ejemplo, los centros de atención telefónica, los servicios de mensajes de texto (SMS) y los quioscos son algunas de las principales alternativas propuestas por las entidades que respondieron a la encuesta, como se ilustra en el gráfico 10. Las tendencias imperantes y la pandemia de COVID 19 han puesto de relieve la rentabilidad y la eficacia de los centros de atención telefónica y de las notificaciones por SMS; de hecho, las entidades encuestadas han señalado que ambas opciones ofrecen la posibilidad de abordar los problemas de acceso, en un 49 por ciento (centros de atención telefónica) y un 48 por ciento (SMS), respectivamente. Asimismo, el 47 por ciento de las instituciones encuestadas cree que ofrecer acceso a Internet de forma gratuita o subvencionada podría ser sumamente positivo a efectos de la inclusión digital, aunque consideran que su repercusión sería ligeramente menor. Por otra parte, en Asia y Europa se puso en marcha diversas iniciativas para el establecimiento de puntos de acceso alternativos en bibliotecas, centros comunitarios y otros espacios públicos, cuyos resultados han sido muy satisfactorios. Además, se han conseguido mejoras al adoptar enfoques innovadores en la concesión de licencias a los proveedores de las redes de telecomunicaciones.

También hay algunos ejemplos de casos en los que ha sido posible ofrecer acceso a Internet o a los dispositivos de manera gratuita o subvencionada. Por ejemplo, la Argentina y el Uruguay han proporcionado acceso a Internet y dispositivos gratuitos a los hogares de bajos ingresos, así como dispositivos gratuitos a los estudiantes y los jubilados de bajos ingresos [75]. Este tipo de iniciativas suelen realizarse en colaboración con otros asociados gubernamentales, el sector privado o la sociedad civil; y a menudo los costos financieros y el establecimiento de las asociaciones necesarias se perciben como un obstáculo. Dicho esto, a finales del decenio de 1990 y en el decenio de los 2000, muchos países europeos, así como la Fundación Bill y Melinda Gates (especialmente en los países del África Subsahariana), han conseguido mejorar las competencias digitales y la inclusión digital de la población adoptando medidas, como el suministro de computadoras portátiles a los alumnos de las escuelas

Gráfico 10. Las dos mejores formas de abordar los problemas de acceso a los que se enfrentan los beneficiarios de la seguridad social (en porcentaje)



Notas: N = 138. Pregunta de la encuesta, “¿Cuáles son las dos mejores maneras de resolver los problemas de acceso?”. Esta pregunta se planteó a continuación de otras preguntas de la encuesta relativas al acceso a la telefonía y a Internet, los métodos de acceso a Internet, la frecuencia de uso de Internet, lo que los usuarios suelen hacer en línea y los dispositivos de su elección.

públicas, o facilitando el acceso gratuito a Internet y distribuyendo tabletas entre las personas jubiladas o los hogares de bajos ingresos. A raíz de la pandemia, países como el Ecuador y Alemania han declarado exentos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) los teléfonos móviles, las computadoras personales y portátiles, las tabletas y los enrutadores de Internet. Por otra parte, países como Chile y el Ecuador han estudiado la posibilidad de proporcionar acceso gratuito a las direcciones protocolo internet (IP) del sector público para garantizar que todo el mundo pueda acceder a los servicios de salud y educación en línea [40]; el Reino Unido también proporciona acceso a numerosas fuentes oficiales de información sobre la COVID-19 (por ejemplo, a los sitios web del Servicio Nacional de Salud (*National Health Service* – NHS)) de forma gratuita, sin cargos por la transferencia de datos [12].

En conclusión, los puntos de acceso alternativos han demostrado ser un recurso especialmente interesante cuando se combinan con ayuda práctica. En este sentido, se han llegado a ofrecer cursos de formación para mejorar las competencias digitales de los beneficiarios, lo que subraya que las capacidades y las competencias de los beneficiarios de la seguridad social influyen, por lo tanto, en su inclusión digital.

Es posible instaurar y hacer uso de canales alternativos; por ejemplo, centros de atención telefónica, centros de servicios presenciales, o recurrir a los funcionarios para prestar servicios “sobre la marcha”. Por lo general, las zonas wifi habilitadas por el sector público se encuentran en edificios públicos y en sus alrededores, por ejemplo, en los centros educativos, los centros de salud, las bibliotecas, y los centros comunitarios. Estos puntos de acceso a Internet alternativos resultan especialmente útiles para las personas de edad avanzada, los jóvenes y las personas con bajos ingresos. No obstante, a menudo es necesario que las autoridades modifiquen las normas pertinentes para que dichos puntos de acceso alternativos no puedan considerarse una forma de competencia desleal hacia las empresas de telecomunicaciones. Además, existen otros riesgos que conviene tener en cuenta en lo referente a los puntos de acceso alternativos, ya que, de acuerdo con algunos estudios, en las comunidades de bajos ingresos no es raro que haya problemas de seguridad, especialmente por la noche o para las niñas y las mujeres.

Recuadro 1. Uruguay – El *Plan Ibirapitá*, ofrece tabletas y teléfonos inteligentes a las personas mayores de bajos ingresos para mejorar el acceso (Banco de Previsión Social – BPS)

En el Uruguay, el Gobierno ha puesto en marcha el Plan Ibirapitá que, desde 2015, tiene la misión de promover la inclusión digital de la población de edad. En el marco de este programa, que forma parte de la Agenda Digital gubernamental, se dota a las tabletas y los teléfonos inteligentes de una interfaz diseñada expresamente para que estos dispositivos resulten intuitivos y fáciles de manejar a la población destinataria, las personas mayores. El dispositivo, ya sea una tableta o un teléfono inteligente, no tiene ningún costo para las personas de bajos ingresos. Además, se organizan talleres de formación y actividades de apoyo para quienes lo necesiten. Como parte de una política pública transversal, el Plan colabora con otras instituciones para contribuir a un cambio de paradigma de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva basada en los derechos. Para ello, se ponen en marcha iniciativas que fomentan el uso y la adopción de las TIC mediante espacios de aprendizaje, talleres temáticos y actividades de dinamización.

Se han entregado más de 270 000 tabletas en todo el país, lo que representa cerca del 70 por ciento de la población que cumple los requisitos para recibir un dispositivo. El Plan ya ha obtenido resultados tangibles en materia de inclusión digital: el 56 por ciento de los beneficiarios tuvo su primer contacto con este tipo de dispositivo digital gracias a la tableta que se les entregó, mientras que el 53 por ciento de la población total sigue prefiriendo utilizar un teléfono inteligente por encima de otros dispositivos.

El desarrollo de capacidad desempeñó un papel fundamental en el apoyo a las personas de edad avanzada durante la crisis de la COVID-19. Desde 2021, la estrategia ha pasado a centrarse en la producción de contenidos más que en la distribución de dispositivos, apostando por un entretenimiento saludable, una buena calidad de vida y la democratización cultural.

Fuente: Webinar de la AISS: *Inclusión digital en la seguridad social – Desafíos y buenas prácticas* (10 de marzo de 2021).

En cuanto al ingreso básico universal como herramienta para facilitar el acceso, un número considerable de instituciones encuestadas considera que es una solución interesante. Sin embargo, también señalan que dicha propuesta plantea ciertos problemas porque no garantiza que los fondos vayan a destinarse al acceso a Internet o a la adquisición de dispositivos. Si la entrega de un ingreso básico universal se considerase una opción viable para mejorar el acceso, al menos una parte debería asignarse y procesarse de tal forma que se garantice que se utiliza para acceder a Internet.

En el caso de muchos organismos públicos, incluidas las organizaciones de seguridad social, las posibles soluciones a su alcance para lograr un acceso más asequible y fiable son limitadas, ya que este mandato recae principalmente en las autoridades de telecomunicaciones y en los ministerios de finanzas, que son los responsables de las licitaciones y la concesión de licencias a las empresas de telecomunicaciones. Asimismo, el Gobierno nacional y los organismos competentes definen la dirección estratégica. Por ello se recomienda adoptar enfoques innovadores que favorezcan la introducción de las telecomunicaciones, Internet y la banda ancha; por ejemplo, que los beneficiarios puedan acceder gratuitamente a las direcciones IP del sector público, o que determinados paquetes básicos de Internet, datos móviles, etc. estén exentos de IVA. Por otra parte, el despliegue de personal para atender a los beneficiarios en los centros de servicio presenciales es

una técnica que se ha aplicado en una gran variedad de contextos, tanto en las organizaciones del sector público, incluida la seguridad social, como en el sector privado.

Tras identificar los principales desafíos y algunas de las soluciones relacionadas con el acceso a Internet y el uso de los servicios de seguridad social en línea, se comprobó que las capacidades y las competencias de los beneficiarios a menudo influyen en el uso de Internet en general. En la siguiente sección se examinará el lugar que ocupan las capacidades y las competencias en este tema y se analizará también el modo en que la asequibilidad y los distintos factores socioeconómicos repercuten en la inclusión digital.

3.2. Capacidades y competencias

Aunque se haya asegurado eficazmente el acceso a Internet y a los dispositivos pertinentes, la mera existencia de servicios de seguridad social en línea no significa que los beneficiarios destinatarios los utilicen. En los círculos dedicados a la política, la investigación y la prestación de servicios se suele mencionar que el uso de los servicios en línea no solo exige un acceso a Internet fiable y asequible, sino también las capacidades y las competencias necesarias para utilizar los servicios en línea que se ofrecen, ya sean públicos o privados. Así pues, ¿cuáles son estas competencias y capacidades que han de tener los beneficiarios para poder utilizar la oferta de servicios en línea de las organizaciones de seguridad social?

La transformación digital generalizada —y la correspondiente aparición tanto de tecnologías disruptivas como de nuevos conceptos relacionados con la organización de la sociedad y la prestación de servicios— significa que se requieren nuevas competencias para poder desempeñar nuevos tipos de trabajo y aprovechar las oportunidades de empleo. Estas competencias, entre las que se encuentra la alfabetización tanto tradicional como digital, junto con el acceso, son requisitos indispensables para el uso de los servicios en línea y la inclusión digital. El 65 por ciento de las organizaciones de seguridad social encuestadas considera que la falta de competencias es el principal obstáculo para la inclusión digital de sus beneficiarios, así como uno de los más difíciles de abordar, ya que el 62 por ciento indica que es uno de los dos desafíos que más les cuesta afrontar directamente.

3.2.1. Competencias digitales para la sociedad digital

Desde 2017, la iniciativa GovData360 del Banco Mundial ha evaluado el nivel de competencias digitales (por ejemplo, conocimientos de informática, programación básica, lectura en medios digitales y en línea) de los distintos grupos de población, con el fin de estimar su capacidad de participar de forma activa en una sociedad digital en plena eclosión [22]. Los resultados son dispares. Algunos países como la República del Yemen han registrado las mayores tasas de crecimiento medio interanual, con una mejora de las competencias digitales de la población de casi un 40 por ciento entre 2017 y 2019, si bien se partía de un nivel bajo. Sin embargo, en muchas economías avanzadas se ha producido un estancamiento o la tasa de mejora es baja. Este dato es especialmente preocupante a la luz de que el 44 por ciento de los europeos, es decir, 169 millones de personas entre 16 y 74 años, carecen de competencias digitales básicas [59], y más aún en vista de lo importantes que son estas competencias para prosperar en los lugares de trabajo de hoy en día [92]. Este es el caso a pesar de que en los Estados Unidos de América se observó un crecimiento medio anual negativo de -7 por ciento, es decir, la situación empeoró. Burkina Faso experimentó la tasa media de crecimiento interanual más baja, ya que superó el -14 por ciento en el mismo período [22].

En definitiva, tanto las instituciones como los ciudadanos se ven obligados a adaptarse y mejorar su nivel de competencias digitales. En este sentido, cada vez hay mayor demanda de competencias de

análisis para aprovechar el potencial de los Big Data y los datos abiertos, cuyo impacto económico se ha estimado en un incremento del producto interno bruto (PIB) de casi el 2 por ciento en 2020 en 21 sectores diferentes de 28 países de Europa [17, 22, 81]. A medida que las tecnologías de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático maduren, se estima que permitirán un ahorro de hasta 634 millones de horas de trabajo, o 21 600 millones de dólares en costos laborales, solo en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América, lo que supone 15 000 millones de dólares estadounidenses del PIB mundial. Ello también implica que los trabajadores de las oficinas tradicionales deberán renovar y ampliar sus competencias para adaptarse [15, 21, 32]. Aunque la transformación digital de la sociedad puede acarrear beneficios considerables, es posible que sus efectos negativos se vean agravados si no se abordan proactivamente las desigualdades actuales y cualquier posible perturbación negativa. Si bien es cierto que la inteligencia artificial y la robótica motivarán la aparición de nuevos puestos de trabajo, entre el 40 y el 60 por ciento de los empleos actuales corren el riesgo de ser digitalizados. A largo plazo, los trabajos tradicionalmente desempeñados por mujeres, como los servicios y el comercio minorista, se verán menos afectados que los desempeñados por hombres, como las profesiones relacionadas con la construcción, la administración, el derecho y las finanzas [17, 81, 87]. Según las proyecciones, es posible que el 44 por ciento de los trabajadores no cuente con las competencias necesarias para cambiar de empleo a mediados del decenio de 2030 [17, 81, 87]. Esto tendrá consecuencias directas en la seguridad social, ya que aumentará la demanda de servicios, pero se reducirán las cotizaciones y los recursos del Estado debido, entre otras cosas, al aumento de las tasas de desempleo, a la quiebra de empresas, así como a la reducción de los ingresos fiscales y de las cotizaciones pagadas a lo largo de la vida.

En relación con la inclusión digital, se entiende por “competencias” la capacidad que tiene una persona para sacar más provecho del uso de las tecnologías digitales, así como a su capacidad para evitar los inconvenientes [15, 21] que pueden derivarse de las interacciones digitales, como el robo de identidad, la suplantación de identidad (*phishing*) y otros tipos de fraude en línea [72, 73]. Las competencias de este tipo son multifacéticas y abarcan la lectura, la escritura y el cálculo, pero también el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la creatividad y la iniciativa empresarial. En la era digital, las competencias también incluyen la alfabetización digital básica. En el Marco de Competencias Digitales para la Ciudadanía (DigComp 2.0) de la Comisión Europea se destacan cinco grupos de competencias digitales, a saber: la alfabetización en información y datos; la comunicación y la colaboración; la creación de contenidos digitales; la seguridad; y la resolución de problemas, que incluye la capacidad de proteger la privacidad y los datos personales. Esta clasificación coincide en gran medida con las cinco competencias digitales que el Banco Mundial considera esenciales para la vida y el trabajo, a saber: la comunicación; la gestión de la información y los contenidos; la realización de transacciones; la resolución de problemas; y la seguridad y legalidad de las actividades en línea [11], tal como se resume en el cuadro 3 a continuación.

Como se puede observar, ambas entidades pueden coincidir en algunos aspectos, pero también es interesante que se produzcan ciertos cruces entre sus categorías. Este hecho es especialmente evidente, por ejemplo, en el caso de la “resolución de problemas”, que en DigComp 2.0 incluye elementos relacionados con la alfabetización digital —y, en particular, con los datos— en lo que respecta a la “capacidad de proteger la privacidad de los datos personales”. Por otra parte, podría interpretarse que la categoría de competencias digitales esenciales denominada “realización de transacciones” guarda relación con el área de “comunicación y colaboración” del DigComp 2.0 de la Comisión Europea, a pesar de que el Banco Mundial dedica una categoría propia a la “comunicación”.

Cuadro 3. Comparación de las competencias digitales: el Marco de Competencias Digitales para la Ciudadanía (DigComp 2.0) y las competencias digitales esenciales del Banco Mundial

	Alfabetización y competencias a nivel individual	Comunicación	Contribución a una interacción bidireccional con los proveedores de servicios	Seguridad en línea	Resolución de problemas
Marco de Competencias Digitales para la Ciudadanía (DigComp 2.0) de la Comisión Europea	Alfabetización en información y datos	Comunicación y colaboración	Creación de contenidos digitales	Seguridad	Resolución de problemas (incluida la capacidad de proteger la privacidad y los datos personales)
Competencias digitales esenciales del Banco Mundial en 2019		Communiquer	Réaliser des transactions	Naviguer en toute sécurité et légalité	Résoudre des problèmes
	Gestión de la información y los contenidos	Comunicación	Realización de transacciones	Seguridad y legalidad de las actividades en línea	Resolución de problemas

Asimismo, el concepto de “creación de contenidos digitales” en DigComp 2.0 se solapa parcialmente con las competencias esenciales del Banco Mundial relativas a la “comunicación” en general y la “gestión de la información y los contenidos”. Es preciso distinguir entre las competencias que permiten a una persona acceder a los espacios en línea y utilizar los servicios que se ofrecen en dichos espacios, y las competencias relacionadas con la transformación hacia una economía digital, en su sentido más amplio, y la preparación para ocupar los puestos de trabajo conexos.

