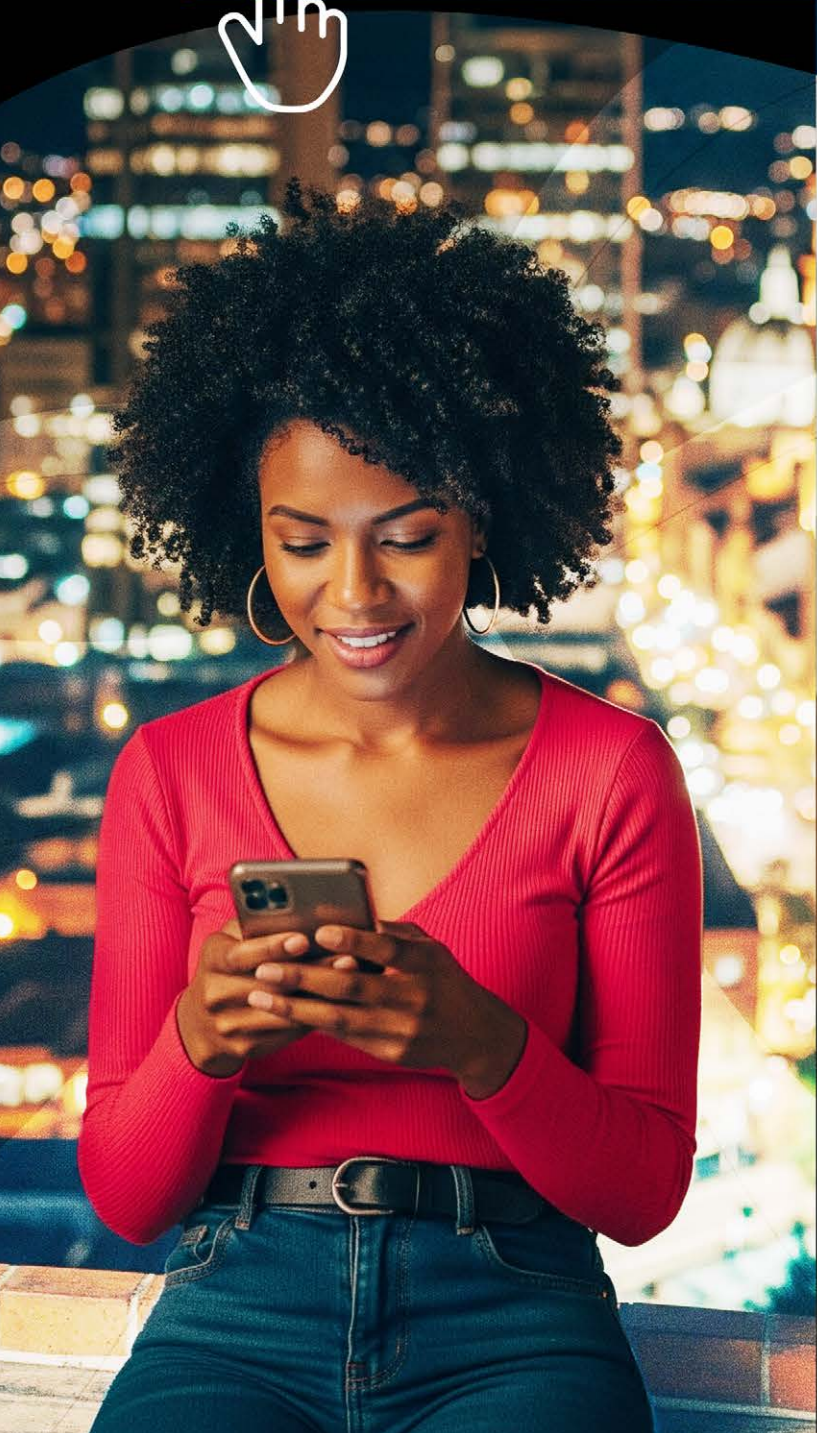


¿(Des) conectados?



Servicios públicos digitales y el reto de la equidad



Cristina Pombo
Benjamin Roseth
Julieth Santamaria
Carolina Rivas
Mateo Vásquez



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

¿(Des)conectados? servicios públicos digitales y el reto de la equidad / Cristina Pombo, Benjamin Roseth, Julieth Santamaria, Carolina Rivas, Mateo Vásquez.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-587-0 (PDF)

1. Internet in public administration-Latin America. 2. Internet in public administration-Caribbean Area. 3. Public services-Effect of technological innovations on-Latin America. 4. Public services-Effect of technological innovations on-Caribbean Area. 5. Technological innovations-Social aspects-Latin America. 6. Technological innovations-Social aspects-Caribbean Area. 7. Life skills-Latin America. 8. Life skills-Caribbean Area. I. Pombo, Cristina. II. Roseth, Benjamin. III. Santamaria, Julieth. IV. Rivas, Carolina. V. Vásquez, Mateo. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Cono Sur. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector Social. IX. Serie.

JF1525.A8.D47

IDB-BK-298

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Diseño y diagramación

Punto aparte
Editores

www.puntoaparte.com.co

Edición

Ojo de Lupa
EDITORES

Prólogo

Para los que nos preocupamos por la inequidad en América Latina y el Caribe, la digitalización trae una promesa poderosa: igualar el acceso al conocimiento, a los servicios y en última instancia, a las oportunidades. El internet y las tecnologías digitales —incluyendo la inteligencia artificial— nos permiten imaginar un futuro donde todas las personas, sin importar su lugar de nacimiento o su condición social, puedan ejercer sus derechos con solo unos clics. Este potencial es particularmente atractivo para los servicios públicos como la salud, la educación, o el acceso al empleo. Si estos servicios esenciales se vuelven accesibles digitalmente, podrían llegar con mayor rapidez, menor costo y mayor transparencia a quienes más los necesitan. En teoría, la digitalización representa una herramienta democratizadora sin precedentes.

Es así como nos permitimos soñar: a lo mejor, algún día, todos los ciudadanos podrán acceder a la información y los servicios públicos en igualdad de condiciones. Y es más, podríamos lograr esto a menor costo para los Gobiernos, al evitar gastos en infraestructura y procesos manuales realizados por funcionarios públicos. En la actualidad, todos los Gobiernos de la región están trabajando para llegar a ese sueño.

Pero en el camino para lograrlo, en un mundo parcialmente digitalizado, nos enfrentamos a una paradoja incómoda: las mismas desigualdades que buscamos reducir con la digitalización pueden estar sabotando su promesa. Igualar el acceso a la información y los servicios públicos por medio del canal digital se enfrenta con las brechas en acceso a internet, acceso a dispositivos y habilidades digitales, entre otras. ¿Cómo garantizar el acceso equitativo a un servicio digital cuando millones de personas aún no tienen conexión a internet, carecen de dispositivos adecuados o no poseen las habilidades necesarias para navegar en el entorno digital? La brecha digital corre el riesgo de convertirse en una nueva barrera de exclusión.

Y así, el sueño puede convertirse en promesa incumplida. Una era digital donde los más privilegiados avanzan aún más rápido y quienes siempre han enfrentado barreras —personas con bajo nivel educativo, adultos mayores, personas con discapacidad, de áreas rurales o de grupos étnicos históricamente excluidos— siguen quedando atrás. El canal digital, sin diseño inclusivo, no solo no cierra brechas: puede profundizarlas. Esta investigación llega para atender esa preocupación: ¿estamos construyendo un futuro digital al que todos puedan

acceder?, ¿qué tan equitativo ha sido, hasta ahora, el uso de los servicios públicos digitales en la región? Si no ha sido equitativo, ¿por qué? Y lo más importante: ¿qué podemos hacer para asegurarnos de que la transformación digital no deje a nadie atrás?

Con una base empírica sin precedentes —cerca de 22.000 encuestas en 11 países, entrevistas a autoridades, y estudios de caso— este libro ofrece el análisis más completo sobre equidad digital en América Latina y el Caribe hasta la fecha. Sus hallazgos no son fáciles de digerir, pero sí indispensables para actuar. Nos enfrentamos a una disyuntiva histórica. Podemos seguir construyendo una digitalización pensada para unos pocos o redoblar esfuerzos para diseñar políticas y servicios que realmente incluyan a todos. Este libro no solo alerta sobre los riesgos; también ofrece un camino posible. Está en nuestras manos recorrerlo.

Les adelanto: las conclusiones son duras y hay mucho por hacer. Este libro incluye recomendaciones concretas acerca de la importancia de la accesibilidad universal, la priorización de servicios adaptados al móvil, la inclusión de personas de distintas características en el diseño de los servicios y el empoderamiento del encargo de gobierno digital, para también ocuparse de la equidad digital, entre otros asuntos.

Desde el Banco Interamericano de Desarrollo, estamos comprometidos con la agenda de equidad digital. Ya apoyamos una serie de proyectos en la región en los cuales se promueve el canal digital para fomentar una mayor equidad en el acceso a los servicios, así como para fortalecer los habilitadores que permiten un uso pleno del canal digital. Y esperamos que vengan muchos más. Nuestra esperanza es que, con base en esta nueva evidencia, empecemos a tomar cartas en el asunto, juntos.

Ana María Ibáñez Londoño

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Este libro es el resultado del esfuerzo colaborativo liderado por el equipo de Innovación Ciudadana y Servicios (ICS), el Sector Social (SCL) y el Departamento Regional de Países del Cono Sur (CSC) del Banco Interamericano de Desarrollo. Su contenido refleja el compromiso de profundizar en la comprensión del papel que juega la digitalización de los trámites gubernamentales en la promoción de la equidad en nuestra región.

Queremos reconocer de manera especial a Florencia Aguirre, quien coordinó con un liderazgo excepcional la supervisión del trabajo de campo para la recolección de los nuevos datos en este libro. Extendemos también nuestro agradecimiento a Paula Algarra, Yeiner Fernández, Laura Guerrero y David Rodríguez-Gonzalez por su rigurosidad, compromiso y valiosas contribuciones como parte del equipo analítico y de datos.

Apreciamos profundamente al Sector Social por sus insumos y acompañamiento técnico, que hicieron posible el análisis de trámites sociales en el capítulo 5. En particular, queremos reconocer a Luis Tejerina (SPL), Donghyun Leuliet-Kang (SPL), Manuel Urquidi (SPL), Liliana Serrate (SPL), Gabriela Gambi (EDU), Cecilia Giamb Bruno (EDU), Santiago Pérez-Vincent (CIS) y Manuela Hoyos (CIS) por sus contribuciones sustantivas, discusiones enriquecedoras y su visión estratégica sobre los servicios sociales en entornos de transformación digital. Adicionalmente, quisiéramos agradecer el apoyo de la Oficina para Asuntos de Género y Diversidad (OSG).

Agradecemos los comentarios y el apoyo que dieron colegas en diferentes etapas de producción, en especial a Julián Cristia (RES), Gregory Elacqua (EDU), Philip Keefer (IFD) y Arturo Galindo (CSC). También agradecemos la retroalimentación y acompañamiento de Paula Acosta (ICS), Miguel Porrúa (ICS), Mariano Lafuente (ICS), Martina Bergues (ICS), Arturo Munte (ICS), Alejandro Pareja (ICS), Vania Preciado (ICS), José Luis Hernández (ICS), María Inés Vázquez (ICS), Oliver Azuara (SPL), Suzanne Duryea (GDI), David Kaplan (SPL), Soledad Feal (CCH), Laura Giles (CCO), Lilena Martínez de Soto (CGU), Marisol Rodríguez (CUR), José Luiz Rossi (CBR) y Gisele Texeira (CPY). El libro también se benefició de retroalimentación de expertos externos: Carolina Triveli, Natalia Albañil, Susana Dornel, Elsa Estevez y Carolina Triveli. Sus aportes enriquecieron sustancialmente el enfoque y la solidez del contenido.

Ningún esfuerzo de estos es posible sin la estrecha colaboración de los gobiernos de la región. Gracias a todas las autoridades de gobierno digital y el sector social por su apoyo en la generación de la información aquí presentada y la revisión del manuscrito.

Finalmente, extendemos nuestro agradecimiento a los equipos de comunicación, traducción, accesibilidad, edición y diseño, quienes dieron forma final a este libro y contribuyeron a que su mensaje llegue de manera clara y accesible.

Esperamos que este trabajo inspire nuevas conversaciones, alianzas y acciones concretas hacia un futuro más equitativo en la era digital.

Sobre los autores

Cristina Pombo

Es asesora sénior en operaciones del Presidente del BID. Anteriormente coordinaba los esfuerzos de transformación digital del sector social y lideraba la iniciativa de fortalecimiento de datos sociales y adopción responsable de inteligencia artificial. Tiene una maestría en Economía Aplicada de la Universidad de Johns Hopkins.

Benjamin Roseth

Es especialista sénior en la división de Capacidad Institucional del Estado del BID. Coordina el trabajo del BID en materia de gestión pública, transparencia e integridad, y gobierno digital en Colombia, y lidera una agenda de conocimiento regional en gobierno digital. Tiene una maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia.

Julieth Santamaria

Es economista regional para el Departamento de los Países del Cono Sur del BID. Su investigación se centra en la aplicación de métodos de inferencia causal y economía experimental en gobierno digital, migración, salud y educación. Es doctora en Economía Aplicada de la Universidad de Minnesota.

Carolina Rivas

Es investigadora en la Universidad de Nueva York. Lidera proyectos que usan el análisis de datos para estudiar la pobreza y la desigualdad, y apoyar el diseño de políticas públicas más inclusivas y efectivas. Tiene una maestría en Economía y Educación de la Universidad de Columbia.

Mateo Vásquez

Es asociado sénior de operaciones de la Oficina de la Asesora Especial sobre Género y Diversidad del BID. Previamente, trabajó en la transversalización de género y diversidad en las operaciones del BID en Colombia, Ecuador y Perú. Tiene una maestría en Economía de las Políticas Públicas de la Universidad del Rosario.

Diez formas en que este libro es más accesible

En consonancia con el contenido de este documento, nuestra prioridad fue crear un libro que todas las personas pudieran aprovechar. Por eso incorporamos en su diseño los siguientes criterios de accesibilidad:



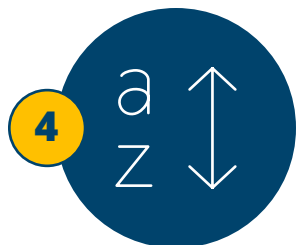
PDF compatible con herramientas tecnológicas: permite usar tecnologías de asistencia y favorece a personas con discapacidad visual o motriz. El formato PDF cumple con el estándar internacional [PDF/UA \(ISO 14289-1\)](#), lo que garantiza que funciona con todo tipo de lectores de pantalla y tecnologías de asistencia.



Estructura: presenta un orden de lectura organizado y verificado en lectores de pantalla que lo identifican, así como jerarquías de encabezados (H1, H2, H3) que facilitan seguir el orden propuesto.



Tabla de contenido: es interactiva y permite acceder directamente a cada capítulo.



Legibilidad del texto: se utilizó una tipografía de 11 pt con interlineado de 1.3, siguiendo el criterio [1.4.12 \(WCAG 2.2\)](#) sobre espaciado. El contenido está justificado a la izquierda y sin guiones automáticos, lo que facilita la lectura continua.



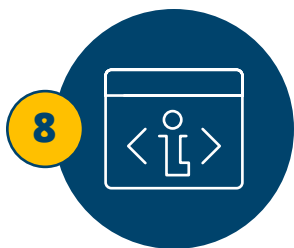
Contraste y colores: cumple con el nivel AA (criterio 1.4.3, WCAG 2.2) para garantizar una buena percepción visual. Por su parte, los gráficos se presentan con paletas de colores adaptadas a personas con daltonismo (criterio 1.4.1, WCAG 2.2).



Navegación y compatibilidad: permite navegación completa mediante teclado (criterios 2.1.1 y 2.1.2, WCAG 2.2) y mouse. Además, cada página incluye una barra de navegación y paginación etiquetada para orientar al lector en todo momento.



Idioma: el idioma principal del documento está correctamente especificado (criterio 3.1.1, WCAG 2.2), además de que está disponible en español, portugués e inglés.



Metadatos: se incluyen metadatos completos para asegurar su identificación y accesibilidad; esto es: fechas, autores, páginas, ubicación, entre otros datos útiles.



Accesibilidad de gráficos: cada gráfico incluye texto alternativo (criterio 1.1.1, WCAG 2.2) y una tabla de datos que permite a usuarios de tecnologías de asistencia acceder a la información visual. Los gráficos y tablas incluyen leyendas descriptivas; se evitan tablas anidadas y las tablas cuentan con encabezados correctamente identificados y asociados a filas y columnas (criterio 1.3.1, WCAG 2.2).



Resumen ejecutivo en audiolibro: disponible en formato de audio, lo que permite la accesibilidad para personas con discapacidad visual o dificultades de lectura.

Contenido

Resumen ejecutivo	14
--------------------------------	----

Capítulo 1

¿La digitalización de los servicios públicos potencia la inclusión?

Resumen	18
1.1 ¿Por qué un libro sobre gobierno digital e inclusión?.....	19
1.2 Evidencia existente sobre digitalización y equidad.....	26
1.3 Marco conceptual.....	32
1.4 Presentación del libro.....	35
Referencias	41

Capítulo 2

¿Qué tan equitativo ha sido el uso de servicios públicos digitales?

Resumen	45
2.1 ¿Quiénes son los usuarios de los servicios públicos digitales?.....	48
2.2 Brechas en el uso de servicios públicos digitales.....	55
2.3 ¿Cómo varía la experiencia de diferentes grupos demográficos en la realización de los trámites digitales y presenciales?.....	71
Referencias	101

Capítulo 3

¿Por qué la digitalización no ha sido incluyente? La demanda

Resumen	103
3.1 Tener: ¿tienen las personas los recursos tecnológicos necesarios para acceder y usar los servicios públicos digitales?	106
3.2 Poder: ¿cuentan todos los segmentos poblacionales con las habilidades necesarias para acceder a los servicios públicos digitales?	131
3.3 Saber: ¿saben las personas sobre la posibilidad de acceder a los servicios públicos digitales?	151
3.4 Querer: ¿quieren las personas hacer trámites usando el canal digital?	159
Referencias	164

Capítulo 4

¿Por qué el uso de los servicios públicos no ha sido equitativo? El otro lado del problema: la oferta

Resumen	166
4.1 ¿Qué servicios están disponibles en línea?	167
4.2 ¿Los servicios públicos digitales están diseñados para ser accesibles a toda la ciudadanía?	174
4.3 ¿A qué se deben los desafíos asociados a la equidad e inclusión en la oferta de servicios digitales?	181
Referencias	189

Capítulo 5

Matrícula escolar, salud, protección social, intermediación laboral y seguridad ciudadana: ¿contribuye el gobierno digital a la equidad en la prestación de estos servicios?

Resumen	191
5.1 Digitalización de los servicios de intermediación laboral: ¿reduce la desigualdad en el acceso a empleos de calidad?	195
5.2 Beneficios de la digitalización de servicios de protección social: el caso de las transferencias monetarias	202
5.3 Digitalización en seguridad y justicia ciudadana: el caso de las denuncias digitales	209
5.4. La digitalización de la matrícula escolar: ¿mejor acceso a escuelas de calidad?	220
5.5 El papel de la digitalización en la promoción de la equidad en salud	229
Referencias	236

Capítulo 6

Recomendaciones

6.1 Garantizar la digitalización universal y diseño incluyente móvil prioritario	248
6.2 Incluir a personas de distintas características, tanto en el diseño de los servicios como en su mejora continua	249
6.3 Establecer la equidad como objetivo estratégico y principio rector en los planes estratégicos de transformación digital de los servicios públicos	250
6.4 Empoderar a los entes rectores digitales para liderar la agenda de equidad digital en conjunto con otros socios	251
6.5 Brindar atención personalizada, focalizada en poblaciones con mayores dificultades de acceso, para fomentar la adopción de servicios digitales	254
6.6 Invertir en los habilitadores claves: conectividad, habilidades digitales, dispositivos electrónicos, y conciencia de opciones digitales, en particular para grupos con bajos niveles de uso digital	255

6.7 Mejorar la oferta presencial bajo principios de consolidación de oferta, accesibilidad, sencillez, cercanía, y eficiencia.....256

Referencias.....257

Anexos

Anexo 1: definiciones relevantes.....259

Anexo 2: ejemplos de las recomendaciones..... 262

Anexo 3: Tablas suplementarias.....281

Resumen ejecutivo

Disponible también en formato de audio en **este enlace**

América Latina y el Caribe vive una revolución silenciosa: la digitalización de sus servicios públicos. Poder realizar trámites gubernamentales desde un celular, a cualquier hora, sin tráfico, sin filas y sin papeleo promete mayor eficiencia, menos burocracia y más transparencia. Esta transformación tiene el potencial de convertirse en un gran ecualizador social.

Sin embargo, la promesa aún no se cumple plenamente. No todos los ciudadanos acceden al canal digital ni lo hacen en igualdad de condiciones. La falta de conectividad, dispositivos, habilidades digitales, diseños accesibles, conocimiento de las opciones en línea o simple desconfianza deja a millones fuera de esa revolución.

Este libro busca responder tres preguntas centrales: ¿qué tan equitativo ha sido el uso de los servicios públicos digitales?, ¿por qué no llegan igual a todas las personas?, y ¿cómo se manifiestan estas brechas en sectores clave? Con base en 23.000 encuestas en 11 países, entrevistas a autoridades y estudios de caso, este libro ofrece la evidencia más completa hasta la fecha sobre equidad digital en la región.

Los hallazgos muestran avances, pero también grandes retos. Aunque siete de cada diez ciudadanos realizaron trámites el último año, solo el 14 % completó el último de ellos de manera totalmente en línea, mientras el 48 % lo hizo presencialmente. Las brechas son profundas: entre quienes tienen educación terciaria universitaria, el 29 % usó el canal digital, frente a solo el 7 % de quienes cuentan con educación primaria o menos; entre jóvenes de 18 a 34 años la proporción llega al 18 %, pero entre mayores de 55 años cae al 7 %. Personas con discapacidad, residentes rurales, indígenas y afrodescendientes enfrentan rezagos similares.

La experiencia con los trámites también es desigual. Un trámite presencial puede tardar casi seis horas, mientras que uno digital se resuelve en 40 minutos. Pero quienes más podrían beneficiarse de estas ganancias de tiempo, como personas con discapacidad o adultos mayores, son quienes menos logran usar el canal digital. Además, uno de cada cinco usuarios digitales reportó dificultades, especialmente aquellos con baja escolaridad, mayores o con discapacidad.

Las causas de estas brechas obedecen a una combinación de factores tanto de demanda como de oferta. Desde la perspectiva ciudadana, persisten carencias fundamentales en cuatro áreas clave:

- 1.** Acceso limitado a internet y dispositivos tecnológicos: apenas una de cada cuatro personas que realizaron su último trámite de forma presencial cuenta con computador en casa, contrastando dramáticamente con nueve de cada diez que optaron por la modalidad digital.
- 2.** Déficit de competencias digitales: uno de cada cinco ciudadanos no se siente capacitado para realizar tareas digitales básicas, proporción que sube al 43 % entre los adultos mayores.
- 3.** Desconocimiento de la oferta disponible: muchos ciudadanos ignoran que tienen la posibilidad de realizar trámites en línea, situación que resulta especialmente pronunciada entre personas con menores niveles educativos, mayores de 55 años, e indígenas.
- 4.** Diferencias en motivación: mientras que siete de cada diez personas con educación universitaria desearían realizar su próximo trámite digitalmente, solo tres de cada diez con educación primaria o menos muestran interés en utilizar este canal.

Del lado gubernamental, los servicios que más demandan los grupos vulnerables siguen siendo principalmente presenciales. A ello se suman diseños poco accesibles: ningún país cuenta con todos los criterios mínimos de accesibilidad, y solo el 20 % cumple plenamente con al menos 5 de los 10 criterios analizados. Aunado a estos desafíos hay una falta de priorización estratégica: de 19 planes nacionales de gobierno digital analizados, sólo 2 incluyen criterios de diversidad e inclusión como género, origen étnico, situación socioeconómica, niñez y adolescencia, personas mayores y personas en situación de discapacidad.

El libro pone una lupa en cinco sectores clave: educación, salud, protección social, empleo y seguridad ciudadana. En cada uno de estos ámbitos, muestra cómo la ausencia de procesos digitales inclusivos genera barreras que impiden el acceso equitativo a derechos básicos y profundizan las desigualdades existentes. Un caso ilustrativo es el sector educativo, donde el 97% de las matrículas escolares aún requieren gestión presencial. Esta situación genera altos costos de transacción en los trámites educativos, afectando de manera desproporcionada a las mujeres y a las familias de menores recursos.

El análisis termina con siete recomendaciones para avanzar hacia una digitalización equitativa: (1) promover la universalidad digital y un diseño móvil-prioritario incluyente; (2) incorporar la diversidad de usuarios en el diseño y mejora continua; (3) establecer la equidad como principio rector de las agendas digitales; (4) empoderar a los entes rectores para liderar esta agenda; (5) ofrecer atención personalizada a quienes enfrentan mayores barreras; (6) invertir en habilitadores clave como conectividad, dispositivos, habilidades digitales y conocimiento; y (7) mejorar la oferta presencial bajo criterios de accesibilidad, sencillez y eficiencia.

En síntesis, la digitalización abre una oportunidad única para democratizar el acceso a los servicios públicos, pero sin una estrategia deliberada de inclusión corre el riesgo de convertirse en una promesa incumplida. La región tiene la evidencia y las herramientas para evitarlo. La decisión está en manos de los gobiernos y sus aliados: diseñar un futuro digital que no deje a nadie atrás.

Capítulo 1

¿La digitalización de los servicios públicos potencia la inclusión?

Resumen.....18

1.1

¿Por qué un libro sobre gobierno digital e inclusión?.....19

1.2

Evidencia existente sobre digitalización y equidad.....26

1.3

Marco conceptual.....32

1.4

Presentación del libro.....35

Referencias41



Resumen

Este capítulo presenta las razones, el marco conceptual y el contexto que dan vida a este libro. Los servicios públicos digitales prometen algo transformador: democratizar el acceso, permitiendo que cualquier persona pueda realizar trámites desde donde esté y en cualquier momento. Pero para que esta promesa se haga realidad, deben cumplirse varias condiciones. Primero, las personas necesitan una conexión a internet confiable, dispositivos que les permitan conectarse, habilidades digitales, conocimiento sobre los trámites disponibles en línea y motivación para usarlos. Segundo, los servicios deben estar disponibles en línea en un formato amigable y adaptado a diferentes contextos.

Los datos actuales, tanto de estadísticas regionales como de estudios experimentales, sugieren que aún hay brechas importantes que dificultan lograr esa promesa. Es crucial analizar cuán equitativo ha sido el acceso y uso de los servicios públicos digitales por varias razones: 1) en una región con profundas desigualdades, sería un error que la digitalización añadiera un clivaje más; 2) para que los Gobiernos aprovechen los beneficios fiscales de la digitalización, el uso masivo de los canales digitales es imprescindible, no algo exclusivo de los más privilegiados; y 3) las agendas de gobierno digital están todavía en desarrollo, lo que significa que hay tiempo para ajustar estrategias y garantizar que la digitalización promueva la inclusión.

1.1

¿Por qué un libro sobre gobierno digital e inclusión?

Imaginemos, por un momento, un mundo en el que todas las personas cuenten con conectividad, acceso a dispositivos con internet, habilidades digitales sólidas y confianza en el uso de trámites en línea. Un mundo en el que todos los servicios públicos se ofrezcan digitalmente, en varios idiomas relevantes para el país y con medidas de accesibilidad que garanticen una experiencia inclusiva e intuitiva. En ese escenario, la digitalización reduce al mínimo los costos —económicos, de tiempo y psicológicos— que enfrentan las personas para realizar trámites con el Gobierno. Países como Estonia han demostrado que esta realidad es posible: 99 % de los trámites en ese país se pueden realizar en línea.

En este mundo, la digitalización de los servicios gubernamentales no solo agiliza los procesos, sino que se convierte en un motor de inclusión social. Al eliminar barreras físicas, geográficas y burocráticas, democratiza el acceso a derechos y oportunidades, y en consecuencia, acerca el Estado a todas las personas, sin importar su origen, condición o lugar de residencia. Este mundo estaría caracterizado por:

- 1. Acceso remoto y continuo:** las personas que enfrentan barreras como distancia, horarios o costos de transporte pueden acceder a servicios en igualdad de condiciones.
- 2. Transparencia:** al eliminar la interacción directa entre el ciudadano y el funcionario, disminuyen las oportunidades de corrupción.
- 3. Anonimato y privacidad:** la modalidad digital protege a los usuarios del potencial estigma social y resguarda su privacidad.
- 4. Facilidad y adaptabilidad:** interfaces accesibles, con opciones personalizables (como tamaños de letra, lenguas indígenas o contenido en audio), eliminan barreras y amplían el alcance de los servicios. Es fácil navegar entre un servicio y otro, y también completar trámites que involucran a varias instituciones.

- 5. Trazabilidad:** cada interacción y decisión queda registrada, lo que permite un mejor seguimiento al trámite y fomenta la rendición de cuentas.
- 6. Cercanía:** las personas pueden acceder a estos servicios mediante diversos dispositivos, incluido el teléfono móvil.

Muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) han hecho grandes esfuerzos por avanzar en su transición hacia una prestación de servicios públicos completamente en línea.

Gráfico 1.1. Evolución del Índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas en los países de América Latina, el Caribe y la OCDE

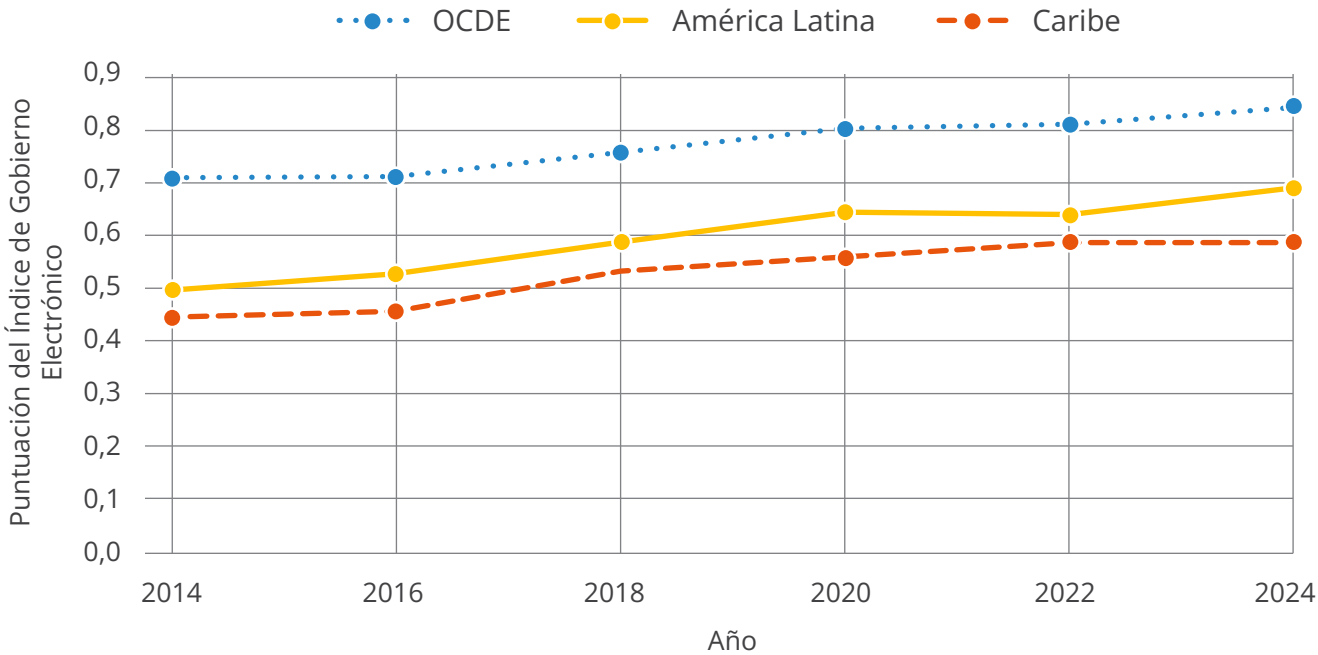


Tabla 1.1. Evolución del índice de gobierno electrónico de Naciones Unidas en los países de América Latina, el Caribe y la OCDE

Región	2014	2016	2018	2020	2022	2024
OCDE	0,70	0,71	0,75	0,80	0,81	0,84
América Latina	0,49	0,53	0,59	0,64	0,64	0,69
Caribe	0,44	0,46	0,53	0,56	0,59	0,59

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del índice de gobierno electrónico de Naciones Unidas (2024).

Como lo muestra el Gráfico 1.1, la puntuación promedio de la región en el índice de gobierno electrónico de Naciones Unidas ha venido aumentando con el tiempo. Pese a todo, aún estamos lejos de alcanzar una oferta completamente digital de todos los trámites gubernamentales. Y, por tanto, es muy posible que no toda la población se beneficie por igual de los avances, ya sea porque los servicios que frecuentemente se usan aún no son digitales o porque ciertos grupos enfrentan mayores barreras para acceder o utilizar las soluciones digitales disponibles.

