



Comisión
Europea



Evaluación por expertos en
protección social
e inclusión social

Aprovechar las TIC para la acción social: un programa de voluntariado digital

INFORME RESUMIDO

España, 25 de marzo de 2014

La presente publicación está financiada en el marco del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social «EaSI» 2014-2020.

El Programa Europeo de Empleo e Innovación Social «EaSI» 2014-2020 es un instrumento de financiación a escala europea de cuya gestión se encarga directamente la Comisión Europea. Su objetivo es contribuir a la aplicación de la estrategia Europa 2020 mediante la provisión de apoyo financiero para el logro de los objetivos de la Unión, a saber: fomentar un alto nivel de empleo sostenible y de calidad, garantizar una protección social adecuada y digna, luchar contra la pobreza y la exclusión social y mejorar las condiciones de trabajo.

Para obtener más información: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=es>.

Aprovechar las TIC para la acción social: un programa de voluntariado digital

ELLEN HELSPER
LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

INFORME RESUMIDO

Comisión Europea

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
Documento completado en julio de 2014

Esta publicación ha sido elaborada para la Comisión Europea por



© Ilustración de portada: Unión Europea

Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pueda hacerse de cualquier información contenida en esta publicación.

Para más información sobre evaluaciones por expertos consulte la página web:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>.

*Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea*

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas
(excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).
Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-79-39420-1

doi: 10.2767/33670

© Unión Europea, 2014

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Índice

Glosario	4
Resumen	5
B. Análisis de buenas prácticas en el país organizador	11
C. Políticas y experiencias en países homólogos y contribuciones de las partes interesadas	14
D. Principales temas debatidos durante la reunión	20
E. Conclusiones y lecciones extraídas	25
F. Contribución de la evaluación por expertos a la Estrategia Europa 2020 y al SIP	29
Referencias bibliográficas	30



Glosario

ADE = Agenda Digital para Europa

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>

UE2020 = Estrategia Europa 2020

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

TIC = Tecnologías de la Información y la Comunicación

SIP = Paquete de inversión social

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>

SROI = Rentabilidad social de la inversión



Resumen

Las políticas europeas de inclusión digital se están formulando actualmente en el *contexto de una crisis económica*, con una *desigualdad socioeconómica* en aumento y con claros llamamientos para *el desarrollo de políticas basadas en pruebas*. Esto queda patente en la formulación de políticas como la estrategia Europa 2020 (UE2020) y el paquete de inversión social (SIP, por sus siglas en inglés), que pretenden abordar problemas sociales más amplios pero, a la vez, intrínsecamente relacionados.

- Las **políticas de inclusión digital nacionales y regionales** disponibles al público muestran **un elevado nivel de concienciación** sobre las políticas europeas relacionadas y consideran la inclusión digital como un aspecto fundamental para la inclusión social.
- Para poder comprender el impacto y la eficacia de las políticas de inclusión digital en cuanto a la consecución de los resultados sociales tangibles identificados en la UE2020 y en el SIP, es necesario analizar por separado el desarrollo, la ejecución y la evaluación de las políticas.
- El problema más importante al que se enfrenta el **desarrollo** de políticas de inclusión digital es la desvinculación de los **aspectos sociales** de las **necesidades concretas de los grupos destinatarios** identificados en todas las políticas nacionales y regionales. Los grupos destinatarios de las iniciativas de inclusión digital suelen seleccionarse con base en sus déficits digitales más que en función de los problemas sociales que intentan resolver las políticas de inclusión digital.
- A la hora de **vincular el desarrollo con la ejecución**, las políticas deben ser más concretas en lo que respecta a **las formas de acceso, la formación, la motivación y la dotación de contenido que resultan más útiles** para los grupos destinatarios de acuerdo con una identificación de los problemas sociales concretos que se encuentran presentes en los grupos vulnerables o excluidos. Por lo tanto, las políticas deben trascender el acceso digital y las capacidades estándar y centrarse en dar respuesta a esos problemas sociales a través de los recursos digitales.
- Muchas políticas nacionales y regionales consideran que identificar grupos **transversales con múltiples partes interesadas** es la mejor forma de **ejecutar** las políticas. En la evaluación por expertos se sugirió que la **complejidad de coordinar** este tipo de programas colaborativos, incluso entre instituciones públicas, suponía una barrera importante para la ejecución, destacando que los gobiernos, y también la Comisión Europea, deberían poner más énfasis en su función de coordinación.
- Otro problema fundamental relacionado con la **ejecución** es que los **intermediarios** y los socios que colaboran en la prestación de las iniciativas de inclusión digital **no se escogen en función de las expectativas de resultado social** para los grupos que más necesitan la inclusión. Al confiar en la autoselección en lugar de adoptar un enfoque más proactivo de colaboración con organizaciones comerciales y del tercer sector, la ejecución de las políticas **corre el riesgo de olvidarse de aquellos que más podrían beneficiarse** y escoger «los frutos más sencillos de recoger, al alcance de la mano», es decir, aquellos que ya están interesados en adentrarse en el mundo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y motivados para ello. Esto ha hecho que existan numerosas iniciativas de alta calidad para personas



mayores y discapacitadas, pero muchas menos para desempleados, personas con poca formación o personas que sufren otro tipo de discriminación y están socialmente excluidos.

- **Existen escasas pruebas del impacto** de las intervenciones de inclusión digital en lo que respecta al impulso del crecimiento socioeconómico y a la mitigación de las desigualdades socioculturales debido a la falta de intercambio de conocimientos. Los intermediarios facilitan datos anecdóticos de satisfacción de los participantes de sus programas, pero **pocas veces se comparten las mejores prácticas**. Los profesionales no intercambian información sobre las «peores» prácticas, de modo que es probable que los **errores se repitan y los resultados sean los mismos una y otra vez**.
- El problema más grave para la **evaluación del impacto de las políticas de inclusión digital** es la falta de datos de **estudios longitudinales con un diseño contrafactual**, en los que es posible determinar la **rentabilidad social única de la inversión** en iniciativas de inclusión digital. Con este fin, **es necesario identificar y medir los resultados sociales tangibles** previamente definidos cotejándolos con las diversas intervenciones de inclusión digital dirigidas a los distintos grupos a escala regional o nacional.
- Actualmente están en marcha varios proyectos destinados a desarrollar un marco de referencia (en la lógica de la UE2020 y el SIP) que permita una evaluación del impacto de las iniciativas de inclusión digital y que, al mismo tiempo, **analice la importancia de la inclusión digital para el crecimiento económico y el bienestar social**. Estas iniciativas tendrán dificultades para llegar a buen término si se consideran empresas independientes «únicamente digitales o de infraestructuras» en lugar de políticas **que requieren una gestión transversal y un planteamiento con múltiples partes interesadas**. En caso contrario, corren el riesgo de quedar limitadas a conjuntos muy específicos de grupos afectados por la exclusión digital.



A. Contexto político a escala europea

Se recomienda leer este informe resumido junto con las publicaciones previas: el documento de reflexión y los informes de los países que participan en la revisión *inter pares*¹. En el documento de reflexión se planteaba el contexto histórico de las políticas en lo que respecta al debate actual acerca de la inclusión digital. En él se ponía de manifiesto que la concepción general en lo tocante a la inclusión digital ha pasado de centrarse en el acceso a poner el acento en la adquisición de capacidades, la concienciación sobre las ventajas y una mayor implicación (Helsper, 2012a). La última reforma de las políticas ha puesto de relieve la importancia de comprender los resultados sociales tangibles de la inclusión digital. A continuación procedemos a resumir el debate acerca de los resultados tangibles recopilando los argumentos planteados por los participantes en la reunión de la evaluación por expertos «Aprovechar las TIC para la acción social» celebrada en Santiago de Compostela el 25 de marzo de 2014. Antes de nada, conviene mencionar de nuevo la definición que se planteó del concepto de inclusión digital:

«La inclusión digital es la utilización efectiva y sostenible por parte de una persona de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de formas que le permitan una participación plena dentro de la sociedad en el ámbito económico, social, cultural, cívico y del bienestar personal. Una Europa con inclusión digital es, por tanto, una Europa en la que todos los individuos, independientemente de su entorno socioeconómico y sociocultural, dispongan de las mismas oportunidades para aprovechar las TIC.» (Documento de reflexión, p. 1)

La Estrategia Europa 2020 y el paquete de inversión social: luchar contra una desigualdad creciente y contra una crisis económica

La reflexión acerca de las políticas de inclusión digital se produce en una Europa aún inmersa en la crisis económica. En toda la Unión Europea causa preocupación el aumento de los niveles de desigualdad, desempleo y pobreza, que se intenta abordar desde diferentes enfoques dentro del marco de la Estrategia Europa 2020 (UE2020). Los aspectos más importantes que pueden vincularse a las políticas de inclusión digital son: a) el aumento del empleo, b) la mejora de los niveles educativos y c) el fomento de la inclusión social.

Los participantes en la evaluación por expertos coincidieron en que la inclusión digital es un componente esencial para lograr la inclusión social. En consecuencia, el resultado fundamental de la Agenda Digital para Europa (ADE), una parte de la Estrategia Europa 2020, debería ser una Europa más justa, que se sienta cómoda dentro de un mundo interconectado y digital y que aproveche las TIC para crear riqueza, salud y bienestar social. El paquete de inversión social (SIP, por sus siglas en inglés) tuvo un papel menos destacado en el material presentado por los participantes de esta evaluación por expertos, lo que no deja de ser sorprendente dado que el SIP establece dos objetivos de políticas que pueden relacionarse directamente con la inclusión digital. En el documento de reflexión se menciona que, en un mundo digital, la «*protección del acceso a prestaciones adecuadas de protección social, servicios, sanidad y cuidados de larga duración*» y el «*acceso a servicios*

¹ Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=es&newsId=1905&moreDocuments=yes&tableName=news>



más personalizados» requieren que los responsables políticos ideen formas innovadoras y digitales de enfrentarse a la exclusión social (Documento de reflexión, p. 14). Con ello, las iniciativas de políticas de inclusión digital se sitúan en el centro mismo de la innovación social en lo que respecta a la lucha contra la exclusión social. Algunos ejemplos serían la colaboración de los gobiernos con el sector comercial y el tercer sector para garantizar una mayor eficacia en la prestación de servicios a través de plataformas digitales para las personas con mayor probabilidad de sufrir exclusión social.