3.2.2. Preparación basada en las competencias para la economía digital

Los resultados de distintas investigaciones dan cuenta del desafío que se plantea con respecto a las competencias que demandarán los empleadores en el futuro, entre los que se encuentran las instituciones encuestadas. En los próximos cinco años, la mano de obra mundial puede asumir unos 149 millones de puestos de trabajo orientados a la tecnología [56], mientras que un informe de 2018 se estimó el 54 por ciento de los trabajadores debía someterse a una importante reconversión profesional antes de 2022 [100]. Resulta significativo que el 85 por ciento de los estadounidenses crea que las competencias digitales serán importantes para prosperar en los lugares de trabajo de hoy en día [92]. En los Estados Unidos de América, el 69 por ciento de los empleadores asegura preferir a trabajadores con competencias en materia de ciencia de datos [39] y el 55 por ciento de los empleadores más preocupados por las competencias digitales afirman que la innovación se ve obstaculizada por la falta de competencias clave [39, 76]. Las estimaciones indican que el 44 por ciento de los europeos de entre 16 y 74 años carecen de competencias digitales básicas [83] y en las economías del Grupo de los 20 (G20) todos los trabajadores necesitarán 101 días más de aprendizaje en 2022 [100]. Aunque el presente estudio se refiere a las encuestas realizadas a los empleadores y las competencias digitales

actuales de la mano de obra, fundamentalmente en las economías avanzadas y en los países de renta alta, en él se ponen de manifiesto tres aspectos relacionados con la seguridad social. En primer lugar, los beneficiarios –ya sean empleadores, empleados o ciudadanos en general– no tienen necesariamente las competencias necesarias para utilizar las ofertas de servicios de seguridad social en línea; en segundo lugar, los propios proveedores institucionales deberán reconvertir y mejorar las competencias de su personal actual para hacer frente a los desafíos que plantea la transformación digital; y, en tercer lugar, es posible que aumente la demanda y la presión sobre los servicios de seguridad social, especialmente en aquellos países que no están abordando las necesidades cambiantes del mercado de trabajo de forma satisfactoria y proactiva. De los estudios sobre la transformación digital se puede extraer una cuarta observación: cuanto mayor sea el coeficiente de mano de obra en la economía, menor será la mecanización y digitalización de un país, por lo que mayor será la magnitud del desafío al que se enfrentará en los próximos cinco a 15 años.

3.2.3. La accesibilidad requiere algo más que competencias técnicas

Los usuarios de entre 15 y 18 años forman parte de una generación que nació rodeada de tecnología digital (los denominados “nativos digitales” en el capítulo 2) y son ávidos usuarios de los servicios y productos digitales, mientras que los usuarios de mayor edad tienen menos probabilidades de contar con las destrezas que exige la sociedad digital. Así pues, el hecho de que los jóvenes sean menos propensos a utilizar los servicios electrónicos se debe, entre otras cosas, a que desconocen la oferta de servicios de seguridad social o a la escasez de servicios dirigidos a ellos, ya sea en línea o de otro tipo. Si bien hasta ahora el nivel de competencias digitales solía ser menor que el de los más jóvenes, esta situación está cambiando con el tiempo, ya que los trabajadores utilizarán las competencias digitales adquiridas durante toda una vida de trabajo y estudio para acceder a los servicios de seguridad social en línea, como ponen de manifiesto los análisis estadísticos realizados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la OCDE y la Comisión Europea y la comunidad investigadora en general [18, 22, 34, 35].

En el caso de las comunidades indígenas, minoritarias y migrantes, uno de los principales obstáculos para el uso de los servicios electrónicos es la falta de acceso asequible a Internet; sin embargo, estas comunidades también se enfrentan a la marginación debido a su ubicación geográfica, las barreras lingüísticas, su bajo nivel educativo o los niveles relativos de ingresos. En el caso de las comunidades indígenas, minoritarias y migrantes, la falta de un acceso a Internet asequible se considera uno de los principales obstáculos para utilizar los servicios electrónicos; sin embargo, estas comunidades también sufren marginación debido a su ubicación geográfica, las barreras lingüísticas, su bajo nivel educativo o sus niveles relativos de ingresos. Las personas con necesidades especiales o con discapacidad –especialmente en los países de renta alta y media– suelen tener amplios conocimientos de tecnología, ya que dependen de ella para poder disfrutar de una mayor autonomía (por ejemplo, tecnologías de asistencia, como sillas de ruedas o robots) y acceder a los servicios en línea (por ejemplo, a través de lectores de pantalla, *software* de lectura en voz alta, etc.). Al igual que los jubilados de las comunidades de bajos ingresos, las personas con necesidades adicionales, incluidas las personas con discapacidad, a menudo se enfrentan a desafíos relacionados con la asequibilidad y la fiabilidad de Internet y los dispositivos técnicos, especialmente si no reciben ayuda por parte de las organizaciones de seguridad social, los organismos gubernamentales pertinentes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o las organizaciones benéficas, o dicha ayuda es limitada. Por otra parte, los datos revelan que los dispositivos móviles son cada vez más populares entre los jóvenes, las personas de edad, las personas de bajos ingresos y las comunidades de personas con discapacidad, ya que son más baratos. No obstante, el uso de estos dispositivos para acceder a los servicios en línea plantea una serie de desafíos debido, entre otras cosas, al tamaño de las pantallas y la capacidad de los procesadores [20, 35, 36, 54].

3.2.4. Conocer a los beneficiarios

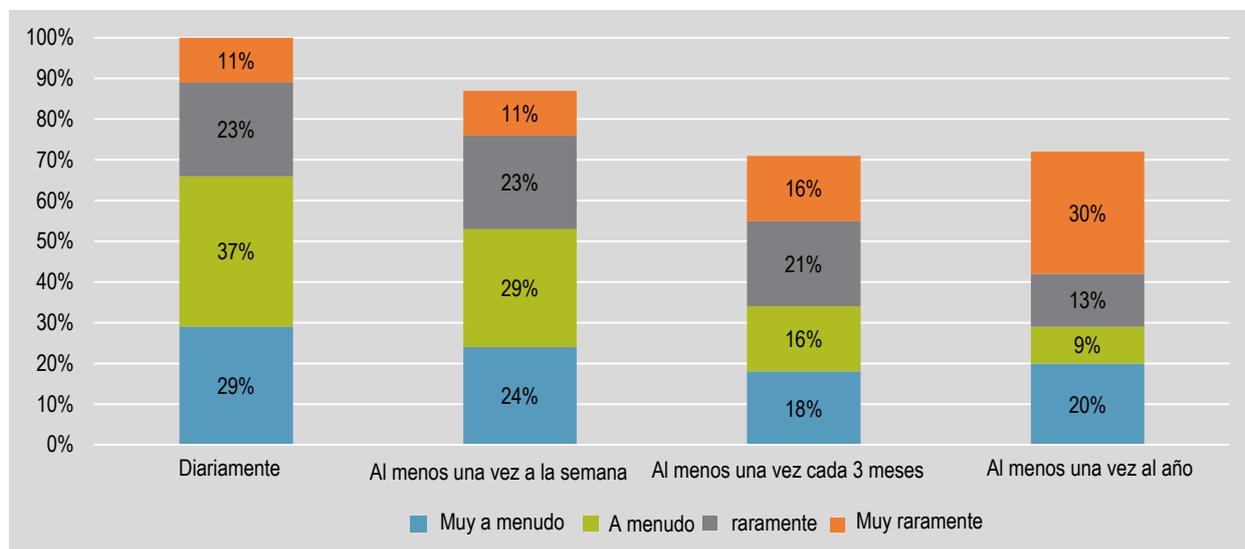
Como se desprende de las respuestas facilitadas por las organizaciones de seguridad social a la encuesta en línea y a los sondeos realizados durante los webinaros, los problemas en materia de competencias digitales y accesibilidad en el ámbito de la seguridad social coinciden con los que se observan en el sector público en general. Aunque gran parte de los beneficiarios de la seguridad social utiliza Internet de forma habitual, ello no refleja necesariamente las variaciones nacionales o comunitarias dentro de un mismo país o área de servicio. Una de las preguntas que se plantearon en la encuesta estaba orientada a obtener una visión completa de la frecuencia de uso de Internet por parte de los beneficiarios de la seguridad social; se ofrecieron diferentes categorías de respuesta a esta pregunta (acceso “diario”, “una vez a la semana”, “una vez cada tres meses”, “una vez al año”, “nunca”) y el porcentaje de organizaciones encuestadas que no supieron especificar –por lo que respondieron “no sabe” o no contestaron– se situó entre el 26 por ciento (para la categoría “diario”) y el 59 por ciento (para “nunca”). El hecho de que entre una cuarta parte y la mitad de las organizaciones de seguridad social encuestadas no pudieran especificar los hábitos de Internet de sus grupos destinatarios, denota una falta de conocimiento y comprensión de su base de beneficiarios, así como de sus necesidades, deseos y comportamiento en línea. Así pues, es conveniente que las estrategias e iniciativas institucionales vayan acompañadas de estudios realizados por las propias instituciones, por ejemplo, encuestas que permitan determinar las necesidades y los comportamientos de sus beneficiarios. Esto no solo servirá para mejorar la prestación de servicios, sino que también resultará útil para diseñar interfaces adaptadas a los usuarios, formular estrategias de comunicación y utilizar los canales adecuados.

Cuando se les preguntó acerca del uso que hacen sus beneficiarios de las ofertas de servicios en línea públicos y privados, cerca de dos terceras partes de las organizaciones no respondieron o señalaron que no lo sabían. El resto de las respuestas apuntaban a que los ciudadanos utilizan las diversas formas de servicios bancarios y soluciones de pago en línea con mayor frecuencia que los servicios gubernamentales. De hecho, cuando los ciudadanos interactúan en línea con el sector público, suele ser con el fin de descargar formularios o de buscar información sobre cuestiones específicas, más que para realizar trámites en línea. Es probable que esta situación se deba a tres factores. En primer lugar, una gran parte de los beneficiarios acuden a Internet en busca de respuesta a preguntas concretas; esto sucede en todo el mundo, pero es especialmente patente en los países de renta baja y media, donde los usuarios tienen un umbral de acceso más bajo, por ejemplo, los sitios web no suelen tener una interfaz adaptativa y los usuarios acceden a Internet a través de teléfonos móviles (cuyas pantallas son más pequeñas) y es posible que su nivel de competencias digitales sea menor.

En segundo lugar, no todos los países han completado la transición a unos servicios electrónicos bidireccionales y las estadísticas mundiales [49, 97] revelan que muchos países todavía no han resuelto los desafíos que plantea la gestión de las identidades, tanto analógicas como digitales, lo que significa que, por el momento, les resulta simplemente inviable prestar servicios de transacciones de forma totalmente virtual [54, 79]. En tercer lugar, desafortunadamente, los servicios de transacciones suelen diseñarse teniendo en cuenta los procesos y los requisitos operativos internos, en lugar de estar adaptados al usuario final [61, 84]. En cualquier caso, conviene hacer hincapié una vez más en que pueden existir grandes variaciones entre países, comunidades y áreas de servicio específicas.

En relación con los problemas a los que se enfrentan los beneficiarios de la seguridad social y las propias instituciones, el 71 por ciento de las organizaciones encuestadas respondió que la falta de conocimientos digitales constituye el principal desafío, como se refleja en el gráfico 13. Por otra parte, la falta de

Gráfico 11. *Tiempo de uso de Internet por parte de los beneficiarios de las organizaciones de seguridad social (en porcentaje, calculado por categoría de frecuencia)*

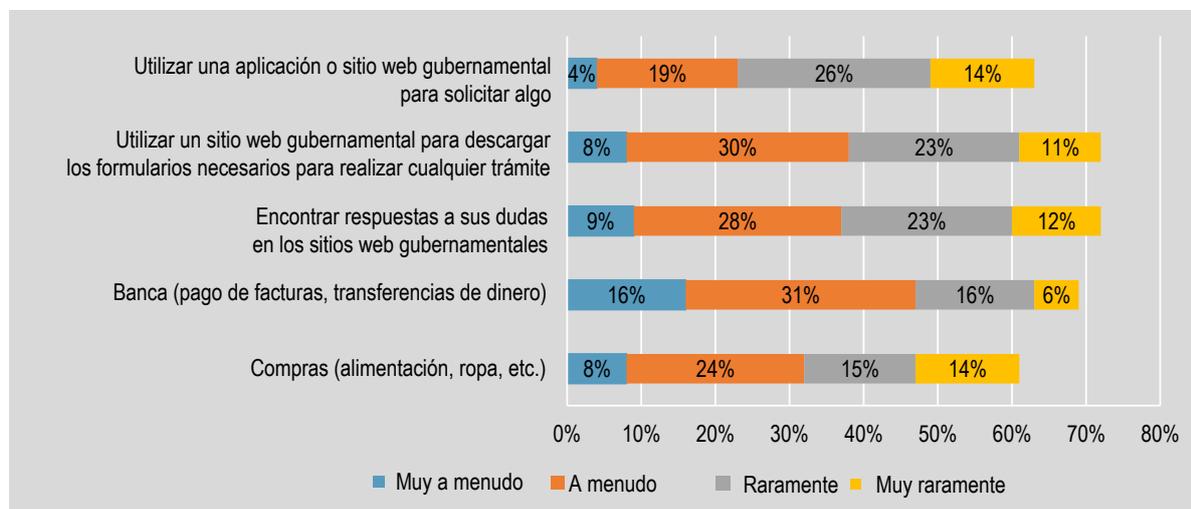


Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, "¿Con qué frecuencia suelen utilizar Internet sus beneficiarios?". N equivale al recuento total por categoría de frecuencia: "Muy a menudo" (95 respuestas), "A menudo" (128), "Raramente" (82), "Muy raramente" (76), "No sabe" (117), no contesta (330).

alfabetización tradicional, señalada por el 44 por ciento de los encuestados, constituye un obstáculo de menor importancia. Así pues, si bien la mayoría de los beneficiarios están ampliamente alfabetizados –saben leer, escribir y realizar operaciones matemáticas básicas–, las organizaciones encuestadas consideran que un porcentaje significativo no sabe utilizar los servicios electrónicos de seguridad social; es decir, carecen de las competencias digitales necesarias para acceder a la oferta de servicios en línea. Teniendo en cuenta que el 71 por ciento de las organizaciones señaló que sus beneficiarios carecen de las competencias digitales necesarias, llama la atención que casi la mitad de ellas, el 47 por ciento, afirma que el mayor problema al que se enfrentan sus beneficiarios es que no saben cómo utilizar los servicios en línea que presta la institución o por qué motivo deberían hacerlo.

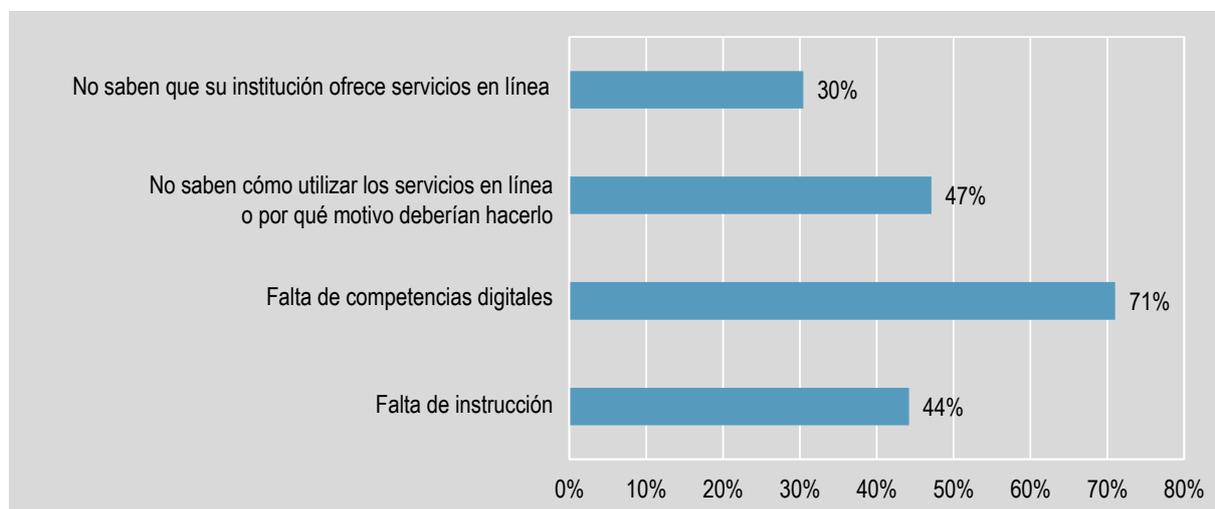
Esta situación brinda una oportunidad: una mejora de las competencias digitales podría reforzar la capacidad de los posibles usuarios de los servicios en línea que ya se ofrecen. Asimismo, las instituciones pueden mejorar su enfoque en lo referente a la comunicación y el diseño de los servicios para abordar los problemas derivados de la falta de conocimiento acerca de los servicios electrónicos que se prestan. En este sentido, resulta interesante el hecho de que el 30 por ciento de las instituciones encuestadas afirma que uno de los dos mayores desafíos a los que se enfrentan sus beneficiarios es el desconocimiento de la oferta de servicios en línea, lo que demuestra que aún hay margen de mejora en las estrategias de diseño y comunicación que aplican actualmente las instituciones. Es posible abordar esta situación involucrando a los propios usuarios en el diseño de los servicios y adaptando la comunicación a los distintos grupos de beneficiarios [43, 54]. Por ejemplo, las autoridades que prestan servicios en países como la Argentina, Australia, el Canadá, la República de Corea, Dinamarca, los Emiratos Árabes Unidos, México, el Reino Unido, Singapur, y el Uruguay, entre otros, han demostrado que contar con la participación de los usuarios para probar los servicios o incluso para codiseñarlos, así como unas interfaces, un uso del lenguaje y un estilo de comunicación adaptados a los usuarios, resultan sumamente eficaces. De hecho, cada vez son más los países que aplican directrices y normas gubernamentales, tanto en materia de usabilidad en línea como de accesibilidad de los sitios web [43, 67].