Por ejemplo, para alguien que vive en la ciudad, con acceso a educación y cuya vida gira en torno a un computador y un celular, las ventajas de las tecnologías digitales no son algo que lo desvele: las da por hechas. Estas herramientas están —literalmente y en sentido figurado— al alcance de su mano. Con ellas puede hacer sus transacciones bancarias, compras, solicitudes de documentos, pagos de facturas, impuestos o multas, todo sin moverse de su escritorio. Gracias a esto, no solo ahorra tiempo y dinero, sino que también se libra del caos de los papeles y formularios que se acumulan al hacerlo todo de forma presencial.

Al mismo tiempo, no hay que ir muy lejos para empezar a ver los límites de la transformación digital. Están en la persona mayor con pocas habilidades digitales que lucha por solicitar su pensión en un sistema que solo opera en línea. En el taxista que fue estafado al intentar renovar sus permisos por no darse cuenta de que la página a la que ingresó no era legítima. En la persona con daltonismo que no puede leer las instrucciones para realizar un trámite porque los colores de la página web le impiden distinguir el texto en la pantalla. O en la madre soltera que, por temor a que su solicitud de subsidio de vivienda sea rechazada en línea, pierde un día de trabajo para viajar y hablar con un funcionario en persona.

Por tanto, si el proceso de digitalización de los servicios públicos no incorpora desde el inicio objetivos claros de equidad, se corre el riesgo de avanzar hacia un escenario en el que, lejos de cerrar brechas, la digitalización las profundice y genere nuevas formas de desigualdad. Ese mundo se caracterizaría por:

- 1. Ausencia de condiciones habilitantes:** grupos vulnerables que carecen de acceso a internet, dispositivos adecuados, habilidades digitales o conocimiento sobre los trámites disponibles. Por tanto, ni siquiera tienen la opción de acceder a los servicios en línea.
- 2. Servicios selectivos:** los trámites digitalizados tienden a servir a los sectores más favorecidos, mientras los servicios esenciales para las poblaciones vulnerables permanecen solo en formato presencial.
- 3. Diseño inadecuado:** interfaces confusas, con limitadas opciones de lenguaje y accesibilidad, excluyen a quienes tienen menos habilidades digitales, provienen de comunidades indígenas o extranjeras, o sufren alguna discapacidad.

4. **Riesgos desiguales:** las personas con menos preparación digital, como adultos mayores o aquellos con menor nivel educativo, son víctimas frecuentes de problemas como el fraude y el robo de datos personales.
5. **Desconfianza:** en contextos con poca alfabetización digital o donde la confianza en las instituciones es baja —o la capacidad de las instituciones de resguardar información sensible es baja— las personas pueden ser reacias a usar servicios en línea.

En este camino hacia una digitalización completa de los servicios públicos surgen preguntas clave. En una región como ALC, marcada por desigualdades de ingreso, etnia, género y otras dimensiones, ¿cómo está impactando la digitalización en el acceso y en la experiencia con los servicios gubernamentales?, ¿está realmente facilitando la vida de quienes más lo necesitan, o está profundizando las brechas existentes?, ¿qué se necesita para asegurar que sus beneficios lleguen a todos y que sus riesgos no recaigan, una vez más, sobre los más vulnerables?

Esas son las preguntas centrales que se presentan en esta publicación.

Ahora bien, ¿por qué es importante saber si la digitalización de los servicios públicos está siendo incluyente o excluyente?, ¿por qué es fundamental identificar cómo los Gobiernos pueden trabajar hacia una digitalización de los servicios que permita a todas las personas aprovecharlas?

Las razones principales son:

- 1. Magnitud del impacto:** el mundo de los servicios públicos es extenso. Los Gobiernos centrales de la región típicamente gestionan entre 1.000 y 5.000 servicios distintos, y los ciudadanos, en promedio, realizan entre cinco y veinte trámites al año¹ (Roseth et al., 2018). Muchos de los servicios atienden necesidades fundamentales, como identificación legal, educación, salud, justicia y protección social. Además, en muchos casos, el Estado es el proveedor monopólico ya que no hay opciones provistas por el sector privado.
- 2. Tiempo y costos para la ciudadanía:** los trámites digitales son considerablemente más asequibles que los presenciales. En promedio, completarlos requiere un 74 % menos de tiempo activo (Roseth et al., 2018) y supone un ahorro en gastos del 83 % (Pizzolato Gonçalves & Venijio Maggion, 2022).
- 3. Barreras de acceso y adopción:** hay una relación directa entre los costos que enfrentan los usuarios para acceder a los servicios y su nivel de adopción. Mientras más altos sean los costos de transacción de un servicio, menor será la probabilidad de que las personas lo utilicen², incluso en casos críticos como las solicitudes de aseguramiento médico y el agendamiento de tamizajes de cáncer (Moynihan et al., 2016; Gallegos et al., 2023). De esta manera, digitalizar servicios se presenta como una manera potente para promover la adopción de servicios críticos.
- 4. Alcance de la exclusión potencial:** la proporción de la población que podría quedar excluida de los beneficios de la digitalización por una razón u otra es enorme: el 21 % vive en áreas rurales, el 15 % tiene algún tipo de discapacidad, el 16 % se identifica como

1 En México, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) estima que los ciudadanos y las empresas hacen cerca de 172 millones de trámites del Gobierno central al año y 228 millones de trámites de los Gobiernos estatales, para un total de 400 millones de trámites al año (cerca de cinco trámites por adulto). Por su parte, en Chile se realizan cerca de 270 millones de transacciones al año a través de los puntos presenciales de ChileAtiende. La diferencia en estas estimaciones puede deberse en parte a cómo se cuentan las transacciones o trámites (Roseth et al., 2018).

2 Véase, entre otros: Halling & Bækgaard (2024) y Gallegos et al. (2023).

indígena y el 28 % no cuenta con educación secundaria³. Es decir, si los servicios digitales solo funcionan para personas altamente educadas, de áreas urbanas, sin discapacidades, y grupos étnicos mayoritarios, muchísimas personas deberán seguir padeciendo las ineficiencias del canal presencial.

- 5. Equidad y legitimidad democrática:** hay una fuerte correlación entre la percepción de igualdad en la sociedad y el apoyo a la democracia⁴. Una percepción (o experiencia) de desigualdad en el acceso a los servicios públicos puede contribuir a una sensación mayor de inequidad y así afectar el apoyo a la democracia.
- 6. Incentivos fiscales para los Gobiernos:** prestar un servicio transaccional por la vía digital implica un ahorro de entre 40 % y 98 % frente a un servicio presencial (Pizzolato Gonçalves & Venijio Maggion, 2022; Roseth et al., 2018). Sin embargo, estos ahorros solo se generan si el canal digital se usa y se hace masivamente. Esto implica que, para que el Gobierno perciba los ahorros fiscales que promete la digitalización, es necesario que personas de todo el espectro de la sociedad utilicen el canal digital.

Los Gobiernos están a tiempo para tomar cartas en el asunto.

3 Cálculos de los autores basados en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2025).

4 Véase, entre otros: Wu & Chang (2019), Kriekhaus et al. (2014) y Morgan et al. (2024).

1.2

Evidencia existente sobre digitalización y equidad

La evidencia existente sobre la adopción de servicios digitales ofrece indicios alentadores, aunque aún persisten muchas incertidumbres. En algunos sentidos, la región ha avanzado hacia el “mundo ideal” descrito anteriormente, donde los servicios públicos digitales serían aprovechados por todos por igual. Un ejemplo notable de este progreso es el aumento de la madurez digital en la mayoría de los países de la región en los últimos años. Como lo ilustra el Gráfico 1.2, todos los países, excepto Haití, lograron mejorar sus puntajes en el Índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (EGDI, por sus siglas en inglés) entre 2018 y 2024, lo que refleja un compromiso generalizado con la transformación digital.

Gráfico 1.2. Puntaje en el Índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas de los países de América Latina y el Caribe, 2018 vs. 2024

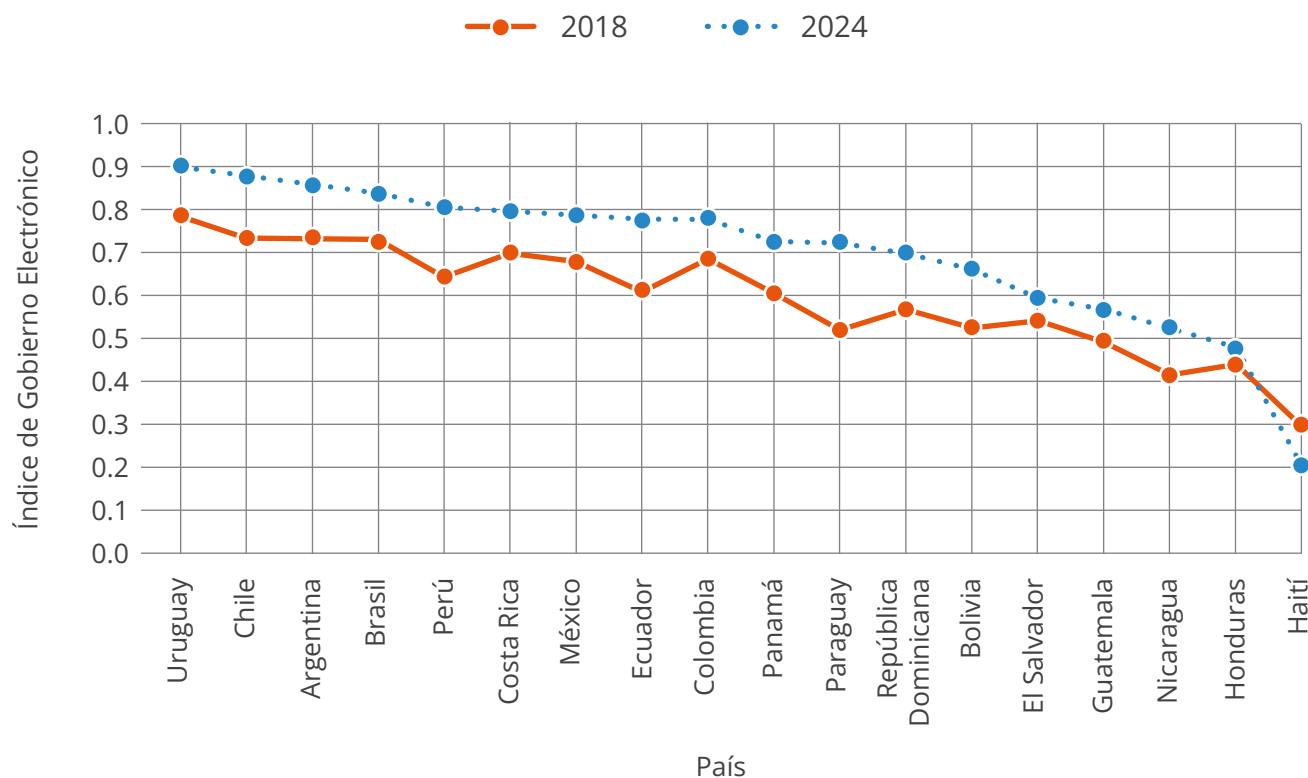


Tabla 1.2. Puntaje en el Índice de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas de los países de América Latina y el Caribe, 2018 vs. 2024

País	2018	2024
Uruguay	0,785	0,900
Chile	0,735	0,882
Argentina	0,733	0,857
Brasil	0,732	0,840
Perú	0,646	0,807
Costa Rica	0,700	0,800
México	0,681	0,785
Ecuador	0,612	0,780
Colombia	0,687	0,779
Panamá	0,609	0,729
Paraguay	0,525	0,725
República Dominicana	0,572	0,701
Bolivia	0,530	0,665
El Salvador	0,546	0,598
Guatemala	0,497	0,573
Nicaragua	0,423	0,532
Honduras	0,447	0,485
Haití	0,304	0,211

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del índice de gobierno electrónico de Naciones Unidas (2024).

Otro factor que propende a la inclusión es que los precios de internet se han reducido considerablemente en años recientes, como se observa en el Gráfico 1.3. Esto ha permitido que cada vez más personas hayan podido obtener una conexión fija a internet en el hogar, como se observa en el Gráfico 1.4.

Gráfico 1.3. Evolución de los precios de 1GB de internet en ALC, 2019-2022

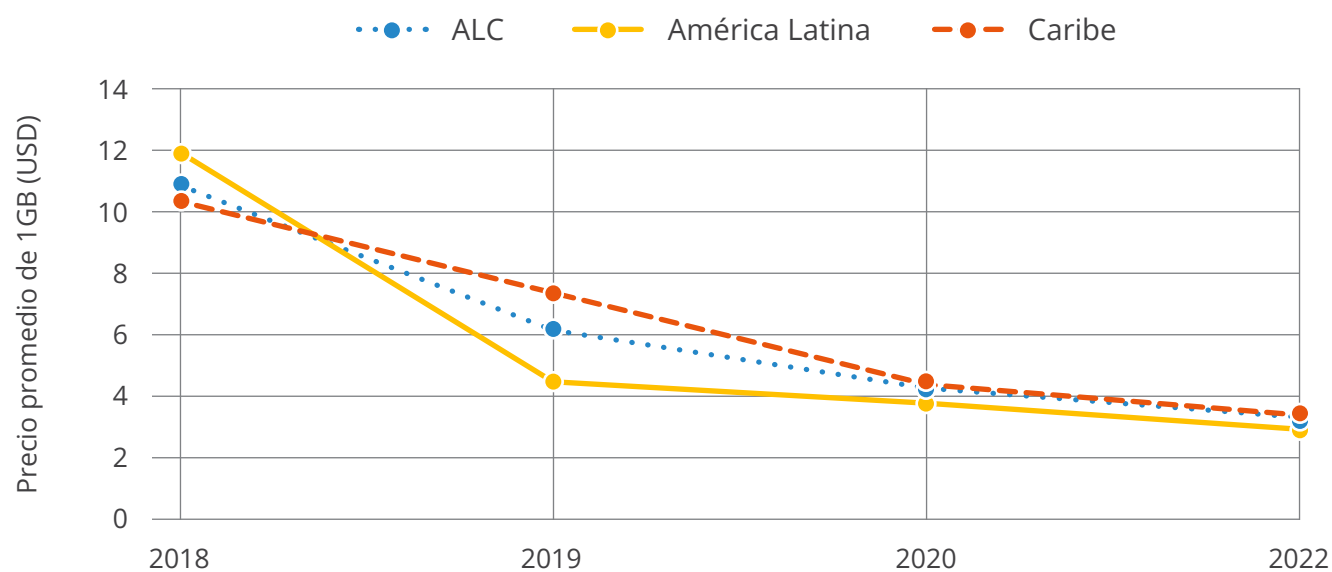


Tabla 1.3. Evolución de los precios de 1GB de internet en ALC, 2019-2022

Región	2018	2019	2020	2022
ALC	11	6	4	3
América Latina	12	5	4	3
Caribe	10	7	4	3

Fuente: adaptado de cable.co.uk (2022).

Gráfico 1.4. Porcentaje de hogares con conexión de banda ancha fija en ALC

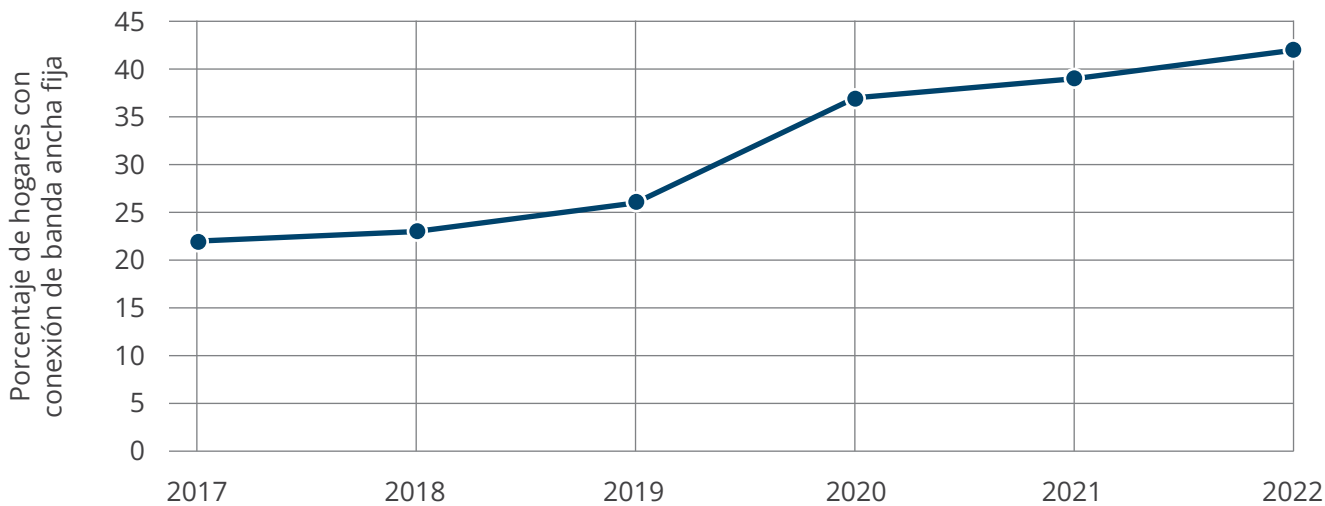


Tabla 1.4. Porcentaje de hogares con conexión de banda ancha fija en ALC

Región	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ALC	22 %	23 %	26 %	37 %	39 %	42 %

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2024).

Notas: el gráfico se basa en los datos completos disponibles para los países de América Latina y el Caribe (ALC). Solo Brasil y México contaban con información suficiente, por lo que la representación se limita a las observaciones de estos dos países.

Aun así, se vislumbran señales que indican que el mundo ideal aún está lejos de alcanzarse. Por ejemplo, cuando se trata de hacer trámites públicos, las personas mayores continúan usando el canal digital con mucha menor frecuencia que el presencial (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Personas que realizaron su último trámite en línea, por grupo de edad

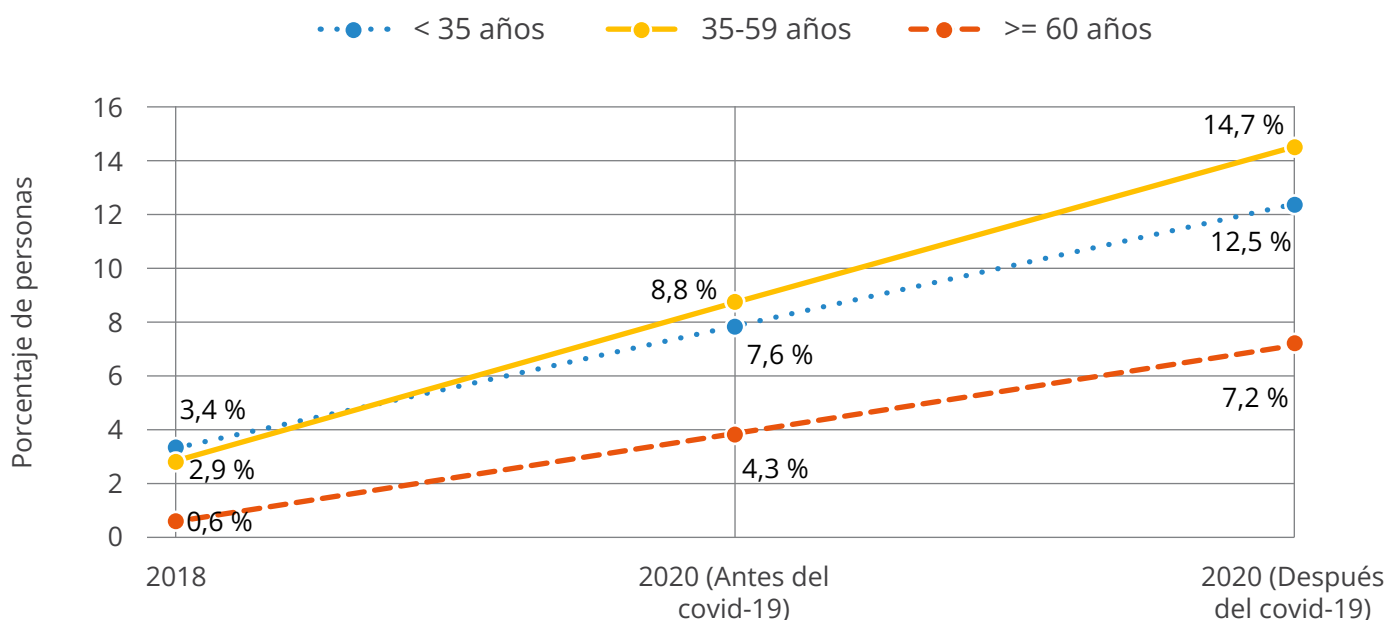


Tabla 1.5. Personas que realizaron su último trámite en línea, por grupo de edad

Edad	Año 2018	Año 2020 (antes del covid-19)	Año 2020 (después del covid-19)
< 35 años	3,4 %	7,6 %	12,5 %
35-59 años	2,9 %	8,8 %	14,7 %
>= 60 años	0,6 %	4,3 %	7,2 %

Fuentes: los datos del 2018 están basados en datos del Latinobarómetro (2017) citados en Roseth et al. (2018)⁵; los datos antes y después del covid-19 son basados en encuestas telefónicas elaboradas y documentadas Roseth et al. (2021).

5 Las cifras en la Tabla 1.5 provienen de publicaciones que utilizan encuestas telefónicas realizadas en un conjunto específico de países, como Perú, Ecuador, Chile, Uruguay, México, Panamá, Costa Rica, Honduras y Paraguay, para los datos de 2020, y de encuestas presenciales realizadas en conjunto con el Latinobarómetro para la información de 2018. Debido a las diferencias en las metodologías y las muestras, las cifras pueden variar en comparación con otras fuentes presentadas sobre ALC a lo largo del texto.

También se registran brechas emergentes entre hombres y mujeres en el uso del canal digital, tanto para obtener servicios públicos como privados. En 2020, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encontró que antes del covid-19, el 48 % de los hombres había hecho su último trámite parcial o totalmente en línea, en comparación con el 52 % de las mujeres, manteniéndose iguales estos porcentajes después del covid-19 (Roseth et al., 2021). En un sentido similar, en el 2021, el 64 % de los hombres había hecho un pago digital, en comparación con el 54 % de las mujeres (World Bank, 2022).

Una tendencia parecida se observa en las brechas por nivel educativo y de ingreso. En el 2021, el 67 % de las personas de ALC con educación secundaria o superior habían hecho un pago digital, mientras el 45 % de las personas con educación primaria o menos lo habían hecho. En ese mismo año, el 65 % de las personas del 60 % más rico de la población habían hecho un pago digital, en comparación con el 46 % del 40 % más pobre (World Bank, 2022).

Por otro lado, una emergente literatura empírica refuerza esta evidencia, mostrando cómo las características individuales influyen en el aprovechamiento de los servicios públicos digitales. Un estudio sobre una aplicación piloto en Panamá para la renovación de la cédula de identidad reveló que las personas con educación universitaria tenían una probabilidad siete puntos porcentuales mayor de completar el trámite en comparación con aquellas con niveles educativos más bajos (Reyes et al., 2024). Por otro lado, un estudio de Sánchez et al. (2021), sobre la promoción del tamizaje de cáncer de cuello uterino mediante mensajes de texto, señaló que la estrategia fue más efectiva para mujeres más jóvenes, con mayores niveles educativos y niveles de ingreso más altos.

En una intervención similar en Bolivia, Chong et al. (2022) encontraron que los hombres, las personas jóvenes, las que tenían menor nivel educativo, las que residían en áreas rurales y las que pertenecían a grupos étnicos indígenas enfrentaron mayores dificultades para completar solicitudes digitales, en comparación, respectivamente, con las mujeres, las personas de mayor edad, las que tenían mayor nivel educativo, las que residían en áreas urbanas y las que pertenecían a grupos étnicos no indígenas. Sin embargo, la intervención en Bolivia también mostró un impacto positivo: aunque las brechas persistieron, la adopción del servicio aumentó significativamente entre los grupos menos favorecidos tras la puesta en marcha de la opción digital, lo que redujo la desigualdad en la prestación del servicio.

1.3

Marco conceptual

Los Gobiernos de ALC persiguen un doble objetivo en la provisión de servicios públicos:

1) reducir los costos de transacción y elevar la satisfacción ciudadana, y 2) aumentar la eficiencia administrativa. La digitalización se presenta como el medio más directo para reconciliar ambos fines. En un escenario ideal, un mundo 100 % digital, todos los trámites pueden realizarse en línea y toda la población dispone de las capacidades y los incentivos para utilizarlos.

Nos encontramos en una etapa de transición entre un mundo tradicional, basado en trámites presenciales y en papel, y uno completamente digital (véase Gráfico 1.6). En este contexto, es clave mantener disponibles los canales presenciales para evitar excluir a quienes aún no pueden o no desean entrar al entorno digital. Al mismo tiempo, hay grupos de la población que, por distintas razones, aún no pueden aprovechar plenamente los beneficios de los servicios públicos digitales.

Ante esta realidad, la preocupación central planteada en este libro es la equidad en el acceso y uso de los servicios: ¿es equitativo el aprovechamiento de los servicios públicos digitales? Si este no es el caso, estamos corriendo el riesgo de profundizar brechas preexistentes en lugar de cerrarlas.

Para entender mejor la situación actual, proponemos analizar en dos bloques los factores que inciden en el uso de los servicios públicos digitales: la demanda y la oferta.

1. Demanda: parte de la razón por la que no toda la ciudadanía accede por igual a los servicios públicos digitales tiene que ver con condiciones que habilitan o limitan su uso. Aquí se consideran cuatro dimensiones:

- **Tener:** se refiere a la disponibilidad de conectividad a internet de calidad y de dispositivos electrónicos adecuados.
- **Poder:** se refiere al dominio de habilidades digitales.

- **Saber:** se refiere al conocimiento que tienen las personas sobre la existencia y funcionamiento de los trámites digitales.
- **Querer:** se refiere a la preferencia o motivación por realizar trámites en línea frente al canal presencial.

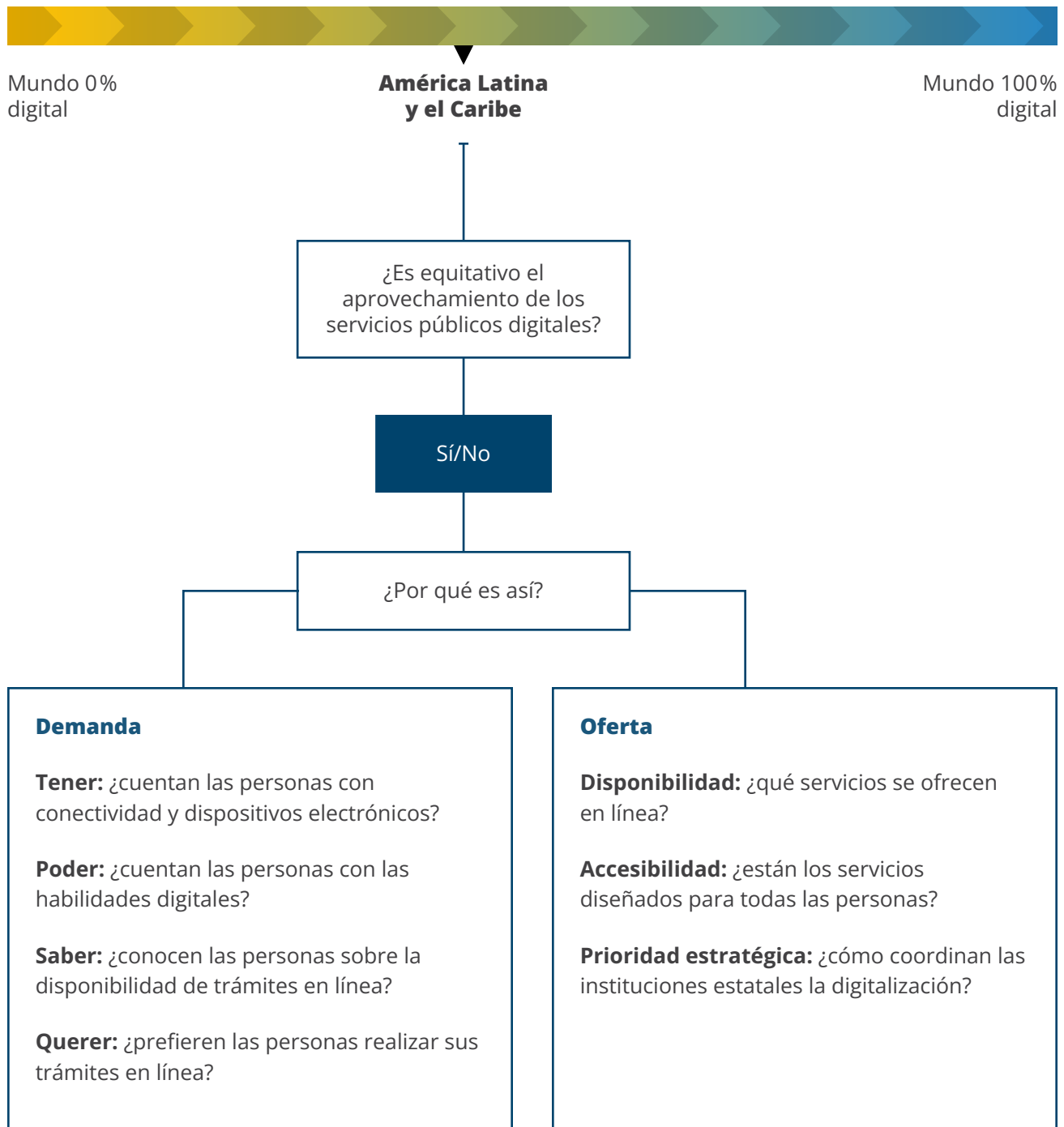
Aunque es cierto que hay otros aspectos de la ciudadanía que son importantes para el acceso a los servicios públicos digitales (por ejemplo, contar con medios de pago electrónicos para recibir beneficios, pagar las tarifas asociadas a la solicitud de ciertos servicios, o contar con mecanismos de autenticación que permitan verificar la identidad de la persona que realiza el trámite), en esta publicación dichos temas se examinan de modo incidental.

2. Oferta: describe cómo el propio diseño y provisión de los servicios digitales por parte del Estado influye en su adopción por parte de la ciudadanía. Este análisis incluye, a su vez, tres dimensiones:

- **Disponibilidad:** considera cuántos trámites están disponibles en línea, qué tipo de servicios se ofrecen y cuán críticos son para la vida cotidiana de las personas.
- **Usabilidad y accesibilidad:** se trata de cómo están diseñados los servicios digitales. En particular, si las páginas donde se publican tienen en cuenta un diseño centrado en el usuario, si se usa un lenguaje claro, si hay adaptaciones para personas con discapacidad o con barreras lingüísticas, entre otros aspectos.
- **Prioridad estratégica y gobernanza:** este aspecto se refiere al grado de coordinación institucional entre las instituciones dueñas del trámite y la institución rectora de gobierno digital, así como a la existencia de estándares comunes y lineamientos que orienten su implementación.

La interacción entre estos factores es multiplicativa: la ausencia de cualquiera de ellos puede impedir la adopción, incluso si los demás están presentes. Por ejemplo, una plataforma bien diseñada (oferta) no se utilizará si la ciudadanía carece de conectividad asequible (demanda) y a la inversa. Ahora bien, gran parte de los aspectos de la demanda van a ir mejorando en el tiempo debido al incremento constante de la digitalización en la vida de la ciudadanía.

Gráfico 1.6. Diagrama resumen del marco conceptual



Fuente: elaboración propia.

1.4

Presentación del libro

Siguiendo este marco conceptual, el libro se guía por una pregunta central: ¿el uso y aprovechamiento de los servicios públicos digitales ha sido equitativo para toda la población? Y si la respuesta es no, ¿cómo podemos avanzar hacia una digitalización que permita que todas las personas, sin importar sus características socioeconómicas, accedan por igual a sus beneficios?

Para responder a estas preguntas, el contenido se organiza en torno a cuatro ejes:

¿El uso ha sido equitativo?

El Capítulo 2 aborda esta pregunta con base en una encuesta realizada en 11 países de América Latina y el Caribe. El análisis permite identificar quiénes están utilizando los servicios públicos digitales, quiénes no, qué tipo de trámites se realizan en línea y cómo varía la experiencia según género, edad, nivel educativo, discapacidad, zona de residencia (urbana o rural) y pertenencia étnica (véase Anexo 1). Los hallazgos muestran brechas significativas en el acceso y uso, en donde se evidencia una digitalización que aún no llega a todos por igual.

¿Por qué no ha sido igual para todos?

Los Capítulos 3 y 4 exploran esta cuestión desde dos ángulos complementarios. El Capítulo 3 analiza el lado de la demanda: qué capacidades tienen las personas para acceder y usar servicios digitales. Se examinan factores como el conocimiento de los servicios (saber), el acceso a conectividad y dispositivos (tener), las habilidades digitales (poder) y la motivación para usarlos (querer). El Capítulo 4 se enfoca en la oferta: qué servicios se han digitalizado, cuán accesibles y usables son, y cómo influyen la gobernanza, los marcos estratégicos y las capacidades institucionales en la inclusión digital. Ambos capítulos revelan sesgos en los procesos de digitalización y barreras estructurales que impiden una adopción más equitativa.

¿Cómo se manifiestan estas brechas de equidad digital en sectores clave?

El Capítulo 5 aplica el análisis a cinco sectores fundamentales: educación, salud, intermediación laboral, protección social y justicia. En cada caso, se muestran los retos específicos y las oportunidades para mejorar la equidad en el acceso y uso de los servicios digitales.