Muchos gobiernos y organizaciones, tanto a escala nacional como regional, están sufriendo la crisis económica. Como consecuencia de ello, la puesta en práctica de las políticas de inclusión social y digital recae cada vez más en personas voluntarias y los gobiernos se limitan a apoyar a esas personas con formación y herramientas. El uso de voluntarios para la ejecución de estas políticas supone ciertas ventajas para los gobiernos, más allá del mero ahorro en términos de costes: la delegación gallega afirmó que, cuando se realiza correctamente, puede crear un sentimiento de solidaridad entre los ciudadanos, las organizaciones y la administración pública.

Formulación de políticas basada en pruebas

Se escuchan voces en toda Europa que piden una formulación de políticas más basada en las pruebas. Varios países europeos han intentado crear para las políticas relacionadas con la inclusión digital plataformas similares a los bancos de conocimiento implantados en otras esferas de política. Sin embargo, en esta revisión por expertos quedó patente que, por una parte, no existen pruebas suficientes acerca del tipo de iniciativas políticas que resultan eficaces y eficientes y, por otra, tampoco se comparten suficientemente las iniciativas con menor índice de éxito.

Uno de los problemas para la evaluación y el establecimiento de políticas relacionadas con la inclusión digital es la gran amplitud de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la ADE. Los grupos destinatarios mencionados en los documentos y debates y que figuran como potenciales beneficiarios del aumento de la utilización de las TIC son las personas con discapacidad, los jóvenes, las personas con problemas de salud mental, las mujeres, los cuidadores, los pobres, los migrantes, los desempleados, las personas mayores y las familias en condiciones precarias. No todos estos grupos destinatarios están igualmente desfavorecidos, como tampoco es probable que se beneficien de igual manera de una mayor inclusión digital en los distintos países. Del mismo modo, los resultados de los distintos grupos destinatarios varían en los diferentes países, aunque suelen incluir una combinación de los siguientes componentes: acceso a recursos y servicios, empleo y capacidades, e inclusión social y capital social. El documento de reflexión desarrolló un enfoque en seis fases basado en pruebas para ayudar de una forma más eficaz al desarrollo, la ejecución y la evaluación de políticas de inclusión digital. Estas seis fases pueden resumirse de la siguiente manera: 1) identificar los principales retos en el ámbito social y el resultado esperado; 2) identificar los grupos destinatarios que sufren exclusión social; 3) identificar cómo la exclusión digital impide el logro de los resultados deseados para estos grupos destinatarios; 4) identificar las organizaciones que se encargarán de llevar a cabo las intervenciones; 5) destinar recursos y 6) evaluar si el aumento de la participación digital ha conducido a un mayor bienestar. De ese modo se hace hincapié en la importancia de identificar de antemano los resultados deseados de las políticas de inclusión digital: «la sostenibilidad y el éxito de las iniciativas de inclusión digital pasan por unos resultados



tangibles (en la vida real) y utilizan el acceso, las capacidades, la motivación y la utilización de las TIC para paliar los retos a los que se enfrentan los grupos desfavorecidos en el día a día» (Documento de reflexión, p. 2). El resto de este informe se centrará en las pruebas que demuestran este énfasis en las políticas nacionales y regionales en vigor.

La hoja de ruta de Gdansk para la inclusión digital, desarrollada en el contexto de la implantación de la ADE², así como el marco de la UE2020 (documento de reflexión, pp. 12–14) abogan por un enfoque con múltiples partes interesadas que utilice voluntarios de los sectores público y privado y del tercer sector, ya que las cuestiones referentes a la inclusión digital abarcan una amplia gama de problemas sociales y de otro tipo. Del mismo modo, un aspecto esencial de las seis fases antes descritas es «*la identificación de las mejores organizaciones y ubicaciones para llegar a aquellos que más necesitan la ayuda*» (fase 4). Se están llevando a cabo algunas iniciativas destinadas a analizar los resultados sobre la eficacia de estos intermediarios.

Iniciativas recientes

Teniendo en cuenta la formulación de políticas basada en los resultados, en esta evaluación por expertos se presentaron dos iniciativas recientes relacionadas con las políticas. El proyecto **MIREIA**³ del Instituto de Prospectiva Tecnológica del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (CE JRC-IPTS⁴) (2011–2013), desarrollado en colaboración con la DG Connect, se centró en evaluar la eficacia de los intermediarios para lograr la inclusión digital y en la rentabilidad social de la inversión (SROI) de estas iniciativas en los grupos destinatarios atendidos. Este proyecto identificó sistemáticamente los diferentes actores intermediarios y desarrolló un marco metodológico para valorar la SROI mediante un análisis temático de distintos estudios de casos. Las cuestiones que se plantearon al inicio de este proyecto eran las siguientes: ¿Qué resultados sociales intentan lograr estos intermediarios? ¿Cómo pueden medirse? ¿A qué grupos específicos llegan con sus intervenciones? El estudio analizó la forma en que los intermediarios identificaban las necesidades concretas de los distintos grupos (p. ej. cómo aumentar la empleabilidad o cómo abordar el aislamiento social entre las personas mayores). Durante la evaluación se constató que un problema fundamental era la sostenibilidad de los programas: tanto los voluntarios como los participantes tenían dificultades para continuar participando en ellos. Una de las *principales lecciones extraídas* es que, para cualquier proyecto futuro, habrá que prestar una especial atención a la sostenibilidad, que será frágil cuando se dependa de motivaciones intrínsecas para el aprendizaje permanente y la participación en la esfera digital.

Otra iniciativa en curso del CE JRC-IPTS es el proyecto «Innovación social a través de las TIC como sustento de la ejecución del paquete de inversión social» (**ISIS**) (2014–2016)⁵. Este proyecto se llevará a cabo en colaboración con la DG Empleo. El proyecto ISIS pretende crear un banco de conocimientos sobre experiencias e iniciativas de políticas que tengan resultados probados desde el punto de vista de la inversión social mediante un análisis de la literatura académica e informal (gris) a escala nacional y europea (los documentos

² http://innodig.eu/download/Gdansk_Roadmap_Reworked_text_7.10.11.pdf

³ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/MIREIA.html>

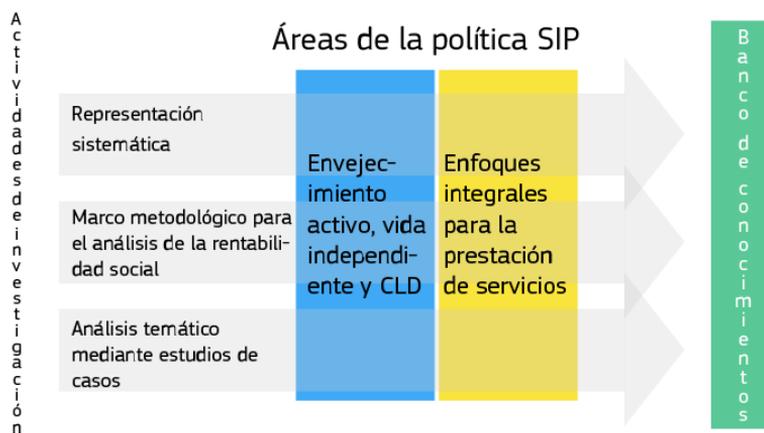
⁴ <https://ec.europa.eu/jrc/en/institutes/ipts>

⁵ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion.ISIS.html>



publicados sobre políticas de inclusión digital no están muy actualizados o no son claros en lo que respecta a la ejecución). ISIS también tiene por objetivo desarrollar un marco para evaluar la SROI de estas políticas analizando la literatura académica e informal y con estudios de casos específicos. El proyecto se centra en políticas de dos vertientes: 1) envejecimiento activo, vida independiente y cuidados de larga duración (CLD) y 2) enfoques integrales para la prestación de servicios sociales. Intenta relacionar la investigación y la práctica en cuanto a prestación de servicios y objetivos (es decir, beneficiarios) (véase la figura 1). Algunas de las cuestiones centrales que se plantean para las políticas sociales son las siguientes: ¿Qué tipos de innovaciones sociales son posibles o se facilitan a través de las TIC? ¿En qué áreas resulta más eficaz el uso de TIC? ¿Para qué grupos? ¿Durante cuánto tiempo son sostenibles las iniciativas y resultados de las políticas una vez concluida la financiación? En la línea de las recomendaciones generales de la UE2020, este proyecto está dirigido a los beneficiarios finales (las personas que actualmente sufren exclusión social), los intermediarios y la administración pública.

Figura 1 Marco del proyecto ISIS



B. Análisis de buenas prácticas en el país organizador⁶

La revisión del material presentado por el país organizador⁷ permite clasificar las lecciones extraídas y los aspectos que deben tenerse en cuenta para ejecutar correctamente las políticas en cinco áreas fundamentales: 1) objetivos en cuanto al logro de resultados, 2) naturaleza de la población, 3) forma de intervención, 4) naturaleza de los intermediarios participantes y 5) recursos y ubicaciones.