Gráfico 12. ¿Para qué utilizan Internet los beneficiarios de las organizaciones de seguridad social? (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Para qué suelen utilizar Internet sus beneficiarios?” [pregunta formulada en relación con los servicios en línea]. Se pedía valorar la frecuencia de uso para cada una de las múltiples opciones (actividades) disponibles. También había una opción para “no sabe” y “no contesta”.

Gráfico 13. Principales desafíos a los que se enfrentan los beneficiarios de las organizaciones de seguridad social al utilizar la oferta de servicios electrónicos (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Cuáles son dos principales desafíos en materia de competencias a los que se enfrentan sus beneficiarios al acceder a los servicios en línea? Los encuestados seleccionaron dos respuestas.

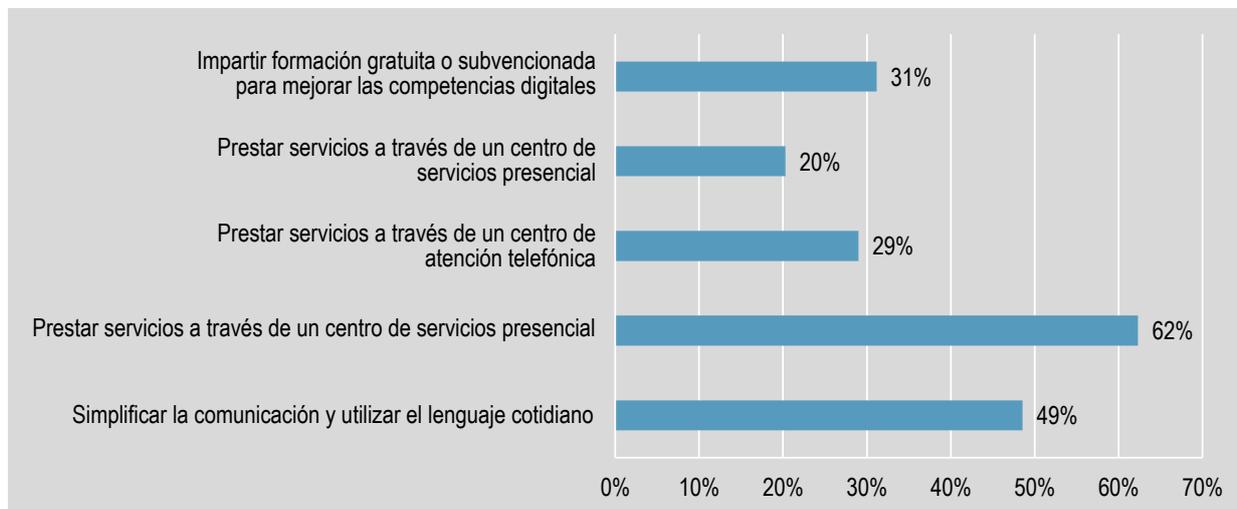
3.2.5. Ejemplos de buenas prácticas que mejoran las capacidades y las competencias

Las organizaciones de seguridad social encuestadas pusieron de relieve algunas prácticas que contribuyen a mejorar la situación, como se refleja en el gráfico 14.

A la pregunta de la encuesta “¿Cuáles son las mejores formas de superar los problemas de acceso?”, la mayor parte de las instituciones encuestadas (62 por ciento) señaló que un diseño de servicios simplificado y centrado en el usuario era fundamental para facilitar la inclusión digital y potenciar el uso de los servicios electrónicos de seguridad social. En la misma línea, el 49 por ciento indicó que el uso de un lenguaje sencillo y una comunicación desprovista de tecnicismos jurídicos y burocráticos podía propiciar un mayor aprovechamiento de la oferta de servicios en línea entre aquellos beneficiarios cuyo nivel de alfabetización y competencias digitales es limitado, por lo que es una de las soluciones que contribuyen a mejorar la inclusión digital.

Las medidas aplicadas en Asia y, sobre todo, en Europa, a finales del decenio de 1990 y principios del decenio de 2000 han demostrado ser sumamente eficaces en la mejora de la alfabetización digital de la población en general, especialmente entre los jóvenes y las personas de edad avanzada, pero también de las comunidades de inmigrantes y minorías [29, 30]. También se han obtenido resultados satisfactorios con los cursos de formación gratuitos o subvencionados impartidos en los centros de servicios o en colaboración con bibliotecas y ONG. Por ejemplo, las asociaciones con bibliotecas y organizaciones de personas de edad han resultado ser muy útiles en los países nórdicos. En este sentido, a principios del decenio de 2000, el municipio de Oslo logró muy buenos resultados al colaborar con las comunidades de inmigrantes y los centros de empleo, con el objetivo de aumentar la empleabilidad y el nivel de idioma noruego y las competencias digitales de las mujeres y niñas [29, 30]. A menudo, se conciertan asociaciones con entidades que disponen de las instalaciones, las capacidades y las redes necesarias para lograr que la formación resulte más pertinente y accesible, lo que amplía su alcance potencial, especialmente si se combina con estrategias nacionales de comunicación y el uso

Gráfico 14. Las mejores formas que tienen las organizaciones de seguridad social de superar los desafíos identificados en el gráfico 13 (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Cuáles son las mejores maneras de hacer frente a estos problemas de acceso?; los encuestados debían seleccionar dos respuestas y se les pidió “Sírvase seleccionar las dos opciones que pueden tener un mayor efecto positivo para los beneficiarios”.

de los canales adecuados, como se ha visto, por ejemplo, en Dinamarca. No obstante, los costos financieros y el hecho de que sea necesario concertar asociaciones suelen considerarse un obstáculo.

Los puntos de acceso alternativos situados, por ejemplo, en las bibliotecas, los puestos de trabajo y los centros comunitarios y para personas de edad han demostrado ser especialmente adecuados tanto para impartir formación oficial como para prestar asistencia informal a los ciudadanos que utilizan las zonas wifi públicas para acceder a los servicios en línea de los sectores público y privado [29, 30, 46]. Las organizaciones encuestadas también reconocen las ventajas de este tipo de iniciativas. En este sentido, el que el 31 por ciento afirma que los cursos de formación en competencias digitales gratuitos o subvencionados sirven como mecanismo de apoyo al desarrollo de las competencias necesarias para la población en general. Asimismo, el 29 por ciento y el 20 por ciento, respectivamente, señalan que los canales alternativos de prestación de servicios, es decir, los centros de atención telefónica y los centros de servicios presenciales, garantizan de forma eficaz que las personas con problemas relacionados con la falta de acceso o competencias, o que se encuentran en una situación excepcional, puedan recibir asistencia o presentar sus solicitudes de servicio por otros medios.

En resumen, las medidas aplicadas en relación con el desarrollo de las competencias y las formas de minimizar la carga que afrontan las organizaciones de seguridad social —por ejemplo, prestando apoyo a los beneficiarios a través un enfoque intuitivo, lógico y centrado en el usuario en lo referente al diseño y la comunicación— coinciden con las buenas prácticas y las recomendaciones del resto de sector público a nivel mundial. Aun así, puede ser necesario que las instituciones desarrollen sus competencias internas, así como el compromiso de los responsables de la adopción de decisiones, tanto a nivel institucional como nacional, para garantizar que la dirección estratégica se coordina de forma integral en todo el sector público, con sus diversas iniciativas y áreas de servicio.

Existe una gran variedad de posibles soluciones para mejorar las capacidades y competencias digitales de los beneficiarios de la seguridad social. Por ejemplo, el despliegue de personal para atender a los beneficiarios en los centros de servicio presenciales es una técnica que se aplica desde hace mucho tiempo, tanto en el sector público como en el privado. Estas personas ven a quienes están utilizando dispositivos digitales, por lo que probablemente tengan las competencias digitales necesarias, y les ofrecen asesoramiento en lo referente a la oferta de servicios en línea o prestan ayuda a quienes están utilizando las computadoras o los quioscos de autoservicio.

Las diversas formas de prestación de asistencia y las estrategias de canal a menudo se complementan indirectamente con medidas como el uso de un lenguaje cotidiano en la comunicación, un diseño lógico e intuitivo de la experiencia de usuario (UX) y las interfaces de usuario (UI), así como con la aplicación de guías de comunicación y diseño, y normas de servicio. Además de, por ejemplo, las Directrices de la AISS, al menos 10 países cuentan con directrices nacionales en materia de usabilidad y diseño de los servicios [67], y más de 150 países han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se abordan cuestiones relacionadas con la accesibilidad de la web para las personas con discapacidades y capacidades especiales, pero todavía se observan carencias en cuanto a su cumplimiento (por ejemplo, en el caso las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web) [54, 96]. Los países más aventajados del mundo en materia de directrices sobre el diseño y la comunicación son Dinamarca y el Reino Unido, aunque muchos otros países se están inspirando en sus iniciativas en este ámbito. Por ejemplo, las instituciones de seguridad social del Canadá y España están aplicando prácticas de diseño avanzadas, con el fin de poner en marcha soluciones con interfaces adaptadas a los usuarios. Por el contrario, los enfoques excesivamente complicados y de “talla única”, como los que se observan, por ejemplo, en la India, parecen ser contraproducentes, ya que no tienen en cuenta las grandes

Recuadro 2. Francia – Enfoque integrado para el suministro de prestaciones familiares inclusivas digitalmente de la Caja Nacional de Asignaciones Familiares (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF)

En Francia, la mejora de los servicios de atención a los afiliados mediante la digitalización ha sido uno de los objetivos institucionales más importantes de la CNAF para cumplir su mandato, que consiste en suministrar prestaciones familiares, de guardería y de vivienda a unos 32 millones de beneficiarios.

A lo largo de su historia, los servicios de la CNAF se han diseñado pensando en los afiliados, por lo que su sitio web también ofrece servicios accesibles a través de los teléfonos móviles y se ha convertido en uno de los más visitados de Francia. La crisis de la COVID-19 exacerbó la necesidad de acceder a los servicios públicos y aceleró los avances a este respecto. Pese a los esfuerzos desplegados, se constató que el uso de los canales digitales conlleva ciertos riesgos, entre los que destaca la exclusión de algunos grupos de población beneficiarios ya que tienen problemas para acceder a los sistemas y no reciben apoyo en este sentido. Se ha determinado que cerca del 25 por ciento de los beneficiarios todavía tiene dificultades para utilizar las herramientas digitales. En consecuencia, la CNAF sigue esforzándose por ofrecer soluciones adecuadas a sus beneficiarios, lo que constituye una parte fundamental de su estrategia de inclusión digital, que se articula en torno a cuatro ejes:

- la detección de las situaciones de exclusión digital;
- el apoyo a los beneficiarios (“acompañamiento”) para que utilicen los canales digitales. Por ejemplo, la CNAF organizó talleres para enseñar a los beneficiarios a utilizar sus sistemas y les ofreció instrucciones y asesoramiento por teléfono antes y durante la crisis de la COVID-19;
- la derivación de los beneficiarios a otras instituciones asociadas que pueden ayudarles a mejorar sus competencias digitales y la creación de una amplia red de instituciones asociadas que contribuyen a la inclusión digital a escala nacional (en particular otras instituciones de seguridad social) para proponer actividades coordinadas dirigidas a los beneficiarios;
- la puesta en marcha de respuestas a los distintos grupos de beneficiarios y tipos de trámites, y la atención telefónica y presencial cuando sea necesario.

Más recientemente, la CNAF ha involucrado a los beneficiarios en el desarrollo del nuevo sistema, con el fin de poner a prueba las funcionalidades y su facilidad de uso en el marco de grupos de discusión y teniendo en cuenta los comentarios de los participantes en el diseño de la herramienta.

Fuente: Webinaire de l’AISS: *Favoriser l’Inclusión digital dans les services de sécurité sociale – état des lieux et voie à suivre* (12 mai 2021).

diferencias existentes entre los distintos grupos de beneficiarios, las necesidades de los usuarios y los tipos de servicios ni la disparidad de procesos operativos entre las distintas entidades gubernamentales.

Una vez identificados los principales desafíos relacionados con la capacidad y las competencias de los beneficiarios –así como algunas de las soluciones a este respecto–, conviene analizar si existe alguna forma de infraestructura inmaterial e intangible que pueda facilitar la inclusión digital de los beneficiarios de la seguridad social. De hecho, en la siguiente sección se estudian las condiciones subyacentes que

pueden influir en el modo en que las organizaciones de seguridad social diseñan, crean y prestan sus servicios, y si es posible mejorarlas.

3.3. Entorno propicio

El ritmo acelerado de los cambios tecnológicos complica aún más la prestación de los servicios de seguridad social a los distintos grupos de beneficiarios. Bien gestionada, la rápida evolución de la tecnología ofrece innumerables oportunidades de innovación en materia de procesos, servicios y organización. Aunque son muchas las posibilidades de mejorar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones de seguridad social, al mismo tiempo, la rápida adopción de las herramientas de TIC provoca que la inclusión digital sea aún más complicada. No cabe duda de que el acceso, las competencias y las capacidades influyen en el modo en que las organizaciones de seguridad social abordan la transformación digital de los ecosistemas de creación y prestación de servicios. Algunas soluciones pueden mejorar el acceso y la experiencia de usuario para algunos beneficiarios, pero excluir a otros involuntariamente. El contexto en el que operan las organizaciones de seguridad social, en particular en lo referente a su infraestructura inmaterial, el modo de prestar los servicios o las condiciones existentes y, por lo tanto, su cultura de trabajo inherente, debe contribuir a promover la accesibilidad y la inclusión digital. Así pues, ¿cómo afectan a la accesibilidad e influyen en la inclusión digital las múltiples condiciones que rodean al suministro de los servicios de seguridad social? ¿Qué se necesita para garantizar un entorno propicio eficaz para la prestación de servicios de seguridad social?

3.3.1. Aumento de las desigualdades

A pesar de los avances conseguidos hasta la fecha y de las crecientes repercusiones positivas del uso de las TIC en todo el mundo, la brecha entre el Norte Global y el Sur Global es cada vez mayor. Los diferentes ritmos de adopción y adaptación están provocando que la brecha aumente, lo que se refleja en divisiones más profundas entre las zonas urbanas y rurales, y mayor disparidad en los ingresos, las oportunidades y el acceso a los servicios. Las mejoras logradas en el siglo XX se están erosionando y la desigualdad de los ingresos ha aumentado un 10 por ciento desde el decenio de 1980 [82, 85, 93, 94, 101]. A medida que esta brecha sigue agrandándose, el acceso, así como la calidad y la asequibilidad del mismo, se han convertido en indicadores clave reconocidos en todo el mundo para evaluar la inclusión digital.

Un entorno propicio tiene múltiples facetas; no solo incluye las cuestiones relacionadas con la accesibilidad, las competencias y las destrezas de los beneficiarios de la seguridad social, sino también con la capacidad de las instituciones pertinentes para diseñar, desarrollar y prestar servicios de seguridad social de forma eficaz y eficiente, ya sea en línea o por otros medios. El 32 por ciento de las instituciones encuestadas admite que lograr un entorno propicio, incluidos los factores organizativos internos, es uno de los desafíos más importantes para cualquier iniciativa encaminada a mejorar la inclusión digital de sus beneficiarios. Curiosamente, los encuestados también se muestran relativamente positivos en sus respuestas, ya que solo el 34 por ciento ha señalado un entorno propicio como uno de los dos desafíos que más les cuesta abordar de forma directa (véanse los gráficos 4 y 5).

Desde hace mucho tiempo se considera que los problemas de asequibilidad son uno de los obstáculos para la inclusión digital [66, 85]. En este sentido, si bien el 75 por ciento de los africanos dispone de teléfono móvil, es necesario abordar con urgencia las cuestiones relacionadas con el acceso, la asequibilidad, el empoderamiento digital y la inclusión de género.

La Unión Africana aboga por agilizar la creación de un mercado digital único en África, con el propósito de aumentar las oportunidades del sector privado y mejorar la asequibilidad proporcionando un acceso más competitivo a Internet y a los servicios y productos digitales [78]. Se observan patrones similares en las regiones de Asia, América Latina y el Caribe [78, 80] en términos de acceso, competencias, asequibilidad e inclusión financiera. Estas iniciativas podrían complementarse con asociaciones integrales a nivel interinstitucional en pro de la inclusión digital. Desafortunadamente, un acceso asequible y fiable a Internet, a los dispositivos y a los servicios en línea no garantiza la inclusión digital. Tampoco lo hacen el acceso ni las competencias y capacidades necesarias, ya que hay otros factores que también influyen en la inclusión digital.