¿Qué se puede hacer para cerrar las brechas?

Finalmente, el Capítulo 6 ofrece recomendaciones prácticas para los responsables de las políticas públicas. Estas propuestas, basadas en la evidencia recogida a lo largo del libro, apuntan a una digitalización más inclusiva y están acompañadas de ejemplos inspiradores alrededor del mundo.

La organización del libro responde al marco conceptual que se explicó previamente. Pero antes de comenzar el recorrido, es necesario definir qué entendemos por “servicio público” o “trámite público”, términos que utilizaremos de manera intercambiable a lo largo del discurso.

Un trámite público es el conjunto de requisitos, pasos o acciones mediante los cuales una persona o empresa solicita o entrega información a una entidad estatal, con el propósito de ejercer un derecho, solicitar un beneficio o cumplir con una obligación con el Gobierno (Roseth et al., 2018, p. 36). Algunos ejemplos incluyen: solicitar una licencia de conducción, matricular a un menor en la escuela, pedir un subsidio, presentar una denuncia, pagar impuestos o registrar una empresa. Para los fines de este libro, el concepto de servicio o trámite público no incluye pagos realizados o recibidos como parte o resultado de la solicitud del trámite, ni transacciones con entidades privadas. Tampoco abarca servicios como conexiones o desconexiones de agua, luz, electricidad u otros servicios provistos por empresas públicas ni los relacionados con el registro o ejercicio del voto.

Recuadro 1.1. ¿Qué segmentos poblacionales se analizan en este libro y por qué?

La selección de los segmentos analizados se fundamenta en evidencia previa que identifica brechas significativas en el uso de los servicios públicos y el canal de atención. Los segmentos se agrupan en dos categorías principales:

Basados en estudios previos

Los siguientes segmentos se seleccionaron debido a hallazgos en estudios previos (Roseth et al., 2018; Roseth et al., 2021):

- **Género:** los hombres tienden a usar más el canal digital que las mujeres. Además, existen diferencias en el tipo de servicios utilizados: los hombres realizan más trámites de tributación, mientras que las mujeres más de protección social.
- **Edad:** el uso del canal digital tiende a disminuir conforme aumenta la edad, lo cual evidencia una barrera importante para los adultos mayores.
- **Logro educativo:** el uso del canal digital tiende a aumentar conforme aumenta el logro educativo.

Basados en posibles brechas identificadas

Otros segmentos se incluyeron debido a evidencia que sugiere la existencia de barreras significativas en el acceso y uso del canal digital:

- **Situación de discapacidad:** las personas con discapacidad pueden enfrentar barreras significativas para acceder a servicios digitales debido a limitaciones físicas o sensoriales y a la falta de diseño inclusivo en los trámites digitales. Estas barreras de acceso se ven exacerbadas por el nivel educativo, que tiende a ser más bajo en este grupo, lo que contribuye a una menor adopción de trámites digitales (Deshpande & Li, 2019).

- **Lugar de residencia (urbano/rural):** las diferencias en el acceso a banda ancha entre áreas urbanas y rurales son significativas, ya que las zonas rurales generalmente tienen menos infraestructura y menores velocidades de conexión (World Bank, 2021). Esta disparidad tecnológica se ve agravada por niveles educativos y habilidades técnicas más bajos en las áreas rurales, lo cual reduce la adopción de servicios de gobierno electrónico (Ntaliani & Costopoulou, 2017). Estos factores combinados ilustran cómo la brecha digital entre áreas urbanas y rurales afecta de manera significativa la utilización de servicios de e-gobierno.
- **Autoidentificación étnica:** la brecha de pobreza entre la población indígena y el resto de la población es de 19 puntos porcentuales (o del 50 %), lo que implica que la primera es dos veces más propensa a encontrarse en situación de pobreza que la segunda (Calvo-González, 2016). Las poblaciones indígenas y otras minorías étnicas enfrentan mayores desafíos para acceder a servicios digitales debido a las brechas en el acceso a banda ancha y en los niveles educativos. Estas diferencias reflejan las disparidades socioeconómicas más amplias y subrayan la necesidad de abordar estos desafíos para promover una inclusión digital equitativa (Bailey et al., 2023; World Bank, 2021; Hall & Owens, 2011).

Sobre la exclusión por nivel de ingreso como variable directa

El nivel de ingreso no se analiza de manera directa debido a las complejidades y desafíos asociados con su medición a través de encuestas, ya sea del ingreso monetario o mediante indicadores multidimensionales. Entre las principales dificultades están:

1. **Falta de confianza:** en muchos países de América Latina y el Caribe, las personas son reacias a divulgar sus ingresos por motivos de privacidad o desconfianza en el uso de los datos (Kuhn, 2019).
2. **Inestabilidad e informalidad:** los ingresos en la región suelen fluctuar debido a altos niveles de informalidad laboral en algunas economías y la alta proporción de ingresos no-laborales en algunos países, lo que dificulta obtener datos precisos (Beegle et al., 2010).

- 3. Mediciones multidimensionales complejas:** calcular el nivel socioeconómico mediante enfoques multidimensionales requiere módulos extensos y detallados en las encuestas, lo que puede resultar costoso y engorroso.

Recuadro 1.2. ¿Cuáles son las fuentes principales de datos en este libro?

Para la realización de este libro, se recolectaron datos primarios entre los que se incluyen:

- Muestra representativa de la Encuesta Ciudadana de Trámites Gubernamentales (2025): se realizó una encuesta representativa a nivel nacional en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, y Trinidad y Tobago. También se analizan datos de Uruguay, donde se incluyeron preguntas para este estudio de una encuesta previa, liderada por el ente rector de gobierno digital (Agencia para el Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Comunicaciones). Las muestras consistieron en aproximadamente 1.000 casos por país e incluyeron cuotas por etnicidad y situación de discapacidad. Los levantamientos se realizaron entre julio de 2023 y diciembre de 2024. Los resultados de esta encuesta se analizan en los Capítulos 2 y 3. Los microdatos, el texto completo de la encuesta, el detalle del número de encuestados y el método de levantamiento de cada país están disponibles en este enlace: <https://doi.org/10.60966/vgjj86h>.
- Muestra de usuarios de la Encuesta Ciudadana de Trámites Gubernamentales: se adelantó un levantamiento complementario solamente a personas que reportan haber solicitado un servicio público en los últimos 12 meses, con el propósito de recopilar más observaciones que permitan analizar la experiencia de la ciudadanía con los servicios en más detalle. Esta encuesta incluye las mismas preguntas sobre los servicios empleados que la encuesta a muestras representativas. Las muestras consistieron en aproximadamente 1.000 casos por país e incluyeron cuotas por etnicidad y estatus de discapacidad. En el Recuadro 2.1 del Capítulo 2 se detallan las cuotas utilizadas. Los levantamientos fueron realizados entre julio de 2023 y

diciembre de 2024. Los resultados de esta encuesta se analizan en los Capítulos 2 y 3. Los microdatos, el texto completo de la encuesta, el detalle del número de encuestados y el método de levantamiento de cada país están disponibles en este enlace: <https://doi.org/10.60966/xecnrk2u>.

- Entrevistas con autoridades: como insumo para el Capítulo 4, se realizaron entrevistas a entes rectores de gobierno digital y de ciertos servicios sociales. En total, se entrevistaron a 10 entes rectores de gobierno digital y a 25 de servicios sociales de 13 países.
- Análisis de accesibilidad de portales web: como insumo para el Capítulo 4, se realizó un análisis de la accesibilidad de 20 portales web de los Gobiernos.
- Análisis de idiomas de portales web: como insumo para el Capítulo 4, se realizó un análisis de los idiomas en que se encuentran disponibles los portales web de los países de la región con mayor población indígena, complementado con algunos de otras regiones.

Referencias

- Bailey, B., Hasan, S., Islam, F., & Quyoum, A. (2023). *Digital Poverty, Limited Digital Literacy and Inadequate Language Support are Impeding Minoritised Ethnic Communities' Access to Digitalised Services*. Digital Poverty Alliance. <https://digitalpovertyalliance.org/events/digital-poverty-limited-digital-literacy-inadequate-language-support-impeding-minoritised-ethnic-communities-access-digitalised-services/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Datos e indicadores de América Latina y el Caribe*. <https://www.iadb.org/es/recursos-de-conocimiento/datos/datos-sociales>
- Beegle, K., De Weerd, J., Friedman, J., & Gibson, J. (2010). *Methods of Household Consumption Measurement through Surveys*. World Bank Policy Research Working Paper N.º 5501. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/265491468312013923/pdf/WPS5501.pdf>
- Cable.co.uk. (2022). *Worldwide broadband price comparison*. <https://www.cable.co.uk/broadband/pricing/worldwide-comparison/#historical>
- Calvo-González, O. (2016, febrero 17). *Why are indigenous peoples more likely to be poor?* World Bank Blogs, febrero 17. <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/why-are-indigenous-peoples-more-likely-be-poor>
- Chong, A., Velásquez, D., & Yáñez-Pagans, M. (2022). Computers and discretion: evidence from two randomized natural experiments. *Economic Development and Cultural Change*, 71(1), 63-109. <https://doi.org/10.1086/714066>
- Deshpande, M. & Li, Y. (2019). Who is screened out? Application costs and the targeting of disability programs. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(4), 213-248. <https://doi.org/10.1257/pol.20180101>
- Gallegos, S., Roseth, B., Cuesta, A., & Sánchez, M. (2023). Increasing the take-up of public health services: an at-scale experiment on digital government. *Journal of Public Economics* 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>

- Hall, T. E. & Owens, J. (2011, sep. 26-29). The digital divide and e-government services [conference]. En: E. Estevez & M. Janssen. *Proceedings of the ICEGOV '11: 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Tallinn, Estonia, (pp. 37-44). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/2072069.2072076>
- Halling, A. & Bækgaard, M. (2024). Carga administrativa en las interacciones entre ciudadanos y Estados: una revisión sistemática de la literatura. *Revista de Investigación y Teoría de la Administración Pública*, 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Kuhn, U. (2019). *How to measure income*. FORS Guide N.º 02, Version 1.0. Lausanne: Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences FORS. <https://doi.org/10.24449/FG-2019-00002>
- Kriekhaus, J., Son, B., Bellinger, N., & Wells, J. C. (2014). Economic inequality and democratic support. *The Journal of Politics*, 76(1), 139–151. <https://doi.org/10.1017/S0022381613001204>
- Morgan, J., Christiani, L., & Kelly, N. J. (2024). Racial inequality and support for democracy. *Political Studies*. <https://doi.org/10.1177/00323217241303638>
- Moynihan, D. P., Herd, P., & Rigby, E. (2016). Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid? *Administration & Society*, 48(4), 497–524. <https://doi.org/10.1177/0095399713513142>
- Naciones Unidas. (2024). Índice de *desarrollo de gobierno electrónico (EGDI)*. Base de conocimientos sobre gobierno electrónico de las Naciones Unidas. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>
- Ntaliani, M. & Costopoulou, C. (2017). Reduction of administrative burdens for SMEs. *Administration & Society*, 49(8), 1143-1164. <https://doi.org/10.1177/0095399713499264>
- Pizzolato Gonçalves, B. & Venijio Maggion, R. (2022). *Beneficios económicos de la transformación digital de los servicios públicos: el caso de la ciudad de Sao Paulo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004309>

Reyes, Á. M., Roseth, B., & Vera-Cossio, D. (2024). Expanding access to identification cards and social programs: experimental evidence from Panamá. *Journal of Policy Analysis and Management*. <https://doi.org/10.1002/pam.22596>

Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (eds). (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>

Roseth, B., Reyes, A., & Yee Amézaga, K. (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003122>

Sánchez, M., Roseth, B., Cuesta, A. M., Gallegos, S., & Delgado, L. (2021). *Cómo aumentar la utilización de los servicios de salud pública: un experimento utilizando “nudges” y herramientas digitales en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003397>

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2024). *Datos y análisis: estudio de la sociedad de la información*. <https://www.itu.int/itu-d/sites/statistics/es/>

World Bank. (2021, diciembre 14). *World Bank supports greater access to energy and broadband services in rural Mozambique* [Comunicado de prensa]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/12/14/world-bank-supports-greater-access-to-energy-and-broadband-services-in-rural-mozambique>

World Bank. (2022). *Global Financial Inclusion (Global Findex) Database*. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0039935>

Wu, W. C. & Chang, Y. T. (2019). Income inequality, distributive unfairness, and support for democracy: Evidence from East Asia and Latin America. *Democratization*, 26(8), 1475–1492. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1614787>

Capítulo 2

¿Qué tan equitativo ha sido el uso de servicios públicos digitales?

Resumen.....45

2.1

¿Quiénes son los usuarios de los servicios públicos digitales?.....48

2.2

Brechas en el uso de servicios públicos digitales.....55

2.3

¿Cómo varía la experiencia de diferentes grupos demográficos en la realización de los trámites digitales y presenciales?.....71

Referencias.....101



Resumen

Este capítulo analiza la equidad en el acceso y uso de los servicios públicos digitales, considerando tanto la modalidad de atención —presencial, digital o mixta— como las diferencias en la experiencia entre diversos grupos poblacionales (clasificados por nivel educativo, edad, grupo étnico, lugar de residencia, situación de discapacidad y género). En América Latina y el Caribe, los hallazgos revelan que apenas el 14% de la población completó su último trámite íntegramente en línea, con una duración promedio de 40 minutos. En contraste, el 48% optó por realizar sus trámites de manera presencial, a pesar de que estos demandan en promedio 6 horas. El análisis identifica que ciertos grupos demográficos presentan una mayor inclinación hacia el uso de canales digitales, particularmente las personas con alto nivel educativo, los jóvenes, quienes no tienen discapacidad y los residentes de zonas urbanas. Asimismo, se observa que estos grupos experimentan condiciones diferenciadas durante la gestión de trámites, especialmente en términos de tiempos de desplazamiento, períodos de espera y exposición a la corrupción.

El canal digital ofrece una alternativa prometedora para que la ciudadanía acceda a los servicios públicos, reduciendo tiempos, costos de transporte y la exposición a prácticas corruptas. No obstante, esta promesa puede convertirse en motor de desigualdad si los beneficios de la digitalización solo están al alcance de ciertos grupos poblacionales. Mientras que unos avanzan haciendo unos cuantos clics, otros permanecen rezagados en largas filas, enfrentando pérdidas de tiempo, costos adicionales y, en algunos casos, abusos.

En América Latina y el Caribe, esta preocupación adquiere mayor relevancia debido al avance en digitalización de servicios que ha tenido la región en los últimos años y a las profundas desigualdades que caracterizan a la región, como se presentó en el Capítulo 1. Este capítulo analiza la equidad en el acceso y uso de los servicios públicos digitales desde dos perspectivas complementarias. Primero, analiza el perfil demográfico de los usuarios según la modalidad de interacción con los servicios gubernamentales ya sea presencial, digital o mixta. Segundo, explora cómo diversos grupos poblacionales —clasificados por nivel educativo, edad, etnia, ubicación geográfica (urbano o rural), situación de discapacidad y género— experimentan los trámites gubernamentales. Basado en encuestas representativas realizadas en 11 países de la región (descritas en el Recuadro 2.1), este análisis no solo identifica las desigualdades actuales, sino que también establece una base empírica para los capítulos posteriores, que profundizan en las causas de las brechas identificadas y se proponen medidas para abordarlas.

Un hallazgo central de estos análisis es que hay un uso fuertemente desigual del canal digital entre personas de distintas características demográficas, con ventajas marcadas para personas de altos niveles educativos, jóvenes, de áreas urbanas, no indígenas y sin discapacidades.

Sin embargo, también es cierto que la digitalización puede ser una herramienta potente para expandir el acceso a servicios, incluyendo los que benefician a segmentos vulnerables de la población.

Recuadro 2.1. Encuestas ciudadanas sobre trámites gubernamentales

Entre 2023 y 2024, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración con Gobiernos de once países, realizó encuestas ciudadanas con el objetivo de medir la experiencia de distintos grupos poblacionales con los servicios del Gobierno y su nivel de preparación para la prestación de servicios digitales. En la mayoría de los países, se llevaron a cabo dos tipos de encuestas: 1) una encuesta representativa a nivel nacional y 2) una encuesta a usuarios de los servicios de Gobierno basada en cuotas de grupos demográficos. Estas encuestas representan un esfuerzo innovador al enfatizar la recolección de información sobre variables de interés como sexo, edad, etnia, situación de discapacidad, ubicación urbana/rural y nivel educativo. Se recopilieron datos sobre conectividad, posesión de activos digitales, habilidades digitales, trámites realizados y la experiencia con estos trámites, conocimiento de los servicios públicos digitales y experiencia con trámites sociales específicos. La Tabla R.2.1 presenta los países en los que se recolectó información, así como el tipo de encuesta y el número de observaciones obtenidas. Para obtener información más detallada sobre la recolección, se recomienda revisar el Anexo 1.

Tabla R.2.1. Número de observaciones en las encuestas ciudadanas

País	Encuesta representativa nacional	Encuesta a usuarios de servicios del Gobierno	Fecha de recolección
Brasil	2.000	1.008	Febrero – junio 2024
Chile	1.500	No recolectada	Abril – junio 2024
Colombia	1.474	1.211	Septiembre 2023 – febrero 2024
Guatemala	1.037	1.003	Julio – noviembre 2023
Honduras	1.074	1.029	Diciembre 2023 – abril 2024
Jamaica	2.102	No recolectada	Junio – diciembre 2024
Panamá	1.057	1.021	Diciembre 2023 – abril 2024
Paraguay	1.000	1.000	Noviembre 2023 – mayo 2024
Perú	1.179	1.107	Noviembre 2023 – febrero 2024
Uruguay	1.191	No recolectada	Mayo – julio 2024
Trinidad y Tobago	1.000	1.000	Febrero – junio 2024

Fuente: elaboración de los autores.

Notas: todas las encuestas se realizaron de manera presencial y fueron diseñadas, recolectadas y supervisadas por los autores. En el caso de Uruguay, el BID colaboró con AGESIC para incluir preguntas adicionales en la recolección telefónica habitual de la Encuesta de Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la ciudadanía Digital (CAP). Véanse más detalles sobre la recolección en el Anexo 1.

2.1

¿Quiénes son los usuarios de los servicios públicos digitales?

En América Latina y el Caribe, el uso de los servicios públicos digitales sigue siendo limitado y altamente desigual, concentrándose en grupos demográficos específicos.

Aunque 7 de cada 10 personas han realizado trámites con el Gobierno en el último año, solo el 24 % de las personas afirma haber usado internet para realizar dichos trámites, mientras que el 48 % realizó su último trámite en persona. Adicionalmente, solo el 14 % de la población completó su último trámite exclusivamente de forma digital y un 10 % adicional lo realizó parcialmente en línea⁶.

En América Latina y el Caribe, la proporción de personas que realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses varía de manera significativa, independientemente del canal usado. Chile y Uruguay lideran con un 83 % y 84 % de la población, respectivamente, mientras que Trinidad y Tobago registra la menor tasa, con un 59 %. Con respecto al último trámite realizado, Chile y Uruguay destacan con los mayores porcentajes de ciudadanía que opta por realizar los trámites exclusivamente en línea, con un 31 % y 29 %, respectivamente. En contraste, en Honduras, Trinidad y Tobago, Paraguay, Brasil y Perú, menos del 10 % de las personas realizaron su último trámite de forma digital (véanse Gráfico 2.1 y Tabla 2.1).

6 Denominamos usuarios digitales a aquellas personas que realizaron su último trámite de manera completamente digital.

Gráfico 2.1. Canal utilizado para el último trámite con el Gobierno, por país

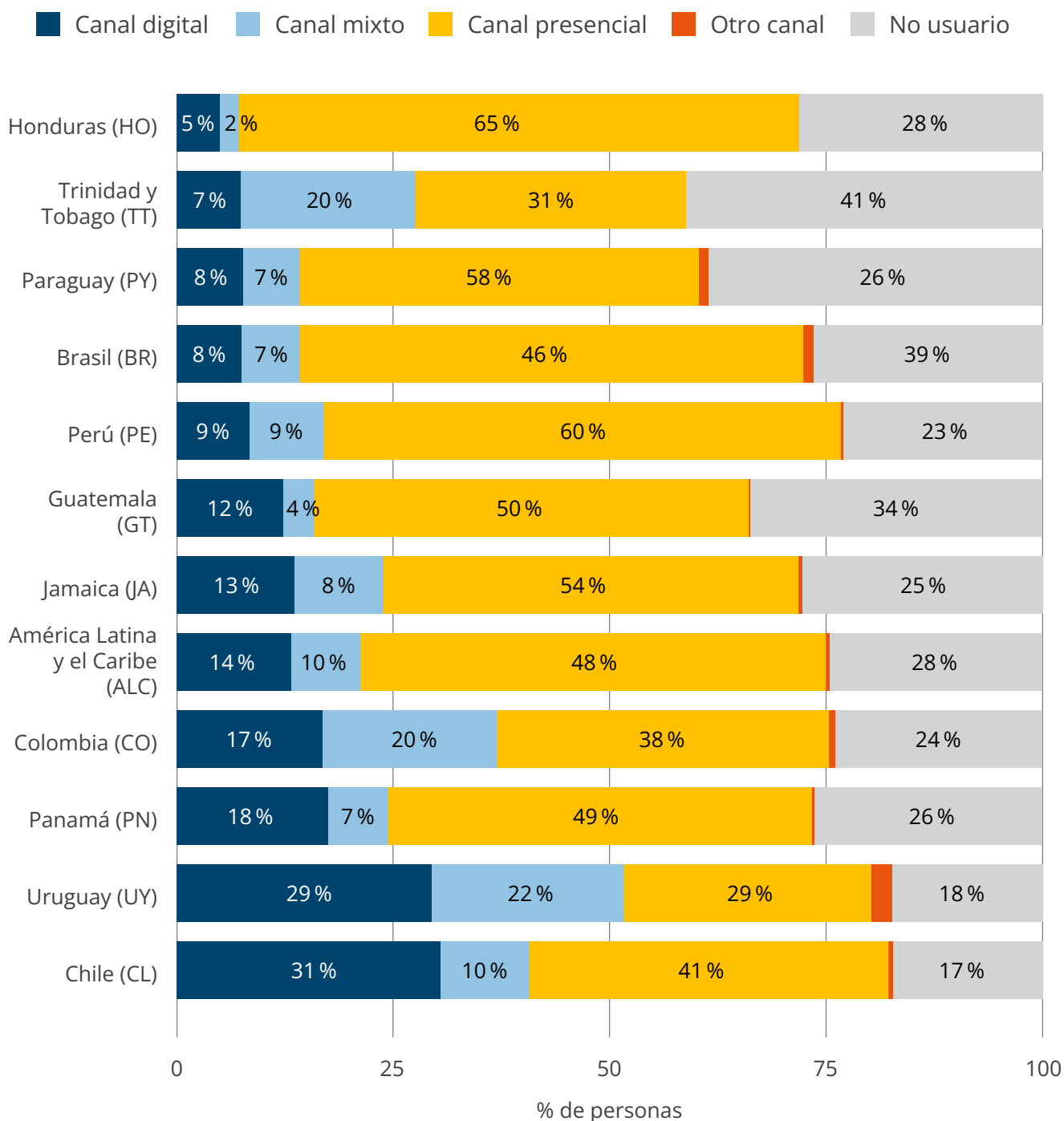


Tabla 2.1. Canal utilizado para el último trámite con el Gobierno, por país

País	Canal digital	Canal mixto	Canal presencial	Otro canal	No usuario
Chile (CL)	31 %	10 %	41 %	1 %	17 %
Uruguay (UY)	29 %	22 %	29 %	2 %	18 %
Panamá (PN)	18 %	7 %	49 %	0 %	26 %
Colombia (CO)	17 %	20 %	38 %	1 %	24 %
América Latina y el Caribe (ALC)	14 %	10 %	48 %	1 %	28 %
Jamaica (JA)	13 %	8 %	54 %	0 %	25 %
Guatemala (GT)	12 %	4 %	50 %	0 %	34 %
Perú (PE)	9 %	9 %	60 %	0 %	23 %
Brasil (BR)	8 %	7 %	46 %	1 %	39 %
Paraguay (PY)	8 %	7 %	58 %	1 %	26 %
Trinidad y Tobago (TT)	7 %	20 %	31 %	0 %	41 %
Honduras (HO)	5 %	2 %	65 %	0 %	28 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c)

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay, los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses. Las etiquetas correspondientes al uso de “otro canal” no se muestran en las barras, ya que representan como máximo el 2 % de los casos, como se puede verificar en la Tabla 2.1.

Un fenómeno interesante es el uso de modelos híbridos, donde los trámites se completan parcialmente en línea y parcialmente de forma presencial. Este patrón es notable en países como Uruguay, Colombia y, Trinidad y Tobago, donde esta modalidad fue frecuentemente usada para completar el último trámite. Esto puede reflejar un enfoque de digitalización en el que estos Gobiernos ponen en línea una parte del trámite, pero requieren que alguna o la mayor parte del proceso se complete en persona. Otros canales alternativos, como el teléfono o visitas domiciliarias, son poco utilizados, representando solo el 1 % de los trámites realizados. El perfil típico de los usuarios de los servicios digitales del Gobierno es diferente al promedio poblacional (véase Tabla 2.2).

Los usuarios de los servicios públicos digitales cuentan con mayores niveles educativos, principalmente con educación terciaria universitaria (22 % frente al 10 % de la población total); son más jóvenes (49 % entre 18 y 34 años, frente al 37 % de la población); con más tendencia a residir en áreas urbanas (81 % frente a 70 %) y no tienen ninguna discapacidad (95 % frente a 89 %).

Tabla 2.2. Distribución demográfica poblacional y de los usuarios digitales de los servicios del Gobierno

Grupo demográfico	Porcentaje de usuarios digitales de servicio del Gobierno	Porcentaje de población total con las características
Nivel educativo		
Primaria o menos	27 %	52 %
Secundaria	38 %	31 %
Terciaria no universitaria	13 %	8 %
Terciaria universitaria	22 %	10 %
Edad		
18-34	49 %	37 %
35-54	37 %	35 %
55+	15 %	28 %
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	95 %	89 %
Con discapacidad	5 %	11 %
Lugar de residencia		
Urbana	81 %	70 %
Rural	19 %	30 %
Sexo		
Hombre	50 %	48 %
Mujer	50 %	52 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c), e información calculada a partir de los datos más recientes del BID: [Datos e Indicadores de América Latina y el Caribe](#) (BID, 2025a), colección de encuestas y censos armonizados.

Notas: los cálculos de los usuarios digitales emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional de cada país por edad, sexo, nivel educativo, y lugar de residencia (urbana o rural). Los datos regionales otorgan el mismo peso a cada país. En cuanto a la autoidentificación étnica, la distribución muestral y poblacional por país se presenta en el Anexo 3.

La brecha entre la población en general y quienes utilizan servicios digitales gubernamentales revela un patrón más amplio de exclusión en la interacción ciudadanía-Gobierno. Este fenómeno es particularmente preocupante porque los grupos que menos utilizan servicios digitales también tienden a tener una interacción más limitada con el Gobierno en general, lo que profundiza las inequidades en el acceso a servicios públicos esenciales. Hay algunas excepciones a este patrón general, en las cuales personas en situaciones de vulnerabilidad efectivamente aprovechan los servicios digitales. Un ejemplo es el caso del bono de orfandad de Perú, descrito en el Recuadro 2.2.

En resumen, si bien la digitalización de los servicios públicos en ALC muestra avances, presenta una adopción desigual que no solo refleja, sino que podría ampliar, las brechas demográficas y socioeconómicas ya existentes.

A continuación, este capítulo examina estas desigualdades en mayor detalle, estableciendo una base para comprender las barreras y oportunidades de la digitalización en la región.

Recuadro 2.2. Ampliación del acceso al bono de orfandad a través de la digitalización en Perú

El Bono del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), también conocido como Asistencia Económica por Orfandad, se implementó en Perú durante la pandemia de COVID-19. El bono estaba dirigido a niños y niñas menores de 18 años que perdieron a uno o ambos padres (INAFIB, 2025a). Al inicio de su implementación, la cantidad de usuarios que solicitaban el bono era menor de la esperada, lo que reflejaba dos retos clave: falta de claridad en la información sobre el Bono INABIF y un proceso de solicitud complejo que requería datos ya disponibles en los registros del Estado.

Para superar estas limitaciones, se decidió mejorar la comunicación y simplificar el proceso de postulación mediante la digitalización, utilizando [Facilita Perú](#), una plataforma integral que centraliza trámites digitales. Facilita Perú es un servicio digital diseñado para agilizar la gestión de trámites y servicios públicos, permitiendo a los usuarios acceder a formularios y consultas para trámites de una sola interacción o como primer paso de un proceso más complejo. Esta plataforma no solo facilita la obtención de datos ya almacenados en el sistema, sino que también permite la validación de identidades y la verificación cruzada de información entre diferentes sistemas gubernamentales. De esta forma, las familias ya no necesitan enviar copias de actas de nacimiento, cédulas de identidad o certificados de defunción, simplificando el proceso de postulación y reduciendo la carga transaccional para las familias.

La cobertura del programa ha incrementado considerablemente, pasando de 18 mil a 80 mil familias beneficiarias (INABIF, 2024). Al cierre del 2024, el bono benefició a un acumulado de 106.008 niños y jóvenes (INAFIB, 2025b), donde el canal digital fue una alternativa importante para acceder al programa.

2.2

Brechas en el uso de servicios públicos digitales

Las brechas en el uso de servicios públicos digitales en ALC son profundas y reflejan desigualdades estructurales preexistentes. Este apartado analiza las principales disparidades según nivel educativo, edad, discapacidad, ubicación geográfica, etnia y género.

Brechas por nivel educativo: la brecha más marcada

Según el Gráfico 2.2, el 29 % de las personas con educación terciaria universitaria completaron su último trámite completamente en línea, en comparación con solo el 7 % de aquellas con educación primaria o menos, una diferencia de 22 puntos porcentuales (pp). Además, el canal presencial sigue siendo la opción predominante para las personas con menor nivel educativo: un 52 % opta por esta modalidad, frente al 35 % de las personas con educación terciaria universitaria. El grado de escolaridad también influye significativamente en el acceso a servicios públicos: mientras que el 34 % de personas con educación primaria o menos y el 24 % con educación secundaria no realizaron trámites gubernamentales en el último año, esta proporción se reduce al 14 % entre quienes tienen educación universitaria y al 17 % con educación terciaria no universitaria.

El nivel educativo es el factor más determinante en el canal de acceso a servicios digitales.

Gráfico 2.2. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por nivel educativo

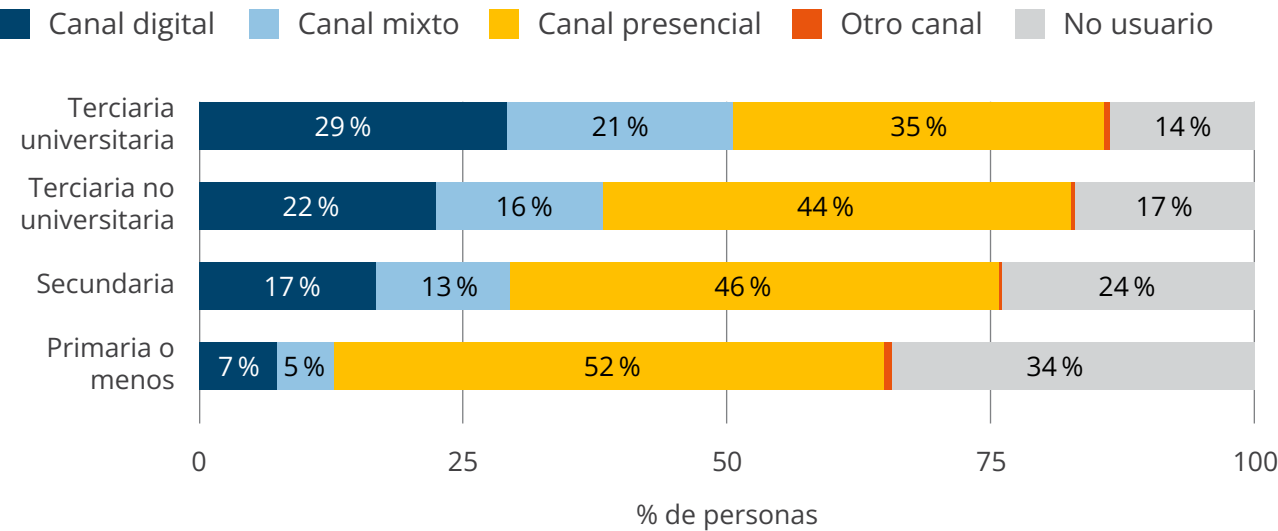


Tabla 2.3. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, según nivel educativo

Canal del último trámite realizado	Primaria o menos	Secundaria	Terciaria no universitaria	Terciaria universitaria
Canal digital	7 %	17 %	22 %	29 %
Canal mixto	5 %	13 %	16 %	21 %
Canal presencial	52 %	46 %	44 %	35 %
Otro canal	1 %	0 %	0 %	0 %
No usuario	34 %	24 %	17 %	14 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses.