Identificación de los objetivos en cuanto al logro de resultados

Cualquier política e iniciativa de inclusión digital debe adaptarse al contexto local y comprender los problemas concretos a los que se enfrenta el gobierno regional. En Galicia, dado el envejecimiento de su población, los problemas sociales que deben abordarse giran en torno a los resultados en materia de salud y bienestar, mientras que el resto de los aspectos se incluyen como «añadidos». *Problemas identificados:* Parece difícil traducir los resultados relacionados con los amplios retos sociales de la UE2020 a intervenciones de inclusión digital. Esto puede ser debido a que se ha seguido la ADE, que se centra en mayor medida en la infraestructura y las capacidades digitales y menos en la relación de estas con resultados sociales concretos. De este modo, aunque la iniciativa gallega ha desarrollado programas de capacidades digitales y es consciente en particular de las corrientes sobre «salud» y «sociedades innovadoras e inclusivas» de la agenda de Europa 2020, esto no se ha relacionado con las actividades concretas de los voluntarios con los participantes sobre el terreno. Del mismo modo, aunque los iniciadores del programa gallego conocían el SIP y los conceptos asociados de desarrollo de innovaciones sociales, es difícil establecer una relación con la inclusión digital en lo que respecta al formato real que ha adoptado el programa y la manera en que se han implicado los participantes. Se dijo que en el programa gallego se echó en falta especialmente la investigación y la innovación en cuanto al desarrollo de las TIC para la inclusión y el bienestar.

11

La naturaleza específica de la población excluida

Galicia tiene una población envejecida: casi el 40 % de la población tiene más de 50 años y gran parte de la población rural supera los 60 años. Además, se trata de una región muy rural en la que el desarrollo socioeconómico y de infraestructuras está concentrado en un número reducido de ciudades. La política oficial menciona el seguimiento de grupos objetivo vulnerables, además de las personas mayores: las personas discapacitadas, las personas con hijos, los enfermos, las mujeres, los desempleados, los jóvenes, los emprendedores y la población reclusa. Sin embargo, las intervenciones se han centrado en proporcionar acceso a personas mayores o discapacitadas en las zonas rurales. Una encuesta entre no usuarios de la población ha constatado que la falta de acceso y la velocidad de conexión no son los motivos más importantes para no utilizar las TIC. Los encuestados destacaban más bien la falta de capacidades y de interés. Es importante tener esto en cuenta, ya

⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11615&langId=en>

⁷ Como complemento a los elementos planteados durante la evaluación en el documento de reflexión (pp. 15–16). Las áreas aquí mencionadas están relacionadas en líneas generales con las cinco fases identificadas en ese documento (p. 2).



que los programas con voluntarios se basan en que la gente busque por su cuenta los cursos y el acceso a Internet. *Problemas identificados*: Galicia se ha centrado en el uso de voluntarios como una forma rentable de lograr una amplia inclusión digital. Sin embargo, no está claro que se trate de un enfoque adecuado para todos los grupos, especialmente si se espera que los programas sean sostenibles en el tiempo. Tampoco está claro qué grupos es más probable que se inscriban en los programas ni cuáles tienen una mayor probabilidad de seguir utilizando las TIC. Dado que las personas mayores constituyen una parte muy importante de la población en Galicia, pueden distinguirse numerosos tipos de personas diferentes dentro de este segmento de población. Para que las intervenciones de la política a través de voluntarios locales sean eficaces, es esencial identificar los grupos concretos de personas mayores que tienen menos probabilidades de participar (p. ej. los que presenten modos de exclusión compuesta) e intentar llegar a ellos de forma activa; en caso contrario, las intervenciones corren el riesgo de atender únicamente a los que ya tienen predisposición a utilizar las tecnologías y los proyectos de este tipo no llegarán a quienes más se beneficiarían de ellos.

Elección del modo de intervención

Galicia cuenta con una amplia base de datos de voluntarios y una estructura implantada para la coordinación, la organización y la formación de voluntarios. Se decidió que lo más rentable sería utilizar estos recursos existentes para su programa de inclusión digital. Los voluntarios procedían de diversos ambientes, desde empresas comerciales a organizaciones sin ánimo de lucro. Para ejecutar la política de inclusión digital, se establecieron acuerdos con *empresas* (TIC) que proporcionarían los equipos para la formación en aptitudes digitales. Las motivaron con el argumento de que una población con mayores conocimientos digitales beneficiaría a las propias empresas, ya que estos nuevos usuarios serían los consumidores futuros que comprarían sus productos. *Problemas identificados*: sería beneficioso contar con una base más amplia de empresas voluntarias que buscaran cumplir sus objetivos de responsabilidad social corporativa (RSC) o que comprendieran que una población más capacitada les reportaría beneficios tanto desde el punto de vista de su base de empleados como de la interacción de estos con los clientes existentes. Con ello se impulsaría la iniciativa más allá del sector de las TIC como únicos socios para la participación y aumentaría las posibilidades de utilizar enfoques con múltiples partes interesadas.

Galicia también emplea *voluntarios* de organizaciones no gubernamentales (ONG): un total de 78 organizaciones se han inscrito para formar parte de la iniciativa y se prevé la incorporación de un número aún mayor a través del registro en una página web⁸. Todos los voluntarios realizan un curso general relacionado con el voluntariado (cada año se ofrecen 32 cursos). Además, participan en un curso específico relacionado con las TIC que se centra en los distintos tipos de usuarios o problemas en este ámbito. *Problemas identificados*: este tipo de iniciativa se basa en gran medida en un posicionamiento activo de los individuos en el seno de estas organizaciones. Para la ejecución de los proyectos de inclusión digital orientados al logro de resultados sociales y económicos, podría resultar más eficaz identificar las organizaciones que trabajan con los miembros más vulnerables de la sociedad y dirigirse a ellas de forma proactiva explicándoles la forma en que la inclusión digital, y especialmente la prestación de una gama más amplia de capacidades digitales, podría ayudarles a lograr sus objetivos. Un problema de la formación ofrecida en

⁸ <https://cemit.xunta.es/es>



capacidades digitales es que no está relacionada con los resultados sociales identificados en el punto B.1.

La naturaleza específica de los intermediarios que participan en la ejecución del programa

Los voluntarios que quieren participar en el programa son seleccionados en función de sus capacidades sociales y su conocimiento de las TIC. No es suficiente con tener conocimientos de las TIC o mostrar entusiasmo, sino que el perfil adecuado necesita contar con un entorno social determinado y estar interesado en ayudar a los demás. No obstante, la mayoría parece proceder del sector de las TIC y los organizadores consideran adecuada esta combinación de capacidades sociales y orientación tecnológica, ya que crea una sensación de solidaridad y comprensión dentro de la comunidad. *Problemas identificados*: el tipo de personas que se implican en el voluntariado resulta esencial, ya que ello determina qué personas es más probable que se inscriban para participar en los cursos, así como el nivel de éxito que tendrán en la conservación de las capacidades que adquieran y su utilización ulterior. Los voluntarios de las iniciativas de inclusión digital tienen tendencia a mostrar una orientación tecnológica más que hacia resultados sociales y se corre el riesgo de que se encuentren aislados en ausencia de otras estructuras de apoyo. El plan de Galicia no ha analizado en este sentido el entorno de sus voluntarios, como tampoco si estos tienen una mayor cuota de éxito al interactuar con determinados tipos de personas o si existe una alta rotación de voluntarios.

Los recursos y la naturaleza específica de las ubicaciones asignadas a la intervención

El programa de voluntariado cuenta con unos recursos financieros limitados, por lo que se utilizan ubicaciones ya existentes (como escuelas) para llevar a cabo las intervenciones. Actualmente, los voluntarios ofrecen los cursos en 98 aulas diseminadas por toda la región. El material de los cursos está disponible en la red y puede accederse a él desde casa o en los centros. *Problemas identificados*: la ubicación en la que tienen lugar las intervenciones influye en el tipo de participantes que es probable que acudan. Aunque en este programa existen muchos centros a una distancia razonable de las personas que actualmente se encuentran en situación de exclusión digital, es probable que el escenario escolar desanime a algunas de ellas. Este tipo de ubicaciones suele resultar más atractivo a aquellos que están más motivados e incluidos socialmente que a los que sufren exclusión digital. Las fotos de las aulas muestran filas de ordenadores con pantallas, lo que puede resultar intimidante para aquellos que a) se encuentran indecisos acerca de la tecnología y b) tienen pocas experiencias (positivas) en las situaciones de aprendizaje formal. En general, es mejor encontrar una forma de llevar las TIC a la gente en vez de pedir a la gente que se acerque a las TIC.



C. Políticas y experiencias en países homólogos y contribuciones de las partes interesadas

Varios países presentaron las políticas e iniciativas de inclusión digital que llevan a cabo⁹. Esta sección ofrece un resumen sucinto de las distintas características de cada uno de esos países (en la tabla 1) y sintetiza las observaciones sobre los retos generales y las lecciones extraídas conforme se presentaron en los informes por escrito y durante la reunión.

1. Informes de los países homólogos

Aspectos comunes

La mayoría de los países indicaron que el interés de los responsables políticos había trascendido el mero acceso y se había centrado en las capacidades y, en algunos casos, en la concienciación y la motivación. Del mismo modo, todos los países mencionaron que los responsables políticos son conscientes de las mayores implicaciones en materia de resultados sociales. La mayoría destaca la educación en relación con la empleabilidad y la (re)inserción en el mercado. Otro aspecto recurrente en relación con la inclusión digital fue la salud, especialmente entre las personas mayores y con discapacidad. No obstante, al examinar la ejecución real de las políticas, el denominador común es la velocidad de la banda ancha y la expansión de la infraestructura y el acceso (o la posibilidad de acceso) como principal medio de llevarlas a cabo, acompañado de una formación que no siempre guarda una relación clara con los resultados sociales.