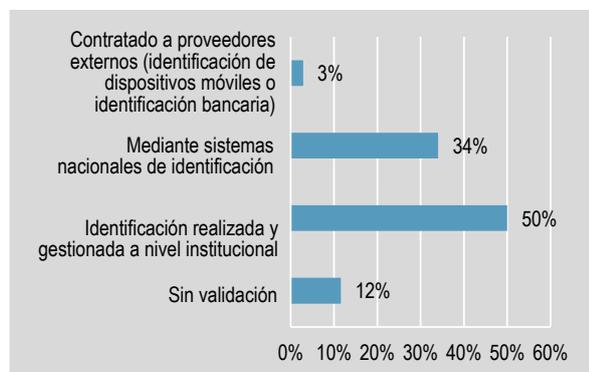
3.3.2. Identificación oficial de los cotizantes a la seguridad social y los beneficiarios de las prestaciones

La acreditación de la identidad con validez jurídica es un componente esencial de la vida cotidiana, tanto en el mundo físico como en el digital, pero al mismo tiempo supone un desafío fundamental. Por ejemplo, más de 160 países exigen una prueba de identidad legalmente válida (por ejemplo, el documento nacional de identidad (DNI), el certificado de nacimiento, el permiso de conducir, el pasaporte, etc.) para que las empresas de telecomunicaciones puedan vender a una persona un simple teléfono móvil de prepago o un plan de datos [8]. Los escollos a los que se enfrentan las comunidades tradicionalmente marginadas son aún mayores cuando entra en juego la identificación digital.

Si bien la mayoría de las economías emergentes cuentan con algún tipo de sistema de identificación digital o electrónica, su uso es restringido o se limita a fines muy específicos. Apenas el 3 por ciento de los países en desarrollo cuenta con sistemas de identificación electrónica básicos que pueden utilizarse para acceder a una serie de ofertas de servicios en línea, y el 24 por ciento de los países en desarrollo no cuenta con ningún sistema de identificación electrónica [57]. En consecuencia, más de mil millones de personas en todo el mundo todavía tienen problemas para acreditar su identidad y, por lo que carecen de acceso a servicios esenciales, como la atención de salud, la protección social, la educación y los servicios financieros [91]. De estas personas, el 47 por ciento no ha alcanzado todavía la edad de expedición obligatoria del documento de identidad de su país, y el 63 por ciento de los niños de las economías de renta baja o media-baja carecen de identidad oficial, lo que ilustra el desafío que se plantea con respecto a los futuros beneficiarios de la seguridad social. Aunque todavía no se han documentado plenamente los cambios recientes que se han producido en este ámbito durante la pandemia de COVID-19 y los consiguientes confinamientos, los indicadores preliminares son positivos, incluso para las instituciones de la seguridad social. Entre los avances positivos se encuentran el registro de la identidad de aquellos beneficiarios que carecen de documentos de identificación legales; el aumento de los servicios en línea; y la voluntad de utilizar “soluciones alternativas”. Todo ello ayudó a garantizar la continuidad de las actividades institucionales y la prestación de servicios durante la pandemia a través de los canales digitales y remotos. Entre otros ejemplos se encuentra también una mayor automatización basada en los datos existentes y compartidos (el tema del intercambio de datos se aborda más adelante en este informe).

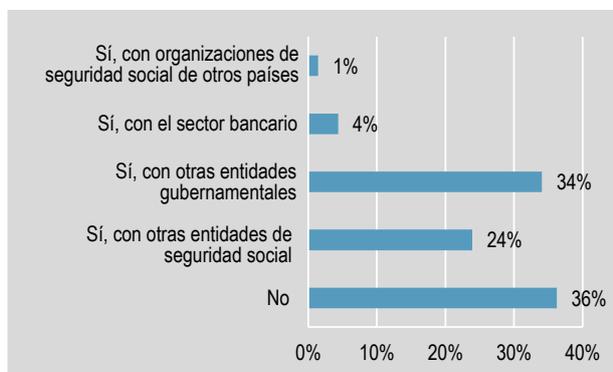
De hecho, como se refleja en el gráfico 15, el 50 por ciento de las instituciones encuestadas disponen de soluciones operativas a nivel institucional que permiten el inicio de sesión y la identificación electrónica de forma segura, mientras que el 34 por ciento utiliza un sistema de identificación nacional o un equivalente digital. A pesar del margen de mejora existente, resulta alentador que solo un 12 por ciento de las instituciones que respondieron no utiliza todavía ningún mecanismo de validación de las identidades para prestar sus servicios (véase el gráfico 15). Visto de otro modo, el 87 por ciento de las

Gráfico 15. Métodos de las organizaciones de seguridad social para validar la identidad de los beneficiarios (en porcentaje)



Notas: N =138. . Pregunta de la encuesta, “¿Cómo valida la identidad de sus afiliados cuando utilizan los servicios electrónicos?”

Gráfico 16. Organizaciones de seguridad social que comparten datos de identificación de sus beneficiarios (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Su organización comparte los datos de identificación de sus beneficiarios con otras entidades con la finalidad de mejorar la productividad?”

instituciones dispone de mecanismos internos para la validación de las identidades. En cuanto al 12 por ciento que actualmente no validan la identidad de sus beneficiarios, esto podría deberse a la falta de registros de la población internos o nacionales fiables, o al costo que supondría establecerlos [53]. En resumen, es necesario redoblar los esfuerzos a este respecto a través de diferentes soluciones de identificación electrónica en el contexto de los servicios de seguridad social. Tan solo una minoría de las instituciones que respondieron, el 3 por ciento, recurre a formas privadas de identificación electrónica. Esto puede deberse a cuestiones prácticas relacionadas con el mantenimiento técnico, la seguridad, la fiabilidad y la privacidad, como se ha observado en el caso de Suecia [72, 73].

3.3.3. Intercambio de datos para la verificación de la identidad

Para abordar la problemática que plantea la validación de las identidades, cabe la posibilidad de estrechar la colaboración entre las distintas entidades de la seguridad social y otros asociados del sector público nacional. Como puede verse en el gráfico 16 —en el que se ilustra el intercambio de los datos de identificación de los beneficiarios con otras entidades con el fin de aumentar la productividad— solo el 34 por ciento de las instituciones encuestadas utilizan o comparten sus datos para la gestión de las identidades con otras entidades gubernamentales; el 24 por ciento lo hace con otras entidades nacionales de seguridad social; y tan solo el 4 por ciento comparte estos datos con el sector bancario o financiero. Un 36 por ciento de las instituciones encuestadas no intercambia ni comparte este tipo de dato. Asimismo, solo el 1 por ciento comparte a nivel internacional los datos para la gestión de las identidades, y es probable que la mayoría de estas instituciones se encuentren en la Unión Europea o en países vinculados a ella. Por otra parte, los países de América del Sur que forman parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Australia, Corea y España, también han puesto en marcha sistemas de intercambio de datos de seguridad social a nivel internacional [14].

3.3.4. Inclusión financiera y herramientas para la realización de transacciones monetarias

Sin inclusión financiera no se puede participar activamente en la economía mundial, y mucho menos beneficiarse de las oportunidades que ofrecen el comercio en línea y otros servicios del sector privado en

línea. El 47 por ciento de la población mundial ya utiliza Internet [102], y aunque el número de adultos que dispone de una cuenta en una institución financiera o a través de un proveedor de dinero móvil ha aumentado a nivel mundial y se sitúa en el 69 por ciento, más de 1 700 millones de personas siguen sin estar bancarizadas [24, 57]. Algunas iniciativas como las “cuentas de Cero Rupias” (*Zero-Rupee accounts*) de la India y los servicios de banca móvil, como la plataforma *M-Pesa* de África Oriental, favorecen la inclusión financiera. A nivel mundial, la mayor parte de quienes no utilizan servicios electrónicos se encuentran en países de renta baja, la mitad de los adultos no bancarizados pertenecen al 40 por ciento de los hogares más pobres de su economía y el 56 por ciento son mujeres [16].

En cuanto a los procesos para entregar las prestaciones económicas, como se muestra en el gráfico 17, el 41 por ciento de las instituciones encuestadas realizan transferencias convencionales, el 33 por ciento utilizan aplicaciones móviles de banca, efectivo y crédito, y el 17 por ciento sostienen no poder enviar ni admitir transferencias de ningún tipo, lo que implica que recurren a pagos en efectivo (o mediante cheques). Teniendo en cuenta la popularidad y la gran aceptación de las modalidades de pago alternativas basadas en transferencias a través de SMS y aplicaciones móviles, especialmente en las economías emergentes de renta baja en África y Asia, llama la atención que solo el 7 por ciento de las instituciones encuestadas utilicen este tipo de herramientas. Este dato resulta especialmente sorprendente a la luz de las ventajas que pueden ofrecer dichas herramientas en materia de productividad y sus efectos positivos en la inclusión digital y financiera. También sorprende que más de la mitad de las instituciones que respondieron, es decir, el 54 por ciento, no compartan los datos relacionados con los pagos financieros o los impuestos con otras entidades gubernamentales, y apenas un 9 por ciento lo hagan con el sector bancario. Esta cifra contrasta con el 17 por ciento de las instituciones que afirman compartir datos de carácter general con el sector bancario (véase el gráfico 19). En resumen, las posibilidades de mejorar tanto la productividad de las organizaciones de seguridad social como la inclusión digital y financiera de los beneficiarios están al alcance de la mano. Entre los ejemplos concretos se encuentran las iniciativas de cuenta única, como la cuenta india Cero Rupias o la danesa Cuenta Fácil (*NemKonto*), y las aplicaciones de crédito y pago móvil como *M-Pesa*. La iniciativa de la cuenta Cero Rupias de la India ha sido clave

Gráfico 17. Métodos que utilizan las organizaciones de seguridad para suministrar prestaciones económicas a sus beneficiarios (en porcentaje)

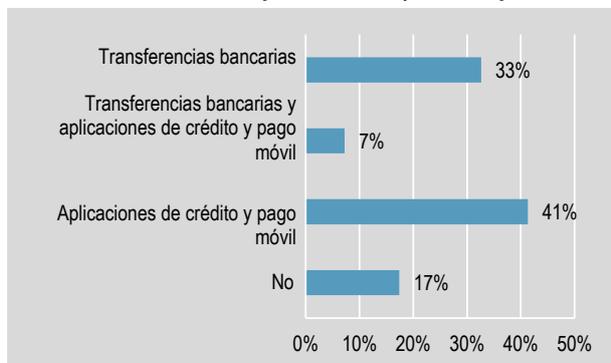


Gráfico 18. Organizaciones de seguridad social que comparten la información financiera de sus beneficiarios (en porcentaje)



Notas: N =138. Preguntas de la encuesta correspondientes a los gráficos 17 y 18, respectivamente, “¿Envía o concede prestaciones económicas?” y “¿Su organización comparte la información o los datos financieros de sus beneficiarios con otras entidades con el objetivo de mejorar la productividad?”

para mejorar la inclusión financiera de los hogares de bajos ingresos y de las comunidades rurales, en particular las mujeres, pero también las familias monoparentales, las personas de edad y aquellos con un bajo nivel educativo. A su vez, el ejemplo de M Pesa en Kenya ha sido una fuente de inspiración para toda África, pero también para los países de las regiones de Asia y el Pacífico, Europa, y América Latina y el Caribe. Gracias a los servicios de dinero móvil, las personas no bancarizadas pueden transferir fondos y realizar operaciones de comercio en línea, lo que supone una ventaja para los hogares de bajos ingresos y las comunidades rurales, además de suponer una reducción de los costos de las remesas de fondos, tanto nacionales como desde el extranjero. Asimismo, los medios digitales de inclusión financiera permiten a las organizaciones gubernamentales y de seguridad social digitalizar las transferencias entre ellas y los beneficiarios. De hecho, la iniciativa de la cuenta Cero Rupias se financia íntegramente con cargo a los fondos públicos, ahora que las transferencias pueden automatizarse. Por otra parte, estas iniciativas permiten una mejor gestión de las identidades, ya sea mediante el establecimiento de vínculos con las identidades jurídicas o a través del registro de las identidades por medios alternativos, como el intercambio de datos con diferentes asociados de los sectores público y privado.

Recuadro 3. Madagascar – Modelo basado en un enfoque adaptado multicanal y en el establecimiento de asociaciones para lograr la inclusividad de la Caja Nacional de Previsión Social (*Caisse nationale de prévoyance sociale* – CNaPS)

En la aplicación de sus estrategias de digitalización, la CNaPS se ha encontrado con importantes obstáculos económicos y de infraestructura, por ejemplo, un acceso limitado a la electricidad. Por otra parte, la mayor parte de la población dispone de teléfonos móviles con tecnología 2G en lugar de teléfonos inteligentes, lo que ha obligado a adaptar la estrategia de la CNaPS a la realidad del país. Dicha estrategia consiste principalmente en:

- la clasificación de los beneficiarios en categorías según sus necesidades y capacidades digitales;
- el establecimiento de asociaciones con compañías de telecomunicaciones y otros servicios públicos para ofrecer soluciones adecuadas a la población destinataria; y
- la aplicación de un enfoque multicanal que incluye las aplicaciones móviles para teléfonos con tecnología 2G, como la mensajería a través de datos de servicios suplementarios no estructurados (USSD), el uso del correo electrónico para presentar documentación, las redes sociales y un centro de atención telefónica.

Por otra parte, la CNaPS ha elaborado tutoriales y presta servicios de apoyo mediante el centro de llamadas al objeto de fomentar la adopción de los canales digitales; asimismo, imparte capacitación y formación a su personal interno a este fin. Para potenciar el uso de los canales digitales, la CNaPS colabora a nivel interinstitucional, intercambia datos y presta servicios de forma conjunta con otras organizaciones públicas, como demuestra, por ejemplo, la ventanilla única para las declaraciones de salarios. Además, sigue trabajando en el establecimiento de soluciones de inclusión financiera basadas principalmente en soluciones de dinero móvil.

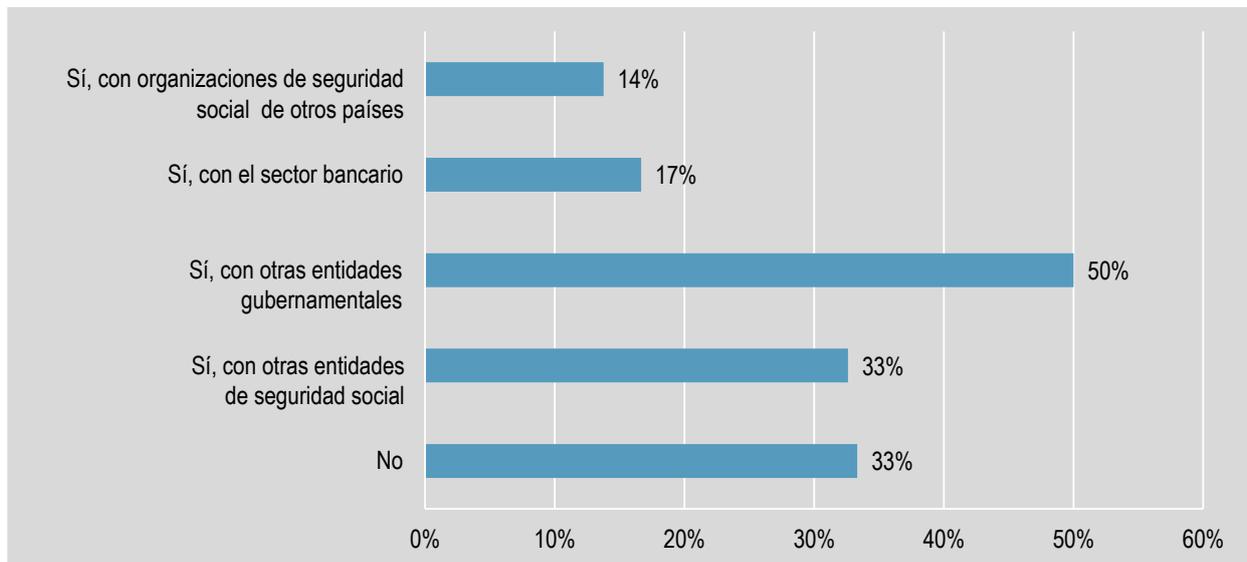
A pesar de que se ha puesto en marcha un sistema biométrico de identificación personal, los documentos electrónicos se consideran válidos, y aunque en 2014 se aprobó una nueva ley por la que se establecía la firma digital, aún no ha entrado en vigor.

Fuente: Webinar de la AISS: *Fomentar la inclusión digital en los servicios de seguridad social – El estado de la situación y los próximos pasos* (12 de mayo de 2021).