La brecha en el uso de los servicios públicos digitales por nivel educativo es una constante en la región, aunque con variaciones significativas entre países. Uruguay muestra el mayor avance en inclusión en este sentido, donde el 23 % de personas con educación primaria o menos realizó su último trámite completamente en línea. Le siguen Chile con 13 % y, Panamá con un 11 %. En los demás países, la adopción digital en este grupo educativo no supera el 10 %, y alcanza sus niveles más bajos en Perú (2 %), Honduras (3 %) y Paraguay (3 %). Sin embargo, cabe resaltar que la brecha de uso del canal digital en el último trámite entre las personas con primaria o menos y quienes cuentan con educación terciaria universitaria es más pronunciada en Chile, donde alcanza 40 pp, seguido por Guatemala con 35 pp y Uruguay con 27 pp.

Gráfico 2.3. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por nivel educativo y país

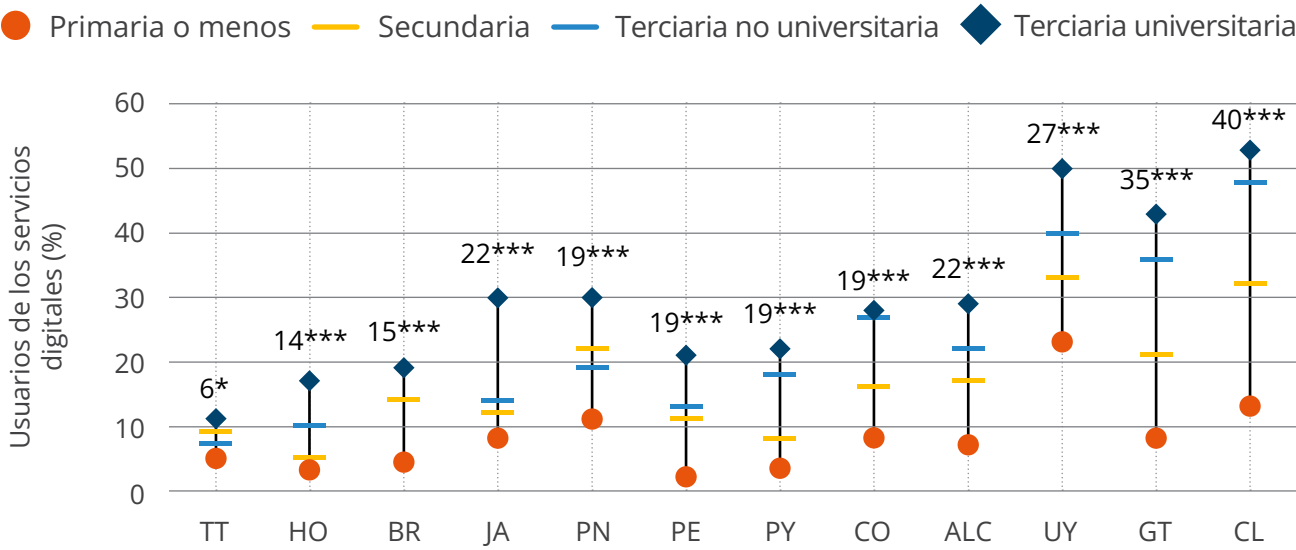


Tabla 2.4. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por nivel educativo y país

País	Primaria o menos	Secundaria	Terciaria no universitaria	Terciaria universitaria
Trinidad y Tobago (TT)	5 %	9 %	7 %	11 %
Honduras (HO)	3 %	5 %	10 %	17 %
Brasil (BR)	5 %	14 %	-	19 %
Jamaica (JA)	8 %	12 %	14 %	30 %
Panamá (PN)	11 %	22 %	19 %	30 %
Perú (PE)	2 %	11 %	13 %	21 %
Paraguay (PY)	3 %	8 %	18 %	22 %
Colombia (CO)	8 %	16 %	27 %	28 %
América Latina y el Caribe (ALC)	7 %	17 %	22 %	29 %
Uruguay (UY)	23 %	32 %	40 %	49 %
Guatemala (GT)	8 %	21 %	36 %	43 %
Chile (CL)	13 %	32 %	48 %	53 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c)
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Para el gráfico se realizó una prueba de diferencia de medias entre las personas con nivel educativo de primaria o menos y aquellas con educación terciaria universitaria (***) $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$).

Brechas generacionales

Como se muestra en el Gráfico 2.4, solo el 7 % de las personas mayores de 55 años completaron su último trámite de manera enteramente digital, en contraste con el 18 % de las personas de entre 18 y 34 años, lo que representa una brecha generacional de 11 pp. Además, las personas mayores también hacen menor uso de los trámites híbridos (parcialmente digitales y presenciales): mientras que el 13 % de las personas jóvenes optaron por esta modalidad, solo el 5 % de las personas mayores de 55 años la utilizaron. De otro lado, en cuanto al canal presencial, las diferencias son menores: el 45 % de los jóvenes completaron su último trámite de manera presencial, frente al 51 % de las personas mayores.

La edad es la segunda brecha más grande en el uso de servicios públicos digitales.

Cabe destacar que las personas mayores de 55 años interactúan menos con los servicios gubernamentales en general: el 36 % no realizó trámites con el Gobierno en los últimos 12 meses, comparado con solo el 24 % de las personas de entre 18 y 34 años. Esta diferencia podría explicarse en parte porque los grupos más jóvenes realizan trámites con mayor frecuencia en nombre de un tercero (25 % en el grupo de 18 a 34 años y 26 % en el de 35 a 54 años, frente al 13 % en el grupo de 55 años o más). Además, el propósito de estos trámites varía según la edad: mientras que las personas entre 18 y 54 años suelen realizarlos en beneficio de menores de edad, quienes tienen 55 años o más los hacen con mayor frecuencia para otros adultos mayores.

Gráfico 2.4. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por grupo de edad

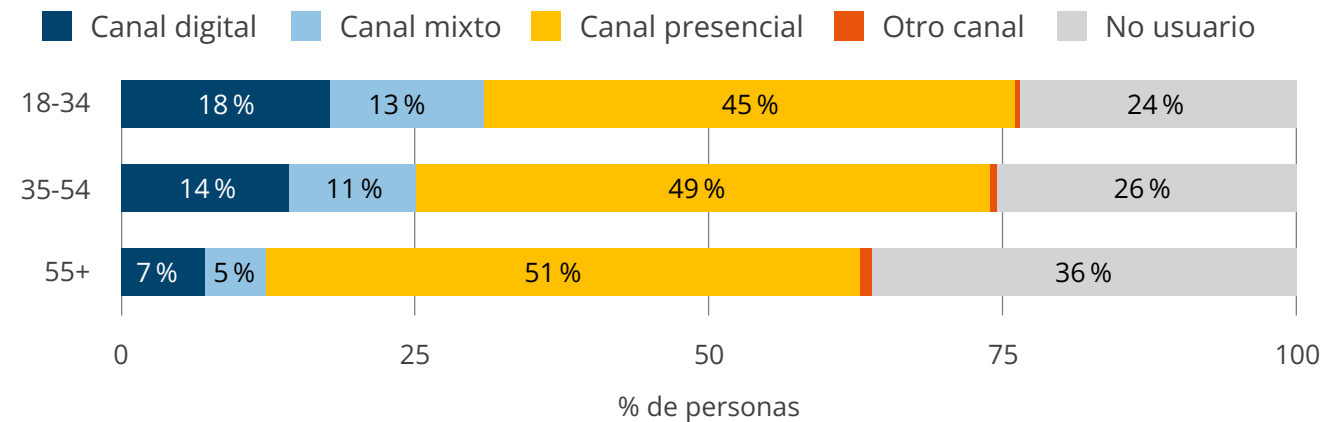


Tabla 2.5. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por grupo de edad

Canal del último trámite realizado	18-34	35-54	55+
Canal digital	18 %	14 %	7 %
Canal mixto	13 %	11 %	5 %
Canal presencial	45 %	49 %	51 %
Otro canal	0 %	1 %	1 %
No usuario	24 %	26 %	36 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses.

En todos los países analizados, la brecha generacional en el uso de los servicios públicos digitales es evidente. Chile presenta la disparidad más pronunciada: un 43 % de los jóvenes utilizan estos servicios y solo el 12 % de las personas mayores de 55 años los usan; esto representa una diferencia de 31 pp (estadísticamente significativa). No obstante, cabe destacar que en Chile el uso del canal digital en jóvenes y personas mayores es el más alto cuando se compara con los demás países analizados (excepto Uruguay). Otros países, como Panamá (15 pp), Jamaica (14 pp) y Perú (13 pp) también muestran desigualdades significativas, aunque menos pronunciadas. En el extremo opuesto se encuentra Uruguay, que presenta un uso del canal digital estadísticamente igual entre los distintos grupos etarios, aunque se observa un uso levemente más alto entre las personas mayores de 55. Con brechas estadísticamente significativas, le siguen Paraguay (5 pp), Honduras (6 pp) y Brasil (7 pp) que presentan las menores brechas a favor de los más jóvenes.

Gráfico 2.5. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por grupo de edad

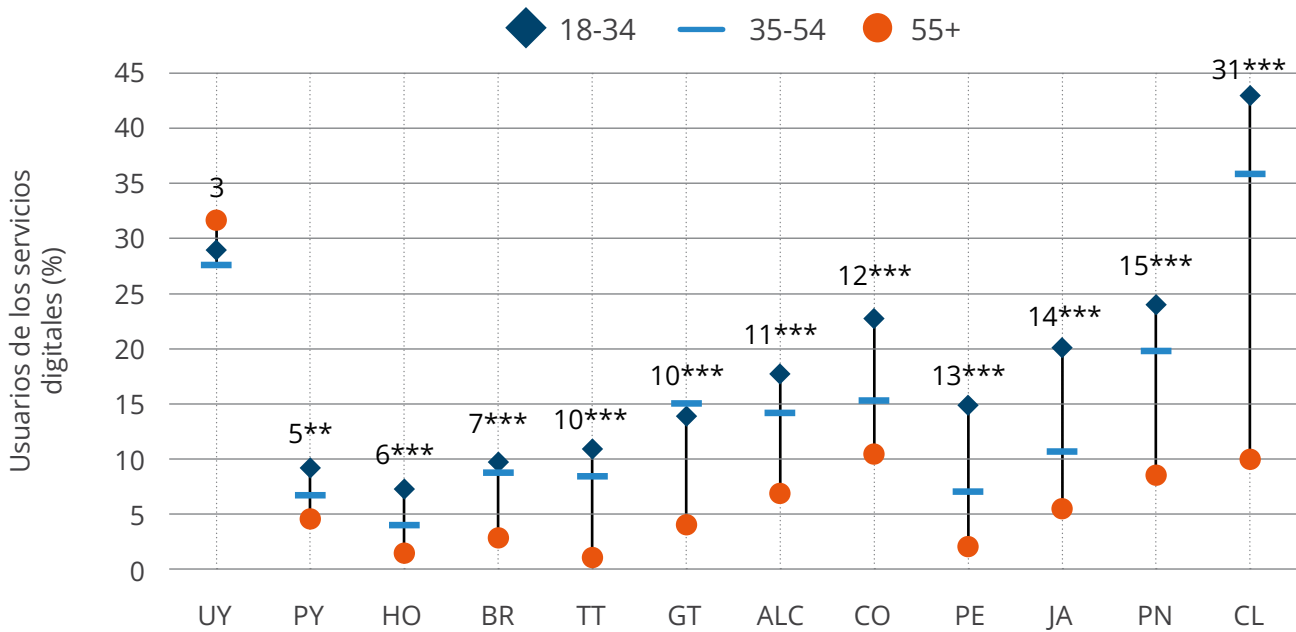


Tabla 2.6. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por grupo de edad

País	18-34	35-54	55+
Uruguay (UY)	29 %	28 %	31 %
Paraguay (PY)	9 %	7 %	5 %
Honduras (HO)	8 %	4 %	2 %
Brasil (BR)	10 %	9 %	3 %
Trinidad y Tobago (TT)	11 %	9 %	2 %
Guatemala (GT)	14 %	15 %	4 %
América Latina y el Caribe (ALC)	18 %	14 %	7 %
Colombia (CO)	23 %	15 %	11 %
Perú (PE)	15 %	7 %	2 %
Jamaica (JA)	20 %	11 %	6 %
Panamá (PN)	24 %	20 %	9 %
Chile (CL)	43 %	36 %	12 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Para el gráfico se realizó una prueba de diferencia de medias entre las personas de 18-34 años y aquellas con más de 55 años (***) $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$.

Brechas por situación de discapacidad

Las personas con discapacidad enfrentan la tercera brecha más grande en el acceso a los servicios digitales y dependen más de los canales presenciales. Solo el 6 % de ellas completaron trámites exclusivamente digitales, frente al 15 % de quienes no tienen discapacidad, una diferencia de 9 pp. En el uso combinado de canales presenciales y digitales, la brecha es similar (6 % vs. 11 %). Además, el 59 % de las personas con discapacidad optaron por el canal presencial, comparado con el 47 % de quienes no tienen discapacidad, una diferencia de 12 pp. Aunque ambos grupos tienen tasas similares de interacción con el Gobierno: el 72 % realizaron trámites en los últimos 12 meses.

Gráfico 2.6. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por situación de discapacidad

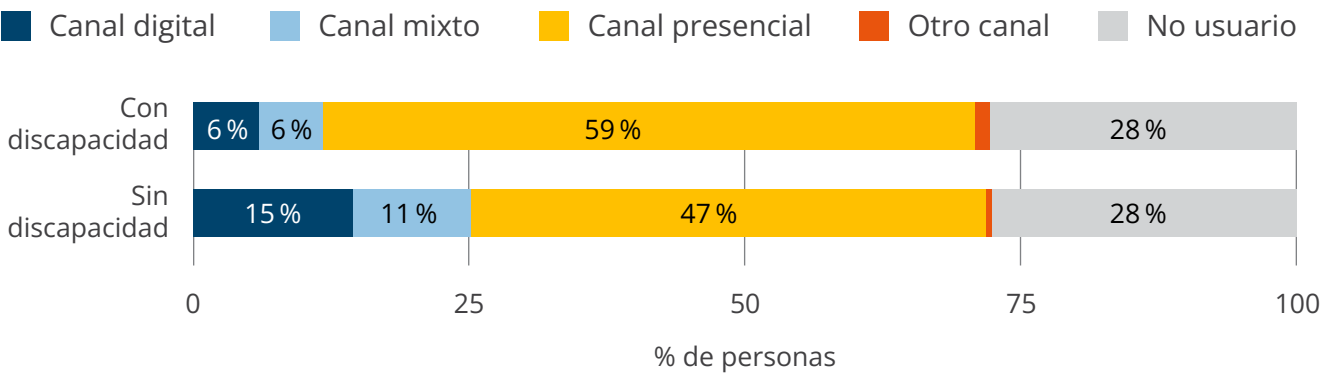


Tabla 2.7. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por situación de discapacidad

Canal del último trámite realizado	Sin discapacidad	Con discapacidad
Canal digital	15 %	6 %
Canal mixto	11 %	6 %
Canal presencial	47 %	59 %
Otro canal	1 %	1 %
No usuario	28 %	28 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses.

Entre las personas con discapacidad, quienes enfrentan mayores dificultades para comunicarse en su lenguaje habitual —es decir, con problemas para entender o hacerse entender— presentan la menor adopción de servicios digitales. En este grupo, apenas el 0,4 % realizó su último trámite de manera completamente digital. Sin embargo, este grupo tiene un uso relativamente alto de la modalidad híbrida (8 %), similar al de personas con dificultades visuales y superior al de quienes enfrentan problemas auditivos, de movilidad o autocuidado (1-3 %). Las brechas en el acceso digital varían significativamente entre países: Chile (20 pp), Panamá (13 pp), Colombia (11 pp) y Uruguay (9 pp) presentan las diferencias más amplias, aunque solo son estadísticamente significativas en los tres primeros. Cabe notar que a pesar de las amplias brechas, Uruguay y Chile son los que muestran los niveles más altos de uso del canal digital en el último trámite, tanto para personas con discapacidad como para personas sin discapacidad. Por otra parte, Honduras y Trinidad y Tobago presentan brechas pequeñas pero estadísticamente significativas (1 y 4 pp, respectivamente), mientras que Paraguay no presenta diferencia alguna en el uso de canales digitales (véase Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por situación de discapacidad

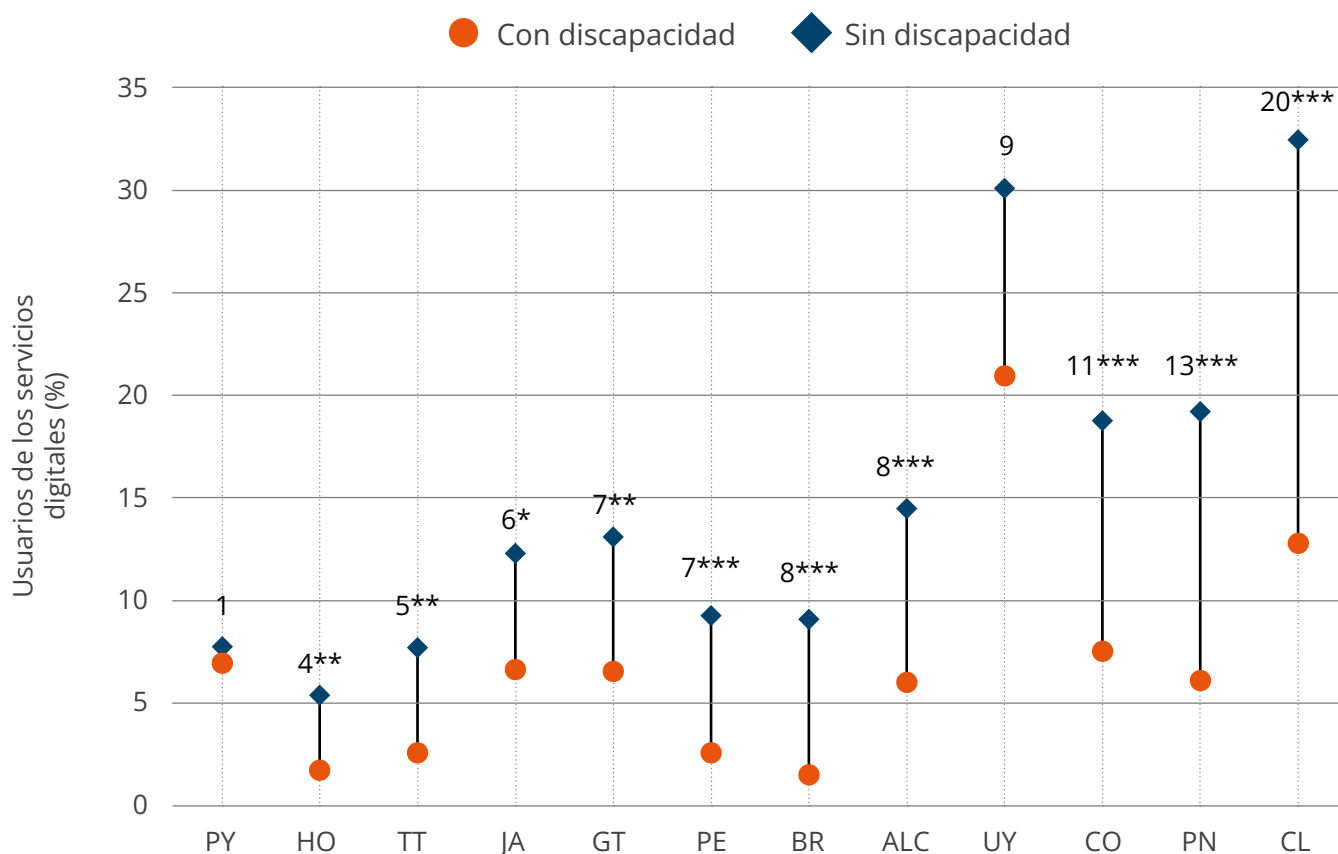


Tabla 2.8. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por situación de discapacidad

País	Sin discapacidad	Con discapacidad
Paraguay (PY)	8 %	7 %
Honduras (HO)	5 %	2 %
Trinidad y Tobago (TT)	8 %	3 %
Jamaica (JA)	12 %	7 %
Guatemala (GT)	13 %	7 %
Perú (PE)	9 %	3 %
Brasil (BR)	9 %	2 %
América Latina y el Caribe (ALC)	15 %	6 %
Uruguay (UY)	30 %	21 %
Colombia (CO)	19 %	8 %
Panamá (PN)	19 %	6 %
Chile (CL)	32 %	13 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Para el gráfico se realizó una prueba de diferencia de medias entre las personas sin discapacidad y aquellas con discapacidad (*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10).

Brechas por lugar de residencia

La cuarta brecha más pronunciada en el uso de servicios públicos digitales en ALC se da entre la población rural y la urbana. Solo el 8 % de la población rural completó su último trámite exclusivamente en línea, frente al 15 % de los que residen en áreas urbanas, una diferencia de 7 pp. Las modalidades híbrida y presencial muestran diferencias menores: el 8 % de las personas rurales usaron un canal híbrido y el 51 % optó por el presencial, frente al 10 % y 47 % en zonas urbanas. Además, en general, las personas en áreas rurales realizaron menos trámites con el gobierno, con el 68 % completando alguno en el último año, comparado con el 73 % en zonas urbanas (véase Gráfico 2.8).

Gráfico 2.8. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por lugar de residencia

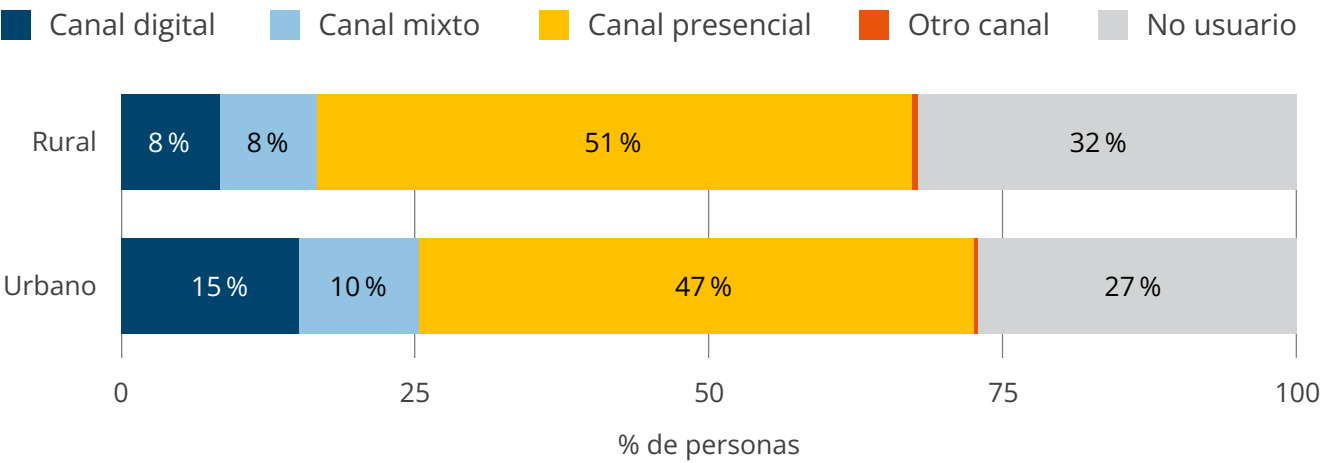


Tabla 2.9. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por lugar de residencia

Canal del último trámite realizado	Urbano	Rural
Canal digital	15 %	8 %
Canal mixto	10 %	8 %
Canal presencial	47 %	51 %
Otro canal	0 %	0 %
No usuario	27 %	32 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses.

El rezago de uso del canal digital en áreas rurales, comparado con áreas urbanas, es una constante en la región. Según el Gráfico 2.9, todos los países analizados muestran brechas que van de 6 a 8 pp a favor de las zonas urbanas. Colombia tiene la mayor diferencia (8 pp), seguida de Panamá (7 pp), Brasil (6 pp) y Perú (6 pp). Por su parte, Honduras, Trinidad y Tobago, Guatemala y Chile no presentan diferencias estadísticamente significativas entre áreas urbanas y rurales.

Gráfico 2.9. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por lugar de residencia

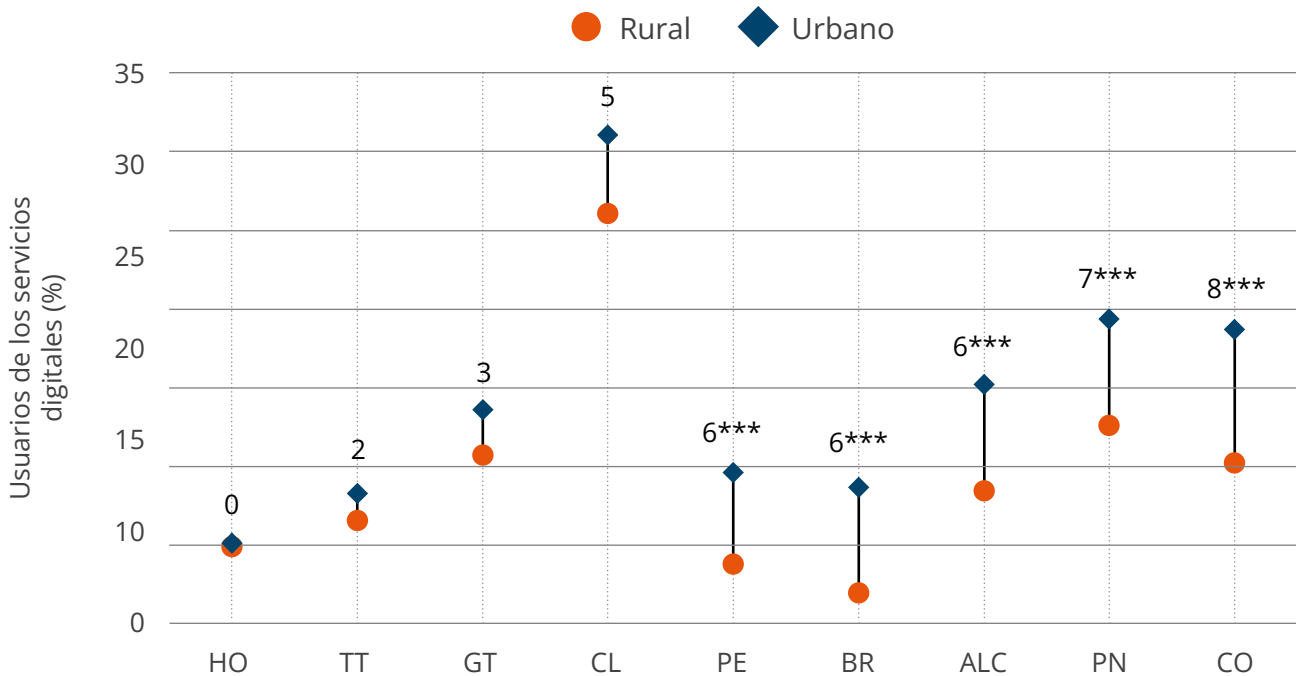


Tabla 2.10. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por lugar de residencia

País	Urbano	Rural
Honduras (HO)	5 %	5 %
Trinidad y Tobago (TT)	8 %	7 %
Guatemala (GT)	14 %	11 %
Chile (CL)	31 %	26 %
Perú (PE)	10 %	4 %
Brasil (BR)	9 %	2 %
América Latina y el Caribe (ALC)	15 %	8 %
Panamá (PN)	19 %	13 %
Colombia (CO)	19 %	10 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno, considerando como no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses. Para el gráfico se realizó una prueba de diferencia de medias entre las personas que residen en zonas urbanas y aquellas que residen en zonas rurales (***) $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$.

Brechas por autoidentificación étnica

La quinta brecha en la región se observa entre los grupos étnicos. Solo el 10 % de las personas de pueblos indígenas y el 11 % de las personas afrodescendientes hicieron su último trámite completamente en línea, marcando una diferencia de 5 y 8 pp, respectivamente, en comparación con quienes no se identifican ni como indígenas ni como afrodescendientes. En el uso del canal híbrido, las personas afrodescendientes y de pueblos indígenas muestran niveles similares (7 %), mientras que las personas de que no se identifican ni como indígenas ni como afrodescendientes presentan una adopción mayor (entre 9 % y 11 %). La preferencia por canales presenciales es levemente mayor entre personas indígenas (53 %) y las personas afrodescendientes (50 %), comparados con quienes no se identifican con ninguno de estos dos grupos (51 % y 46 %, respectivamente). Cabe anotar que la proporción de personas que no realizaron trámites gubernamentales en el último año es ligeramente similar entre los tres grupos, oscilando entre 24 % y 31 %.

Gráfico 2.10. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por autoidentificación étnica

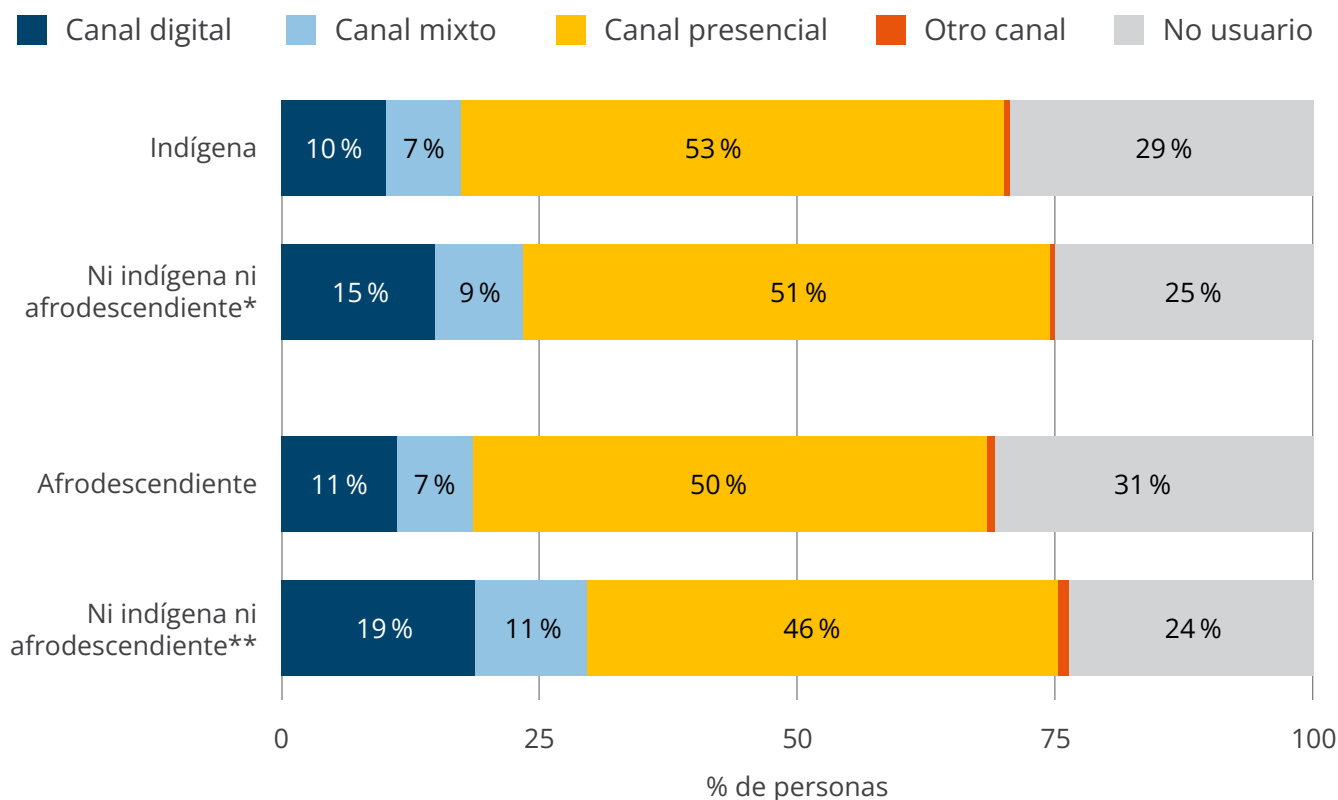


Tabla 2.11. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por autoidentificación étnica

Canal del último trámite realizado	Indígena	Ni indígena ni afrodescendiente*	Afrodescendiente	Ni indígena ni afrodescendiente**
Canal digital	10 %	15 %	11 %	19 %
Canal mixto	7 %	9 %	7 %	11 %
Canal presencial	53 %	51 %	50 %	46 %
Otro canal	1 %	0 %	1 %	1 %
No usuario	29 %	25 %	31 %	24 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en la desagregación por autoidentificación étnica (véase Anexo 1). Por el reducido número de observaciones, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Las diferencias en el acceso a servicios públicos digitales entre grupos étnicos varían según el contexto nacional. Colombia presenta la mayor brecha, con la población sin identificación étnica, que utiliza el canal digital 12 pp más que la población indígena y afrodescendiente. En Guatemala, esta brecha es de 8 pp respecto a la población indígena. Paraguay muestra una brecha de 6 pp que desfavorece a la población indígena, mientras que en Chile no hay diferencias entre la población sin identificación étnica y la indígena, pero sí una brecha de 5 pp respecto a la afrodescendiente. En Perú, la brecha es uniforme, de 4 pp para indígenas y afrodescendientes. En el resto de los países analizados, las diferencias no superan los 2 pp.