14

Aspectos divergentes

En el debate surgieron numerosas cuestiones relacionadas con el desarrollo, la ejecución y la evaluación de las políticas. Eran problemas compartidos por un número reducido de países, pero también específicos a sus contextos particulares. Podemos resumirlos brevemente en a) enfoque tecnológico, b) motivación y concienciación en los grupos objetivo, c) coordinación con los gobiernos, d) recursos destinados a la ejecución, e) implicación de las partes interesadas, f) coordinación con y entre las partes interesadas y g) evaluación del impacto.

a. Enfoque tecnológico

Rumanía, en particular, mencionó que el hecho de que los responsables de formular la política se concentraran en la tecnología y la infraestructura representaba un problema, aún cuando el concepto global hable de inclusión social. Esto se resumió en la siguiente frase: «[Rumanía] es estupenda desde el punto de vista de la velocidad [de conexión] pero no en lo que se refiere a la inclusión». En este país siguen existiendo amplias diferencias socioeconómicas y socioculturales entre las zonas rurales y urbanas, de modo que incluso cuando la infraestructura no es un problema, la falta de educación y de alfabetización

⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=es&newsId=1905&moreDocuments=yes&tabId=1&name=news>



Tabla 1 Clasificación por países

País	Resultados	Población objetivo	Tipo de intervención	Período de ejecución de la política	Ministerio responsable	Colaboración	Financiación
Polonia	Salud, empleabilidad	Personas mayores	Voluntarios (coordinadores digitales)	2013	Trabajo y Políticas Sociales, consejo especial interministerial	500 propuestas de un total de 2 500 para asociaciones entre gobierno y organizaciones públicas	Convocatoria financiada por el gobierno, 9,5 millones EUR
República Checa	Salud	Personas mayores, personas con discapacidad	Tecnologías de asistencia	2011: nuevo plan de banda ancha; 2007: política no ejecutada	Trabajo y Asuntos Sociales, Industria y Comercio, Educación, Sanidad, Ministerio del Interior	ONG, bibliotecas y escuelas participan de forma independiente	Incierto, 18 plataformas de servicios de emergencia 430 000 EUR
Rumanía	Educación, aislamiento geográfico	Familias con bajos ingresos, comunidades rurales	Banda ancha, acceso en escuelas, campañas itinerantes	2009-2015	Comunicación y Sociedad de la Información, Autoridad Nacional para la Gestión y la Regulación de las Comunicaciones, Educación Nacional	Alianza digital para Rumanía (sector privado, tercer sector y ONG)	
Bélgica	Educación	Familias con bajos ingresos	Centros de acceso, alfabetización en medios de comunicación	Plan de acción 2005-2010 (sin nuevo plan debido a los problemas de formación de gobierno)	Integración Social, Juventud, Educación Formal, Medios de Comunicación	Organizaciones regionales o locales	Convocatorias gubernamentales para asociaciones entre ONG y organizaciones privadas (no se permite únicamente la dotación de equipos)
Suecia	Educación, empleabilidad	Personas con discapacidad, personas sin estudios, trabajo ni formación («ni-ni»), personas sin hogar, inmigrantes, personas mayores	Formación para la alfabetización, accesibilidad, deducciones fiscales	2011	Información, Tecnología y Energía, Comisión para la Digitalización	Digideal: 400 organizaciones de distintos tipos en el sector público y el tercer sector	Financiación gubernamental
Reino Unido	Educación, aislamiento social	Personas mayores, personas con discapacidad, personas con bajos ingresos	Alfabetización a través de ONG, programa educativo nacional	2011 (servicio digital gubernamental (GDS)); 2013 (programa educativo nacional)	GDS interdepartamental	Partes interesadas transversales (ONG, sector público, tercer sector, sector comercial)	(Objetivo) 875 millones de libras para colaboraciones intersectoriales e inversión (sectores público y privado, comunidad y Gobierno)
Portugal	Pobreza, empleabilidad	Desempleados; «ni-ni»	Centros de acceso, alfabetización en medios de comunicación		Ciencia, Tecnología y Educación Superior	Sectores público y privado y tercer sector (programa de redes TIC y sociedad)	



digital limita aún más la participación¹⁰. En la República Checa, la ejecución de las políticas parece estar más desarrollada en cuanto a las tecnologías de asistencia (como herramientas para personas con discapacidad), pero no se ha avanzado en materia de formación y alfabetización. El caso sueco destacaba que la accesibilidad para personas con discapacidad genera tecnologías fáciles de usar para una audiencia más amplia. La delegación rumana hizo hincapié en que las intervenciones centradas en la tecnología pueden tener resultados sociales: ofrecer acceso a Internet en los hogares con menores ingresos en Rumanía parece haber funcionado como estrategia de concienciación y motivación.

b. (Falta de) motivación y concienciación entre los grupos destinatarios

Especialmente en países como Suecia, Reino Unido y Bélgica, donde las infraestructuras se consideran un problema menor, se ha encontrado el problema de la falta de motivación entre los grupos destinatarios (tanto en individuos socialmente excluidos como en las organizaciones que trabajan con ellos) para participar o apreciar el valor (o incluso conocer) los cursos y oportunidades digitales disponibles. Se ha dado preferencia a otros problemas más acuciantes que a considerar las TIC como una herramienta que podría ser de ayuda en el proceso de inclusión social. La delegación polaca también mencionó este aspecto como un problema. Se sugirió que la causa había sido, en parte, el enfoque «de arriba abajo» para este tipo de iniciativas. Los delegados belgas lamentaban la dificultad de obtener una buena radiografía de las personas desfavorecidas que realmente padecen exclusión (digital). Por ejemplo, las encuestas no siempre tienen en cuenta la calidad de los equipos y el tipo de uso que se hace de ellos y es posible que los encuestados ofrezcan información inexacta en un intento de mostrarse a ellos mismos o a sus familias desde una mejor perspectiva. La delegación belga afirmó que la alfabetización es uno de los motores más importantes para la motivación y que sus iniciativas se habían diseñado en torno a esta idea¹¹. Entre las personas mayores se constató una mayor falta de motivación y muchas de las políticas de inclusión digital se centraron exclusivamente en este colectivo. Por ejemplo, la delegación polaca¹² hizo hincapié en este problema, que también afloró en las presentaciones de las partes interesadas (véase la sección C.2). La forma más común de ofrecer contenidos en toda la UE son páginas web específicas para personas mayores pero, por lo general, no para otros grupos destinatarios.

c. Falta de coordinación dentro del gobierno

Varios países (en particular, la República Checa, Rumanía y Bélgica) mencionaron que la coordinación entre departamentos gubernamentales resultaba especialmente difícil. Bélgica hizo alusión a la complejidad de compartir datos acerca de la inclusión y las intervenciones entre los distintos ministerios. La República Checa indicó que la financiación entre ministerios y departamentos resultaba muy complicada, aparte de que la comunicación entre ellos acerca de este asunto suponía uno de los principales problemas. En palabras de la propia delegación checa: *«El problema no es el establecimiento de prioridades nacionales, sino su ejecución y coordinación. Se ha creado una comisión de trabajo para la coordinación de la Agenda Digital con el fin de contribuir a una mejor coordinación de la ejecución de las políticas y medidas estatales relacionadas con las TIC dentro de la República Checa»*

¹⁰ <http://portal.edu.ro>

¹¹ <http://www.mediaraven.be/>

¹² senior.gov.pl



(Informe del país, p. 1). Polonia ha adoptado tácticas similares, y en el Reino Unido se ha creado el servicio digital gubernamental (GDS, por sus siglas en inglés)¹³.

d. Recursos destinados a la ejecución

Varios países mencionaron la falta de financiación como una barrera para la ejecución de las políticas en vigor. Por ejemplo, la política de 2007 de la República Checa aún no se ha llevado a la práctica, en parte debido a la falta de recursos que, en tiempos de crisis económica, están reservados para servicios de emergencia. Es posible que en los documentos de las políticas se haga hincapié en que la inclusión digital es importante para el desarrollo, pero no se le da prioridad en materia de financiación. De igual forma pensaban los delegados portugueses, quienes pidieron a la Comisión Europea que diera mayor importancia a este problema.

e. Participación de las partes interesadas

En la mayoría de los países parece existir un elevado número de organizaciones del tercer sector que participan en proyectos relacionados con la inclusión digital. Sin embargo, esas organizaciones no suelen tener vinculación con las iniciativas y políticas gubernamentales. Muchos países encuentran grandes dificultades en implicar a las partes interesadas externas de la industria por motivos estructurales y de motivación. En la República Checa, las empresas no ven la importancia de la inclusión digital. En otros países, la implicación de las partes interesadas comerciales suele estar limitada al suministro de equipos reciclados, en lugar de guiarse por los resultados sociales y las motivaciones de RSC relacionadas. Dos países han intentado abordar este problema. En la actualidad, la estructura de financiación en Bélgica limita la participación únicamente con suministro de equipos y exige a las organizaciones comerciales que tengan una implicación más amplia. Por otra parte, en el Reino Unido las empresas firman unos estatutos de capacidades digitales a través del programa «Go On UK». Para Rumanía, la ambigüedad legislativa sobre las asociaciones público-privadas ha supuesto una de las principales barreras para lograr este tipo de asociaciones, lo que ha afectado negativamente a la inversión privada en este ámbito.

f. Coordinación con y entre las partes interesadas

Varios países indicaron que existen problemas de coordinación entre las distintas partes interesadas no gubernamentales que trabajan sobre el terreno. Portugal y la República Checa alegaron que existían muchas iniciativas diferentes antes de que se diseñara la Agenda Digital y que, por lo general, no hay una conexión clara entre dichas iniciativas y la agenda. Se sugirió que a menudo se necesita una coordinación centralizada para garantizar que las intervenciones sean eficaces y eficientes y que puedan vincularse a la política. Suecia creó una plataforma integrada para conectar a todas las organizaciones que trabajaban en este ámbito a través de la iniciativa «Digidel»¹⁴, mientras que en el Reino Unido la plataforma «Go On UK» desempeña una función similar y está estrechamente vinculada al gobierno. En Bélgica se han creado plataformas intergubernamentales para mejorar los