3.3.5. Ventajas del intercambio de datos entre organismos autorizados a través de los canales oficiales

Aunque el principio de “solo una vez” en lo referente al intercambio de datos se aplica en algunos lugares desde hace casi un decenio, una mayor generalización de esta práctica permitirá reducir considerablemente la carga administrativa y mejorar los niveles de productividad y usabilidad en el caso del 33 por ciento de las instituciones encuestadas que aún no comparten datos con otras entidades a nivel nacional. En el gráfico 19 también puede apreciarse que, si bien el 50 por ciento de las instituciones encuestadas comparte datos con otras entidades gubernamentales, es sorprendente que solo el 33 por ciento lo haga con sus homólogos de la seguridad social nacional y apenas el 17 por ciento los comparta con el sector financiero, por ejemplo, con el fin de comprobar el patrimonio, los pagos o incluso para verificar las identidades de los beneficiarios. Resulta destacable el 14 por ciento de las instituciones encuestadas que declara compartir datos con sus homólogos internacionales; la mayoría se encuentran en países pertenecientes a la Unión Europea o en países que mantienen vínculos estrechos entre ellos, como es el caso de los países nórdicos, los países del Commonwealth y los países de América del Sur que forman parte del MERCOSUR. La República de Corea y España también han puesto en marcha sistemas para el intercambio de datos de seguridad social a nivel internacional [14, 45, 46]. Por otra parte, el sistema de intercambio de datos de la Autoridad de Servicio Comunitario de Dubái se utiliza en tres organismos principales, tanto para evitar que los ciudadanos deban acudir en repetidas ocasiones a dichos organismos gubernamentales, como para predecir y adecuar las prestaciones a los beneficiarios. Las organizaciones de seguridad social francesas comparten todos los datos relativos a la seguridad social, algo que también se hace en Luxemburgo y Omán [107]. En el caso de China, el intercambio de datos también es una cuestión prioritaria para el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social (*Ministry of Human Resources and Social Security – MoHRSS*), que actualmente está elaborando una estrategia nacional y un plan de acción para la gobernanza de los datos y la transformación de los servicios digitales que se aplicarán en más de 4 000 entidades gubernamentales de ámbito nacional, provincial y local.

Gráfico 19. Organizaciones de seguridad social que comparten datos sobre sus beneficiarios (en porcentaje)



Notas: N =138. Preguntas de la encuesta, "¿Su organización comparte datos sobre sus beneficiarios con otras entidades con el objetivo de mejorar la productividad?"

Recuadro 4. Emiratos Árabes Unidos – Una seguridad social rentable y a medida en Dubái gracias a las innovaciones basadas en la inteligencia artificial – Autoridad de Desarrollo Comunitario (*Community Development Authority – CDA*)

En 2021, la CDA de Dubái identificó una serie de cargas administrativas innecesarias y puntos de fricción relacionados con la iniciativa Prestaciones Sociales Inteligentes (Smart Social Benefits Initiative) La CDA colaboró con otras instituciones gubernamentales en el rediseño de los procesos y los flujos de trabajo, así como en el intercambio de datos, de modo que los beneficiarios ya no necesitan acudir personalmente a diferentes entidades ni pagar tasas por los servicios prestados. Apoyándose en el intercambio proactivo de datos y en la aplicación del principio de solo una vez, la CDA elaboró una serie de herramientas técnicas, entre ellas algoritmos de inteligencia artificial (IA), que han permitido eliminar el 90 por ciento de la carga de trabajo de los asistentes sociales al evaluar el derecho a las prestaciones y las cuantías pagaderas. Con el fin de que dicha evaluación sea segura, ética y esté exenta de errores, todas las evaluaciones automatizadas se someten a la validación del personal de la CDA, que también se encarga de adaptarlas a cada beneficiario, a los que también brindan asesoramiento personalizado al respecto.

La fase piloto, que se ha realizado a lo largo de nueve meses y ha requerido una inversión mínima para actualizar el sistema y adaptarlo a los nuevos criterios, ha dado lugar a los siguientes beneficios tangibles:

- se han reducido los puntos de contacto entre los beneficiarios y el Gobierno, que han pasado de tres a uno;
- se ha aumentado el volumen de transacciones anuales, que ha pasado de 1 080 transacciones a 394 000 transacciones entre las múltiples áreas de servicios y prestaciones, gracias al uso de la IA y de la automatización robótica de los procesos, a pesar de contar con los mismos recursos financieros y humanos;
- se ha reducido el tiempo de tramitación, que ha pasado de 20 minutos a 1,5 minutos por transacción; y
- se ha reducido el número de horas de trabajo por empleado y proceso, y actualmente ese tiempo se destina a servicios de asesoramiento individualizado a los beneficiarios, con miras a una prevención temprana o a acelerar su regreso al mercado de trabajo.

Entre los planes para el futuro figura la adaptación de casi todos los servicios relacionados con las prestaciones de seguridad social a los nuevos conceptos y flujos de trabajo basados en la IA y la tecnología. Todo ello se fundamenta en las lecciones aprendidas y la reutilización de la nueva infraestructura técnica.

Source: Video, Community Development Authority y Executive Council of Dubai 24/04/2022.

3.3.6. Confianza en la tecnología

La confianza en la tecnología, junto con el desarrollo de contenidos y servicios en línea más claros, influyen positivamente en el uso de las tecnologías digitales y en la inclusión digital [1, 10]. Aunque es difícil de cuantificar, la confianza es un factor decisivo que puede medirse tomando como referencia las leyes nacionales de protección de datos, que sirven como indicador del nivel de confianza en la oferta

de servicios en línea, tanto públicos como privados. Hace tiempo que se considera que las decisiones normativas y la confianza percibida son factores que pueden facilitar la aceptación de las tecnologías, por ejemplo, con respecto al modo de gestionar los servicios en línea y los datos conexos (especialmente la información personal) [105]. La prestación de servicios de seguridad social, en particular los relacionados con la atención de salud, son especialmente sensibles a los problemas de confianza y seguridad. Ello se debe a que la mayor parte de los datos relacionados con la seguridad social y la asistencia de salud tienen un carácter sumamente personal. Este tipo de información debe estar protegida por la legislación en materia de datos y privacidad. Por otra parte, es posible que se trate de información culturalmente sensible, ya que en algunos casos el hecho de recibir prestaciones sociales conlleva un estigma social manifiesto. A los efectos de esta investigación, no se han recogido datos sobre estas cuestiones, pero es importante hacer hincapié en el hecho de que los beneficiarios, en su condición de posibles usuarios de los servicios en línea, puede ver quebrantada su confianza, lo que conlleva el riesgo de que se muestren reacios a utilizar los servicios en línea o a compartir su información personal a través de los medios digitales [5, 7, 74, 105].

Así, los problemas de seguridad condicionan el uso de la tecnología por dos motivos: en primer lugar, el miedo a ser víctima de ciberdelitos, como el robo de identidad; en segundo lugar, el miedo al acoso o a los delitos violentos cuando se utilizan zonas wifi públicas. A su vez, los problemas de seguridad están relacionados con el nivel de competencias digitales de los beneficiarios y con su forma de actuar, evaluar críticamente y consumir los contenidos en línea. Todos estos factores son elementos fundamentales para lograr una comprensión cabal de la inclusión digital de los beneficiarios particulares y su nivel de preparación ante la transformación digital.

La confianza y la seguridad son condiciones coadyuvantes que favorecen una mayor inclusión. Disponer de identidades y firmas electrónicas válidas no solo puede contribuir a aumentar el acceso a los servicios, sino también a mejorar la seguridad en línea, minimizar el riesgo de fraude y ciberdelincuencia y, por lo tanto, propiciar una mayor confianza en los servicios en línea, las transacciones financieras, etc.

3.3.7. Estrategias de canal y planes de comunicación

El comportamiento de los beneficiarios debe orientarse mediante la promoción del uso de los servicios en línea en un entorno favorable para ello (es decir, con las condiciones adecuadas para que los beneficiarios actúen siempre de la manera deseada). Para lograr un cambio de comportamiento duradero, no bastará con una intervención puntual; sin un enfoque estratégico, es posible que dicha intervención no repercuta significativamente en la elección de los canales de comunicación y servicio ni en la inclusión digital. Las organizaciones de seguridad social señalan que, a menudo, en lugar de centrarse en sus propias necesidades y procesos operativos internos, es necesario centrarse en la totalidad de la organización —es decir, en el conjunto de la organización y su cartera de servicios— lo que coloca las necesidades de los distintos beneficiarios en el centro de la comunicación y el diseño de los servicios. En consonancia con las recomendaciones y las buenas prácticas a nivel mundial [29, 37, 39], las respuestas de las instituciones encuestadas revelan que se requiere un liderazgo interno y gubernamental que ayude a impulsar este enfoque. La AISS ha elaborado un marco para la aplicación de las ciencias del comportamiento al objeto de abordar estas cuestiones [48].

Con respecto al uso de la oferta de servicios de seguridad social en línea, las instituciones pueden abordar directamente el problema del desconocimiento de la existencia de estos servicios por parte de los beneficiarios a través de las estrategias de canal y los planes de comunicación pertinentes. Aunque la mayoría de las instituciones encuestadas afirman contar con estrategias relativas a los canales y

a la comunicación (véase el gráfico 20), el hecho de que los grupos destinatarios no las conozcan apunta a que este tipo de iniciativas están en su fase inicial o no surten los efectos deseados. Ello puede deberse a que las estrategias y los planes no se hayan formulado de manera eficaz. Asimismo, es posible que no vayan acompañados de mecanismos que incentiven los cambios de comportamiento o de servicios, y los canales de prestación de servicios bien diseñados en términos de accesibilidad, facilidad de uso y experiencia del usuario (teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web, la UI y la UX). Todas las estrategias de canal y planes de comunicación deben formularse de modo que contengan mensajes generales y específicos, por ejemplo, acerca del servicio de seguridad social de que se trate. Estos mensajes también deben adaptarse a los distintos subgrupos de beneficiarios, como los beneficiarios de pensiones, los desempleados, las madres, las familias monoparentales, las personas con bajos ingresos, las personas con discapacidad, así como adecuarse a los distintos grupos en función de su edad, ubicación geográfica, etc. El objetivo es garantizar que el grupo destinatario se vea reflejado en las iniciativas de comunicación, se dirija al canal de servicio en línea y sepa que se le proporcionará ayuda en caso de que tenga cualquier dificultad. Los enfoques de este tipo han demostrado ser sumamente eficaces (con una cobertura variable) en países como Dinamarca, Estonia, Letonia, el Reino Unido, la República de Corea y Singapur, pero también en ámbitos específicos como la recaudación de impuestos o la seguridad social, como es el caso de Servicios Australia y Service Canada [55, 71].

3.3.8. Los problemas de accesibilidad más arraigados en el sector público

Tanto la encuesta como el análisis de las respuestas de las organizaciones encuestadas pusieron de manifiesto que los desafíos relacionados con la accesibilidad y las competencias en el ámbito de la seguridad social son un reflejo de los que experimenta el sector público en general. En lo que respecta a la creación de un entorno propicio, la dirección y las capacidades de organización de las instituciones son especialmente importantes. Como se muestra en el gráfico 20, un 62 por ciento de las instituciones encuestadas ya aplican estrategias para facilitar la inclusión de todos los beneficiarios, mientras que un 23 por ciento tiene previsto hacerlo. Asimismo, el 75 por ciento cuentan con una estrategia de diseño de los servicios y el 87 por ciento con una estrategia de comunicación, lo que demuestra que están muy sensibilizadas acerca de la importancia de estas iniciativas estratégicas. Estas cifras también corroboran las recomendaciones formuladas por la AISS a este respecto. Pese a ser positivas, las conclusiones referentes al uso real de los servicios electrónicos de seguridad social apuntan a que las estrategias que se aplican hoy en día son menos eficaces de lo esperado a causa de los desafíos relacionados con la marginación digital y la exclusión de los beneficiarios de la seguridad social. Así pues, podría ser ventajoso reevaluar las estrategias actuales e introducir los cambios pertinentes. Ello debería hacerse con la ayuda de encuestas y evaluaciones e involucrando a los usuarios finales a los que se destinan. A este respecto, conviene destacar que un 45 por ciento de las instituciones encuestadas no realiza evaluaciones de forma periódica, mientras que tan solo el 41 por ciento señala que sí lo hace. Asimismo, el 49 por ciento declara que colabora e involucra activamente a sus beneficiarios en la mejora de los servicios. Es decir, hay un amplio margen de mejora; especialmente teniendo en cuenta que solo el 16 por ciento y el 14 por ciento de las instituciones, respectivamente, confirma que tiene previsto emprender este tipo de actividades. Por otra parte, el 41 por ciento de las instituciones encuestadas ofrece formación a los beneficiarios para que puedan utilizar sus servicios en línea, y el 14 por ciento está considerando la posibilidad de hacerlo.

Recuadro 5. Brasil – Un modelo de liderazgo integral en materia de tecnología ha permitido poner en marcha *chatbots* y servicios personalizados de seguridad social en línea Instituto Nacional de Seguridad Social (*Instituto Nacional do Seguro Social – INSS*)

La seguridad social del Brasil se enfrenta a desafíos importantes en lo referente a la prestación de servicios, tanto en las zonas urbanas, donde hay un nivel muy alto de conectividad y se ofrecen numerosos servicios a los beneficiarios, como en las zonas remotas (por ejemplo, el Amazonas) que carecen de conectividad básica.

Con el fin de resolver estos problemas, el Instituto Nacional de Seguridad Social (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) ha adoptado un enfoque multicanal, que incluye los canales digitales del portal Mi INSS (Meu INSS) y su chatbot, un centro de atención telefónica, así como la prestación de servicios de manera presencial a través de barcos-oficinas en las zonas remotas de la Amazonía, que funcionan como oficinas móviles con personal que habla las lenguas aborígenes.

Como parte de su estrategia en materia de canales digitales, el INSS se centra en la telefonía móvil, dado que se trata de una tecnología muy utilizada en el Brasil, y aprovecha el alto nivel de inclusión financiera de este país, ya que cerca del 70 por ciento de la población destinataria dispone de cuentas bancarias. No obstante, incluso en aquellas regiones en que hay conectividad, los costos representan el principal obstáculo cuando se trata de utilizar los canales digitales y de telefonía entre la población con bajos ingresos. Es por ello que el INSS y el Gobierno están poniendo en marcha iniciativas para facilitar el acceso a los servicios de seguridad social sin que el usuario final tenga que pagar por ello.

Para hacer frente a las barreras derivadas de la complejidad de los canales digitales, el INSS está creando centros de apoyo y formación en sus oficinas con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una iniciativa que tiene por objetivo principal facilitar el acceso a los sistemas basados en la tecnología móvil.

Fuente: Webinar de la AISS: Fomentar la inclusión digital en los servicios de seguridad social – El estado de la situación y los próximos pasos (12 de mayo de 2021).

Habida cuenta de que el 45 por ciento de las instituciones no ofrece, o no tiene previsto ofrecer, ningún tipo de formación formal ni informal en materia de competencias digitales—y teniendo en cuenta los datos de otros estudios anteriores— es posible que las distintas instituciones que prestan servicios de seguridad social consideren que tales iniciativas quedan fuera del ámbito de su actividad principal y de las responsabilidades que se les han encomendado.

Un hallazgo positivo es que más de dos tercios de las instituciones encuestadas, es decir, el 77 por ciento, cuentan con planes de resiliencia y continuidad de las operaciones, y otro 11 por ciento indican que tienen previsto establecerlos (véase el gráfico 20). No obstante, y dado que la encuesta se realizó en 2021, cuando la pandemia de COVID-19 seguía causando graves trastornos en todo el mundo, resulta sorprendente que el 12 por ciento de las instituciones encuestadas reconozcan que no aplican ni tienen previsto aplicar este tipo de medidas. Es posible que ello obedezca a la falta de recursos, a las capacidades y las prioridades internas de la institución, o a que dichas medidas ya están contempladas en los planes nacionales de continuidad.

Gráfico 20. Mecanismos internos de las organizaciones de seguridad social para facilitar la inclusión digital y el uso de los servicios electrónicos (en porcentaje)



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Cómo garantiza la resiliencia y la continuidad de las operaciones, y facilita la inclusión digital y el uso de los servicios electrónicos?”

3.3.9. Liderazgo para lograr la transformación digital

Las recomendaciones y las buenas prácticas a nivel mundial hacen hincapié en que el liderazgo y la adopción de enfoques multidisciplinarios son fundamentales para que los cambios en la organización y la transformación digital de la creación y la prestación de los servicios se realice de forma satisfactoria. En cuanto a las competencias que repercuten más positivamente en la inclusión digital, el 81 por ciento de las entidades encuestadas consideran que las competencias en materia de innovación surten el efecto deseado a menudo o muy a menudo, mientras que el 80 por ciento destacó la eficacia de las competencias en materia de diseño de los servicios (véase el gráfico 21 a continuación, los porcentajes se han calculado atendiendo a las tasas de respuesta “muy a menudo” y “a menudo”). A poca distancia se encuentran la gestión del cambio, seleccionada por el 72 por ciento de instituciones; las competencias en TIC, por el 71 por ciento; y las competencias en materia de redefinición de las operaciones, seleccionadas por el 68 por ciento de las instituciones encuestadas. Por su parte, las aptitudes de liderazgo se consideran imprescindibles para definir la dirección estratégica de las actividades de la seguridad social y priorizar los recursos. También se destaca la importancia del liderazgo en lo referente a la transformación digital, la inclusión digital y el uso de los servicios electrónicos. Asimismo, tanto en la bibliografía como en las recomendaciones de buenas prácticas se reconoce que el liderazgo es fundamental —junto con la innovación que propician las TIC y la gestión del cambio—, lo que corrobora las conclusiones extraídas de la encuesta y los webinarios.