Gráfico 2.11. Personas que usaron exclusivamente el canal digital, por autoidentificación étnica

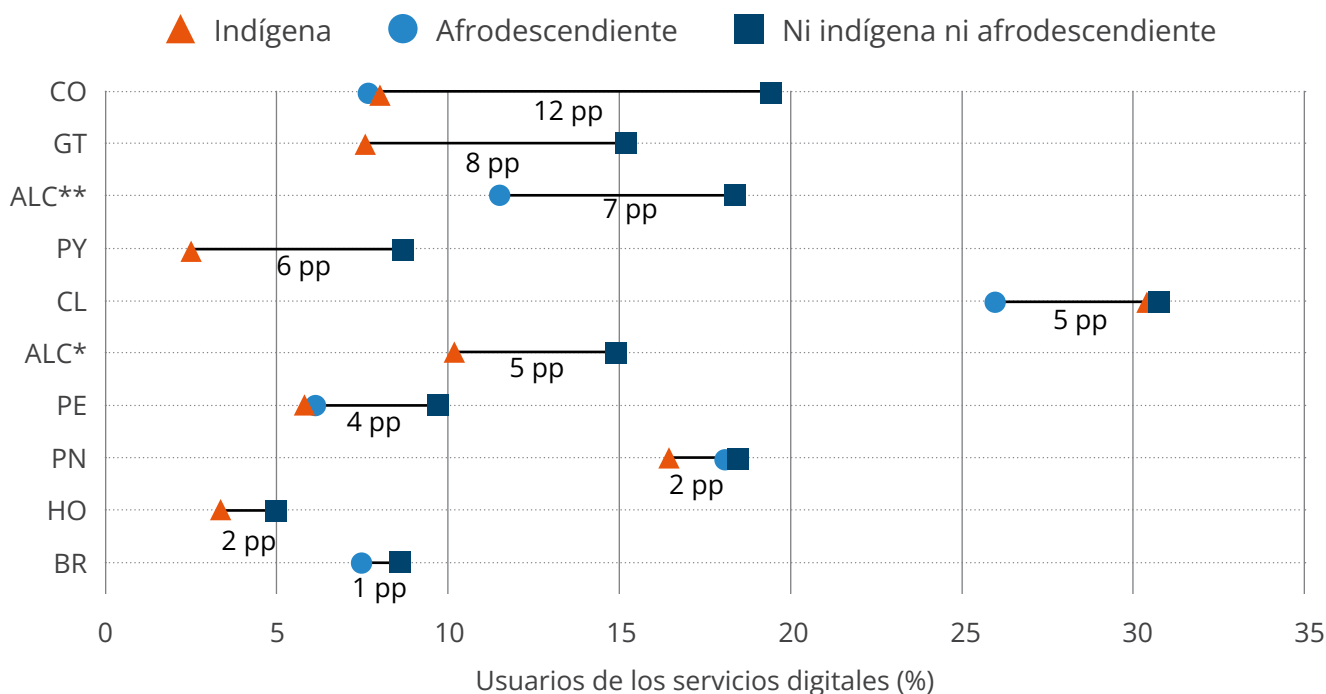


Tabla 2.12. Personas que usaron exclusivamente el canal digital, por autoidentificación étnica

País	Indígena	Afrodescendiente	Ni indígena ni afrodescendiente
Colombia (CO)	8 %	8 %	19 %
América Latina y el Caribe (ALC)**	-	11 %	19 %
Guatemala (GT)	8 %	-	15 %
Paraguay (PY)	3 %	-	9 %
Chile (CL)	31 %	26 %	31 %
América Latina y el Caribe (ALC)*	10 %	-	15 %
Perú (PE)	6 %	6 %	10 %
Panamá (PN)	16 %	18 %	18 %
Honduras (HO)	3 %	-	5 %
Brasil (BR)	-	7 %	9 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).

Notas: los cálculos emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, en Brasil no se calcula la proporción para la población indígena. En Guatemala, Honduras y Paraguay no se calcula la proporción para la población afrodescendiente. Para el promedio regional también se tienen en cuenta estas exclusiones: la primera(*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Brechas por sexo

La sexta y menor brecha en la región está relacionada con el sexo, donde las mujeres reportaron un uso similar de los trámites públicos digitales en comparación con los hombres. El 14 % de los hombres completaron su último trámite en línea frente al 13 % de las mujeres, una diferencia de 1 pp, aunque estadísticamente no significativa. Esta brecha se iguala en el uso del canal híbrido: utilizado por el 10 % en ambos casos. En cuanto al canal presencial, las mujeres registraron un uso 2 pp mayor, lo que contribuye a que también sean quienes realizaron más trámites con el gobierno en los últimos 12 meses (73 % frente a 71 %). Esto podría deberse, al menos en parte, a que un 30 % de ellas declaró haber realizado trámites en beneficio de otra persona, en contraste con el 22 % de los hombres.

Gráfico 2.12. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por sexo

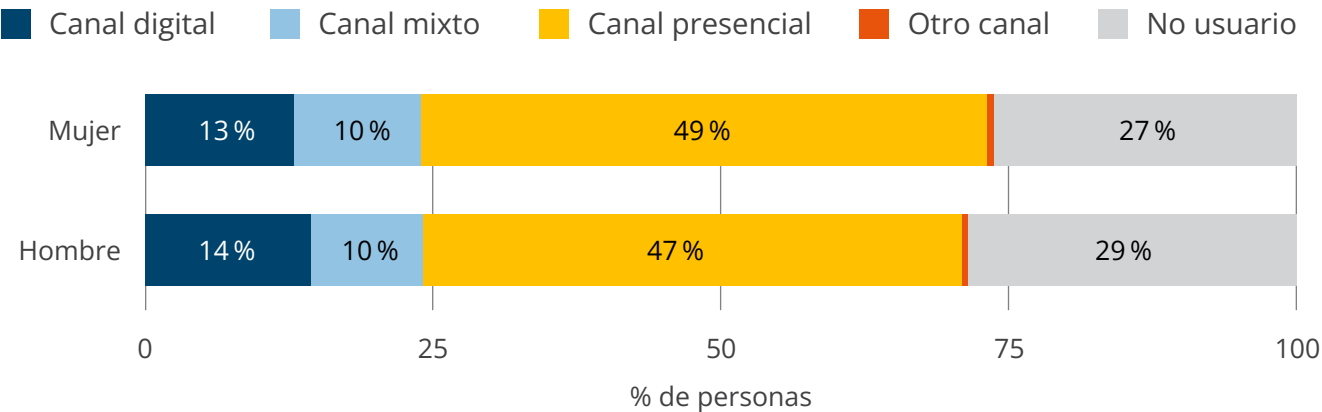


Tabla 2.13. Canal usado en el último trámite con el Gobierno, por sexo

Canal del último trámite realizado	Hombre	Mujer
Canal digital	14 %	13 %
Canal mixto	10 %	10 %
Canal presencial	47 %	49 %
Otro canal	1 %	1 %
No usuario	29 %	27 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Se consideran no usuarios a quienes no realizaron trámites gubernamentales en los últimos 12 meses.

La brecha de género en el uso de servicios públicos digitales varía entre países de la región. En Chile, el 34 % de los hombres completó su último trámite de manera completamente digital, en contraste con el 27 % de las mujeres, una diferencia estadísticamente significativa de 8 pp. Guatemala y Perú presentan brechas similares, de 7 y 6 pp respectivamente. Por el contrario, en Honduras, Brasil, Paraguay, Uruguay y Panamá, no se observan diferencias significativas por género. Destacan Jamaica y Trinidad y Tobago donde la tendencia se invierte, 4 y 3 pp más mujeres que hombres completaron trámites digitales, respectivamente (véase Gráfico 2.13).

Gráfico 2.13. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por sexo

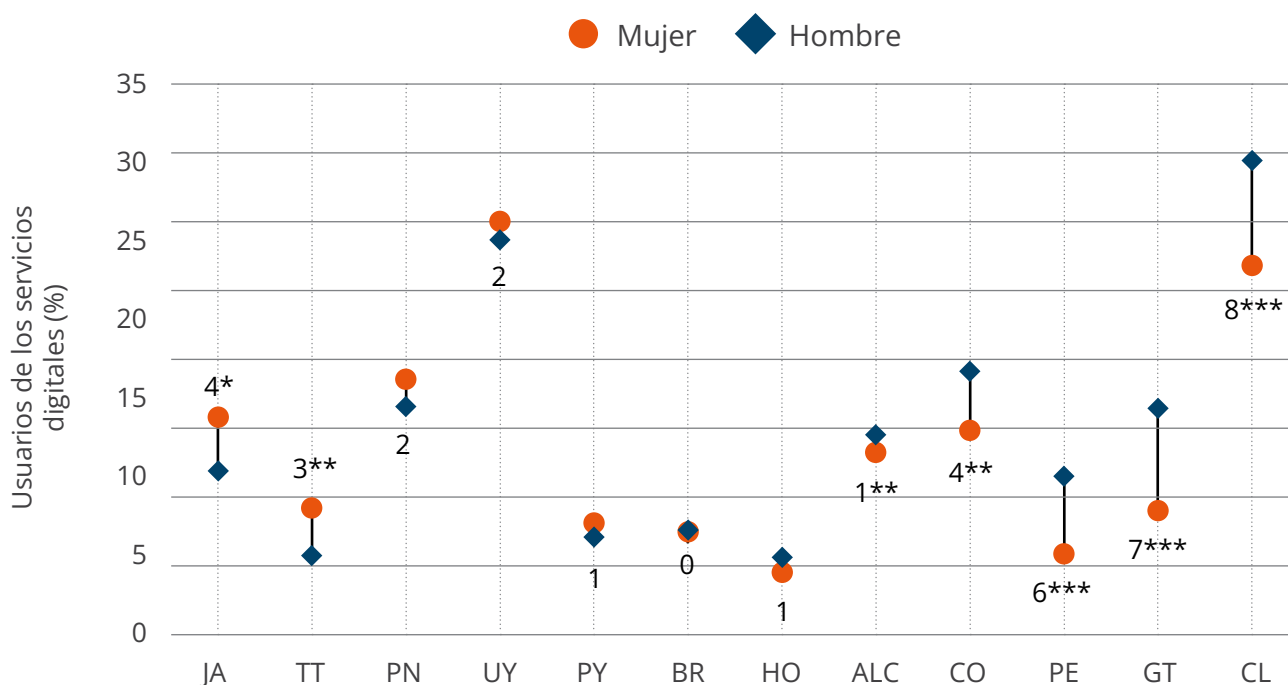


Tabla 2.14. Personas que utilizaron exclusivamente el canal digital para realizar el último trámite, por sexo

País	Mujer	Hombre
Jamaica (JA)	15 %	12 %
Trinidad y Tobago (TT)	9 %	6 %
Panamá (PN)	19 %	17 %
Uruguay (UY)	30 %	28 %
Paraguay (PY)	8 %	7 %
Brasil (BR)	8 %	8 %
Honduras (HO)	5 %	6 %
América Latina y el Caribe (ALC)	13 %	14 %
Colombia (CO)	15 %	19 %
Perú (PE)	6 %	11 %
Guatemala (GT)	9 %	16 %
Chile (CL)	27 %	34 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Para el gráfico se realizó una prueba de diferencia de medias entre mujeres y hombres (** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$).

2.3

¿Cómo varía la experiencia de diferentes grupos demográficos en la realización de los trámites digitales y presenciales?

Una de las principales razones por las que los Gobiernos buscan mejorar los trámites es ofrecer a la ciudadanía una mejor experiencia. Esto no solo implica diversificar los canales de atención —para que cada persona encuentre una opción que se ajuste a sus necesidades—, sino también reducir las barreras que hacen que un trámite sea lento, difícil o frustrante. La experiencia ciudadana al hacer un trámite se puede entender a partir de varios factores.

Uno de ellos son los costos transaccionales, como la cantidad de veces que alguien debe ir a una oficina, el tiempo que pasa esperando o el que tarda en llegar al lugar. A esto se suman los costos psicológicos, que tienen que ver con el esfuerzo mental que requiere entender cómo hacer el trámite, especialmente si el proceso no es claro o si la atención es deficiente. Finalmente, está el factor de la exposición a la corrupción, que no solo genera costos adicionales, sino que también profundiza las desigualdades en el acceso a los servicios.

Con estos elementos en mente, esta sección explora cómo varía la experiencia ciudadana en trámites digitales y presenciales, y cómo estas diferencias afectan a distintos grupos de la población.

Tiempos de tramitación

En promedio, realizar un trámite en la región toma alrededor de 4,9 horas, lo que evidencia el significativo esfuerzo de tiempo que debe hacer la ciudadanía. Aunque este sigue siendo un costo considerable, representa una mejora frente a años anteriores: según Roseth et al. (2018), con base en datos del Latinobarómetro 2017, el tiempo promedio era de 5,4 horas. Esta reducción de media hora podría reflejar los esfuerzos realizados por los Gobiernos de la región para mejorar la experiencia ciudadana, tanto a través de la digitalización de servicios como mediante una mejora en la atención presencial.

Aun así, el tiempo que toma hacer un trámite varía considerablemente entre países. Uruguay y Chile son los que tienen los tiempos más bajos, con 1,5 y 2,9 horas en promedio, respectivamente. En cambio, los países donde las personas suelen destinar más tiempo a realizar trámites son Panamá (6,4 horas), Honduras (6,1 horas) y Colombia y Jamaica (ambos con 6 horas). Estas diferencias entre países se pueden atribuir, en parte, al nivel de uso de los canales presenciales y digitales, así como a los tiempos de espera y de traslado asociados a los trámites presenciales.

Gráfico 2.14. Tiempo promedio para la realización de trámites, por país

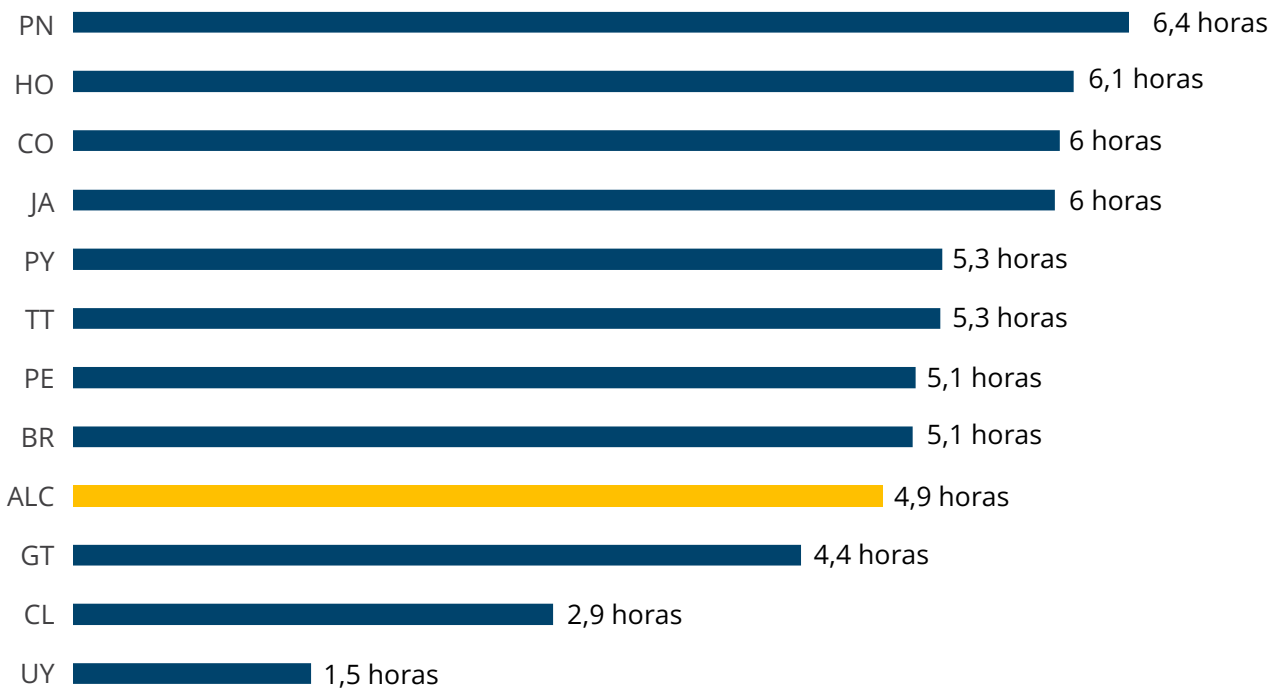


Tabla 2.15. Tiempo promedio para la realización de trámites, por país

País	Tiempo Promedio
Panamá (PN)	6,4 horas
Honduras (HO)	6,1 horas
Colombia (CO)	6,0 horas
Jamaica (JA)	6,0 horas
Paraguay (PY)	5,3 horas
Trinidad y Tobago (TT)	5,3 horas
Perú (PE)	5,1 horas
Brasil (BR)	5,1 horas
América Latina y el Caribe (ALC)	4,9 horas
Guatemala (GT)	4,4 horas
Chile (CL)	2,9 horas
Uruguay (UY)	1,5 horas

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024 (BID, 2025b).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

En la región, los trámites presenciales toman hasta nueve veces más tiempo que los trámites digitales.

Mientras que un trámite digital requiere en promedio 39,8 minutos, completar un trámite presencial demanda 6 horas. Este tiempo tiene en cuenta un promedio de 2 visitas a las oficinas gubernamentales: el 51 % de los trámites presenciales se resuelve en una sola visita, el 29 % requiere dos visitas y el 21 % necesita tres o más. Cada visita presencial implica dos grandes inversiones de tiempo: i) transporte: en promedio, toma 1 hora y 35 minutos de ida y vuelta. Este tiempo varía considerablemente: el 40 % de la ciudadanía invierte menos de 30 minutos, el 26 % entre 30 y 59 minutos, el 19 % entre una y una hora y media, y el 15 % más de hora y media; ii) fila y resolución: el tiempo promedio en la oficina es de 1 hora y 21 minutos. El 25 % de la ciudadanía espera menos de 29 minutos, el 22 % entre 30 y 59 minutos, el 19 % entre una y una hora y media, y el 34 % más de hora y media (véase Gráfico 2.15).

Gráfico 2.15. Tiempo promedio para la realización de trámites

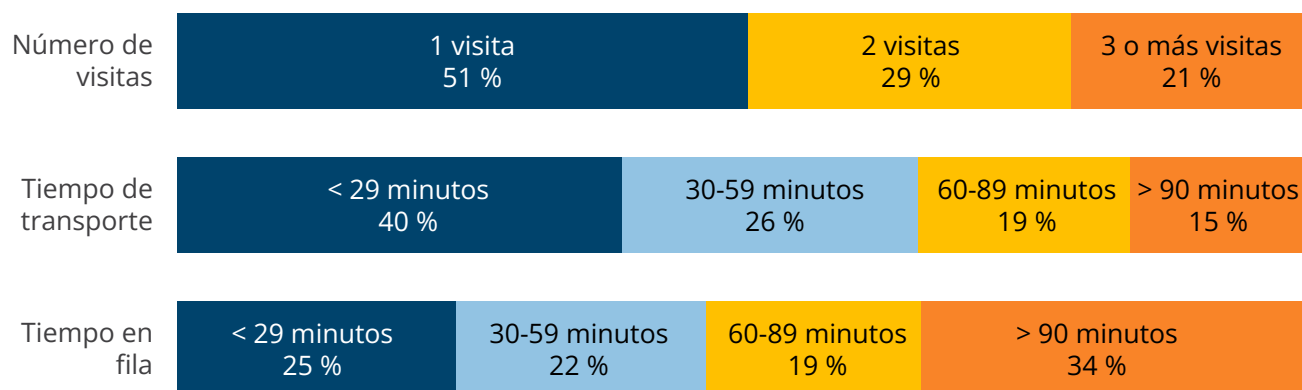


Tabla 2.16. Tiempo promedio para la realización de trámites

Categoría	Porcentaje de personas
Número de visitas	
1 visita	51 %
2 visitas	29 %
3 o más visitas	21 %
Tiempo de transporte	
Menos de 29 minutos	40 %
30 a 59 minutos	26 %
60 a 89 minutos	19 %
Más de 90 minutos	15 %
Tiempo en fila	
Menos de 29 minutos	25 %
30 a 59 minutos	22 %
60 a 89 minutos	19 %
Más de 90 minutos	34 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025b).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

La diferencia en el tiempo requerido para completar trámites presenciales y digitales es consistente en toda la región, incluso en países donde los trámites presenciales son relativamente más ágiles, como Uruguay y Chile. En Uruguay, por ejemplo, un trámite digital toma 10,1 veces menos tiempo que uno presencial (19,9 minutos frente a 3,4 horas), mientras que en Chile los trámites digitales son 11,2 veces más rápidos (23,1 minutos frente a 4,3 horas). Estos dos países registran además los menores tiempos para la realización de trámites presenciales. En el resto de los países, la relación varía entre 6,1 veces menos tiempo en Honduras y 11,1 veces menos en Perú (véase Gráfico 2.16).

Gráfico 2.16. Tiempo promedio para la realización de trámites, por país⁷

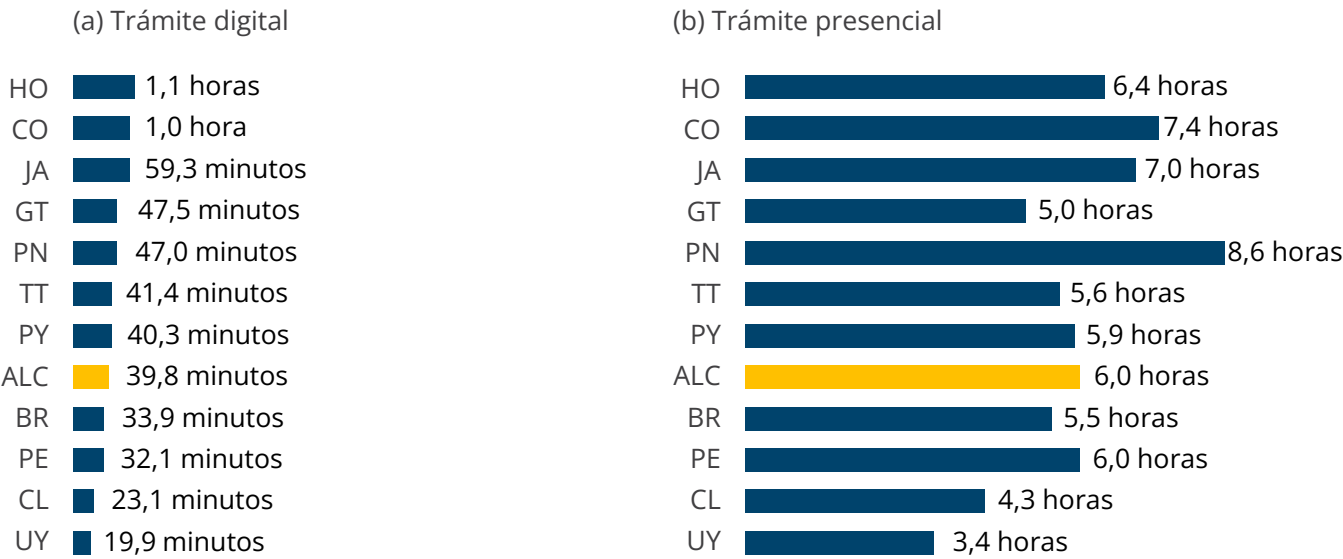


Tabla 2.17. Tiempo promedio para la realización de trámites, por país

País	Digital	Presencial
Honduras (HO)	1,1 horas	6,4 horas
Colombia (CO)	1,0 hora	7,4 horas
Jamaica (JA)	59,3 minutos	7,0 horas
Guatemala (GT)	47,5 minutos	5,0 horas
Panamá (PN)	47,0 minutos	8,6 horas
Trinidad y Tobago (TT)	41,4 minutos	5,6 horas
Paraguay (PY)	40,3 minutos	5,9 horas
América Latina y el Caribe (ALC)	39,8 minutos	6,0 horas
Brasil (BR)	33,9 minutos	5,5 horas
Perú (PE)	32,1 minutos	6,0 horas
Chile (CL)	23,1 minutos	4,3 horas
Uruguay (UY)	19,9 minutos	3,4 horas

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025b).

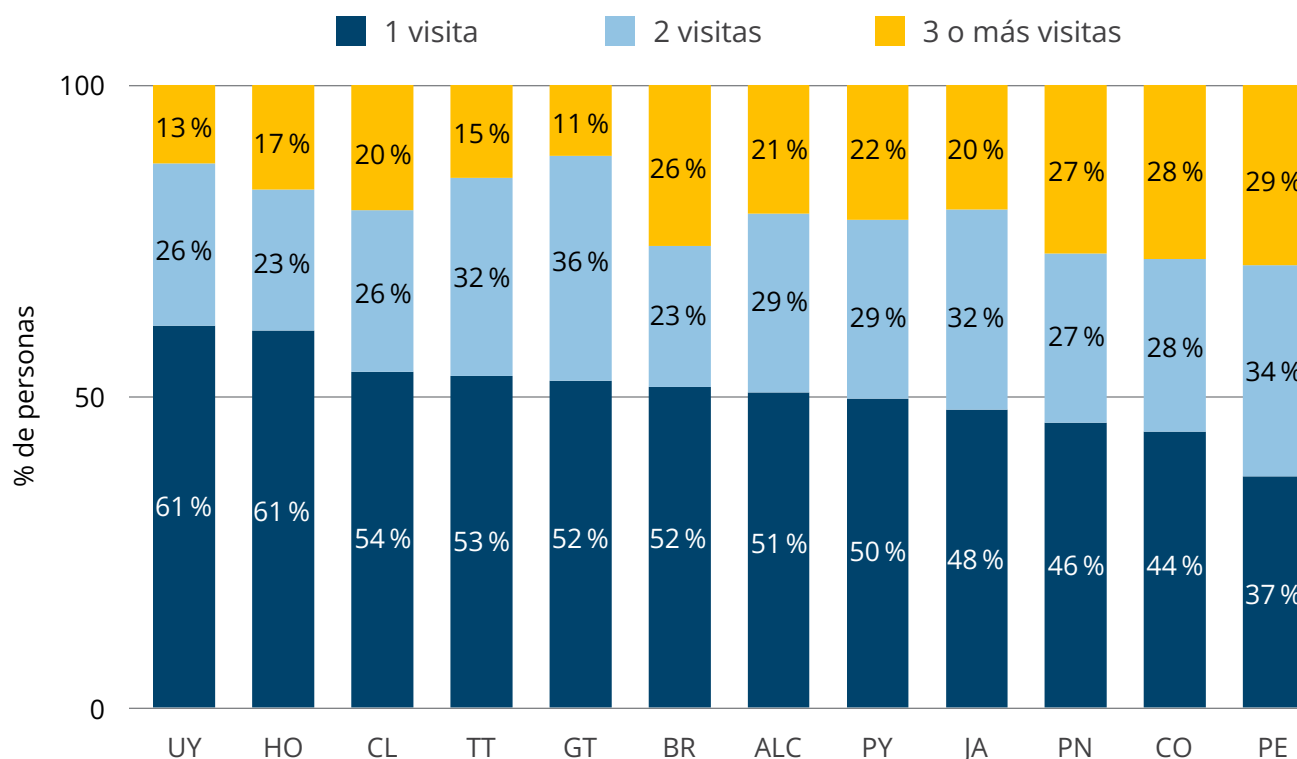
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

7 Las cifras correspondientes a Brasil difieren de las presentadas en Bergues y Lafuente (2025) por los siguientes motivos: (a) en el presente documento, las estadísticas se calculan utilizando ponderaciones regionales, tal como se indica en las notas del gráfico; (b) en este cálculo se incluyen a los usuarios de servicios del gobierno de las dos muestras recolectadas en Brasil: la muestra representativa (usada en Bergues y Lafuente, 2025), y la muestra de usuarios; y (c) para el análisis en este libro se eliminaron valores atípicos de tiempo y errores de digitación.

El número de visitas requeridas para resolver un trámite también varía considerablemente entre países. Como se puede observar en el Gráfico 2.17, Uruguay y Honduras se destacan por ser los países donde una mayor proporción de personas reporta haber completado su último trámite en una sola visita. En contraste, Colombia y Perú son los países donde con mayor frecuencia se requieren al menos tres visitas (28 % y 29 %, respectivamente).

Además, en algunos casos el desplazamiento es aún más exigente: en Jamaica, por ejemplo, el 34 % de la población tuvo que trasladarse a otra ciudad para completar su último trámite.

Gráfico 2.17. Número de visitas requeridas para completar un trámite en persona, por país⁸



8 Las cifras correspondientes a Brasil difieren de las presentadas en Bergues y Lafuente (2025) por los siguientes motivos: (a) en el presente documento, las estadísticas se calculan utilizando ponderaciones regionales, tal como se indica en las notas del gráfico; y (b) en este cálculo se incluyen a los usuarios de servicios del gobierno de las dos muestras recolectadas en Brasil: la muestra representativa (usada en Bergues y Lafuente, 2025), y la muestra de usuarios.

Tabla 2.18. Número de visitas requeridas para completar un trámite en persona, por país

País	1 visita	2 visitas	3 o más visitas
Uruguay (UY)	61 %	26 %	13 %
Honduras (HO)	61 %	23 %	17 %
Chile (CL)	54 %	26 %	20 %
Trinidad y Tobago (TT)	53 %	32 %	15 %
Guatemala (GT)	52 %	36 %	11 %
Brasil (BR)	52 %	23 %	26 %
América Latina y el Caribe (LAC)	51 %	29 %	21 %
Paraguay (PY)	50 %	29 %	22 %
Jamaica (JA)	48 %	32 %	20 %
Panamá (PN)	46 %	27 %	27 %
Colombia (CO)	44 %	28 %	28 %
Perú (PE)	37 %	34 %	29 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025b).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

La digitalización contribuye a reducir los tiempos de tramitación, con un impacto especialmente significativo en los trámites relacionados con prestaciones sociales, migración y salud pública. Por ejemplo, mientras que los trámites de prestaciones sociales tardan en promedio 7,7 horas si se realizan presencialmente, al realizarlos de manera digital el tiempo se reduce a 37,2 minutos. De manera similar, los trámites de migración y salud pública, que toman entre 7,9 y 7,5 horas de forma presencial, se reducen a 1,1 horas y 46,1 minutos, respectivamente, cuando se realizan digitalmente. Esto podría sugerir que las poblaciones que con más frecuencia realizan estos trámites serían las principales beneficiarias de la transición al canal digital. Otras disminuciones en tiempos notables se darían si la ciudadanía optara por el uso del canal digital en trámites de empleo público (de 7,3 horas a 41,5 minutos), empresariales (de 7,3 horas a 48,2 minutos), y de seguridad pública y justicia (de 6,5 horas a 49,5 minutos).