¹³ <https://gds.blog.gov.uk/>

¹⁴ <http://digidel.se/>



servicios a los usuarios finales, que incluyen a ONG que trabajan en este campo¹⁵, y el gobierno portugués ha adoptado disposiciones similares¹⁶.

g. Evaluación del impacto

Un aspecto que no existe en ninguno de los países es un tipo de evaluación global sobre la gama de iniciativas de inclusión digital fomentadas o financiadas por la política a fin de analizar sus efectos en términos de reducción de la exclusión social. Polonia indicó que los datos de que se dispone son anecdóticos y que se ha realizado una evaluación del impacto, aunque en el debate no quedó claro de qué trataba esta evaluación. En Rumanía se ha efectuado una evaluación externa de los proyectos, pero sin vincularla de forma explícita a los objetivos de la política. La delegación belga se preguntaba si el número de personas en situación de pobreza había disminuido después de varios años con iniciativas de la Agenda Digital y sugería que no había ninguna prueba de que fuera así y que los efectos exactos de la inclusión digital siguen siendo, por tanto, cuestionables en el momento actual. La delegación del Reino Unido alegó que sí existen pruebas claras de los resultados económicos de estas iniciativas, pero que estas no son tan evidentes en cuanto a los resultados sociales y pidió un análisis más riguroso en este sentido. Existen conjuntos de datos nacionales que muestran la relación entre la exclusión social y digital, pero no hay información que evidencie que las políticas e iniciativas de inclusión digital conducen con el tiempo a una reducción de las desigualdades sociales a escala nacional o regional.

2. Organizaciones de partes interesadas

18

Organizaciones de partes interesadas europeas

Las personas mayores son uno de los grupos destinatarios de la agenda de la UE2020 y forman parte de numerosas políticas de inclusión digital. La **Plataforma europea AGE**¹⁷ es una iniciativa con múltiples partes interesadas que trabaja con ONG y se centra en la inclusión digital y las personas mayores de toda Europa. Aunque los centros de teleasistencia registran unos índices elevados de utilización, existen pocas pruebas acerca de la eficacia de sus intervenciones, más allá de informes anecdóticos de satisfacción. La educación de adultos ya no tiene una «fecha límite»: el mundo digital en particular requiere un aprendizaje permanente y muchos de los cursos que se ofrecen no se enfocan hacia este tipo de aprendizaje informal, sino hacia la empleabilidad y la reincorporación de las personas al mundo laboral. Por este motivo (y otros relacionados con la falta de capacidades y recursos en la formación en materia de evaluación), la plataforma europea AGE no dispone de pruebas sobre el impacto de sus iniciativas en lo que respecta a los efectos a largo plazo sobre el bienestar socioeconómico.

Organizaciones de partes interesadas nacionales

Seis organizaciones de partes interesadas gallegas presentaron sus iniciativas en materia de inclusión digital. Sus presentaciones se centraron fundamentalmente en la descripción

¹⁵ <http://www.mediawijs.be>

¹⁶ <http://portugaldigital.pt/index/>

¹⁷ www.age-platform.eu/



y la ejecución y, en algunos casos, en los objetivos globales de la inclusión social. Hasta la fecha, existen escasas pruebas de la existencia de evaluaciones de la eficacia que vinculen la ejecución con otros objetivos de la política regional o nacional. Por ejemplo, aunque la iniciativa «EducaR» ha colaborado estrechamente con el gobierno en la dotación de contenido, no se ha producido una evaluación de la eficacia de la política en este programa ni de sus resultados sociales conexos. Todas estas iniciativas mostraron la importancia del entusiasmo, las capacidades y las características de los voluntarios concretos que participaron y pudieron escucharse relatos inspiradores acerca de la solidaridad y la voluntad de ayudar (por ejemplo, Manuel Abelleira, un voluntario de la iniciativa Los Tilos, se ha mantenido en contacto con los participantes de un breve cursillo). La importancia de la motivación personal y las capacidades de enseñanza, un aspecto patente en algunos de los ejemplos presentados, suscitó dudas acerca de la sostenibilidad de estas iniciativas en ausencia de respaldo por parte de una organización que lleve a cabo labores de coordinación general. Del mismo modo, en algunos de los estudios de casos presentados aparecía una serie de características concretas y una selección dirigida de individuos de poblaciones vulnerables o en situación de exclusión digital (por ejemplo, población reclusa en el proyecto MELISA¹⁸, personas con discapacidad en el proyecto Cogami¹⁹, personas de edad avanzada en el proyecto Los Tilos²⁰ y jóvenes en EducaR²¹). Se sugirió que mayoritariamente participan personas con un nivel básico de entusiasmo y sociabilidad y que son estas las que cosechan los beneficios de estas iniciativas (es decir, los «frutos al alcance de la mano» antes mencionados).

La mayoría de las iniciativas se han centrado en la dotación de acceso y la prestación de una formación básica. Por ejemplo, el proyecto MELISA empleó ordenadores reacondicionados y formó a personas reclusas en clases de 10 alumnos en el uso de programas informáticos de código abierto (unos programas que posteriormente los participantes pudieron llevarse a casa). Con solo tres voluntarios, se trataba de una iniciativa a una escala relativamente modesta. Al igual que con otros proyectos, no se realizó ningún seguimiento real para comprender las implicaciones a largo plazo de la impartición de esta formación. Ninguno de los programas incluía una evaluación a largo plazo, pero algunos de ellos sí evaluaron la participación mientras duró la intervención y analizaron la satisfacción de los participantes con el curso o la asistencia que se les había ofrecido. La evaluación a corto plazo de COGAMI constató unas altas tasas de abandono al inicio del curso (10–31 %), pero también unos elevados niveles de satisfacción entre los que permanecieron en él. EducaR ofreció una formación en alfabetización digital/concienciación en escuelas mediante voluntarios de la empresa de tecnologías de la información R, que utilizaron material suministrado por la plataforma del Ministerio de Educación (INTECO). La iniciativa de la Cruz Roja no parece haber abordado la inclusión digital como tal, sino que ofreció plataformas para encontrar financiación (colectiva) para diferentes organizaciones que trataban problemas sociales. En la presentación no quedó claro si el proyecto había sido continuado por organizaciones

que emplearan intervenciones de inclusión digital para mejorar la inclusión social, aunque se observaba una clara vinculación con el SIP a través de la innovación social.

¹⁸ <http://webmelisa.es/>

¹⁹ <http://www.cogami.es/>

²⁰ <http://arcostilos.org/>

²¹ <http://voluntariadodixital.xunta.es/es/mecena/803/tmolezunmundo-met>



D. Principales temas debatidos durante la reunión

En las secciones B y C se han identificado varios aspectos considerados problemáticos por todos los países. Uno de ellos era la dificultad de identificar y medir los resultados tangibles de las políticas de inclusión digital desde el punto de vista del bienestar social. Otro abordaba los problemas detectados en la sostenibilidad de los proyectos que han tenido éxito a pequeña escala. En esta sección se ofrecen más datos y aportes comentados en la evaluación por expertos en relación con los tres problemas principales que forman parte del debate sobre inclusión digital y que responden a la pregunta de por qué se necesitan marcos interdepartamentales, transversales y sostenibles para las políticas de inclusión digital tanto a escala europea como nacional: a) la exclusión digital es un problema tanto social como tecnológico, b) no es un problema que vaya a desaparecer con el tiempo sin ninguna intervención y c) las políticas que han funcionado en el pasado puede que no supongan la orientación adecuada para una nueva Europa digital en constante cambio.

¿Un problema meramente tecnológico?

Una cuestión importante que suele plantearse en las conversaciones con personas que no participan activamente o no están al corriente de la literatura más reciente y las políticas de inclusión digital es la siguiente: ¿Por qué la inclusión digital es importante para el panorama político global europeo y por qué deben ocuparse de ella también otros ministerios u organizaciones no relacionados con las infraestructuras o la tecnología? Podríamos plantear múltiples respuestas a esta pregunta. En primer lugar, existe una relación entre la desigualdad general y las desigualdades socioeconómicas. Cada vez s mayor la cantidad de estudios demuestran que, si bien la infraestructura y el acceso digital de un país pueden explicarse a partir de indicadores económicos generales de riqueza (es decir, a través del PIB como en la figura 2), las desigualdades relativas al uso de las TIC dentro del país pueden explicarse mejor a través de las desigualdades socioeconómicas y sociodemográficas relacionadas con los ingresos, la educación y el bienestar (véase la figura 3).

20

Figura 2 Relación entre el PIB y el acceso a servicios de banda ancha

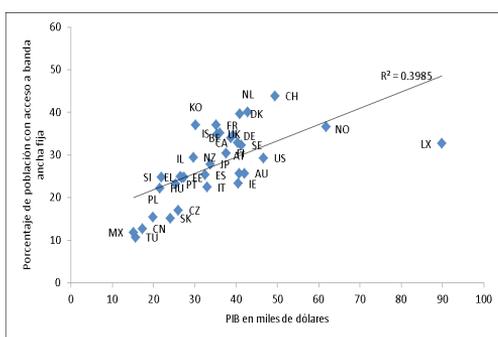
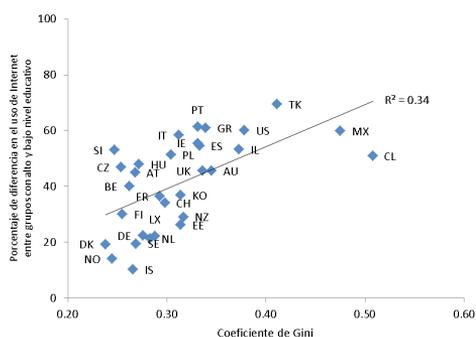


Figura 3 Coeficiente de Gini y desigualdades en el uso de Internet en el ámbito educativo



Fuente: adaptado de los datos de la OCDE (2013) Fuente: adaptado de los datos de la OCDE (coeficiente de Gini) / Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2011)

Nota: el R2 del PIB que explica las desigualdades en el uso de Internet fue de 0,23.