Como se puede observar en el gráfico 21, se preguntó a las instituciones qué competencias querrían mejorar en el seno de su organización. Las competencias en materia de innovación fueron la respuesta mayoritaria, seleccionada por el 51 por ciento de las instituciones; seguidas de las competencias en materia de diseño de los servicios, seleccionada por el 49 por ciento; y las aptitudes de liderazgo para orientar la transformación digital, por el 46 por ciento. Las competencias que facilitan la colaboración, la gestión del cambio y la reingeniería de procesos, así como las competencias en TIC, se encuentran a poca distancia. El hecho de que solo el 34 por ciento de las instituciones encuestadas haga hincapié

Recuadro 6. España – La participación de los beneficiarios mejora el diseño de los servicios (Tesorería General de la Seguridad Social)

En España, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), que se encarga de recaudar las cotizaciones de los empresarios y los trabajadores, siempre se ha definido a sí misma como una organización comprometida con la innovación y la mejora de sus modelos de prestación de servicio, especialmente a través de los canales digitales. Aunque se han logrado avances significativos a este respecto, todavía hay algunos obstáculos, en particular en términos de diseño de los servicios, que dificultan el uso de los canales digitales. En consecuencia, la TGSS puso en marcha Importass, un nuevo portal creado en 2021 que ha supuesto un cambio radical en las interacciones de la Tesorería con el público en general, los hogares y los trabajadores por cuenta propia.

La puesta en marcha de los nuevos servicios en línea exigía entender las necesidades y las particularidades de personas muy diversas, así como entender los sentimientos de los beneficiarios cuando intentan cumplir sus obligaciones con la seguridad social a través de los canales digitales. A ese fin, la TGSS recurrió a diversas metodologías, entre ellas la investigación social, las pruebas de usabilidad, las entrevistas personales, la observación directa y los grupos de discusión.

Más concretamente, se involucró a los propios beneficiarios en el proceso de diseño del portal, apostando por simplificar el sistema y generar un sentimiento de confianza al elaborar los servicios. La TGSS constituyó grupos de trabajo encargados de definir las necesidades de los beneficiarios, con especial atención a los trabajadores domésticos, grupo de población especialmente difícil de cubrir.

Desde su puesta en marcha en abril de 2021 hasta septiembre del mismo año, el portal recibió una media de 1,7 millones de visitantes únicos al mes. Esta cifra aumentó a 5 millones en octubre gracias a una campaña de promoción en la que se enviaron 15 millones de mensajes de texto.

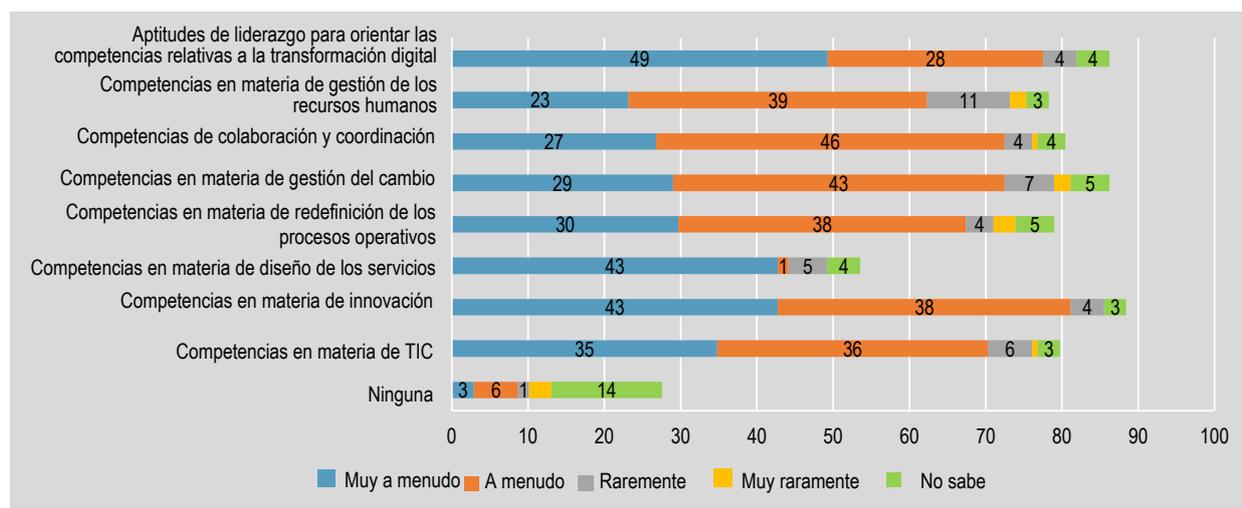
Entre los factores que contribuyeron al éxito de esta iniciativa, la TGSS destaca la creación de un modelo basado en la colaboración y la puesta en práctica de nuevas formas de trabajo entre los distintos equipos implicados (a saber, el equipo responsable de los procesos, el equipo de diseño y el equipo técnico).

Fuente: : Base de datos AISS de buenas prácticas.

en las competencias en TIC, como la programación, el diseño de sistemas, etc., pone de manifiesto que la transformación digital y la inclusión digital tienen menos que ver con la tecnología en sí y más con las oportunidades que esta puede brindar. No obstante, conviene advertir y reconocer que es posible que haya cierta tendencia a lo “no digital”, lo que resta importancia a los elementos tecnológicos, cuando las instituciones y su personal todavía no están familiarizados con los cambios provocados por la digitalización. Es interesante que las competencias clásicas, como aquellas relacionadas con la gestión de los recursos humanos, la coordinación y la colaboración, ocupen las últimas posiciones, lo que posiblemente sea un indicio de que ya están bien desarrolladas en la mayoría de las instituciones de seguridad social que participaron en la encuesta. En cualquier caso, podría argumentarse que dichas competencias clásicas también pueden beneficiarse de nuevos enfoques a la luz de las oportunidades (y los riesgos) de la transformación digital. La conclusión que se desprende es que las instituciones tienden a subrayar su deseo de realizar iniciativas sobre las que tienen pleno control, por ejemplo, la adopción de enfoques innovadores en el diseño de servicios intraorganizacionales (es decir, internos) y discretos, o la comunicación para fomentar el uso y dar a conocer mejor la oferta de servicios en línea. Esto se refleja también en la labor encaminada a

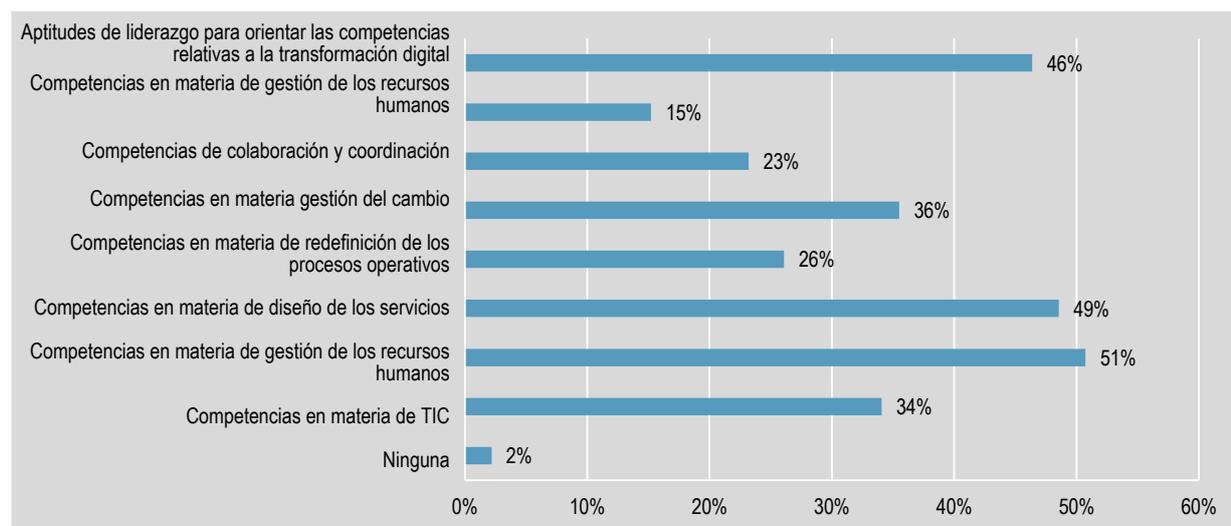
priorizar la renovación y ampliación de las competencias para mejorar las aptitudes de liderazgo, así como las competencias en materia de innovación y diseño de los servicios dentro de las instituciones que prestan servicios de seguridad social.

Gráfico 21. *Categorías de competencias que ejercen un mayor efecto positivo en la inclusión digital de los beneficiarios según las organizaciones de seguridad social encuestadas (en porcentaje)*



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Qué competencias dentro de su organización mejorarían más la inclusión digital de sus beneficiarios?”, las organizaciones encuestadas seleccionaron todas las opciones pertinentes en un rango que iba de “muy a menudo” (es decir, las competencias que repercutirían más positivamente en la inclusión digital de los beneficiarios de las organizaciones de seguridad social) a “muy raramente”, con la opción de “no sabe”. También se tuvieron en cuenta los datos correspondientes a “no contesta”.

Gráfico 22. *Las tres competencias que más querrían mejorar las organizaciones de seguridad social encuestadas (en porcentaje)*



Notas: N =138. Pregunta de la encuesta, “¿Cuáles son las tres competencias que más querría mejorar en su organización?”, las instituciones encuestadas seleccionaron tres opciones”.

3.3.10. Ejemplos de buenas prácticas que contribuyen a un entorno propicio

Algunas de las posibles soluciones a los dos principales desafíos a los que se enfrentan las instituciones encuestadas están relacionadas con la gestión de las identidades y la inclusión financiera. Independientemente de la tecnología que se utilice, una gestión eficaz y eficiente de las identidades depende de que los datos sean correctos y de alta calidad. Sin datos, y sin una gestión sólida de los mismos, cualquier enfoque técnico resultará un fracaso. Por lo general, los países que están logrando avances positivos en la transformación digital de la prestación de servicios cuentan con registros de población y registros de empresas centralizados. Los registros más importantes suelen gestionarse de forma conjunta y descentralizada, considerándose el registro en cuestión como una “fuente única de datos”. El registro de nacimientos y defunciones, así como la confirmación de las entradas y salidas de una determinada zona geográfica, se administran junto con la gestión de la residencia y las direcciones. Los profesionales de la salud, los agentes de inmigración y de la autoridad fiscal, y las autoridades locales realizan estas labores. Los procesos de captura, garantía de la calidad y mantenimiento de los datos son esenciales para la gestión tanto de las identidades analógicas como de las digitales. Las soluciones nacionales, que a menudo son aplicaciones de autenticación de tres factores que funcionan en diferentes tipos de dispositivos, se están convirtiendo en una práctica habitual en todo el mundo, especialmente en Asia, Europa y Oriente Medio. Las soluciones diseñadas y financiadas en el marco de asociaciones han resultado ser particularmente eficaces, como se ha observado en los casos de Australia, Dinamarca, Estonia, Georgia, la República de Corea, Letonia, el Reino Unido y la microdependencia de las Islas Feroe [52, 55, 65, 71]. La ventaja de dichas asociaciones entre los sectores público y privado es que las labores de elaboración, financiación y puesta en marcha se realizan de forma conjunta y con una interfaz de usuario común y reconocible. Sin embargo, ello requiere mecanismos formales de gobernanza que permitan concertar asociaciones y acuerdos entre los sectores público y financiero.

Como antesala a las soluciones nacionales de identificación electrónica, muchas entidades –tanto públicas como privadas– han desarrollado soluciones sencillas de inicio de sesión con una contraseña, basadas en el registro de identidades de los beneficiarios. Muchos países de renta media han aplicado este enfoque con buenos resultados. La principal ventaja de este tipo de soluciones es que la institución mantiene el control; sin embargo, a menudo pueden dar lugar a una duplicación de los costos asociados al mantenimiento, así como a una experiencia fragmentada y menos centrada en el usuario, si ha de utilizar múltiples soluciones para interactuar con el sector público. Por otra parte, contar con múltiples soluciones de identificación electrónica diferentes e inconexas puede resultar costoso y poco práctico de mantener, y suele plantear problemas en materia de despliegue y seguridad [53, 65].

En países como Noruega y Suecia, los proveedores de servicios gubernamentales también han apostado desde el principio por las soluciones de identificación electrónica de los proveedores de servicios financieros o de telecomunicaciones, aunque posteriormente algunos han elaborado –o están planteándose– soluciones nacionales de identificación electrónica basadas en los números de identificación únicos existentes. Este es el caso de algunos países anglosajones, como Australia [106], el Canadá [9] y el Reino Unido [26], debido a la desconfianza en la identificación nacional, al igual que los países de renta baja y medios, que lo han hecho por necesidad. Aunque este tipo de soluciones no suponen ningún costo directo en concepto de desarrollo y el programa puede capturar los datos de muchos beneficiarios, las entidades gubernamentales no tienen ningún control sobre los planes de desarrollo, y sus sistemas tienen que acomodar múltiples claves privadas, y no siempre identidades únicas, lo que conlleva costosos ajustes y posibles problemas de seguridad y casos de fraude.

En lo referente a la inclusión financiera, el aumento de la productividad mediante la digitalización y la automatización de los procesos de pago, son los principales objetivos de las iniciativas nacionales de cuenta única, como la danesa Cuenta Fácil (*NemKonto*), y la cuenta india Cero Rupias (*Zero Rupee*). Ambas iniciativas capturan y mantienen una única cuenta nacional para todas las personas y entidades (públicas, privadas o sin ánimo de lucro). Este tipo de soluciones compartidas mejoran la productividad y tienen un gran potencial de ahorro de costos. Del mismo modo, pueden ayudar a minimizar el fraude, formalizar la economía monetaria informal gracias a la digitalización y, en última instancia, facilitar la inclusión digital y económica de los beneficiarios. Asimismo, reducen la carga administrativa de los beneficiarios, ya que pueden mantener y actualizar continuamente una cuenta única para todas las entidades gubernamentales. No obstante, para ello es necesario establecer asociaciones intergubernamentales, así como contar con un buen modelo de intercambio de datos y una legislación sólida en materia de ciberseguridad y privacidad [6, 45].

Naturalmente, es posible optar por variantes de lo anterior. Por ejemplo, permitiendo el uso tanto de las cuentas bancarias tradicionales como de las aplicaciones móviles de banca, efectivo y crédito, o vinculando el crédito de SMS a un único punto de contacto para recibir servicios y notificaciones a través de este servicio de mensajería de texto. Pueden encontrarse ejemplos de ello en varios países, en particular en lo referente a las comunicaciones en casos de emergencia y desastres naturales [99]. A menudo estas estrategias de resiliencia a nivel local o nacional, y de preparación y respuesta ante emergencias, adoptan un enfoque de “organización única”. Aunque de este modo no hace falta que se produzca ningún intercambio de datos y el nivel de control de la organización es mayor, es posible que este tipo de enfoques no abarquen a todos los beneficiarios y exijan una labor más exhaustiva. Con el tiempo, la existencia de enfoques y sistemas paralelos resultará más costosa y menos eficaz desde una perspectiva socioeconómica.

Como se ha mencionado anteriormente, las estrategias de canal y de comunicación sirven para promover tanto las ofertas de servicios en línea como los puntos de acceso alternativos. Este tipo de estrategias empezaron a aplicarse a principios del decenio de 2000, de la mano de los gobiernos del Canadá y de España. También se han emprendido con gran éxito iniciativas intergubernamentales similares en el marco de campañas nacionales conjuntas, como en el caso de Dinamarca, y para los servicios del Gobierno central en Australia, los Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido y la República de Corea, al objeto de garantizar que las personas necesitadas puedan acceder a los canales alternativos y utilizar los servicios en línea. En cuanto al apoyo a los beneficiarios para contribuir a una transición fluida al uso de los servicios en línea —lo que se fomenta a través de numerosas estrategias de canal y de comunicación—, destaca el ejemplo de la Autoridad de la Electricidad y el Agua de Dubái (*Dubai Electricity and Water Authority*— DEWA). Esta institución ha recurrido al despliegue de personal para prestar servicios de atención presencial, a la aplicación de descuentos en los pagos realizados por medios electrónicos, y a la celebración de sorteos entre los clientes que han realizado un mínimo de tres pagos consecutivos en línea con el objetivo de fomentar y consolidar cambios en su comportamiento. El éxito de las estrategias de canal, los planes de comunicación y la mejora de la alfabetización digital han hecho que muchos municipios holandeses y daneses ya no cuenten con personal dedicado a la prestación de servicios de atención presencial. Sin embargo, conviene destacar que esta situación no se ha dado hasta después de un largo período en el que se aplicaban soluciones “mixtas”, es decir, se mantuvieron simultáneamente los arreglos digitales y analógicos como parte de una visión estratégica para mejorar los servicios en línea y aumentar la inclusión digital. Un enfoque muy habitual en todo el mundo es habilitar un canal alternativo para ofrecer asesoramiento y asistencia durante la realización de los trámites en línea. Por ejemplo, a menudo se ofrece ayuda y asesoramiento a través de instrucciones claras, videotutoriales,

infografías, servicios de chat en línea y videochat. Asimismo, también se ofrecen canales alternativos, como los centros de atención telefónica, los centros de servicio presenciales, así como los funcionarios itinerantes y el suministro de servicios móviles. Una vez más, se constatan las ventajas de adoptar una perspectiva integral y se reconoce que la transformación digital implica diversos procesos de cambio en los modos de interactuar de los beneficiarios. Dichos cambios serán más eficaces si se tienen en cuenta las experiencias y expectativas de los beneficiarios de los servicios, lo que permitirá una transición constante hacia las nuevas formas de interactuar con los servicios de seguridad social. Ello también está relacionado la importancia de la confianza, cuestión que ya se abordó anteriormente, ya que se reconoce que la desconfianza entorpece la transformación digital; por el contrario, la confianza mutua ofrece unos cimientos firmes para lograr unos resultados satisfactorios [69].