Gráfico 2.18. Tiempo promedio de realización de trámites, por tipo de trámite y canal

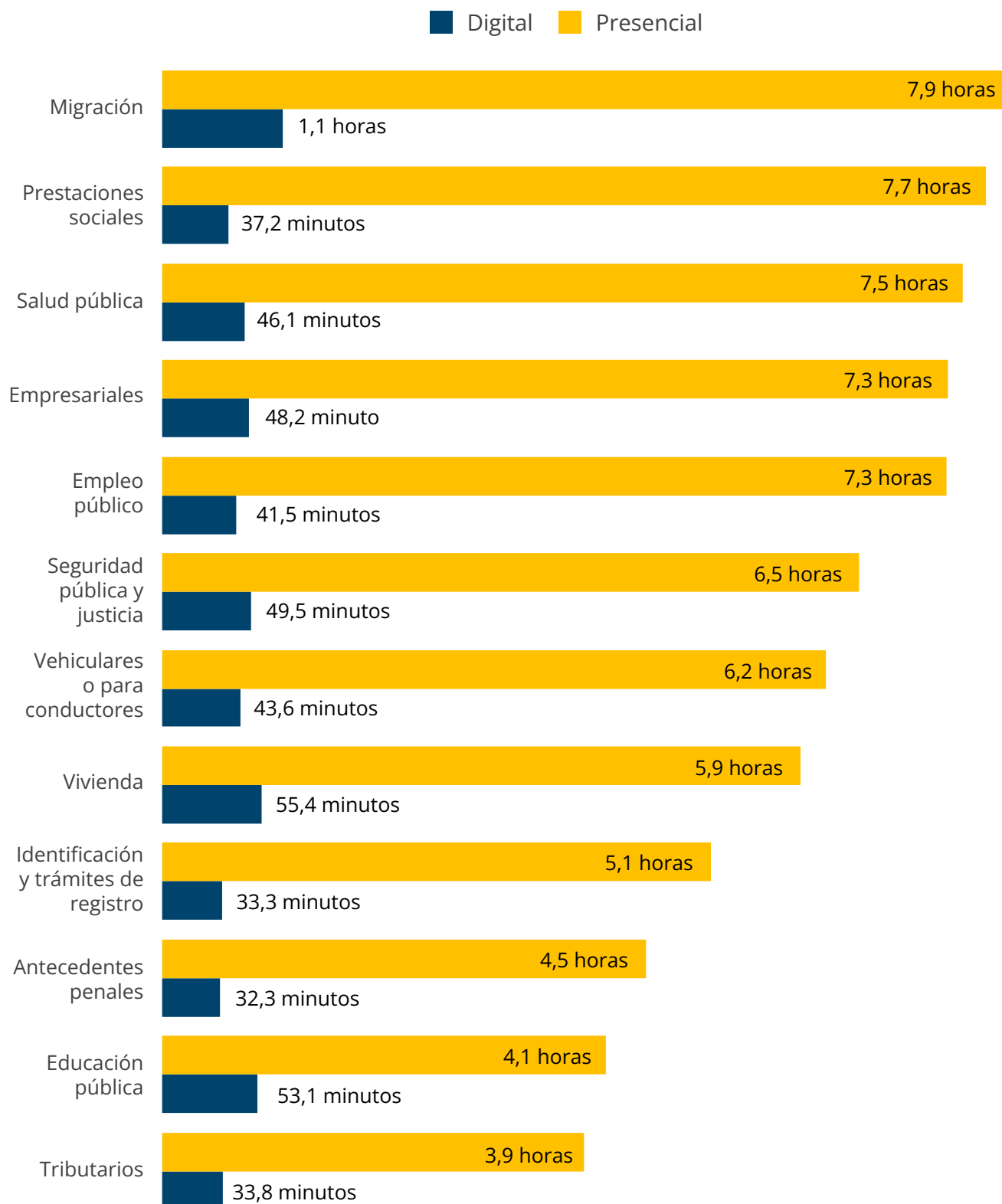


Tabla 2.19. Tiempo promedio de realización de trámites, por tipo de trámite y canal

Tipo de trámite	Presenciales	Digitales
Tributarios	3,9 horas	33,8 mins
Educación pública	4,1 horas	53,1 mins
Antecedentes penales	4,5 horas	32,3 mins
Identificación y trámites de registro	5,1 horas	33,3 mins
Vivienda	5,9 horas	55,4 mins
Vehiculares o para conductores	6,2 horas	43,6 mins
Seguridad pública y justicia	6,5 horas	49,5 mins
Empleo público	7,3 horas	41,5 mins
Empresariales	7,3 horas	48,2 mins
Salud pública	7,5 horas	46,1 mins
Prestaciones sociales	7,7 horas	37,2 mins
Migración	7,9 horas	1,1 horas

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025b).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Gráfico 2.19. Tiempo promedio para la realización de trámites presenciales y digitales, por grupo demográfico

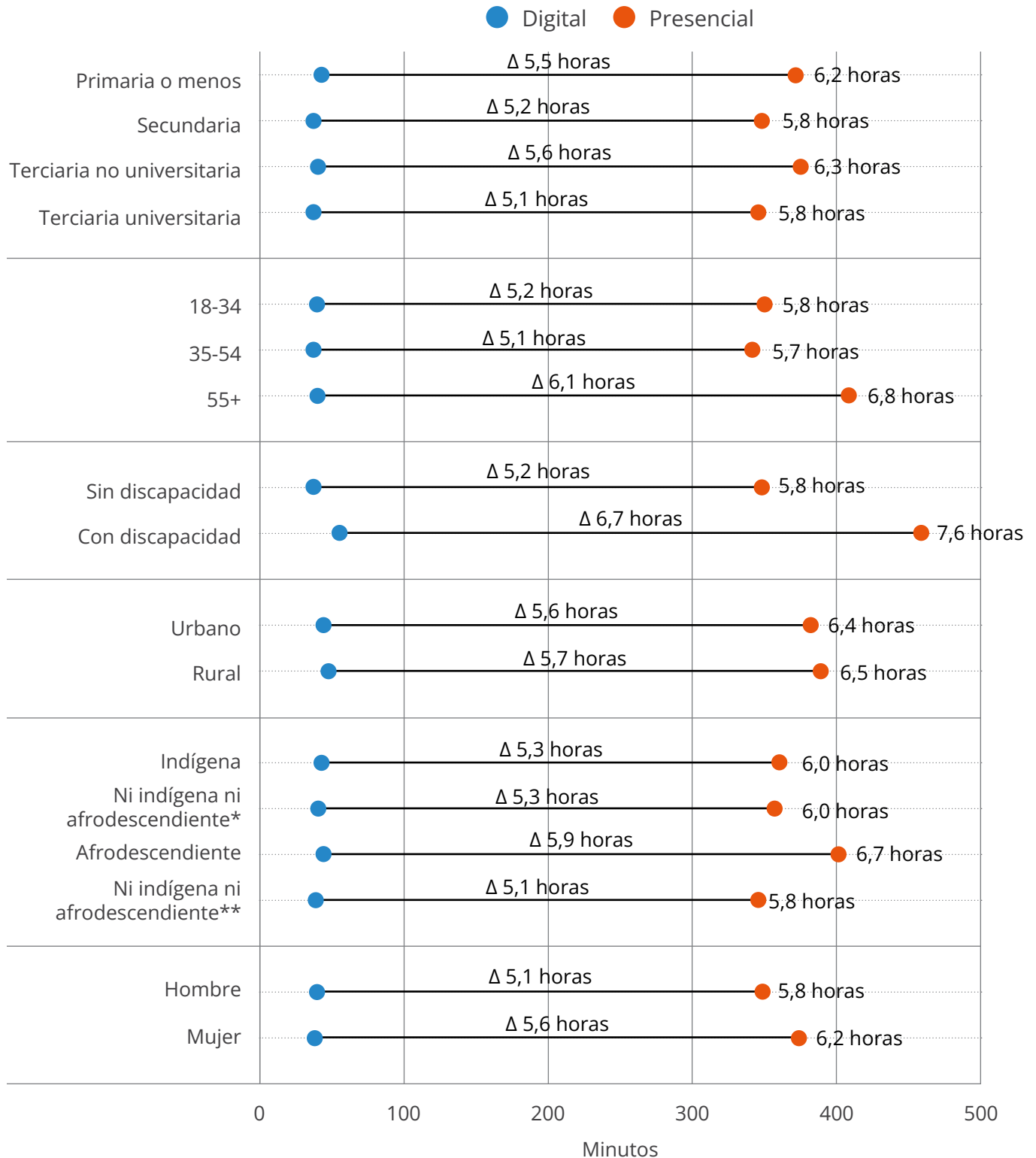


Tabla 2.20. Tiempo promedio para la realización de trámites presenciales y digitales, por grupo demográfico

Grupo demográfico	Digital	Presencial
Nivel educativo		
Primaria o menos	43,4 minutos	6,2 horas
Secundaria	38,1 minutos	5,8 horas
Terciaria no universitaria	41,0 minutos	6,3 horas
Terciaria universitaria	38,1 minutos	5,8 horas
Edad		
18-34	40,2 minutos	5,8 horas
35-54	38,7 minutos	5,7 horas
55+	40,6 minutos	6,8 horas
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	38,2 minutos	5,8 horas
Con discapacidad	56,3 minutos	7,6 horas
Ubicación geográfica		
Urbano	44,1 minutos	6,4 horas
Rural	48,4 minutos	6,5 horas
Autoidentificación étnica		
Indígena	43,3 minutos	5,9 horas
Ni indígena ni afrodescendiente*	41,3 minutos	6,0 horas
Afrodescendiente	44,8 minutos	6,7 horas
Ni indígena ni afrodescendiente**	39,8 minutos	5,8 horas
Sexo		
Hombre	40,7 minutos	5,8 horas
Mujer	39,8 minutos	6,2 horas

Fuente: elaboración propia con base en la muestra de usuarios de la [Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025b).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Las estadísticas se presentan según el canal utilizado en el último trámite con el Gobierno. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Por otra parte, el análisis de los tiempos de tramitación por grupo demográfico revela que las personas con discapacidad podrían ser las más beneficiadas por la digitalización. En promedio, las personas con discapacidad tardan 1,8 horas más en realizar trámites presenciales en comparación con aquellas sin discapacidad (7,6 horas frente a 5,8 horas, respectivamente). No obstante, al realizar los trámites de forma digital, esta brecha se reduce a 18,4 minutos, con un promedio de 56,3 minutos para las personas con discapacidad y 38,2 minutos para quienes no tienen discapacidad (véase Gráfico 2.19).

Como se analizará en el capítulo 4, los trámites más frecuentes para este grupo poblacional son aquellos relacionados con la salud y las prestaciones sociales. Mediante el canal presencial, las personas con discapacidad tardan 1,3 horas más en los trámites de salud y 2,7 horas más en los de prestaciones sociales en comparación con las personas sin discapacidad. Cuando estos trámites se realizan utilizando el canal digital, las personas con discapacidad tardan solo 12 minutos más en los trámites de salud en comparación con las personas sin discapacidad. En contraste, para los trámites asociados a prestaciones sociales, las personas en condición de discapacidad tardan 13,6 minutos menos que sus contrapartes.

Las personas mayores de 55 años y las mujeres también se beneficiarían en gran medida de la digitalización de trámites. Las personas de 55 años o más tardan un promedio de 6,8 horas en trámites presenciales, en comparación con 5,7 horas para quienes tienen entre 35 y 54 años, y 5,8 horas para el grupo de 18 a 34 años, lo que representa una brecha de hasta 1,1 horas. En los trámites de salud y de prestaciones sociales, que son los que relativamente hacen con más frecuencia, esta brecha puede llegar a ser mayor a 3 horas. En particular, las personas de 55 años o mayores tardan a lo mucho 17,4 minutos más que el grupo más joven en realizar trámites de salud en línea. En contraste, al realizar trámites respecto a prestaciones sociales de manera digital, este grupo tarda incluso menos tiempo que los más jóvenes y que el grupo de 35 a 54 años. En el caso de las mujeres, completar un trámite de manera presencial les toma, en promedio 24 minutos más que a los hombres (6,2 horas frente a 5,8 horas). Sin embargo, al realizar el trámite de forma digital, la diferencia desaparece: ambos grupos poblacionales tardarían alrededor de 40 minutos (véase Gráfico 2.19).

Experiencia de corrupción

La corrupción en la prestación de servicios públicos en América Latina y el Caribe no solo constituye un problema ético, sino también un factor que agrava las desigualdades en el

acceso a los servicios públicos. Esta práctica tiende a favorecer de manera desproporcionada a quienes cuentan con mayor capacidad de pago, desviando los recursos públicos hacia intereses particulares. Para quienes no pueden acceder a servicios mediante sobornos, las consecuencias son significativas: tiempos prolongados de espera y una calidad inferior en la atención recibida ([Transparencia Internacional, 2017](#)). Un estudio realizado en Perú encuentra que la corrupción impone una doble carga a los usuarios de menores ingresos. Por un lado, los sobornos funcionan como un impuesto regresivo, ya que estos usuarios destinan un porcentaje mayor de sus ingresos a estos pagos en comparación con quienes tienen más recursos. Por otro lado, en contextos donde existen proveedores privados como alternativa, las personas de bajos ingresos suelen verse más desalentadas a buscar servicios públicos (Kaufmann et al., 2008).

Los datos de la encuesta regional revelan que alrededor de 12 % de la ciudadanía de los 10 países cubiertos por la encuesta ha recurrido a contactos para realizar trámites con el Gobierno en el último año, y 4 % ha pagado sobornos en el mismo periodo.

Contrario a lo esperado, el uso de contactos para realizar trámites es menos frecuente entre los usuarios que realizaron su trámite completamente de manera presencial. Según el Gráfico 2.20, el 10 % de quienes realizaron su último trámite de manera presencial reportaron haber recurrido a contactos personales para acceder a un servicio público en los últimos 12 meses, en comparación con el 16 % de quienes utilizaron exclusivamente canales digitales y el 19 % de quienes combinaron la modalidad digital y presencial. Por otro lado, el porcentaje de personas que han pagado sobornos para acceder a un servicio público en los últimos 12 meses es bastante similar, independientemente del canal de realización del último trámite⁹. El 4 % de

9 En la encuesta, el canal de atención se preguntó con referencia al último trámite realizado, mientras las preguntas referidas a la corrupción se hicieron con referencia a los últimos 12 meses (y cualquier trámite realizado durante ese periodo).

los usuarios de trámites presenciales y digitales reportaron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses, mientras que el 5 % de quienes hicieron el trámite de manera híbrida lo hicieron. Este hallazgo revela una inequidad adicional: quienes tienen más opciones de canal para acceder a los servicios públicos que necesitan también tienen más opciones de uso de influencia indebida (contactos personales y sobornos) para acceder.

Gráfico 2.20. Uso de contactos y realización de sobornos en trámites del Gobierno, por canales de atención usados en los últimos 12 meses

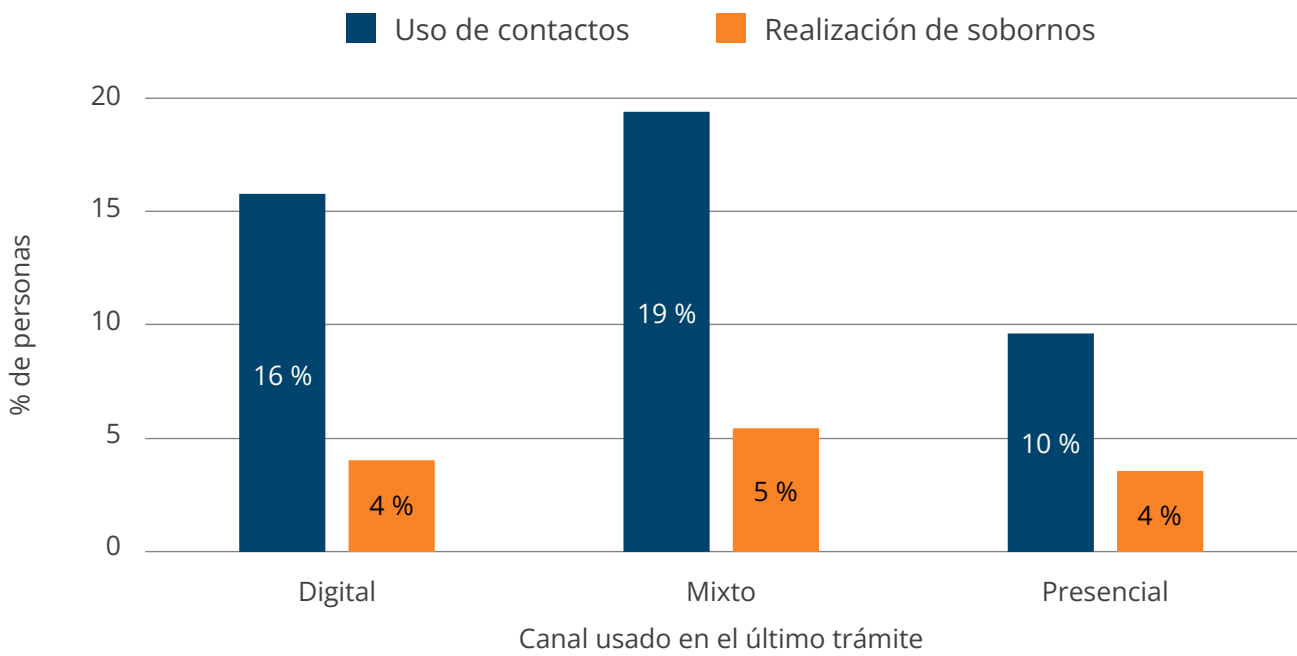


Tabla 2.21. Uso de contactos y realización de sobornos en trámites del Gobierno, por canales de atención usados en los últimos 12 meses

Canales usados en los últimos 12 meses	Uso de contactos	Realización de sobornos
Canal digital	16 %	4 %
Canal mixto	19 %	5 %
Canal presencial	10 %	4 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Al analizar los diferentes grupos poblacionales, los resultados muestran tendencias mixtas en cuanto a la propensión a utilizar contactos para realizar trámites. Por un lado, las personas con educación terciaria universitaria son significativamente más propensas a recurrir a contactos, con un 18 % en comparación con el 11 % de aquellas con primaria o menos, lo que representa una diferencia de 7 pp. Esto podría explicarse por el tipo de redes personales y profesionales a las que posiblemente pueden acceder las personas con niveles educativos más altos. Los jóvenes tienen una propensión ligeramente mayor (14 %) a utilizar contactos en comparación con las personas de 55 años o más (10 %), una diferencia estadísticamente significativa de 4 pp.

En el otro extremo del espectro, se observa que las personas en situación de discapacidad y las personas afrodescendientes recurren con mayor frecuencia a contactos del Gobierno. El 16 % de las personas con discapacidad reportaron haber utilizado contactos en el último año, superando en 3 pp al 13 % de las personas sin discapacidad. De manera similar, el 17 % de las personas afrodescendientes recurrieron a contactos, una proporción que supera en 5 pp a quienes no se autoidentifican ni como indígenas ni como afrodescendientes (12 %).

Debe notarse que estas observaciones sobre la relación entre la experiencia con corrupción y la selección de canal son parciales, puesto que la encuesta no incluyó preguntas sobre corrupción específicamente en el contexto del último trámite realizado.

Gráfico 2.21. Personas que recurrieron a contactos para acceder a un servicio público en los últimos 12 meses

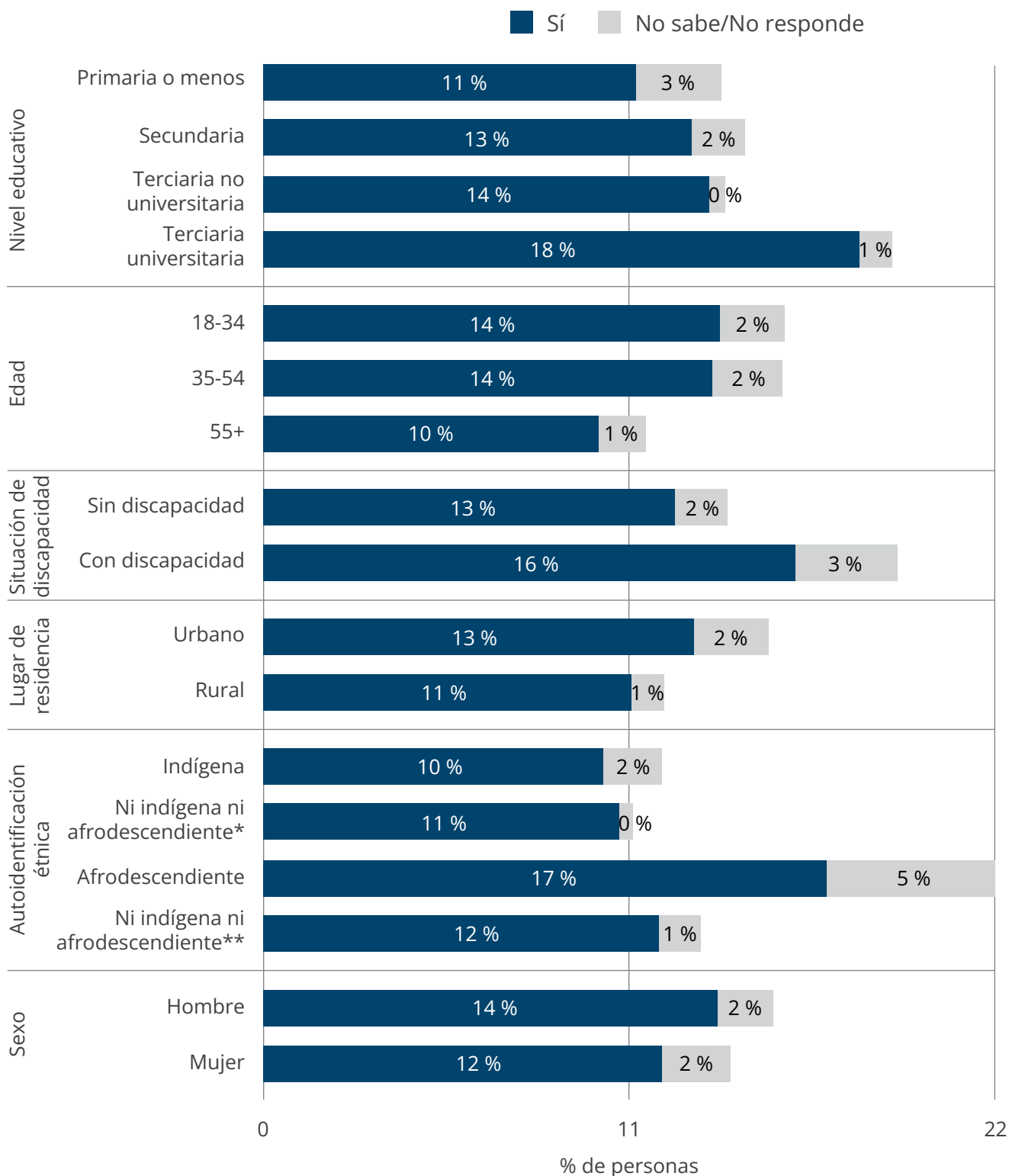


Tabla 2.22. Personas que recurrieron a contactos para acceder a un servicio público en los últimos 12 meses

Grupo demográfico	Sí	No sabe/No responde
Nivel educativo		
Primaria o menos	11 %	3 %
Secundaria	13 %	2 %
Terciaria no universitaria	14 %	0 %
Terciaria universitaria	18 %	1 %
Edad		
18-34	14 %	2 %
35-54	14 %	2 %
55+	10 %	1 %
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	13 %	2 %
Con discapacidad	16 %	3 %
Lugar de residencia		
Urbano	13 %	2 %
Rural	11 %	1 %
Autoidentificación étnica		
Indígena	10 %	2 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	11 %	0 %
Afrodescendiente	17 %	5 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	12 %	1 %
Sexo		
Hombre	14 %	2 %
Mujer	12 %	2 %

Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Experiencia y percepción de canal digital

En América Latina y el Caribe, la percepción ciudadana sobre la facilidad para realizar trámites digitales varía significativamente entre países. Guatemala, Chile y Perú se posicionan como los países con los niveles más altos de satisfacción, donde más del 83 % de las personas reportan que su último trámite digital fue “muy fácil” o “algo fácil”. Guatemala destaca especialmente, con un 57 % de respuestas en la categoría “muy fácil”. Uruguay también presenta una experiencia predominantemente positiva: aunque solo el 33 % calificó el trámite como “muy fácil”, es el país con mayor proporción de usuarios que lo consideran “algo fácil” (54 %). Estos resultados contrastan positivamente con el promedio regional, donde el 81 % de las personas percibe los trámites digitales como accesibles, lo que evidencia avances importantes en ciertos contextos (Gráfico 2.22).

Gráfico 2.22. Nivel de dificultad para realizar un trámite digital, por país

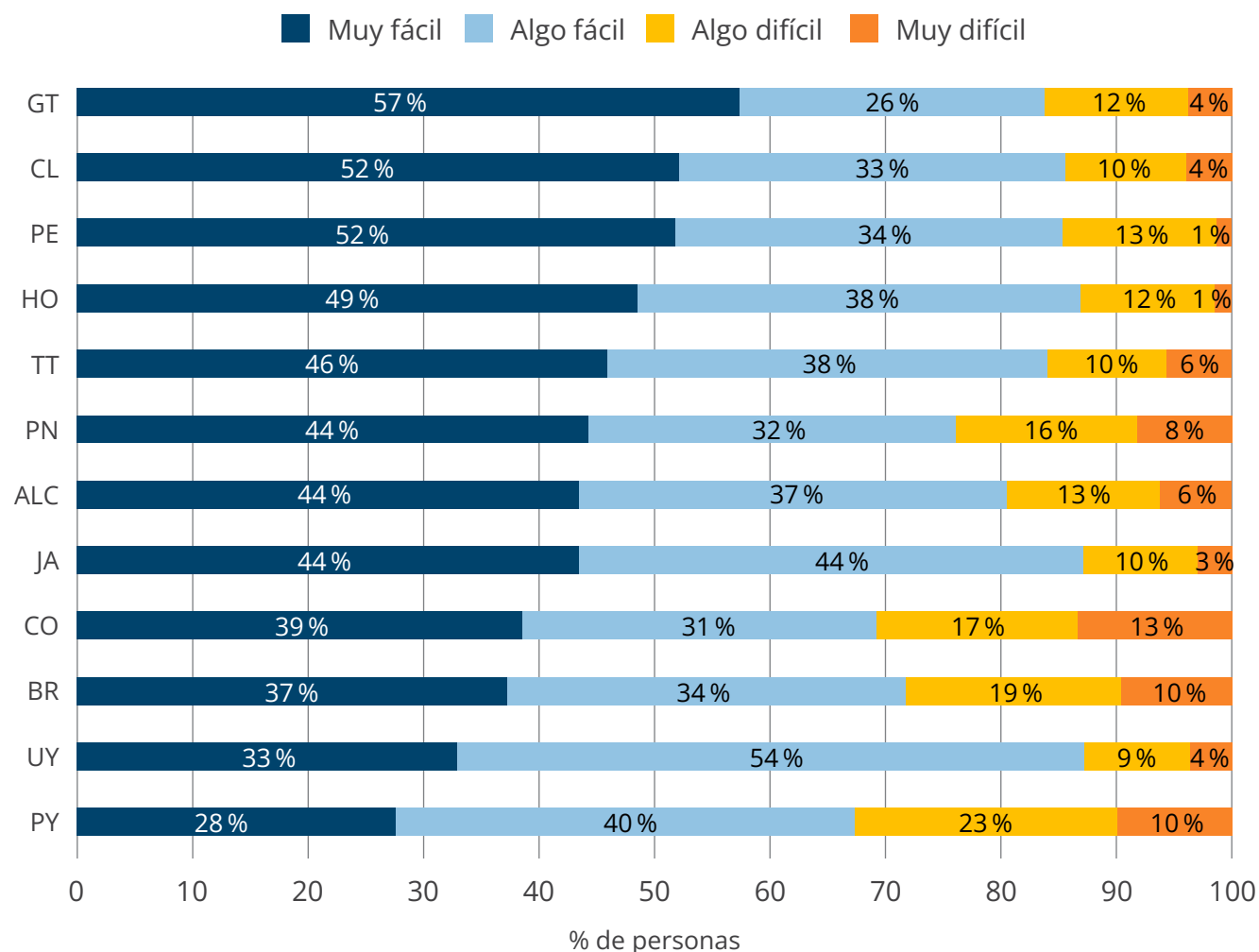


Tabla 2.23. Nivel de dificultad para realizar un trámite digital, por país

País	Muy fácil	Algo fácil	Algo difícil	Muy difícil
Paraguay (PY)	28 %	40 %	23 %	10 %
Uruguay (UY)	33 %	54 %	9 %	4 %
Brasil (BR)	37 %	34 %	19 %	10 %
Colombia (CO)	39 %	31 %	17 %	13 %
Jamaica (JA)	44 %	44 %	10 %	3 %
América Latina y el Caribe (ALC)	44 %	37 %	13 %	6 %
Panamá (PN)	44 %	32 %	16 %	8 %
Trinidad y Tobago (TT)	46 %	38 %	10 %	6 %
Honduras (HO)	49 %	38 %	12 %	1 %
Perú (PE)	52 %	34 %	13 %	1 %
Chile (CL)	52 %	33 %	10 %	4 %
Guatemala (GT)	57 %	26 %	12 %	4 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

Sin embargo, aún persisten retos importantes en la región. Paraguay, Colombia y Brasil concentran las mayores proporciones de dificultad percibida: entre el 29 % y el 33 % de sus ciudadanos consideraron su experiencia como “algo difícil” o “muy difícil”. En Colombia, por ejemplo, el 13 % de los usuarios enfrentó un nivel alto de dificultad. Estas cifras evidencian que, a pesar del progreso general, existen brechas persistentes en la experiencia digital que deben ser abordadas. Mejorar la accesibilidad, simplificar los procesos y fortalecer la confianza en los canales digitales son elementos clave para garantizar una transformación digital verdaderamente inclusiva en la región.

La experiencia digital no es igual para todos: ciertas características demográficas están fuertemente asociadas con mayores niveles de dificultad para realizar trámites en línea. En este sentido, las personas con menor nivel educativo, adultos mayores y personas con discapacidad enfrentan barreras significativamente más altas. Por ejemplo, el 32 % de las personas con discapacidad reportó alguna dificultad al realizar su trámite digital, frente al 19 % entre quienes no tienen discapacidad. De igual forma, entre quienes solo cuentan con educación primaria, uno de cada cuatro usuarios encontró el trámite “algo difícil” o “muy difícil”, mientras que esta proporción se reduce al 14 % entre quienes tienen formación universitaria. En términos etarios, las personas mayores de 55 años también enfrentan desafíos: un 27 % reportó algún nivel de dificultad, en contraste con solo un 15 % entre los jóvenes de 18 a 34 años (Gráfico 2.23).

Gráfico 2.23. Nivel de dificultad para realizar un trámite digital, por característica demográfica

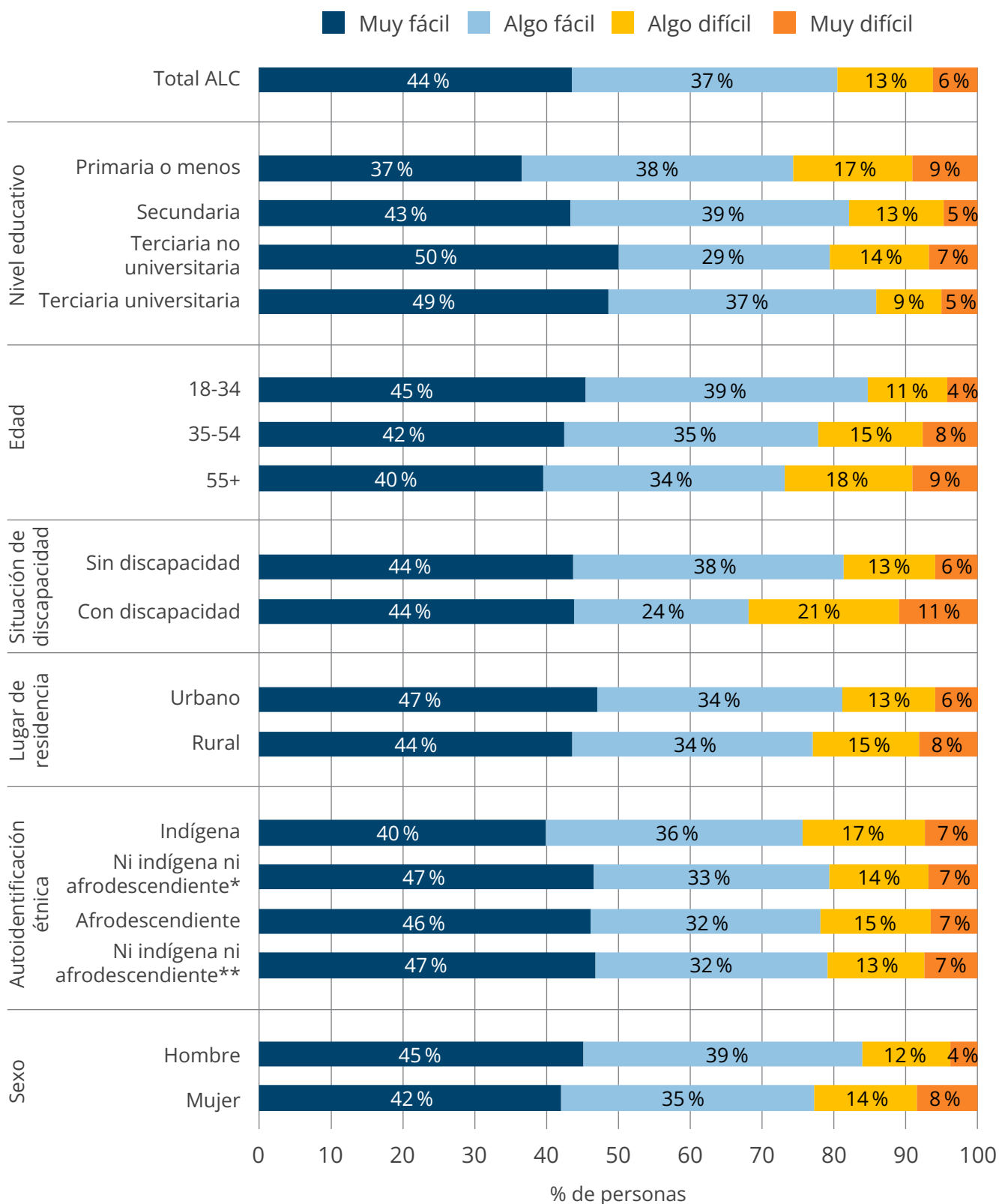


Tabla 2.24. Nivel de dificultad para realizar un trámite digital, característica demográfica

Característica demográfica	Muy fácil	Algo fácil	Algo difícil	Muy difícil
Total ALC	44 %	37 %	13 %	6 %
Nivel educativo				
Primaria o menos	37 %	38 %	17 %	9 %
Secundaria	43 %	39 %	13 %	5 %
Terciaria no universitaria	50 %	29 %	14 %	7 %
Terciaria universitaria	49 %	37 %	9 %	5 %
Edad				
18-34	45 %	39 %	11 %	4 %
35-54	42 %	35 %	15 %	8 %
55+	40 %	34 %	18 %	9 %
Situación de discapacidad				
Sin discapacidad	44 %	38 %	13 %	6 %
Con discapacidad	44 %	24 %	21 %	11 %
Lugar de residencia				
Urbano	47 %	34 %	13 %	6 %
Rural	44 %	34 %	15 %	8 %
Autoidentificación étnica				
Indígena	40 %	36 %	17 %	7 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	47 %	33 %	14 %	7 %
Afrodescendiente	46 %	32 %	15 %	7 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	47 %	32 %	13 %	7 %
Sexo				
Hombre	45 %	39 %	12 %	4 %
Mujer	42 %	35 %	14 %	8 %

Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Estas brechas también se observan por sexo, lugar de residencia y pertenencia étnica. Las mujeres reportan niveles de dificultad más altos que los hombres (22 % frente a 16 %). Asimismo, las personas que viven en zonas rurales enfrentan mayores obstáculos que quienes viven en contextos urbanos (23 % vs 19 %). En cuanto a la autoidentificación étnica, la experiencia más desfavorable la tienen las personas indígenas: una de cada cuatro reportó haber tenido dificultades para completar un trámite digital. Aunque las personas afrodescendientes presentan porcentajes similares al promedio regional, las cifras confirman que existen diferencias estructurales que deben ser consideradas al diseñar políticas públicas digitales. De este modo, garantizar la accesibilidad de los servicios digitales requiere atender estas disparidades con enfoques inclusivos, adaptativos y centrados en el usuario.