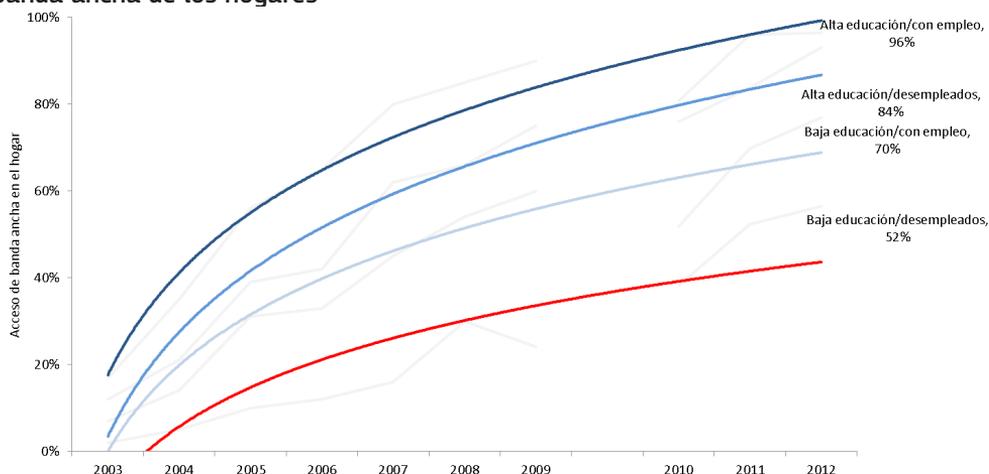
La investigación llevada a cabo por Drabowicz (2014) demuestra que, mientras que los niveles de PIB pueden explicar la extensión del acceso a Internet desde los hogares entre los adolescentes europeos, no puede explicar el nivel de aptitud de los jóvenes en el uso de Internet. Dado que la agenda de inclusión digital se ocupa de la desigualdad en el acceso digital, las capacidades, la motivación y la participación, y no (solo) en la difusión, es importante tener en cuenta que el género, la educación y otras desigualdades a escala nacional entre los jóvenes europeos constituyen potentes predictores de las desigualdades en el acceso y las capacidades entre distintos grupos sociodemográficos (Helsper, 2012b). Si la igualdad de la participación es el objetivo final de las políticas de inclusión digital, las políticas nacionales deberían intentar reducir las desigualdades generales en lugar de únicamente aumentar la riqueza.

Queda claro que será necesario involucrar a diferentes sectores de la sociedad a la hora de enfrentarse a la exclusión digital y esta será una tarea transversal vinculada a diferenciales en capacidades y participación en los sectores comercial, de servicios y otros que impiden no solo el funcionamiento de las personas en su propio beneficio, sino también la colaboración y la interacción entre individuos dentro de las organizaciones y naciones que llevan a cabo sus actividades comerciales y ofrecen sus servicios cada vez más en la esfera digital. Los datos presentados en las figuras 2 y 3 demuestran que, en materia de inclusión digital, deberán tenerse en cuenta tanto el crecimiento económico general como las políticas educativas, culturales y de bienestar social reguladas por los distintos ministerios.

¿Un problema temporal?

Otro aspecto que aparece repetidamente en el debate es si se trata de un fenómeno temporal o, en otras palabras, si la exclusión digital de los grupos especialmente vulnerables desaparecerá con el tiempo según aumente la difusión de la tecnología. Los estudios de Helsper (2011) demuestran que, sin unas intervenciones políticas claras dirigidas a grupos vulnerables concretos, es probable que surja una «clase baja digital» formada por aquellos que sufren niveles compuestos de exclusión digital. Por ejemplo, la investigación efectuada en el Reino Unido demuestra que las personas desempleadas y con bajos niveles educativos adquieren con mayor lentitud un acceso de alta calidad (véase la figura 4), no se están poniendo al día en su asimilación del uso de Internet (véase la figura 5) y se mantienen sistemáticamente rezagados en sus niveles bajos de competencias relacionadas con Internet (figura 6), en comparación con las personas que tienen empleo o que cuentan con un nivel educativo más elevado.

Figura 4 Líneas de tendencia en el tiempo sobre exclusión compuesta en el acceso a banda ancha de los hogares



Fuente: Oficina Nacional de Estadística, Reino Unido

Nota: líneas de tendencia logarítmicas, cuestiones trasladadas de la encuesta en hogares británicos a una encuesta ómnibus (únicamente para menores de 65 años) en 2009–2010. Los datos relativos al año en que existe superposición (2009) proceden de la encuesta en hogares británicos.

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre estos tipos compuestos de desventaja y la capacidad de una persona para participar en el mundo digital, es importante establecer con exactitud las personas con mayor riesgo de exclusión e identificar las organizaciones que trabajan con estos grupos. Pueden surgir numerosas dudas acerca del éxito a la hora de llegar a los que sufren una mayor exclusión digital por el hecho de que se espera que las organizaciones se presenten voluntarias y se impliquen en iniciativas de inclusión digital, en lugar de contar con un enfoque más proactivo impulsado por las políticas que estableciera contacto con las organizaciones y empresas que puedan llegar e implicar más eficazmente a los grupos en mayor riesgo de exclusión tanto digital como social.

Figura 5 Uso de Internet y desventajas

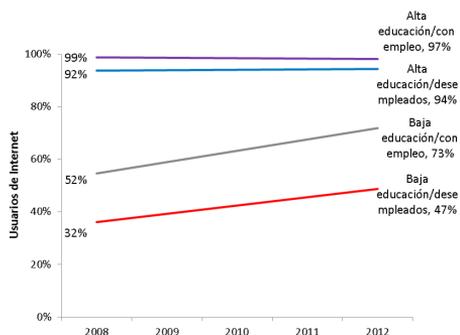
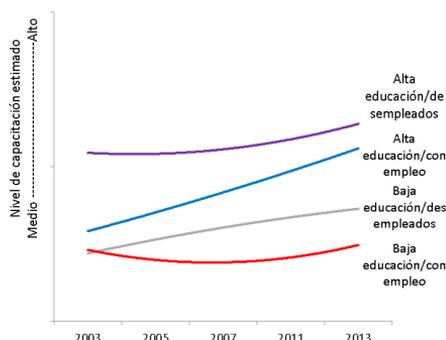


Figura 6 Aptitudes en la utilización de Internet y desventajas



Base: población menor de 65 años (Oficina Nacional de Estadística) Usuarios de Internet británicos (Encuesta sobre Internet de Oxford 2003–2013)

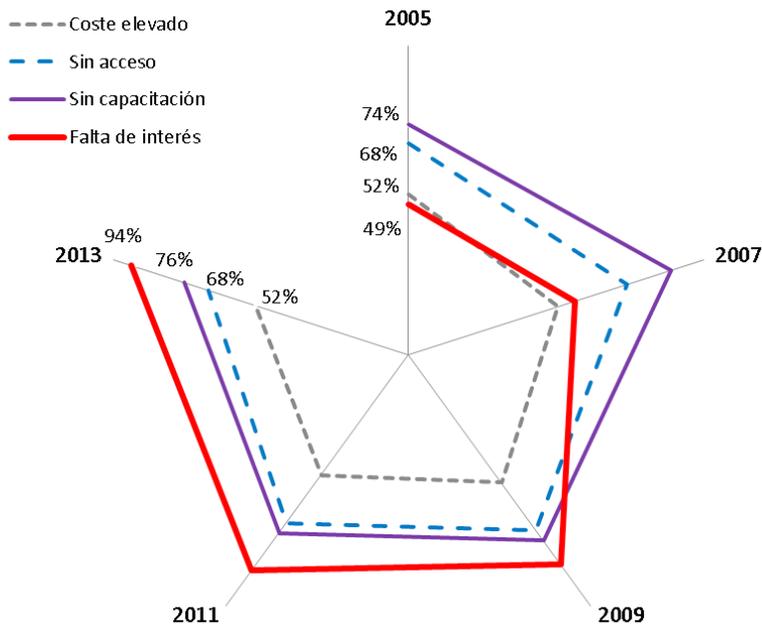
Fuente: Datos de tendencia, adaptados de Helsper (2011, 2013)



¿Panorama cambiante?

El tercer aspecto comentado en lo que respecta a las complicaciones en las intervenciones de la política en relación con la inclusión digital fue hasta qué punto puede basarse la formulación de políticas actuales en la replicación de intervenciones pasadas con resultados satisfactorios. La sostenibilidad de las intervenciones políticas suele suponer un problema, especialmente con grupos que sufren marginación, y se espera encontrar un caso con mejores prácticas rentables y eficaces que pueda reproducirse en distintos contextos nacionales, distintos grupos excluidos y a lo largo del tiempo. Los estudios de casos de los países y la investigación evidencian que las estrategias de reciclaje no siempre funcionan.

Figura 7 Razones de no usuarios de Internet para no acceder a la red a lo largo del tiempo



Base: no usuarios británicos de Internet (Encuestas sobre Internet de Oxford, 2005 a 2013)

Fuente: adaptado de Helsper y Reisdorf (en preparación).