4. Recomendaciones

En respuesta al llamamiento de António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas a un “debate urgente y abierto entre los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, entre otros, sobre cómo avanzar juntos de forma segura en la era de la interdependencia digital” [27], el presente análisis se centra en la inclusión, o la exclusión, digital de los beneficiarios de la seguridad social.

Ante todo, las organizaciones de seguridad social deben conocer a la población destinataria, ser conscientes de las posibilidades que ofrece la prestación de servicios en línea, incluidos los riesgos que conllevan las oportunidades a este respecto —como exacerbar la brecha digital y perpetuar la exclusión— y, en última instancia, deben procurar un entorno lo más propicio posible en el seno de la propia organización.

A continuación se ofrece una serie de recomendaciones generales formuladas a raíz de la investigación acometida a los efectos de este informe. Además de dichas recomendaciones, se aconseja seguir avanzando en los métodos de apoyo que permiten establecer las asociaciones y las visiones conjuntas necesarias para alcanzar los resultados deseados. Es importante promover la inclusión digital en todos los sectores y velar por la puesta en práctica de mecanismos específicos que faciliten a los distintos beneficiarios aportar sus opiniones, de modo que se tengan en cuenta los diversos matices en el diseño y la prestación de los servicios en línea. La adopción de estas medidas repercutirá positivamente en la inclusión digital.

ACCESO

A pesar de que, tradicionalmente, la falta de acceso a Internet se ha considerado un obstáculo importante para la mejora de la inclusión digital, la asequibilidad se está convirtiendo cada vez más en una de las causas de la brecha digital y de la exclusión digital. El 52 por ciento de las organizaciones de seguridad social que participaron en el análisis indican que los problemas de acceso son el mayor desafío que enfrentan sus beneficiarios al utilizar los servicios en línea. El 70 por ciento de las organizaciones de seguridad social consideran que su mayor desafío es garantizar un acceso fiable, mientras que el 46 por ciento hace hincapié en la asequibilidad. Así pues, la falta de un acceso a Internet fiable y asequible entre los beneficiarios de los servicios de seguridad social es uno de los principales obstáculos que dificultan su inclusión digital. Aunque queda fuera del ámbito de competencia tradicional de las organizaciones de seguridad social, la falta de ingresos disponibles es el obstáculo más habitual en lo referente al acceso y el disfrute de los servicios electrónicos de seguridad social. No obstante, las instituciones que atienden a personas en situaciones de mayor vulnerabilidad pueden ejercer presión para que se reconozca hasta

qué punto la pobreza es capaz de limitar o incluso anular las oportunidades que ofrece la transformación digital.

- **Recomendación 1:** Respaldar las iniciativas que contribuyen a una mayor accesibilidad de los dispositivos y el acceso a Internet mediante el establecimiento de puntos de acceso alternativos. Ofrecer zonas wifi gratuitas en los propios centros de servicios presenciales y en los espacios públicos circundantes; habilitar quioscos con Internet que permitan acceder a los servicios públicos en línea, incluidos los de la seguridad social. Otra posibilidad es entablar asociaciones con las bibliotecas y los centros comunitarios que pueden ofrecer acceso gratuito a través de la red wifi o mediante dispositivos con acceso a Internet, así como proporcionar ayuda a los beneficiarios, especialmente en lo relativo a los servicios de seguridad social en línea.
- **Recomendación 2:** Respaldar las iniciativas encaminadas a que los dispositivos y el acceso a Internet sean más asequibles. Trabajar con las autoridades reguladoras y el sector de las telecomunicaciones para garantizar el acceso “sin costos” a las direcciones IP de las ofertas de servicios en línea de las organizaciones de seguridad social. Actuar de forma coordinada con los sectores público, privado y de la beneficencia en materia de iniciativas de inclusión digital, con el fin de facilitar el acceso a Internet y a los dispositivos necesarios para ello, de forma gratuita o subvencionada, a los grupos de población marginados, como las familias y las personas de bajos ingresos.

COMPETENCIAS

Las competencias y capacidades de los beneficiarios de la seguridad social trascienden la alfabetización tradicional e incluyen las competencias digitales. Además de las medidas de refuerzo de la alfabetización digital, es fundamental derribar los obstáculos que impiden el acceso a los servicios en línea a través de estrategias claras de promoción de la oferta de servicios digitales, así como mediante los canales alternativos y la información sobre dónde acudir en caso de necesitar ayuda. Hasta un 60 por ciento de las organizaciones de seguridad social participantes en este análisis indican que el mayor desafío al que se enfrentan sus beneficiarios es la falta de competencias digitales. Tras examinar los distintos elementos, el 47 por ciento de las organizaciones encuestadas considera que los beneficiarios no entienden su oferta de servicios en línea, mientras que el 30 por ciento señala que los beneficiarios simplemente desconocen los servicios en línea. Así pues, las competencias digitales, la comunicación y el diseño de los servicios son los principales obstáculos para el uso de los servicios en línea y la inclusión digital. Las estrategias de canal y las iniciativas publicitarias a menudo se complementan indirectamente con medidas como el uso de un lenguaje cotidiano en la comunicación, un diseño lógico e intuitivo de la experiencia de usuario y las interfaces de usuario, así como con la aplicación de guías de comunicación y diseño y normas de servicio. Además de, por ejemplo, las Directrices de la AISS, al menos 10 países cuentan con directrices nacionales en materia de usabilidad y diseño de los servicios [67] y más de 150 países han ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se abordan cuestiones relacionadas con la accesibilidad de la web para las personas con discapacidades y capacidades especiales, pero todavía se observan carencias en cuanto su cumplimiento (por ejemplo, en el caso las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web).

- **Recomendación 3:** Promover la inclusión digital, la inclusión de género y el empoderamiento digital mediante iniciativas específicas. Poner en práctica iniciativas destinadas específicamente a las personas en situación de exclusión y marginación digital, como las mujeres, las minorías y las comunidades indígenas, los migrantes, los refugiados, las personas de edad, las personas con

discapacidad y los hogares de bajos ingresos. Formar a los proveedores de servicios y al personal de los centros de atención telefónica para que también puedan ofrecer servicios de atención presencial y promuevan los servicios digitales y las iniciativas de desarrollo de las competencias digitales. Observar activamente a los beneficiarios y ofrecerles de forma proactiva información sobre los terminales de autoservicio, las herramientas para probar la oferta de servicios en línea, así como sobre la formación en materia de competencias digitales a su disposición. Preparar videos instructivos de corta duración y demostraciones interactivas acerca de los principales servicios que contengan mensajes dirigidos específicamente a los grupos marginados. Facilitar los materiales de forma directa o por medio de asociaciones con bibliotecas y centros comunitarios, u otras partes interesadas que representen al grupo de beneficiarios de que se trate.

- **Recomendación 4:** Reforzar y optimizar las estrategias de canal para promover los servicios digitales y ofrecer medios de acceso alternativos a los servicios y a la asistencia. Trabajar en todo momento atendiendo al objetivo estratégico central de aumentar el uso de los servicios en línea, mediante la promoción continua de los canales de prestación de servicios prioritarios. Tomar decisiones y elaborar cualquier diseño teniendo en cuenta los datos sobre los distintos canales de distribución, el comportamiento de los beneficiarios y sus niveles de alfabetización y competencias. Adecuar las opciones de canales a los distintos tipos de beneficiarios de la seguridad social y a su nivel de inclusión digital y competencias digitales a lo largo del tiempo. Inspirarse en las *Directrices de la AISS sobre la Comunicación de las Administraciones de Seguridad Social* y las *Directrices de la AISS sobre la Calidad de los Servicios*, así como en el *Marco de la AISS para la aplicación de las ciencias del comportamiento*, y regirse por los objetivos estratégicos nacionales, por ejemplo, en lo referente a la transformación digital y las estrategias de gobierno electrónico. Velar por que todos los canales trabajen al unísono e intercambien información sobre los distintos obstáculos y factores propicios, y que se pueda acceder fácilmente a la ayuda y se comunique con claridad a los beneficiarios. Colaborar con otros asociados del sector público para garantizar que el mensaje sea el mismo en todos los servicios y niveles gubernamentales
- **Recomendación 5:** Aplicar las normas de diseño de servicios para optimizar la interfaz de usuario. Adoptar las normas de usabilidad y diseño de servicios en todos los canales, incluidos aquellos en línea, y aplicar las *Directrices de la AISS sobre la Calidad de los Servicios*. Trabajar continuamente procurando que todos los servicios ofrecidos resulten fáciles de utilizar, con independencia del canal. Diseñar y actualizar las interfaces de usuario teniendo en cuenta los datos sobre el comportamiento de los beneficiarios, y los comentarios y sugerencias que hayan aportado de forma directa e indirecta. Ello incluye trabajar con perfiles y modelos de usuario, utilizar un lenguaje cotidiano en la comunicación, procurar que la experiencia de usuario y la interfaz de usuario sean lógicos e intuitivos y probar las soluciones antes y después de su puesta en marcha. Garantizar la aplicación de las normas mínimas de diseño y accesibilidad web. Inspirarse en los principios de diseño, por ejemplo, de la AISS o del Banco Mundial, y ajustarse a las normas y principios nacionales de diseño, incluidas las normas internacionales de accesibilidad web (*Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web*) nivel AA, para cumplir con las disposiciones previstas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se abordan cuestiones relacionadas con la accesibilidad de la web para las personas con discapacidades y capacidades especiales.

ENTORNO PROPICIO

Los servicios de seguridad social se crean y se prestan por medio de las distintas instituciones. Un entorno propicio abarca las competencias y capacidades internas de dichas instituciones, así como las soluciones y los datos más importantes. Entre estos últimos se encuentran los datos sobre cada uno de los beneficiarios, por ejemplo, su identidad, información financiera, estado civil y personas a su cargo, residencia, etc. Este entorno propicio incluye también el marco legal y regulador que rige la seguridad social, así como los procesos, las soluciones y los datos necesarios para la gestión de las identidades y las transferencias financieras, entre otras cosas. El 32 por ciento de las instituciones participantes en el análisis admite que la falta de un entorno propicio es uno de principales desafíos a los que se enfrentan sus beneficiarios para lograr la inclusión digital. El 81 por ciento de las entidades encuestadas consideran que las competencias en materia de innovación surten el efecto deseado a menudo o muy a menudo, mientras que el 80 por ciento destaca la eficacia de las competencias en materia de diseño de los servicios. En cuanto a las distintas competencias internas, el 51 por ciento de las instituciones pone de manifiesto que la falta de competencias en materia de innovación es una de las principales áreas de mejora, mientras que el 49 por ciento destaca la necesidad de mejorar el diseño de los servicios y el 46 por ciento, la necesidad de potenciar las aptitudes de liderazgo para orientar la transformación digital. Por otra parte, es fundamental disponer de datos de calidad para la gestión de las identidades digitales y analógicas, la inclusión financiera y la prestación de servicios.

- **Recomendación 6:** Reforzar las capacidades en materia de innovación, diseño y gestión del cambio. Renovar y ampliar constantemente las competencias de los empleados del ámbito de la seguridad social, con el fin de mejorar su desempeño y aumentar su capacidad de innovar, diseñar y gestionar el cambio a medida que se vaya incorporando la tecnología en los procesos. Establecer competencias de innovación (por ejemplo, equipos, unidades, laboratorios) al objeto de facilitar la innovación a nivel de procesos, servicios y organización en el marco de la seguridad social, así como la reducción de las cargas administrativas. Involucrar activamente a los beneficiarios en el diseño de los servicios y adaptar la comunicación a los distintos grupos destinatarios, contando con la participación de los usuarios para probar los servicios, o incluso codiseñarlos. Es conveniente que las estrategias e iniciativas institucionales vayan acompañadas de estudios realizados por las propias instituciones, por ejemplo, encuestas que permitan determinar las necesidades y los comportamientos de sus beneficiarios para ayudar a impulsar una transformación digital de la seguridad social innovadora.
- **Recomendación 7:** Reforzar el liderazgo institucional para orientar la transformación digital. Facilitar una cultura de la innovación y de la mejora continua en las instituciones manteniendo una visión estratégica clara y cuantificable. Empoderar a los responsables de la innovación y el cambio en el marco de la seguridad social para que experimenten y pongan a prueba soluciones nuevas e innovadoras. Establecer un modelo de gobernanza claro que permita coordinar, supervisar y medir los efectos de la innovación y la transformación digital. Aplicar las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza*, que ofrecen una serie orientaciones destinadas al consejo de administración y la dirección. El liderazgo es vital para impulsar y facilitar la colaboración interinstitucional y gubernamental, con la finalidad de mejorar los resultados socioeconómicos y de seguridad social, lo que incluye potenciar el intercambio de datos entre las organizaciones asociadas y establecer normas sobre la gobernanza y el intercambio de datos, la gestión de las identidades, las firmas, la comunicación digital, la mensajería y las transacciones financieras. La dirección debería proponer e impulsar iniciativas estratégicas nacionales encaminadas a ampliar

el acceso a un Internet asequible y fiable por parte de las comunidades marginadas, en particular los beneficiarios de la seguridad social, así como a desarrollar las competencias digitales de los usuarios.

- **Recomendación 8:** Consolidar la gobernanza y el intercambio de datos tanto en el ámbito de la seguridad social como en el sector público en su conjunto. Es esencial disponer de datos de calidad para la gestión de las identidades digitales y analógicas, la creación y la prestación de servicios, así como para el diseño de soluciones innovadoras y una base común de conocimientos que fundamente las decisiones relativas a los beneficiarios de la seguridad social. Hacer un seguimiento de los factores subyacentes que influyen en la tendencia de los distintos grupos de beneficiarios a utilizar los servicios en línea y medir dichos factores, ya que pueden diferir significativamente. Por consiguiente, es necesario adoptar enfoques adecuados y adaptados a cada caso. Aplicar las *Directrices de la AISS sobre las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, que ofrecen recomendaciones acerca de la gestión y el intercambio de datos. Reutilizar y compartir los datos en el marco de la seguridad social y con otras entidades gubernamentales para obtener servicios predictivos, proactivos y personalizados, y poder adoptar mejores decisiones. A ello debe añadirse la transparencia y la protección de datos para generar confianza en la tecnología y en los actores/procesos institucionales.
- **Recomendación 9:** Concertar asociaciones para la gestión conjunta de las identidades, la mensajería digital y la infraestructura financiera. Esforzarse por establecer asociaciones con entes de los sectores público y privado, con el fin de crear y mantener los componentes clave de las infraestructuras de gestión de las identidades electrónicas, las firmas, los poderes de representación legal, la mensajería digital (por ejemplo, SMS, correo postal) y las transferencias financieras, y garantizar que los beneficiarios los utilicen. Centrarse en que las asociaciones intergubernamentales o público-privadas realmente mejoren la rentabilidad y aumenten el uso de los servicios, en combinación con soluciones seguras y centradas en el usuario. En esta fase, los datos se aíslan, se aseguran y se conservan. Ello incluye impedir que las personas utilicen los dispositivos digitales para que las pruebas digitales no puedan manipularse.

Referencias

- [1] **Edelman.** 2021. *2021 Edelman Trust Barometer: 2021*. Chicago, IL.
- [2] **Banco Mundial.** "Access to electricity (% of population): 2019", en *Data*. Washington, DC.
- [3] **Alliance for Affordable Internet.** 2018. *2018 Affordability Drivers Index (ADI)*. [S.l.].
- [4] **AGESIC.** 2020. *Digital Government Strategy 2020: Transforming with equity*. Montevideo, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.
- [5] **Alzahrani, L. y otros.** 2017. "Analysing the critical factors influencing trust in e-government adoption from citizens' perspective: A systematic review and a conceptual framework", en *International Business Review*, vol. 26, núm. 1.
- [6] **Arendsen, R. y otros.** 2006. "An empirical study on business-to-government data exchange strategies to reduce the administrative costs for businesses", en *Project e-society: Building bricks* (6th IFIP Conference on e-Commerce, e-Business and e-Government, 11–13 de octubre, Turku). Berlín, Springer.
- [7] **Banaszak, B.; Rodziewicz, K.** 2004. "Trust and security: Digital citizen cards in Poland", en *Electronic Government* (Third EGOV International Conference, Zaragoza, 30 August–3 September). Berlín, Springer.
- [8] **Bischoff, P.** 2022. "Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens", en *ComparaTech*, 7 de febrero.
- [9] **Gobierno de Canadá.** 2022. *Can I see some (digital) ID?*. Ottawa.
- [10] **Chew, B. y otros.** 2021. *Sustaining public trust in government Strengthening trust in government institutions, systems, and processes*. Londres, Deloitte.
- [11] **UIT.** 2016. "¿Cómo colmar la brecha digital de género?", en *ITU News Magazine*, núm. 4.
- [12] **GOV.UK.** 2020. *Coronavirus (COVID-19) (coronavirus) Latest updates and guidance*. Londres, Gobierno del Reino Unido.
- [13] **OCDE.** 2020. "COVID-19 crisis accentuating the need to bridge digital divides", en *Newsroom*, 27 de noviembre.
- [14] **Delgado, F. y otros.** 2021. "Using microdata for international e-Government data exchange: The case of social security domain", en *Journal of Information Science*, vol. 47, núm. 3.
- [15] **Deloitte.** 2015. *Open data: Driving growth, ingenuity and innovation* (Analytics paper). Londres.
- [16] **Demirguç-Kunt, A. y otros.** 2018. *2017 Global Findex*. Washington, DC, Banco Mundial.
- [17] **DemosEurope; WISE.** 2014. *Big & open data in Europe: A growth engine or a missed opportunity*. Varsovia, Warsaw Institute for Economic Studies.