En cuanto a aquellas personas que no lograron acceder al servicio o realizar el trámite, se evidencia la presencia de múltiples barreras que enfrenta la población en la región. La Gráfica 2.24 revela que, a nivel de América Latina y el Caribe, la razón más frecuente (22 %) por la que las personas no realizan su trámite es por el incumplimiento en los requisitos (admisibilidad). Factores como la edad, la experiencia insuficiente, y la falta de documentos necesarios son comúnmente reportados por las personas. Asimismo, el 18 % de la población señala que la falta de competencias digitales y la baja usabilidad de los portales web de las instituciones públicas también representan para acceder a servicios. Problemas asociados con la gestión de cuentas de usuario, diligenciamiento de formularios virtuales y fallas en los portales web (mantenimiento, caídas o interrupciones del servicio) fueron frecuentemente identificados por las personas como limitantes en la realización de sus trámites.

Gráfico 2.24. Distribución porcentual de razones de no acceso al servicio, según nivel educativo

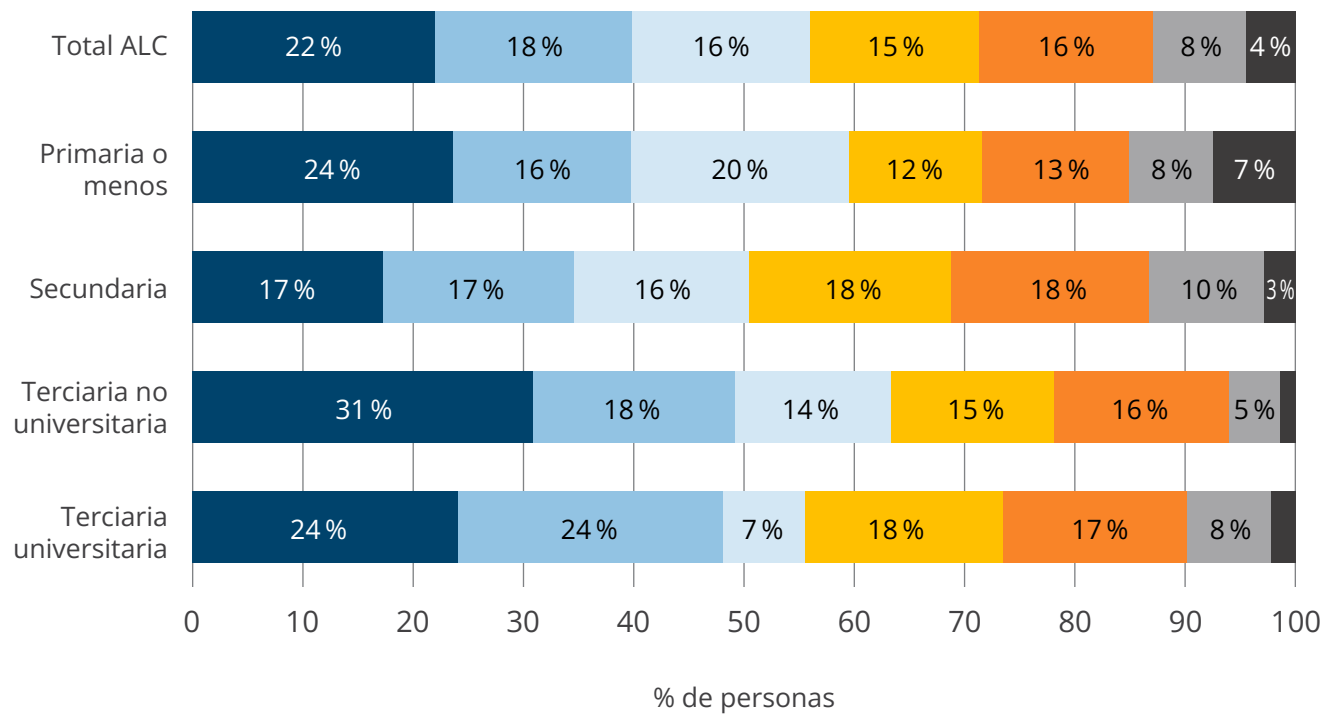


Tabla 2.25. Distribución porcentual de razones de no acceso al servicio, según nivel educativo

Característica demográfica	Primaria o menos	Secundaria	Terciaria no universitaria	Terciaria universitaria	Total ALC
Admisibilidad	24 %	17 %	31 %	24 %	22 %
Competencias digitales/usabilidad	16 %	17 %	18 %	24 %	18 %
Costos de transacción del servicio en persona	20 %	16 %	14 %	7 %	16 %
Disponibilidad de servicios digitales	12 %	18 %	15 %	18 %	15 %
Barreras para el acceso en línea	13 %	18 %	16 %	17 %	16 %
Otros	8 %	10 %	5 %	8 %	8 %
Disponibilidad de servicios presenciales	7 %	3 %	1 %	2 %	4 %

Fuente: Elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025c).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Adicionalmente, los costos de transacción de realizar el trámite de forma presencial tienen un peso considerable (16 %): filas extensas, largos tiempo de fila, altos niveles de burocracia, entre otros, son problemas que frecuentemente aquejan a los usuarios. De manera similar, muchas personas no completaron su trámite debido a la falta de disponibilidad del servicio en línea (15 %). De este modo, la población en América Latina y el Caribe enfrenta una doble barrera: cuando acude a medios digitales, el servicio no está disponible, y cuando opta por hacerlo presencialmente, los costos y obstáculos hacen inviable realizarlos.

Los costos de transacción en los trámites presenciales son considerablemente más frecuentes entre las personas con educación primaria o menos (20 %), especialmente en comparación con las personas con educación universitaria (7 %). No obstante, a medida que aumenta el nivel educativo, crece también la proporción de personas que reportan dificultades relacionadas con las competencias digitales y asuntos de usabilidad de los aplicativos en línea (24 %). En cuanto a los factores de admisibilidad, no se observa un patrón claro, aunque siguen siendo la principal barrera para la realización de trámites, especialmente entre las personas con educación terciaria no universitaria (31 %).

Esto evidencia que las limitaciones en la digitalización responden a factores tanto de oferta como de demanda, y resalta la necesidad de capacitar a la población en el uso de medios digitales, así como de ofrecer portales web adecuados que permita la gestión de trámites. En la misma línea, aunque no constituye un factor tan relevante dentro de la población (16 % para la región), las barreras para el acceso en línea – como la ausencia de internet en el hogar o la carencia de dispositivos tecnológicos – son un frente que también debe abordarse. De este modo, es crucial dotar a la ciudadanía con los medios necesarios para que pueda realizar trámites digitales con menores dificultades. A su vez, resulta prioritario abordar las distintas barreras, de modo que las personas, con las capacidades digitales necesarias, puedan realizar sus trámites y acceder a servicios de manera virtual en sitios web o aplicativos en línea, a través de sus dispositivos.

Este capítulo presenta evidencia de una tendencia preocupante: las personas en situaciones de vulnerabilidad usan significativamente menos los servicios públicos digitales. Esto responde a una combinación de factores que limitan dicho uso. No obstante, la digitalización también puede ampliar el acceso a los servicios, incluso para poblaciones que, en las estadísticas agregadas, parecen enfrentar obstáculos importantes. Tres casos de Brasil, descritos en el Recuadro 2.3, ejemplifican este fenómeno.

Recuadro 2.3. Brasil: tres ejemplos de ampliación del acceso a servicios sociales a través de la digitalización

A veces la digitalización puede ayudar a ampliar el acceso a servicios, aun cuando sus poblaciones usuarias tienen dificultades para aprovechar el canal digital. Así ha sido el caso en tres ejemplos del sector social de Brasil: meu INSS, la Tarjeta Digital de Trabajo y Seguridad Social, y el Seguro de Desempleo Digital.

Meu INSS

Meu INSS es una plataforma lanzada en 2016 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de Brasil (INSS) para facilitar el acceso ciudadano a los servicios y prestaciones de seguridad social. El servicio transitó de un modelo de trabajo basado en asistencia presencial, procesos físicos en papel y oficinas distribuidas en diferentes regiones del país, a un sistema que permite la solicitud de alrededor de 100 servicios de manera completamente digital.

Uno de los principales desafíos de Meu INSS era garantizar una comunicación efectiva con la ciudadanía, proporcionando información sobre los servicios en un lenguaje claro, sin que los usuarios tuvieran que acudir en persona a las agencias o llamar a una central telefónica que no recibía llamadas de celulares. La llegada de la pandemia de covid-19 exacerbó este desafío al obligar al cierre de las agencias del INSS, lo que requirió innovar en la manera de asegurar que las personas pudieran acceder a la información necesaria sin salir de casa ni exponerse a riesgos.

En respuesta a esta necesidad, en 2020 se incorporó a Meu INSS un asistente virtual llamado **Helô**, un chatbot diseñado para responder preguntas y guiar a los usuarios en el uso de la plataforma. Helô surgió como una solución a las dificultades que enfrentaban los usuarios al navegar por la plataforma, permitiendo mantener el servicio durante el período de aislamiento social. En mayo de 2020, el chatbot recibió alrededor de 670.000 consultas. En julio de 2023, Helô se actualizó para interpretar el lenguaje natural a través de escritura libre, dirigiendo a los usuarios directamente al tema de su interés. Gracias a una herramienta de inteligencia artificial, el bot aprende de las interacciones con los usuarios y de la base de conocimientos integrada, proporcionando respuestas

personalizadas para cada situación. Esta mejora ha permitido que un mayor número de personas, que antes encontraban barreras tecnológicas o de comunicación, puedan interactuar eficazmente con los sistemas gubernamentales.

Meu INSS gestiona diariamente más de 45.000 solicitudes de servicios. En septiembre de 2022, el 54,8 % de las solicitudes se realizaron a través de la plataforma digital, el 20,9 % por vía telefónica, y el 24,3 % de manera presencial. Además, entre marzo de 2022 y febrero de 2023, el INSS se posicionó en el tercer lugar en el ranking de los organismos públicos mejor evaluados, entre un total de 61 instituciones.

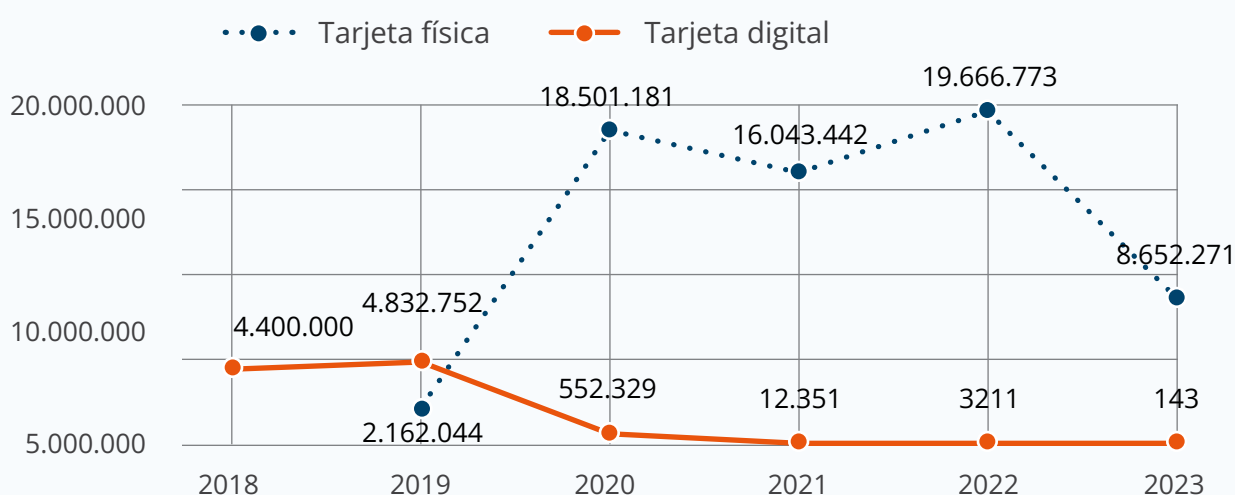
Tarjeta digital de trabajo y seguridad social

La Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social es un documento que registra la vida laboral de los trabajadores en Brasil, garantizando su acceso a los derechos laborales fundamentales. Hasta 2019, obtener esta tarjeta requería que los trabajadores programaran una cita y acudieran en persona a un punto de atención, un proceso que podía tardar hasta 15 días y que a menudo implicaba desplazamientos entre municipios, lo que resultaba en pérdida de ingresos por el tiempo dedicado a estos trámites. Además, en caso de extravío de la tarjeta, se perdía también toda la información vital que esta contenía.

En 2019, Brasil modernizó este proceso mediante la digitalización y automatización del acceso al documento para ciudadanos brasileños y extranjeros registrados en el Registro de Contribuyente Individual (CPF). Ahora, la tarjeta se puede obtener a través de una aplicación móvil, utilizando el número de CPF como identificación y una contraseña creada por el propio usuario. Junto con la digitalización de la Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social, se introdujo eSocial, una plataforma diseñada para facilitar el intercambio de información entre empleadores y el Gobierno. Cada vez que se realiza una contratación, el empleador debe registrar al empleado en eSocial utilizando su número de CPF, lo que automáticamente actualiza la Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social del trabajador.

La digitalización de la tarjeta no solo ha incrementado el número de documentos emitidos (Figura 1), sino que también ha mejorado el acceso para quienes viven en zonas remotas y para grupos de bajos ingresos. Uno de los grupos que más se ha beneficiado de la Tarjeta Digital de Trabajo y Seguridad Social es el de trabajadoras domésticas, quienes ahora tienen sus registros obligatoriamente incluidos en la plataforma eSocial. Además, la tarjeta digital permite a los trabajadores acceder a su información contractual de manera más fácil, facilitando el monitoreo de las obligaciones de sus empleadores.

Gráfico R2.1. Número de solicitudes de Tarjeta Digital de Trabajo y Seguridad Social, por canal de solicitud



Nota: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil.

Seguro de desempleo digital

Desde 2018, los trabajadores despedidos sin causa justificada pueden solicitar la prestación del Seguro de Desempleo de manera digital a través del portal [Gov.br](https://gov.br) o de la aplicación móvil [Carteira de Trabalho Digital](#), obteniendo de manera inmediata el resultado de su solicitud. Esta transformación permitió pasar de un modelo de atención presencial a un proceso completamente digital que abarca desde la solicitud inicial

hasta el seguimiento del caso y el pago de los beneficios, eliminando la necesidad de que la ciudadanía acuda personalmente a los centros de atención.

La digitalización del Seguro de Desempleo ha sido especialmente beneficiosa para los residentes de la Zona Norte de Brasil, quienes antes de esta reforma tenían que desplazarse a otros municipios e incluso realizar trayectos fluviales que podían durar más de un día. El canal digital ha logrado una alta adopción: en 2019, solo el 1 % de las solicitudes se realizaron digitalmente, pero este porcentaje aumentó significativamente en los años siguientes, en tanto alcanzó un 56,9 % en 2020, 68 % en 2021 y llegó al 75,6 % en julio de 2023.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025a). *Datos e indicadores de América Latina y el Caribe*. <https://www.iadb.org/es/recursos-de-conocimiento/datos/datos-sociales>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025b). *Encuesta a Usuarios Sobre Servicios Públicos Gubernamentales y Equidad, 2023-2024*. <https://doi.org/10.60966/xecnrk2u>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025c). *Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024*. <https://doi.org/10.60966/vgjj86h>

Bergues, M., & Lafuente, M. (2025). *Uso de serviços digitais: um retrato do Brasil*. <https://doi.org/10.18235/0013456>

INABIF. (2024). *MIMP: más de 80 mil niñas, niños y adolescentes en orfandad reciben asistencia económica y acompañamiento profesional por parte del Estado*. <https://www.gob.pe/institucion/inabif/noticias/986231-mimp-mas-de-80-mil-ninas-ninos-y-adolescentes-en-orfandad-reciben-asistencia-economica-y-acompanamiento-profesional-por-parte-del-estado>

INABIF. (2025a). *Asistencia económica para casos de orfandad*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/inabif/campañas/5059-asistencia-economica-para-casos-de-orfandad>

INABIF. (2025b). *Orfandad logró el 100 % de cumplimiento de metas en el 2024*. <https://www.gob.pe/institucion/inabif/noticias/1092343-inabif-asistencia-economica-por-orfandad-logro-el-100-de-cumplimiento-de-metas-en-el-2024>

Kaufmann, D., Montoriol-Garriga, J., & Recanatini, F. (2008). *How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1088550

Transparency International. (2017). *Corruption in service delivery: Topic guide*. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_guide_service_delivery_2017.pdf

Capítulo 3

¿Por qué la digitalización no ha sido incluyente? La demanda

Resumen.....103

3.1

Tener: ¿tienen las personas los recursos tecnológicos necesarios para acceder y usar los servicios públicos digitales?.....106

3.2

Poder: ¿cuentan todos los segmentos poblacionales con las habilidades necesarias para acceder a los servicios públicos digitales?131

3.3

Saber: ¿saben las personas sobre la posibilidad de acceder a los servicios públicos digitales?151

3.4

Querer: ¿quieren las personas hacer trámites usando el canal digital?.....159

Referencias164



Resumen

Para que los servicios digitales sean efectivamente utilizados, la ciudadanía debe cumplir una serie de precondiciones: contar con dispositivos adecuados (teléfono móvil, tablet, o computador) y conexión a internet (el *tener*), poseer habilidades digitales para aprovechar las plataformas (el *poder*), conocer la disponibilidad y funcionamiento de los servicios públicos en línea (el *saber*), y preferir los trámites digitales sobre las opciones presenciales (el *querer*). Este capítulo analiza en qué medida los ciudadanos de la región cumplen estas precondiciones, y cómo el grado de cumplimiento varía por características individuales. El análisis revela importantes brechas en casi todas las dimensiones observadas en el Capítulo 2 (por nivel educativo, edad, etnia, urbano/rural, y estatus de discapacidad, y solo leves diferencias por género), lo cual sugiere que las diferencias por el lado de la demanda explican en gran medida la heterogeneidad observada en los niveles de uso de los servicios digitales.

En el capítulo anterior, se exploró cómo la digitalización de los servicios públicos puede transformar la relación entre la ciudadanía y el Gobierno, al ofrecer menores tiempos de transacción y reducir los costos indirectos asociados a la realización de trámites. Los hallazgos indican que estos beneficios no han llegado de manera equitativa a todas las poblaciones. Esta situación sugiere que existen factores limitantes tanto en la **demanda** —elementos que la ciudadanía podría carecer para acceder y adoptar estos servicios como en la **oferta** —relacionados con la disponibilidad y accesibilidad de los servicios públicos digitales—.

Este capítulo se enfoca en los factores relacionados con la demanda. Para ello se propone un marco conceptual basado en cuatro dimensiones necesarias para el uso de los servicios públicos digitales: tener, poder, saber y querer.

Tener

Esta dimensión se refiere a la disponibilidad de infraestructura y recursos tecnológicos para acceder a los servicios digitales. Incluye:

- **Conectividad a internet:** acceso estable y de calidad a redes digitales.
- **Dispositivos electrónicos:** computadores, teléfonos inteligentes o tabletas con capacidad de conectarse a internet.

En la sección 3.1, se aborda la pregunta: *¿tienen las personas los recursos tecnológicos necesarios para acceder y usar los servicios públicos digitales?*

Poder

Se enfoca en las habilidades necesarias para usar dispositivos electrónicos, conectarse a internet e interactuar con plataformas digitales. En esta dimensión, destacan:

- **Frecuencia de uso:** el uso regular de dispositivos electrónicos facilita el desarrollo de habilidades digitales.
- **Capacidad funcional:** competencias para realizar tareas como buscar información en internet o subir documentos.

En la sección 3.2, se analiza la pregunta: *¿pueden las personas usar los recursos tecnológicos de manera funcional?*

Saber

Esta dimensión aborda el conocimiento sobre la existencia y el funcionamiento de los servicios digitales, incluyendo:

- **Información disponible:** saber que existe una alternativa digital para realizar trámites.
- **Capacidad de navegación:** entender cómo acceder y utilizar plataformas gubernamentales.

En la sección 3.3, se responde a la pregunta: *¿saben las personas que el servicio está disponible en línea y cómo completarlo?*

Querer

Hace referencia a la voluntad o preferencia de usar el canal digital en lugar de otros. Esto depende de:

- **Percepción de valor:** considerar el canal digital como más eficiente o conveniente.
- **Confianza en los resultados:** sentir que el canal digital ofrece resultados equivalentes a los presenciales.

En la sección 3.4, se explora la pregunta: *¿quieren las personas usar el canal digital?*

Es importante destacar que las dimensiones no funcionan de manera secuencial, sino que tienen una relación dinámica y multidireccional. Por ejemplo, la falta de conectividad a internet puede limitar la posibilidad de que la persona conozca sobre los servicios digitales disponibles. De manera similar, un nivel bajo de habilidades digitales puede reducir el interés o la disposición para utilizar servicios en línea. Por otro lado, la falta de interés en explorar opciones digitales también puede obstaculizar el desarrollo de habilidades digitales. Todas estas interrelaciones hacen que la ausencia de una sola dimensión genere un círculo vicioso que perpetúa la exclusión.

3.1

Tener: ¿tienen las personas los recursos tecnológicos necesarios para acceder y usar los servicios públicos digitales?

Como se mencionó anteriormente, una de las condiciones necesarias para acceder a los servicios públicos digitales es contar con los recursos tecnológicos necesarios. A continuación, se analiza cómo la conectividad y el acceso a dispositivos digitales en la región están relacionados con un uso diferenciado del canal digital para poder realizar trámites.

Conectividad a internet

Los usuarios de servicios públicos digitales tienen mejor acceso a internet, tanto en conectividad como en calidad del servicio. El 98 % de los usuarios de canales exclusivamente digitales y canales mixtos accedieron a internet en los últimos tres meses, en contraste con el 88 % de quienes realizaron trámites presenciales. La diferencia es más marcada en el acceso a wifi domiciliario, que ofrece una conexión más estable que el internet móvil. El 77 % de los usuarios del canal digital y el 78 % de los usuarios del canal mixto cuentan con wifi en casa, comparado con el 64 % de quienes hacen trámites presenciales y el 64 % de quienes no realizaron trámites. Aunque el uso de internet móvil es similar entre todos los grupos que realizaron trámites (entre 43 % y 47 %), existen diferencias significativas en la capacidad de los planes de datos.

El 49 % de los usuarios del canal presencial y el 48 % de quienes no realizaron trámites agotaron sus planes de datos móviles en los últimos tres meses, mientras que esto ocurrió con solo el 30 % de los usuarios del canal digital y el 38 % de los usuarios del canal mixto.

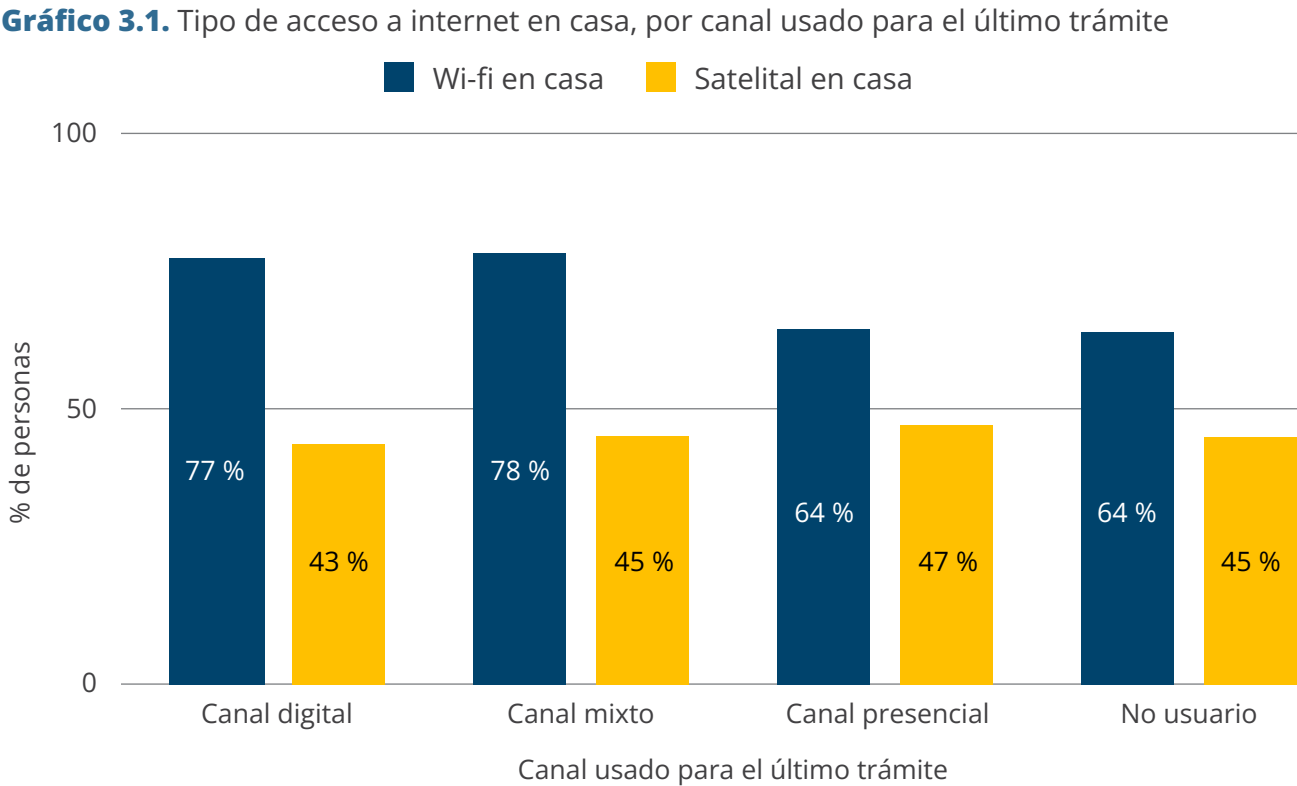


Tabla 3.1. Tipo de acceso a internet en casa, por canal usado para el último trámite

Canal usado para el último trámite	Porcentaje de personas con wifi en casa	Porcentaje de personas con internet móvil en casa
Canal digital	77 %	43 %
Canal mixto	78 %	45 %
Canal presencial	64 %	47 %
No usuario	64 %	45 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

El acceso y calidad de internet varía significativamente entre grupos poblacionales, con brechas notables por edad, discapacidad, nivel educativo, etnicidad y ubicación geográfica.

Gráfico 3.2. Uso de internet en los últimos tres meses, por grupo demográfico

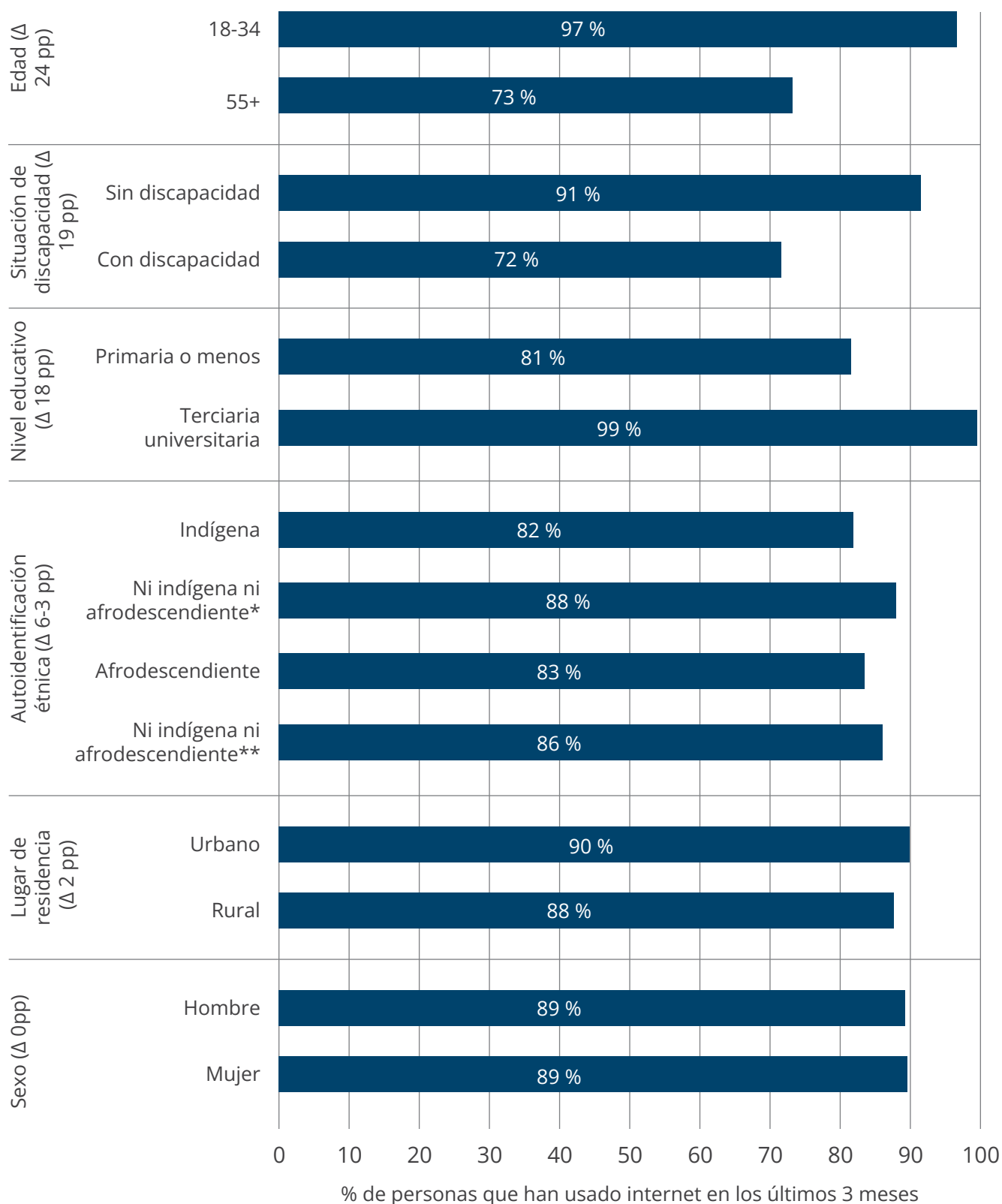


Tabla 3.2. Uso de internet en los últimos tres meses, por grupo demográfico

Grupo demográfico	% de personas que han usado internet en los últimos 3 meses
Edad (Δ 24 pp)	
18-34	97 %
55+	73 %
Situación de discapacidad (Δ 19 pp)	
Sin discapacidad	91 %
Con discapacidad	72 %
Nivel educativo (Δ 18 pp)	
Primaria o menos	81 %
Terciaria universitaria	99 %
Autoidentificación étnica (Δ 6-3 pp)	
Indígena	82 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	88 %
Afrodescendiente	83 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	86 %
Luagar de residencia (Δ 2 pp)	
Urbano	90 %
Rural	88 %
Sexo (Δ 0pp)	
Hombre	89 %
Mujer	89 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Gráfico 3.3. Personas con wifi en casa, por grupo demográfico al que pertenecen

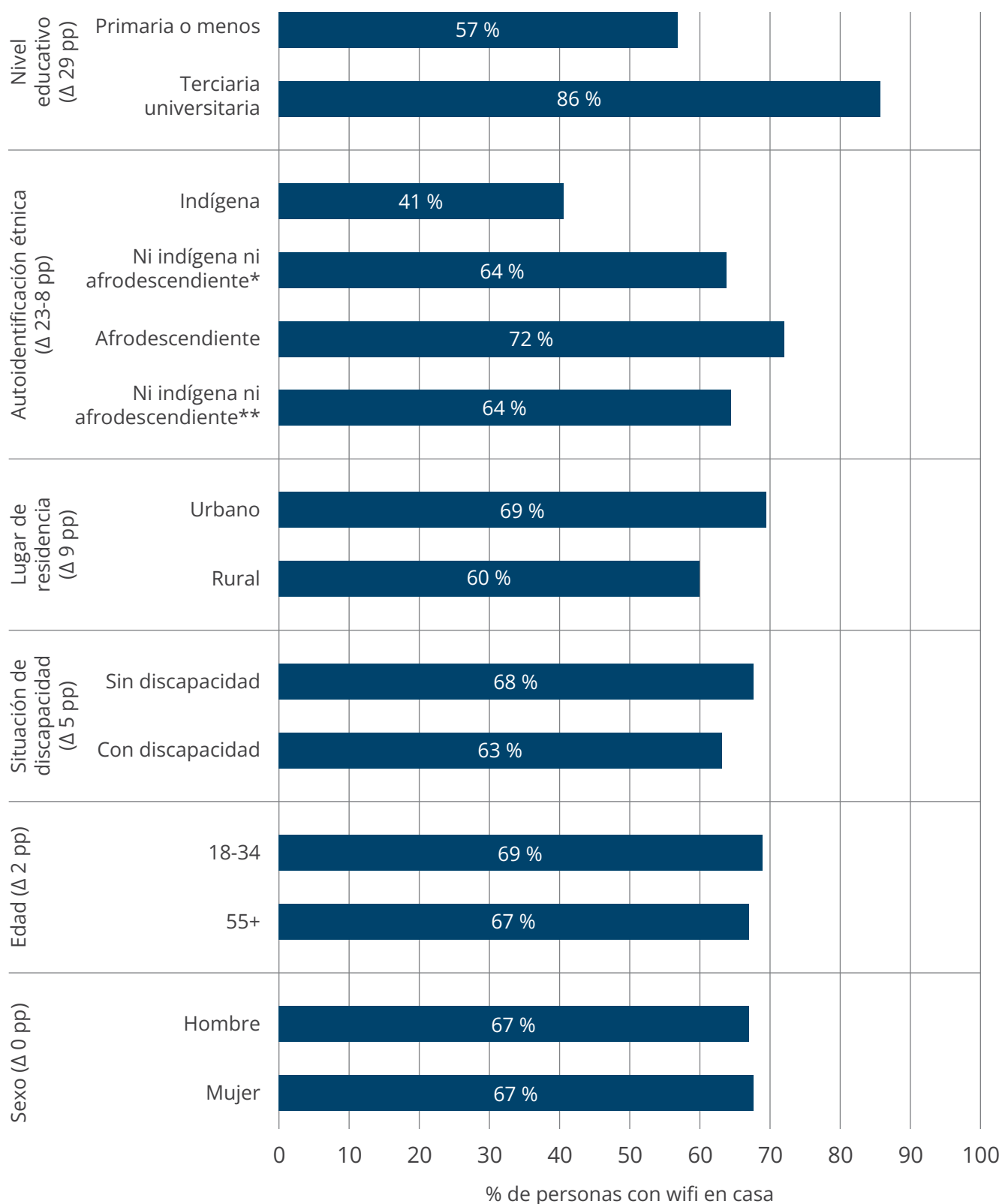


Tabla 3.3. Personas con wifi en casa, por grupo demográfico al que pertenecen

Grupo demográfico	% de personas que cuentan con wifi en casa
Nivel educativo (Δ 29 pp)	
Primaria o menos	57 %
Terciaria universitaria	86 %
Autoidentificación étnica (Δ 23-8 pp)	
Indígena	41 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	64 %
Afrodescendiente	72 %
Ni afrodescendiente ni afrodescendiente**	64 %
Lugar de residencia (Δ 9 pp)	
Urbano	69 %
Rural	60 %
Situación de discapacidad (Δ 5 pp)	
Sin discapacidad	68 %
Con discapacidad	63 %
Edad (Δ 2 pp)	
18-34	69 %
55+	67 %
Sexo (Δ 0 pp)	
Hombre	67 %
Mujer	67 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Brechas generacionales: la brecha de uso de internet más profunda

La brecha digital generacional es evidente en el uso de internet: casi todos los jóvenes de entre 18 y 34 años (97 %) lo han utilizado recientemente, mientras que solo tres de cada cuatro personas mayores de 55 años (73 %) lo han hecho, lo que marca una brecha de 24 puntos porcentuales (pp). Sin embargo, esta diferencia parece no deberse a un acceso desigual a wifi en el hogar, ya

que la brecha en este aspecto es mínima, de apenas 2 pp (69 % en los jóvenes frente a 67 % en las personas mayores) (véase Gráfico 3.3). Pero sí podría estar relacionada con un mayor acceso a internet móvil entre los jóvenes: el 46 % de las personas de 18 a 34 años y 48 % aquellas entre 35 a 54 años cuentan con un plan de datos móviles, frente al 41 % de los mayores de 55 años.