Por ejemplo, las investigaciones llevadas a cabo en Gran Bretaña muestran que la composición de aquellos que se encuentran en una verdadera situación de exclusión digital (es decir, aquellas personas que no han usado nunca Internet) ha cambiado (Helsper y Reisdorf, en preparación). Mientras que en 2005 la falta de capacidades y de acceso eran los motivos más importantes que se esgrimían para no utilizar la red, en 2013 la falta de interés triunfó sobre el resto de razones (figura 7). No solo adquieren importancia motivos distintos que provocan la exclusión, sino que también ha aumentado el número de barreras diferentes. Es decir, mientras que en 2005 los motivos indicados eran el coste, el acceso o las capacidades, casi una década después los encuestados suelen mencionar la falta de interés, además de la falta de acceso y capacidades, como una barrera para

su participación. Este problema apareció en la práctica en los trabajos llevados a cabo en el Reino Unido y Bélgica: las organizaciones de ambos países afirmaban que ya habían recogido los «frutos al alcance de la mano» y que para llegar al siguiente nivel de usuarios que no utilizaban las TIC o lo hacían escasamente sería necesaria una estrategia diferente, más compleja y multidimensional por esos mismos motivos. Es improbable que el hecho de proporcionar acceso y reducir los costes sea suficiente para permitir a la gente aprovechar las oportunidades disponibles en Internet.



E. Conclusiones y lecciones extraídas

Estas conclusiones se han organizado en torno a las lecciones extraídas en cada una de las seis fases para una ejecución sostenible y satisfactoria de las políticas de inclusión digital (como se sugiere en el documento de reflexión, p. 2).

1. Identificar los *principales retos sociales* y los *resultados deseados* en materia de inclusión social e igualdad.

Las políticas demuestran concienciación acerca de los problemas socioeconómicos y socioculturales identificados en Europa 2020 y el paquete de inversión social. Sin embargo, muchas de las políticas nacionales se han copiado directamente de la agenda general europea, sin atender a los problemas concretos de un país en particular en materia de desigualdad, incluso aunque estén identificados en otras políticas nacionales. Muchas de las políticas se centran en el aumento del empleo como un importante resultado tangible. No suele mencionarse la reducción de desigualdades relacionadas con los aspectos sociales, culturales, cívicos y de bienestar personal (que también se mencionan en la propuesta de la Estrategia Europa 2020), incluso en países en los que puedan suponer un problema, junto con los resultados desde el punto de vista del desempleo y otros resultados económicos. Puede que, como consecuencia de esto, la ejecución de las intervenciones o los programas asociados a las políticas (y su formulación) siga siendo bastante vaga en cuanto a la forma de lograrlo, aparte de mediante formación genérica.

2. Identificar los *grupos sociodemográficos y socioculturales marginados* según los resultados identificados en materia económica, social, cívica, cultural y de bienestar personal.

- **Centrarse en las necesidades sociales**

Aunque la empleabilidad y la educación se identificaron como aspectos sociales importantes que deben abordarse en las políticas de inclusión digital examinadas para esta revisión por expertos, pocas políticas identificaban a los desempleados o las personas con escasa formación como grupos destinatarios específicos. Estas políticas tenían en todos los casos relativamente claro sus grupos destinatarios: se centraron prácticamente en su totalidad en las personas mayores y las personas con discapacidad; también se comentó la importancia de los jóvenes y la mano de obra en general en las políticas de alfabetización digital, pero sin indicar qué jóvenes o componentes de la mano de obra se encontraban en mayor riesgo de exclusión. Al decidir los grupos destinatarios, las políticas tienen en cuenta los «déficits» digitales y no sociales de los distintos grupos. Esto sugiere un desajuste en el desarrollo de las políticas entre los resultados deseados (fase 1) y la identificación de los grupos destinatarios (fase 2). En otras palabras, aunque los resultados deseados para las políticas de inclusión digital suelen definirse, como debe ser, en términos de inclusión social, los grupos destinatarios identificados para estas políticas se seleccionan en su mayoría en función de su falta de inclusión digital. La desconexión entre los resultados deseados y la definición de los grupos destinatarios hace que sea difícil evaluar las formas en que la exclusión digital supone una barrera para la inclusión social (véase la fase 3) y hace que sea probable que el éxito de las intervenciones de inclusión digital se mida en términos de resultados digitales y no sociales (véase la fase 6). Por ejemplo, aunque es

cierto que muchas personas mayores no acceden a Internet, el problema social que debe abordarse en una política de inclusión digital no es la edad, lo que justificaría la elección de las personas mayores como grupo destinatario. En su lugar, los problemas a los que deben enfrentarse muchas personas vulnerables (incluidos los mayores) son la pobreza, el aislamiento social y la falta de acceso a una atención sanitaria (de calidad). De este modo, las políticas de inclusión digital deberían identificar a las personas en riesgo de pobreza o aislamiento social, o bien a las que carecen de atención sanitaria, unas cuestiones que afectan a muchas personas mayores, pero por supuesto no a todas.

- **Exclusión compuesta**

Si se sigue la estrategia anteriormente indicada (esto es, la identificación en primer lugar de las necesidades sociales más acuciantes en una sociedad en concreto y después el análisis de los grupos de individuos que más las sufren), puede concluirse que los amplios grupos incluidos en la mayoría de políticas de inclusión digital deberían desagregarse. Esto sugiere que sería necesario atender a individuos que sufren niveles compuestos de exclusión dentro de estos amplios grupos, como las personas mayores. Los que más necesitan ayuda externa (y, por tanto, una intervención política) son los pobres, las personas que sufren aislamiento social y las que tienen problemas para acceder a los servicios sanitarios; es decir, las personas que sufren innumerables tipos de marginación social. Las políticas de inclusión digital deberían identificar a estos grupos (p. ej. los «ni-ni») y asegurarse de que la ejecución a través de las intervenciones no llegue únicamente a aquellos que participan voluntariamente y que, por tanto, probablemente sufran una menor exclusión social (es decir, los «frutos al alcance de la mano», a los que es fácil llegar y hacer participar).

3. Identificar hasta qué punto la *exclusión digital en términos de acceso, capacidades, motivación y contenido/participación* de estos grupos impide obtener los resultados deseados.

La ejecución de las políticas sigue tendiendo a centrarse en el acceso (y la posibilidad de acceso) y la participación, incluso aunque las políticas identifiquen como fin último la resolución de problemas sociales de mayor calado. Pese a que la formación o la alfabetización digital están presentes actualmente en las directrices de muchas políticas, especialmente con el fin de aumentar la empleabilidad, no se presta suficiente atención a *qué tipos* de capacidades son necesarios para alcanzar *qué tipos* de resultados y para *qué grupos*. Esto suele conllevar una formación uniforme en capacidades TIC que no siempre son pertinentes para el resultado deseado. Las necesidades específicas de cada grupo concreto estarán mejor atendidas con intervenciones específicas. Se está intentando abordar esta cuestión, pero en este ámbito la política de inclusión digital va a la zaga de las pruebas empíricas (Van Deursen, Van Dijk y Helsper, 2014). Para algunos grupos que presentan unas necesidades determinadas, puede que el acceso sea lo único necesario para alcanzar la inclusión digital, que a su vez les conduciría a una mayor inclusión social. Para otros, puede que sea una formación específica o bien motivación y concienciación, y para otros grupos puede ser el suministro de contenidos que actualmente no están disponible (o que están disponibles únicamente en un formato poco atractivo o irrelevante). Por consiguiente, es esencial distinguir entre lo que ofrecen las TIC (es decir, acceso) y lo que la gente hace realmente con ellas (es decir, participación).



4. Identificar *las mejores organizaciones y ubicaciones* para llegar a los que más lo necesitan y prestarles ayuda.

- **Selección de intermediarios**

Muchos de los países participantes presentan un enfoque con múltiples partes interesadas y trabajan con organizaciones de voluntarios para lograr la inclusión digital. Las organizaciones que se centran en las personas mayores y con discapacidad parecen ser las más ampliamente representadas en los ejemplos expuestos y comentados de los países participantes. Podemos preguntarnos si los programas de voluntariado son el tipo de intervención más adecuada para tratar diferentes tipos de exclusión digital. Parece que es más probable que trabajen con determinados grupos (personas mayores o con discapacidad) que con otros que pueden resultar «menos atractivos» para los voluntarios, como los desempleados o las personas sin hogar. Siguiendo la lógica de las seis fases, la ejecución de la política debería identificar las organizaciones que trabajan con los más vulnerables de la sociedad y dirigirse a ellas de forma proactiva, en lugar de esperar a organizaciones que ya estén interesadas en este tema. Del mismo modo, la mayoría de estos programas se centran en voluntarios que se ofrecen de forma proactiva. Estos voluntarios, aunque estén interesados en las TIC, no siempre cuentan con el apoyo que pueden requerir para desarrollar sus capacidades para ayudar a otras personas a satisfacer sus necesidades en el ámbito social. Si tenemos en cuenta, además, la limitada disponibilidad horaria y la alta rotación de voluntarios que no están jubilados, la sostenibilidad de estos programas puede identificarse como un problema. Por otra parte, es importante hacer llegar la tecnología a los individuos identificados como los más necesitados en las fases 1 y 2 y no pedir a la gente que se acerque a las TIC (p. ej. en centros tecnológicos comunitarios). Por ejemplo, un formato de aula formal puede no ser la mejor manera de que los más excluidos participen.