- [18] **CE.** 2018. *International Digital Economy and Society Index 2018*. Bruselas, Comisión Europea.
- [19] **UNU-EGOV.** 2019. *Measuring the margins: A global framework for digital inclusion*. Guimarães, Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica Impulsada por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas.
- [20] **G3ict.** 2020. *Digital Accessibility Rights Evaluation (DARE) Index*. Atlanta, GA.
- [21] **Eggers, W. D.; Schatsky, D.; Viechnicki, P.** 2016. *AI-augmented government: Using cognitive technologies to redesign public sector work*. Londres, Deloitte.
- [22] **Banco Mundial.** 2020. *GCI 4.0: Digital skills among population*. Washington, DC.
- [23] **PNUD.** 2020. *Gender Social Norms Index (GSNI)*. Washington, DC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- [24] **Medici.** 2018. *Global eID ecosystems – Restoring dignity through identity*. Karnataka.
- [25] **GII.** 2020. *Global Innovation Index*. Ginebra, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
- [26] **GOV.UK.** 2022. *GOV.UK Verify*. Londres, Gobierno del Reino Unido.
- [27] **Guterres, A.** 2019. “Key economic forum in Russia: New technology a ‘vector of hope’ but also ‘a source of fear’, says Guterres”, en *UN News*, 7 de junio.
- [28] **Hilbert, M.** 2011. “Digital gender divide or technologically empowered women in developing countries? A typical case of lies, damned lies, and statistics”, en *Women’s Studies International Forum*, vol. 34, núm. 6.
- [29] **Hilding-Hamann, K. E. y otros.** 2009. *Supporting digital literacy: Analysis of good practice initiatives* (Topic Report 3). Taastrup, Danish Technological Institute.
- [30] **Hilding-Hamann, K. E. y otros.** 2008. *Supporting digital literacy: Public policies and stakeholder initiatives* (Topic Report 1). Taastrup, Danish Technological Institute.
- [31] **Hilding-Hamann, M.; Pedersen, K.** 2008. *Supporting digital literacy: Review of measurement tools and indicators* (Topical Report 2). Taastrup, Danish Technological Institute.
- [32] **Cameron, E.** 2019. *How will automation effect jobs?*. Londres, Price Waterhouse Cooper.
- [33] **iClaves; ESADE.** 2021. *Study on post Covid measures to close the digital divide*. Riga, Body of European Regulators for Electronic Communications.
- [34] **OCDE.** 2016. *ICT access and use by individuals*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- [35] **UIT.** 2021. *ICT Development Index (IDI)*. Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- [36] **The Economist Group.** 2021. *Inclusive Internet Index (III)*. Londres.
- [37] **OIT.** 2022. *Indicator description: Informality*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- [38] **Digital Marketing Community.** 2018. *Digital in 2018*. Ginebra.

- [39] **Business-Higher Education Forum.** 2017. *Investing in America's data science and analytics talents: The case for action*. Washington, DC.
- [40] **AISS.** 2020. *Cumbre Virtual de la Seguridad Social de la AISS para las Américas* (San José, 3 December). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- [41] **AISS.** 2020. *El crecimiento de la economía de plataformas y sus repercusiones en la cobertura social*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- [42] **Jaeger, P. T. y otros.** 2012. "The intersection of public policy and public access: Digital divides, digital literacy, digital inclusion, and public libraries", en *Public Library Quarterly*, vol. 31, núm. 1.
- [43] **Johns, K. y otros.** 2022. *Service upgrade: The GovTech approach to citizen centered services*. Washington, DC, Banco Mundial.
- [44] **Kirschner, P. A.; De Bruyckere, P.** 2017. "The myths of the digital native and the multitasker", en *Teaching and Teacher Education*, vol. 67, octubre.
- [45] **Krimmer, R. y otros.** 2017. "Exploring and demonstrating the once-only principle: A European perspective", en *Proceedings of the 18th annual international conference on digital government research, Staten Island, NY, 7–9 June*. Nueva York, NY, Association for Computing Machinery.
- [46] **Krimmer, R.** 2018. "Open government data driven co-creation: moving towards citizen-government collaboration", en *Electronic government (17th IFIP WG 8.5 International Conference, Krems, 3-5 de septiembre)*. Berlín, Springer.
- [47] **Kweon, O.-H.; Moon, J.-W.** 2018. "The effect of positive parenting attitude on mobile phone dependency: A convergent approach to the mediating effects of ego-resiliency and gender-moderating effects", en *Journal of Convergence for Information Technology*, vol. 8, núm. 4.
- [48] **Ladki, M.** 2021. *Marco de la AISS para la aplicación de las ciencias del comportamiento: enfoque recomendado*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- [49] **Lee, H. W.** 2021. "Addressing the digital divide and inequality: A road to equitable COVID-19 vaccine delivery", en *World Bank Blogs*, 2 de junio.
- [50] **Martins, J.; Meyerhoff Nielsen, M.** 2020. "ICT development in the public sector and the Small Island States context: Evidence from across the world", en *Proceedings of the Seventh International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG), Buenos Aires, 22–24 April*. Piscataway, NJ, Institute of Electrical and Electronics Engineers.
- [51] **Martins, J. y otros.** 2019. *A longitudinal analysis of the UNDESA e-government surveys*. Nueva York, NY, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas; Guimarães, Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica Impulsada por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas.
- [52] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2017. "eGovernance and cooperation models for online service supply and citizen use: A comparative analysis of Denmark and Japan", en *Journal of eDemocracy and Open Government*, vol. 9, núm. 2.
- [53] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2019. "Tackling identity management, service delivery, and social security challenges", en *ICEGOC2019: Proceedings of the 12th International Conference on Theory and*

Practice of Electronic Governance, Melbourne, 3–5 April. Nueva York, NY, Association for Computing Machinery.

[54] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2021. *Web accessibility for people with disability in Georgia: State of Affairs and global best practice report*. Guimarães, Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica Impulsada por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas.

[55] **Meyerhoff Nielsen, M.; Jordanoski, Z.** 2020. “[Digital transformation, governance and coordination models: A comparative study of Australia, Denmark and the Republic of Korea](#)”, en *DG-O '20: 21st Annual International Conference on Digital Government Research, Seoul, 15–19 June*. Nueva York, NY, Association for Computing Machinery.

[56] **Smith, B.** 2020. “[Microsoft launches initiative to help 25 million people worldwide acquire the digital skills needed in a COVID-19 economy](#)”, en *Microsoft Blog*, 30 de junio.

[57] **World Privacy Forum.** 2021. “[National IDs around the world: Interactive map](#)”, 26 de octubre.

[58] **ONU.** 2015. *Sustainable Development Goals – 17 goals to transform our world*. Nueva York, NY, Naciones Unidas.

[59] **Halachev, R.** 2017. “[Nearly half of Europeans don’t have basic digital skills](#)”, en *European Commission News*, 1 de diciembre.

[60] **UIT.** 2019. *Nuevos datos de la UIT indican que, pese a la mayor implantación de Internet la brecha de género digital sigue creciendo* (Comunicado de prensa). Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones.

[61] **Nielsen, J.** 1999. *Designing web usability: The practice of simplicity*. Indianapolis, IN, New Riders.

[62] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2016. “[E-governance and stage models: analysis of identified models and selected Eurasian experiences in digitising citizen service delivery](#)”, en *Electronic Government*, vol. 12, núm. 2.

[63] **Meyerhoff Nielsen, M. y otros.** 2018. “Empirical analysis of the current digital divides since 2010”, en A. Kankanhalli, A. Ojo y D. Soares (directores), *ICEGOV 2018: Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. Nueva York, NY, Association for Computing Machinery.

[64] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2022. “Monitoring and measurement of digital inclusion: A critical analysis of key global frameworks”, en *55th Hawaii International Conference on System Sciences 2022, Nueva York, January 2022*. Honolulu, HI, University of Hawaii.

[65] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2020. *The demise of eGovernment maturity models: Framework and case studies*. Tallin, University of Technology Press.

[66] **Meyerhoff Nielsen, M. y otros.** 2018. “The digital divide: The impact of internet price-quality on online service use in Europe since 2008”, en *Proceedings of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2018*. Krems, Edición Donau-Universität.

[67] **Meyerhoff Nielsen, M.** 2021. “The untapped potential: The inclusive, personal and co-created public service experience in Europe”, en M. Musiał-Karg y O. G. Luengo (directores), *Digitalization of*

democratic processes in Europe: Southern and Central Europe in comparative perspective. Berlín, Springer.

[68] **OCDE**. 2018. *Achieving inclusive growth in the face of digital transformation and the future of work: OECD report to G20 Finance Ministers*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

[69] **OCDE**. 2014. *Recommendation of the Council on digital government strategies*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

[70] **Walsh, B.** 2020. "Over 3.5 billion lack reasonably reliable access to electricity", en *Axios*, 22 de agosto.

[71] **Ozols, G.; Meyerhoff Nielsen, M.** 2018. *Connected government approach for customer-centric public service delivery: Comparing strategic, governance and technological aspects in Latvia, Denmark and the United Kingdom*. Guimarães, Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica Impulsada por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas.

[72] **Pelter, Z. y otros.** 2021. "Government digital services and children: Challenges to the digital transformation", en *ICT Kids Online Brazil 2020: Survey on internet use by children in Brazil*. São Paulo, Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR.

[73] **Pelter, Z. y otros.** 2021. *Government digital services and children: pathways to digital transformation* (UNU-EGOV report). Guimarães, Unidad Operativa en Gobernanza Electrónica Impulsada por Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas.

[74] **Pérez-Morote, R.; Pontones-Rosaa, C.; Núñez-Chicharro, M.** 2020. "The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries", en *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 154, febrero.

[75] **Ibirapitá.** 2021. *Plan Ibirapitá: inclusión digital de personas mayores*. Montevideo, Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia.

[76] **PwC.** 2021. *Building tomorrow's workforce: Six no-regrets plays to make today* (Middle East Future of Work and Skills Survey). Londres, Price Waterhouse Cooper.

[77] **Quaglietti, L.; Wheeler, C.** 2022. "These 5 charts reveal the global economic outlook for 2022", en *World Economic Forum Agenda*, 23 de enero.

[78] **Chair, C.** 2017. "Internet use barriers and user strategies: Perspectives from Kenya, Nigeria, South Africa and Rwanda", en *Research ICT Africa*, marzo.

[79] **Roseth, B. Reyes, A.; Yee Amézaga, K.** 2021. *Public services and digital government during the pandemic: Perspectives of citizens, civil servants, and government institutions*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

[80] **Roseth, B.; Reyes, A.** 2017. *Wait no more: Citizens, red tape, and digital government*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

[81] **Carrara, W. y otros.** 2015. *Creating value through open data : Study on the impact of re-use of public data resources*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

- [82] **Scheil-Adlung, X.** 2015. *Global evidence on inequities in rural health protection: New data on rural deficits in health*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- [83] **Comisión Europea.** 2017. "The digital skills gap in Europe", en *Shaping Europe's digital future*, 19 de octubre.
- [84] **Shneiderman, B.** 2010. *Designing the user interface: Strategies for effective human-computer interaction*. Londres, Pearson Education.
- [85] **OIT.** 2015. "Más de la mitad de la población rural en el mundo está excluida de la atención médica", en *Noticias*, 27 de abril.
- [86] **Soo-Koung, J. U. N.** 2019. "The emotional factors influencing mobile phone dependency of college students and gender difference", en *수산해양교육연구*, vol. 31, núm. 4 (en coreano).
- [87] **Sorgner, A. y otros.** 2017. *The effects of digitalization on gender equality in the G20 economies*. Kiel, Kiel Institute for the World Economy.
- [88] **Srinuan, C. y otros.** 2010. "Digital divide in ASEAN countries: Explaining the gap. Competitiveness of the ASEAN Countries", en *Competitiveness of the ASEAN Countries*. Cheltenham, Elgar.
- [89] **CE.**2021. *The Digital Competence Framework 2.0*. Bruselas, Comisión Europea.
- [90] **CE.** 2019. *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. Bruselas, Comisión Europea.
- [91] **Desai, V. T.; Diofasi, A.; Lu, J.** 2018. "The global identification challenge: Who are the 1 billion people without proof of identity?", en *Banco Mundial Blogs*, 25 de abril.
- [92] **Pew Research Center.** 2016. *The state of American jobs*. Washington, DC.
- [93] **ONU.** 2019. "UN makes 'declaration of digital interdependence', with release of tech report", en *UN News*, 10 de junio.
- [94] **Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital.** 2019. *The age of digital interdependence*. Nueva York, NY.
- [95] **UNDESA.** 2012. *E-Government Survey 2012: E-Government for the people*. Nueva York, NY, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.
- [96] **UNDESA.** 1996. *Convention on the rights of persons with disabilities*. Nueva York, NY, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.
- [97] **UNDESA.** 2018. *Government readiness survey database*. Nueva York, NY, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.
- [98] **UIT.** 2017. *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2017*. Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- [99] **Waller, P.** 2017. "Electronic payment mechanisms in social security: Extending the reach of benefit and contribution transactions", en *International Social Security Review*, Vol. 70, núm. 2.

- [100] **FEM.** 2019. *The digital skills gap is widening fast: Here's how to bridge it*. Ginebra, Foro Económico Mundial.
- [101] **Banco Mundial.** 2021. *Universal access to sustainable energy will remain elusive without addressing inequalities*. Washington, DC.
- [102] **Banco Mundial.** 2021. *Data*. Washington, DC.
- [103] **World Benchmarking Alliance.** 2019. *Scoping Report for the 2020 Digital Inclusion Benchmark*. Ámsterdam.
- [104] **UIT.** 2021. *World Telecommunication/ICT Indicators Database 2021*. Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- [105] **Yasuoka, M. y otros.** 2022. "The exercise of mandate-how mandatory service implementation promoted the use of e-government services in Denmark", en *55th Hawaii International Conference on System Sciences 2022, Nueva York, January 2022*. Honolulu, HI, University of Hawaii.
- [106] **Gobierno de Australia.** 2022. *Your Digital Identity*. Canberra.
- [107] **AISS.** 2021. *Sistemas de datos compartidos entre instituciones de seguridad social* (Webinario de la AISS, 10 de noviembre). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Lista de siglas y acrónimos

AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
COVID-19	Enfermedad por el coronavirus de 2019
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NHS	Servicio Nacional de Salud del Reino Unido
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
SMS	Servicio de mensaje de texto (mensaje de telefonía móvil)
TIC	Tecnologías de la información y de la comunicación
UI	Interfaz de usuario
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNU-EGOV	Dependencia Operacional de la Universidad de las Naciones Unidas sobre la Gobernanza Electrónica con Orientación Normativa
UX	Experiencia de usuario

Agradecimientos

Este informe se ha elaborado en el marco del proyecto sobre la inclusión digital emprendido por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y en colaboración con la Dependencia Operacional de la Universidad de las Naciones Unidas sobre la Gobernanza Electrónica con Orientación Normativa (UNU-EGOV). La redacción se ha realizado bajo la dirección de Morten Meyerhoff Nielsen y Raúl Ruggia-Frick. Los coautores de esta publicación son Lucille Tetley-Brown, Morten Meyerhoff Nielsen, Raúl Ruggia-Frick y Nathalie De Wulf, con los aportes de Ernesto Brodersohn y Vincent Ribeaud.

El equipo agradece a los expertos su apoyo activo y sus contribuciones a la serie de webinarios.

La AISS y la UNU-EGOV también desean expresar su gratitud y reconocimiento a los más de 460 participantes, procedentes de más de 100 países y territorios, que contribuyeron activamente a los debates y a los sondeos realizados durante los webinarios, así como a los 138 encuestados representantes de 74 organizaciones de seguridad social pertenecientes a 64 países y territorios.

Este informe ha sido financiado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social en colaboración con la Dependencia Operacional de la Universidad de las Naciones Unidas sobre la Gobernanza Electrónica con Orientación Normativa.

Para más información, sírvase contactar con:

Secretaría General de la AISS

Route des Morillons 4
Case postale 1
1211 Ginebra 22
Suiza

UNU-EGOV

Campus de Couros
Rua Vila Flor 166
4810-445 Guimarães
Portugal

Secretaría General de la AISS

Route des Morillons 4, Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22, Suiza

E: ISSA@ilo.org

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

www.issa.int

Asociación Internacional de la Seguridad Social

La Asociación Internacional de la Seguridad Social es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social, ministerios y entidades gubernamentales. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos, servicios y apoyo de expertos para permitir que sus miembros desarrollen políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. La AISS fue fundada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo y tiene su sede en Ginebra, Suiza.