- **Coordinación de múltiples partes interesadas**

La mayoría de los países indicaron que, en el caso ideal, aplicarían un enfoque con múltiples partes interesadas en el que diferentes organizaciones y ministerios colaboraran para lograr el objetivo. Las dificultades de coordinación y organización asociadas a este enfoque fueron uno de los problemas más mencionados. A escala gubernamental, se han creado grupos de trabajo transversales entre distintas partes o ministerios, ya que la inclusión digital requiere un planteamiento estratégico de alto nivel y un plan integral de inclusión digital/social a lo largo del tiempo vinculado a otros aspectos sociales (no una agenda digital independiente). En el debate se manifestaron dudas considerables acerca de si la inclusión digital debe ubicarse en un departamento o una política en concreto, o bien formar parte del resto de políticas sociales. También predominaban las asociaciones transversales, pero habitualmente entre ONG y organizaciones de voluntariado y con una reducida implicación por parte del sector privado comercial. Cuando este tipo de asociaciones funcionan adecuadamente, las TIC acaban por considerarse una parte de todas las dimensiones y aspectos de la organización y se crean organizaciones de gran tamaño para coordinar y dar forma a los esfuerzos en torno al acceso y la formación. Uno de los mayores problemas es el intercambio de conocimientos y las asociaciones entre distintos sectores. Se ha aprendido poco

de los errores de los demás, aunque en algunos casos se han creado plataformas para el intercambio de las mejores prácticas.

5. Proporcionar *recursos* a las organizaciones y los individuos en estas ubicaciones para eliminar las barreras a la inclusión digital identificadas en la fase 3 para los desafíos concretos a los que se enfrentan estos grupos.

Uno de los principales problemas identificados en relación con los recursos de apoyo que los gobiernos podrían ofrecer era la falta de recursos financieros, humanos y de información. Además de la esperada petición de más financiación directa para las iniciativas de inclusión digital, se produjo un llamamiento para obtener recursos de gestión, coordinación, colaboración y formación. En este sentido, los gobiernos podrían desempeñar un papel más importante en la coordinación. El intercambio de conocimientos en relación con estudios de los mejores y peores escenarios en las iniciativas a través de nodos de conocimiento no solo sería un recurso para diseñar las intervenciones, sino que también ayudaría a que las iniciativas se complementaran en lugar de superponerse. Algunos países han llevado a cabo iniciativas experimentales de coordinación a través de la autorregulación de la industria, que se comprometió a mantener unos estándares de aprendizaje permanente y bienestar para todos los empleados, así como de responsabilidad social corporativa para todos los clientes, en materia de prestación de servicios (digitales).

6. *Evaluar* la ejecución y el éxito de estas iniciativas registrando si los grupos *han mejorado su bienestar económico, social, cívico, cultural y personal como resultado de su mayor participación digital.*

La evaluación del impacto resulta esencial para justificar las iniciativas de la política de inclusión digital en muchos países. Para poder comprender el SROI y otros efectos, es necesario analizar por separado la formulación de la política, su ejecución y de sus efectos. En estos momentos, muchos programas evalúan la ejecución en lugar de los efectos. Es decir, se evalúa la cantidad de asistentes a los cursos o el número de conexiones o dispositivos entregados en lugar de analizar si estos cursos o programas han generado resultados tangibles, como una mejora de la salud, una reducción del aislamiento social o un empleo real. Uno de los problemas es que el tipo de datos recopilados no ayuda a evaluar los efectos. La complicación es doble: 1) como se ha mencionado anteriormente, los profesionales y los evaluadores deben conocer las debilidades, no solo las mejores prácticas y 2) es necesario conocer el beneficio añadido concreto o la rentabilidad de la inversión de las iniciativas de inclusión digital en comparación con otras intervenciones en lo que respecta al logro de los resultados de inclusión social deseados que se indican en la UE2020 y el SIP. Existe una necesidad acuciante de contar con un enfoque contrafactual y longitudinal, es decir, una forma de recopilar pruebas centrada en lo que *habría sucedido* con el tiempo si no se hubiera llevado a cabo la intervención o si se hubiera desarrollado una intervención diferente.



F. Contribución de la evaluación por expertos a la Estrategia Europa 2020 y al SIP

Esta evaluación por expertos ha demostrado que los problemas que entrañan la Estrategia Europa 2020 y el paquete de inversión social también se encuentran en los fundamentos de las iniciativas de inclusión digital, y no solo en la Agenda Digital para Europa. En un mundo cada vez más digital, los problemas sociales identificados bajo los pilares de la UE2020 «unión por la innovación», «juventud en movimiento», una «agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y la «plataforma europea contra la pobreza» deben abordarse a través de políticas de inclusión digital integradas y que se ejecuten a través de políticas en el ámbito de la sanidad, el empleo, la educación, el crecimiento socioeconómico, la inclusión social y el bienestar general. Del mismo modo, los objetivos del SIP de «protección del acceso a prestaciones adecuadas de protección social, servicios, sanidad y asistencia» y «acceso a servicios más personalizados» son elementos de la vida europea que ahora se están trasladando a Internet. Para construir una Europa más justa e integradora, es esencial que las personas tengan las mismas oportunidades de acceder y al contenido, los servicios y el mundo social que ofrecen las TIC así como de participar en ellos de forma provechosa. La verdadera inclusión digital, por tanto, va de la mano de una inversión en recursos sociales y humanos europeos para fomentar el bienestar y el crecimiento económico. Esto sitúa la inclusión digital en el mismo centro de otras iniciativas políticas europeas más amplias y en la vanguardia de la innovación social, al ofrecer formas nuevas y adicionales de luchar contra los problemas y las desigualdades sociales.

Sin un desarrollo de políticas de inclusión digital basado en pruebas, es probable que surja una clase baja digital que amplificaría las desigualdades existentes dentro de Europa, tanto entre países como dentro de estos. Esta evaluación por expertos ha demostrado que existen varios problemas que deben abordarse antes de poder ejecutar plenamente una política basada en resultados de este tipo e integrarla en una política europea más amplia, como la UE2020 o el SIP. En primer lugar, es necesario definir con mayor precisión las necesidades de los grupos destinatarios y los ámbitos concretos de actuación de las intervenciones, pero no en un sentido digital, sino social. En segundo lugar, es necesario recabar pruebas acerca de las intervenciones digitales que funcionan para las distintas poblaciones destinatarias que sufren los problemas sociales identificados en la UE2020 y el SIP. En tercer lugar, actualmente no está claro los actores que pueden y deben implicarse, como tampoco la forma de coordinarlos para lograr un impacto sobre la inclusión socioeconómica con un máximo de eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Es extremadamente complicado obtener pruebas que abarquen un rango tan amplio de resultados de política social, pero se han puesto en marcha varias iniciativas que desarrollan metodologías para medir el SROI en este tipo de programas.

La inclusión digital y la inclusión social están intrínsecamente relacionadas en el mundo actual. Si se siguen atentamente las sugerencias planteadas en este informe, se llevan a cabo las inversiones necesarias y se presta atención a las pruebas obtenidas, Europa puede convertirse en una sociedad más integradora, no solo en el ámbito digital, sino también desde el punto de vista social.

Referencias bibliográficas

Drabowicz, T. (2014) Digital inequality in physical and skills access among European adolescents. En D. Eissel, E. Rockicka y J. Leaman (editores) *Welfare State at Risk: Rising Inequality in Europe*. Springer, pp. 167–181.

Helsper, E.J. (2011) Digital Underclass Emerges in the UK. Blog para el proyecto de políticas de medios de comunicación de la LSE. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2011/07/26/digital-underclass-emerges-in-the-uk/>

Helsper, E.J. (2012a) A corresponding fields model of digital inclusion. *Communication Theory*, 22(4), 403–426. doi: 10.1111/j.1468-2885.2012.01416.x

Helsper, E.J. (2012b) Which children are fully online? En S. Livingstone, L. Haddon y A. Goerzig (editores) *Children, Risk and Safety Online: Research and policy challenges in comparative perspective*. Policy Press: Oxford (Reino Unido).

Helsper, E.J. (2013) The Digital Inclusion Paradox. Blog para el proyecto de políticas de medios de comunicación de la LSE. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2013/10/21/increased-internet-use-figures-should-make-us-more-concerned-about-digital-exclusion/>

Helsper, E.J. y Reisdorf, B. (en preparación) The emergence of a digital underclass in Great Britain and Sweden. Serie de documentos de trabajo de la LSE.

Oxford Internet Institute (2003–2013) Encuestas sobre Internet de Oxford (OxIS). Disponible en: <http://www.oii.ox.ac.uk/microsites/oxis>

Van Deursen, A.J.A.M., Van Dijk, J.A.M. y Helsper, E.J. (2014) Investigating outcomes of online engagement. Serie de documentos de trabajo de la LSE, nº 28. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/mediaWorkingPapers/pdf/WP28-FINAL.pdf>



Comisión Europea

Aprovechar las TIC para la acción social: un programa de voluntariado digital

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014
2014 — 30 pp. — 17.6×25 cm

ISBN 978-92-79-39420-1

doi: 10.2767/33670

Esta publicación está disponible en formato electrónico en alemán, español, francés e inglés.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- **Un único ejemplar:**
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- **Varios ejemplares/pósteres/mapas:**
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm), en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm) o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).
(* Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

Aprovechar las TIC para la acción social: un programa de voluntariado digital

País anfitrión: **España**

Países participantes: **Bélgica - República Checa - Polonia - Portugal - Rumania - Suecia - Reino Unido**

Las TIC constituyen en la actualidad una parte muy importante de la vida cotidiana, aunque no para todos. La evaluación por expertos del Programa de Voluntariado Digital de Galicia (VolDIX) se centró en analizar las posibles formas de evitar la exclusión social en el ámbito del uso de las tecnologías digitales.

La Consellería de Trabajo e Benestar de la Xunta de Galicia organizó el 25 de marzo de 2014 en Santiago de Compostela (España) una evaluación por expertos del Programa de Voluntariado Digital de Galicia (VolDIX). Este programa aprovecha diversas formas de participación voluntaria para combatir la exclusión digital y social en el marco de un esfuerzo más amplio por construir una sociedad de la información que incluya a todos.