Brechas por nivel educativo: la más evidente en el acceso a wifi y a internet móvil

Mientras que casi la totalidad (99 %) de las personas con educación terciaria universitaria o superior utilizaron internet en los últimos tres meses, el 81 % de quienes tienen educación primaria o menos lo hicieron, marcando una brecha de 18 pp. Esta desigualdad se profundiza en el acceso a internet de calidad: apenas el 57 % de las personas con educación primaria o menos tienen wifi en casa, en comparación con el 86 % de quienes cuentan con educación universitaria, una brecha de 29 pp. Esta desigualdad es un fenómeno regional, aunque su intensidad varía significativamente entre países. Perú muestra la mayor brecha en acceso a wifi (51 pp), seguido por Colombia (45 pp) y Guatemala (41 pp). En contraste, Trinidad y Tobago (7 pp), Brasil (16 pp) y Paraguay (25 pp) presentan diferencias menos pronunciadas (véase Gráfico 3.4). Si bien las personas con menor educación compensan parcialmente con un ligero mayor acceso a internet móvil (47 % frente al 43 % de las personas con terciaria universitaria), enfrentan limitaciones más severas en su uso: el 54 % ha agotado la capacidad de sus planes de datos en los últimos tres meses, más del doble que las personas con educación universitaria (24 %), marcando la brecha más amplia en calidad de conexión móvil entre todos los grupos demográficos analizados.

Gráfico 3.4. Personas que cuentan con wifi en casa, por país y nivel educativo

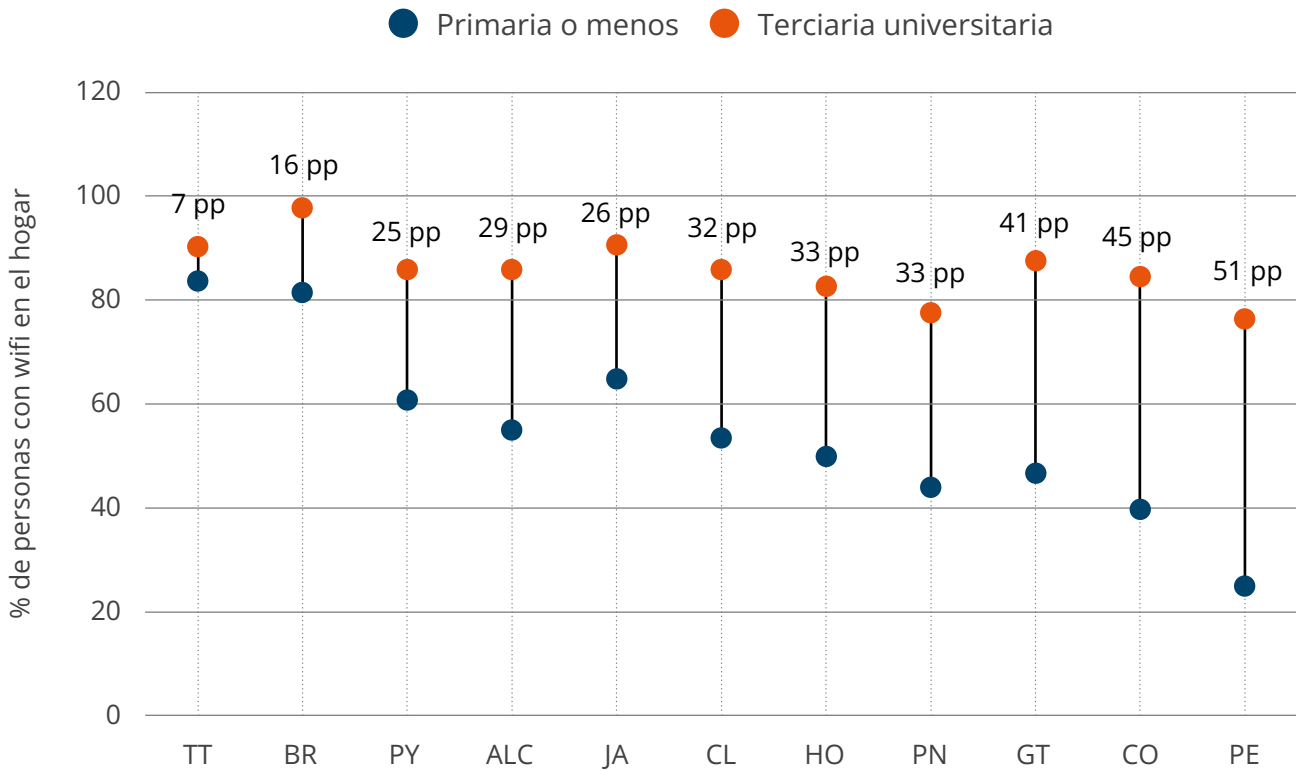


Tabla 3.4. Personas que cuentan con wifi en casa, por país y nivel educativo

País	Primaria o menos	Terciaria universitaria	Brecha
Trinidad y Tobago (TT)	84 %	90 %	7 pp
Brasil (BR)	82 %	98 %	16 pp
Paraguay (PY)	61 %	86 %	25 pp
América Latina y el Caribe (ALC)	57 %	86 %	29 pp
Jamaica (JA)	65 %	91 %	26 pp
Chile (CL)	54 %	86 %	32 pp
Honduras (HO)	50 %	83 %	33 pp
Panamá (PN)	44 %	77 %	33 pp
Guatemala (GT)	47 %	88 %	41 pp
Colombia (CO)	40 %	85 %	45 pp
Perú (PE)	25 %	76 %	51 pp

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Brechas por situación de discapacidad

Las personas con discapacidad también enfrentan brechas importantes en el acceso y uso de internet. Solo el 72 % ha usado internet en los últimos tres meses, en contraste con el 91 % de las personas sin discapacidad, lo que representa una brecha de 19 pp. En cuanto al acceso a wifi en el hogar, la diferencia es menor pero persistente: el 63 % de las personas con discapacidad tiene este servicio, comparado con el 68 % de quienes no tienen discapacidad. Si bien el acceso a internet móvil es similar entre ambos grupos (44 % y 46 %, respectivamente), las personas con discapacidad enfrentan mayores limitaciones en su uso: el 55 % reporta haber alcanzado el límite de su plan de datos en los últimos tres meses, en comparación con el 44 % de las personas sin discapacidad.

Brechas por autoidentificación étnica

Las brechas por etnicidad revelan patrones complejos. Por un lado, en el uso general de internet, las diferencias son moderadas: el 82 % de la población indígena y el 83 % de la población afrodescendiente han usado internet recientemente, en comparación con el 88 %-86 % de la población no indígena y no afrodescendiente, de acuerdo con cada grupo de comparación. Sin embargo, las desigualdades se acentúan en el acceso a internet de calidad: solo el 41 % de las personas indígenas tiene wifi en casa, una proporción significativamente menor que el 72 % de la población afrodescendiente y el 63,7 %-64,4 % de quienes no se identifican con ningún grupo étnico, de acuerdo al grupo de comparación. Si bien la población indígena compensa parcialmente esta brecha con un mayor acceso a internet móvil (61 %, frente al 46 % de afrodescendientes y 46 % de ningún grupo étnico), también son quienes más frecuentemente enfrentan limitaciones: el 55 % reporta haber agotado su plan de datos, en comparación con el 43 % de afrodescendientes y 41 % de ningún grupo étnico.

Estas brechas varían considerablemente entre países: Paraguay muestra la mayor diferencia (60 pp), donde la población indígena tiene 60 pp menos de probabilidad de tener wifi en casa que la población no indígena ni afrodescendiente, seguido por Guatemala y Panamá. La situación de la población afrodescendiente es más heterogénea: en países como Chile y Panamá tienen mayor probabilidad de contar con wifi que otros grupos, mientras que en Brasil la diferencia no es significativa, y en Perú y Colombia muestran desventajas en el acceso (véase Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5. Acceso a wifi en casa, por país y autoidentificación étnica

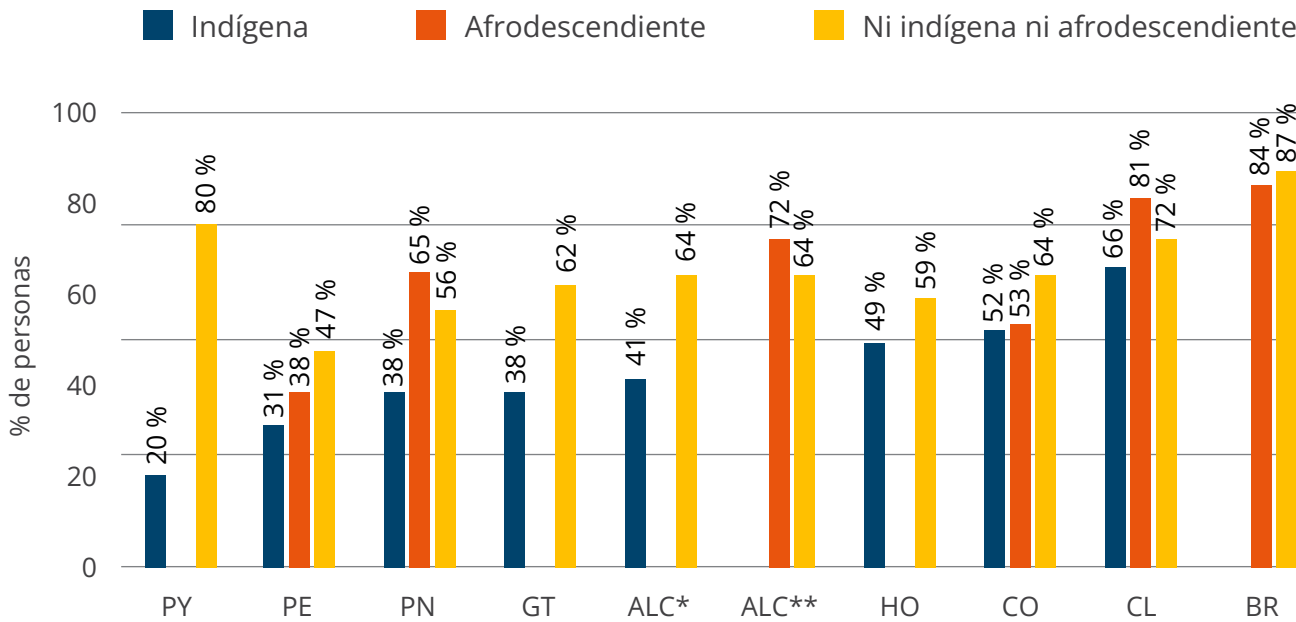


Tabla 3.5. Acceso a wifi en casa, por país y autoidentificación étnica

País	Indígena	Afrodescendiente	Ni indígena ni afrodescendiente
Paraguay (PY)	20 %	-	80 %
Perú (PE)	31 %	38 %	47 %
Panamá (PN)	38 %	65 %	56 %
Guatemala (GT)	38 %	-	62 %
América Latina y el Caribe (ALC)*	41 %	-	64 %
América Latina y el Caribe (ALC)**	-	72 %	64 %
Honduras (HO)	49 %	-	59 %
Colombia (CO)	52 %	53 %	64 %
Chile (CL)	66 %	81 %	72 %
Brasil (BR)	-	84 %	87 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, en Brasil no se calcula la proporción para la población indígena. En Guatemala, Honduras y Paraguay no se calcula la proporción para la población afrodescendiente. Para los promedios regionales también se tienen en cuenta estas exclusiones: el primero (*) sin Brasil y el segundo (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Brechas por lugar de residencia

La brecha de acceso a internet entre zonas urbanas y rurales no es tan pronunciada como la observada en otros grupos demográficos analizados. La diferencia en el acceso a internet es moderada, con una brecha de solo 2 pp a favor de las áreas urbanas (90 % vs. 88 %) (véase Gráfico 3.2). Sin embargo, las disparidades se acentúan cuando se considera la calidad y estabilidad del servicio. Un ejemplo claro es el acceso a wifi domiciliario: mientras el 69 % de la población urbana cuenta con este servicio, solo el 60 % de los hogares rurales lo tienen, lo que representa una brecha de 9 pp (véase Gráfico 3.3). En cuanto al acceso a internet móvil, las tasas son prácticamente equivalentes entre ambas zonas (46 % en áreas urbanas y 47 % en áreas rurales), pero la continuidad del servicio varía significativamente. El 52 % de los usuarios rurales reporta haber alcanzado el límite de su plan de datos, en comparación con el 42 % de los usuarios urbanos.

Brechas por sexo

Las brechas digitales por sexo son las menos pronunciadas entre todos los grupos analizados: 89 % de los hombres y de las mujeres reportan haber utilizado internet en los últimos tres meses. El acceso a wifi en el hogar también es el mismo: el 67 % de los hombres y de las mujeres cuentan con este servicio. Se observa una mayor diferencia en el acceso a internet móvil, donde los hombres muestran una ventaja de 4 pp (48 % frente a 44 %). También, se observa que las mujeres que tienen internet móvil enfrentan más limitaciones en su uso: el 47 % reporta haber alcanzado el límite de su plan de datos, en comparación con el 43 % de los hombres. Estos datos sugieren que, si bien el acceso básico es prácticamente igualitario entre hombres y mujeres, persisten pequeñas diferencias en la calidad del servicio móvil que utilizan.

Correlación entre brechas de acceso a internet y uso de los servicios públicos digitales

Dadas las tendencias observadas y el perfil de usuarios digitales presentado en el Capítulo 2, el acceso a internet de calidad se destaca como un factor que contribuye al desigual uso de los servicios públicos digitales. El Gráfico 3.6 evidencia una correlación positiva entre el porcentaje de personas con acceso a wifi en casa y aquellas que realizaron su último trámite de manera digital. Los grupos con menor acceso a conectividad —como personas indígenas, residentes de áreas rurales, individuos con educación primaria o menor, y personas con discapacidad—

muestran los niveles más bajos de uso de servicios públicos digitales. En contraste, los grupos con mayor acceso a wifi en el hogar, como aquellos con educación terciaria universitaria o no universitaria, registran porcentajes significativamente más altos de uso de trámites digitales.

Gráfico 3.6. Correlación entre acceso digital a los servicios públicos y acceso a wifi en casa

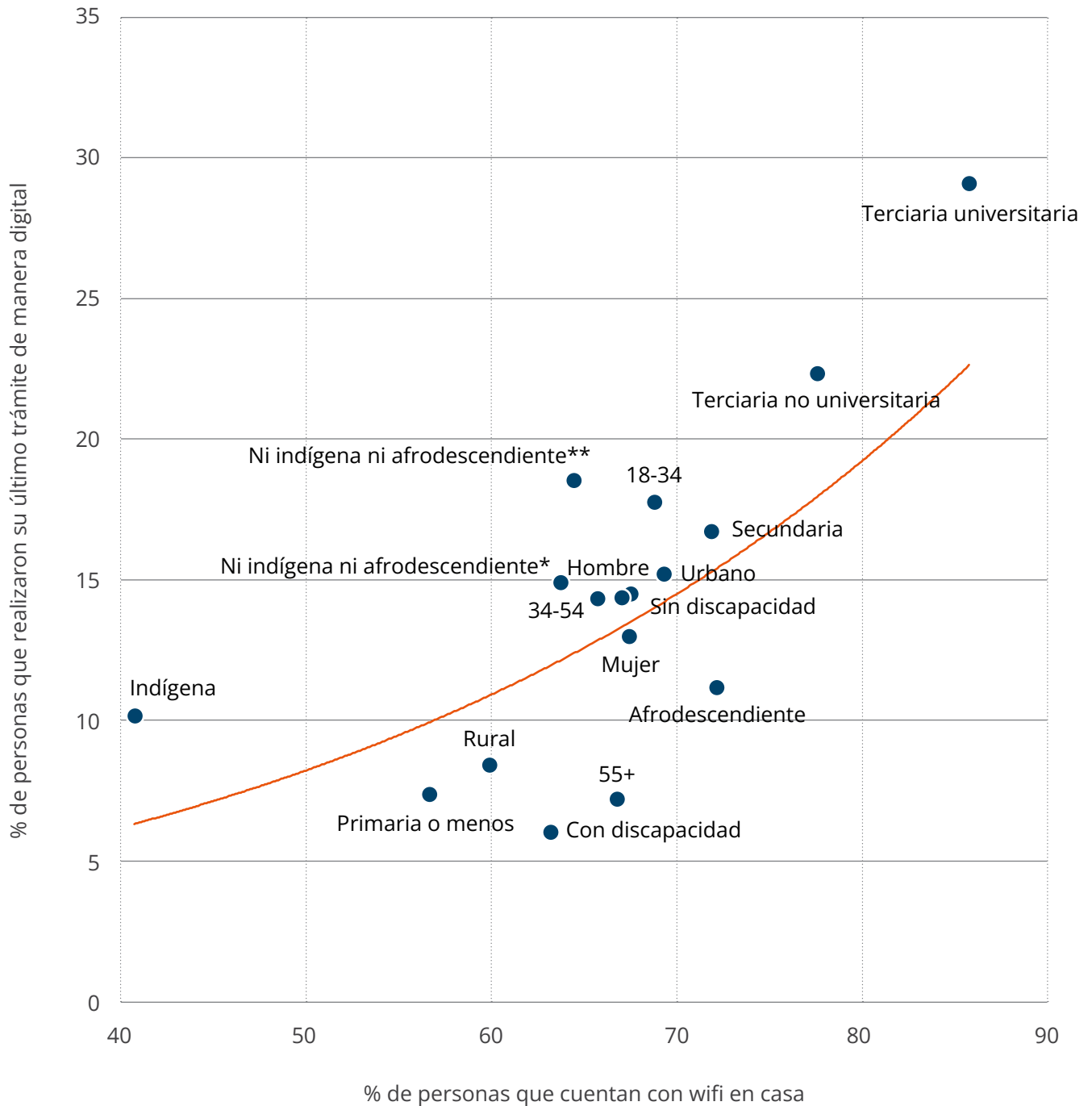


Tabla 3.6. Correlación entre acceso digital a los servicios públicos y acceso a wifi en casa

Grupo demográfico	% de personas que cuentan con wifi en casa	% de personas que hicieron su último trámite en línea
Nivel educativo		
Primaria o menos	57 %	7 %
Secundaria	72 %	17 %
Terciaria no universitaria	78 %	22 %
Terciaria universitaria	86 %	29 %
Edad		
18-34	69 %	18 %
35-54	66 %	14 %
55+	67 %	7 %
Autoidentificación étnica		
Indígena	41 %	10 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	64 %	15 %
Afrodescendiente	72 %	11 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	64 %	19 %
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	68 %	15 %
Con discapacidad	63 %	6 %
Lugar de residencia		
Urbano	69 %	15 %
Rural	60 %	8 %
Sexo		
Hombre	67 %	14 %
Mujer	67 %	13 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Cada punto en el gráfico representa la estadística de cada eje para el respectivo grupo demográfico. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

A partir de estas observaciones, surge la pregunta de si otros elementos tecnológicos, como la disponibilidad de dispositivos electrónicos, también influyen en las desigualdades de acceso y uso de los servicios públicos digitales. En la siguiente sección, se explorará cómo el acceso a estos dispositivos contribuye a estas dinámicas.

Acceso a dispositivos electrónicos

El acceso a dispositivos electrónicos con conexión a internet es fundamental para interactuar con los servicios públicos digitales. Esto se evidencia en el Gráfico 3.7, que muestra que quienes realizaron su último trámite parcial o totalmente a través de canales digitales tienen, con mayor frecuencia, acceso a teléfonos móviles (brecha de hasta 14 pp), computadoras (hasta 34 pp) o tablets (hasta 21 pp).

En particular, las computadoras desempeñan un papel clave, ya que muchos portales gubernamentales están optimizados para su uso en estos dispositivos, ofreciendo una experiencia más fluida y accesible. En este contexto, resulta preocupante para la transición hacia la digitalización de los trámites públicos que solo una de cada cuatro personas que realizó su último trámite de manera presencial reportara tener una computadora en casa, en contraste con una de cada dos entre quienes completaron el trámite parcial o totalmente por vía digital (véase Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Dispositivos electrónicos en el hogar, canal usado para el último trámite

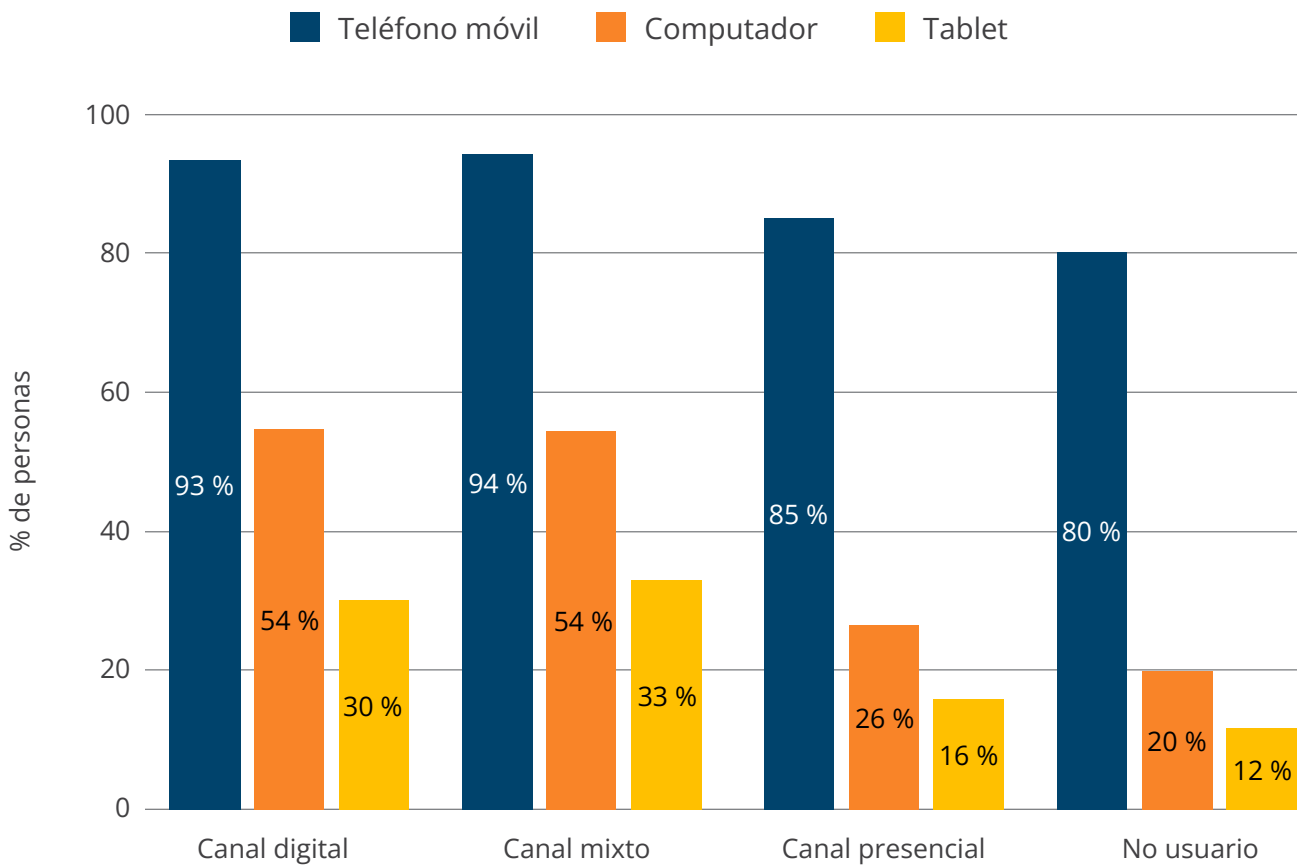


Tabla 3.7. Dispositivos electrónicos en el hogar, por canal usado para el último trámite

Canal usado para el último trámite	Teléfono móvil	Computador	Tablet
Canal digital	93 %	54 %	30 %
Canal mixto	85 %	26 %	16 %
Canal presencial	94 %	54 %	33 %
No usuario	80 %	20 %	12 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

En lo que sigue de esta sección, se analizará si este ha sido un factor que ha contribuido al bajo uso de los servicios públicos digitales en ciertos grupos poblacionales.

Brechas por nivel educativo: las más amplias en el acceso a dispositivos electrónicos

Solo el 15 % de las personas con educación primaria o menos tienen acceso a una computadora, en comparación con el 74 % de quienes poseen educación terciaria universitaria o superior, lo que representa una brecha de 59 pp (véase Gráfico 3.8). Aunque el acceso a teléfonos inteligentes es más equitativo, todavía existe una diferencia significativa entre quienes tienen primaria o menos (77 %) y los niveles superiores (95 %). En el caso de las tabletas, el acceso también es desigual, con solo un 10 % entre quienes tienen educación primaria o menos, frente al 36 % en el nivel universitario superior.

Gráfico 3.8. Brechas de la tenencia de computador en casa, por grupo poblacional

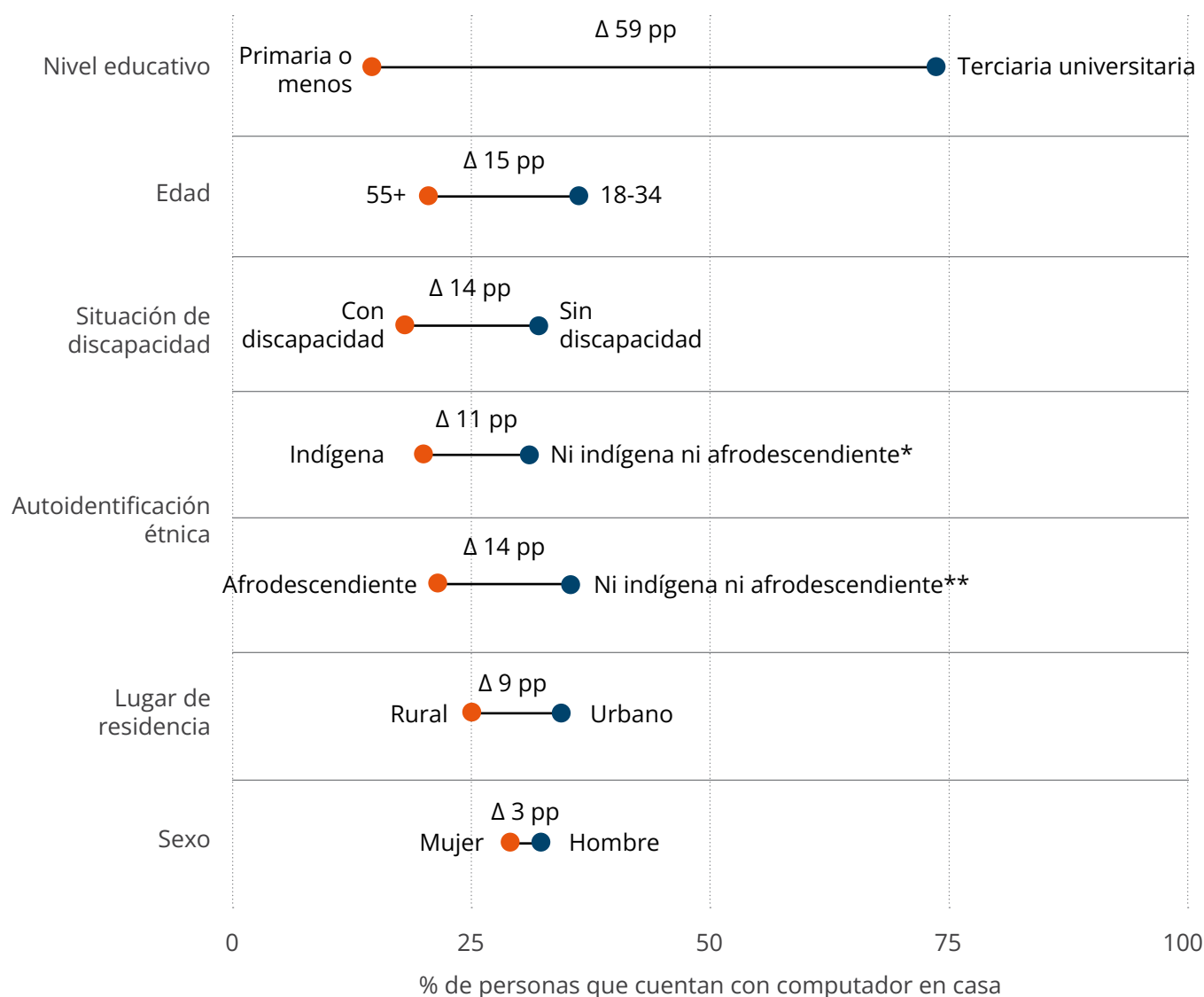


Tabla 3.8. Brechas de la tenencia de computador en casa, por grupo poblacional

Grupo demográfico	% de personas que cuentan con computador	Brecha
Nivel educativo		
Primaria o menos	15 %	Δ 59 pp
Terciaria universitaria	74 %	
Edad		
18-34	36 %	Δ 15 pp
55+	21 %	
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	32 %	Δ 14 pp
Con discapacidad	18 %	
Autoidentificación étnica		
Indígena	20 %	Δ 11 pp
Ni indígena ni afrodescendiente*	31 %	
Afrodescendiente	22 %	Δ 14 pp
Ni indígena ni afrodescendiente**	36 %	
Lugar de residencia		
Urbano	34 %	Δ 9 pp
Rural	25 %	
Sexo		
Hombre	32 %	Δ 3 pp
Mujer	29 %	

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Existen marcadas diferencias entre países en cuanto a las brechas por nivel educativo relacionadas con la tenencia de computadores en el hogar. Colombia, Perú y Brasil presentan las mayores disparidades, con brechas que varían entre 61 y 74 pp entre quienes tienen educación terciaria universitaria y aquellos con educación primaria o un nivel inferior. En el otro extremo, aunque con brechas aún significativas, se encuentran Trinidad y Tobago, Panamá y Paraguay, donde las diferencias oscilan entre 39 y 53 pp (véase Gráfico 3.9).

Gráfico 3.9. Tenencia de computador en el hogar, por nivel educativo y por país¹⁰

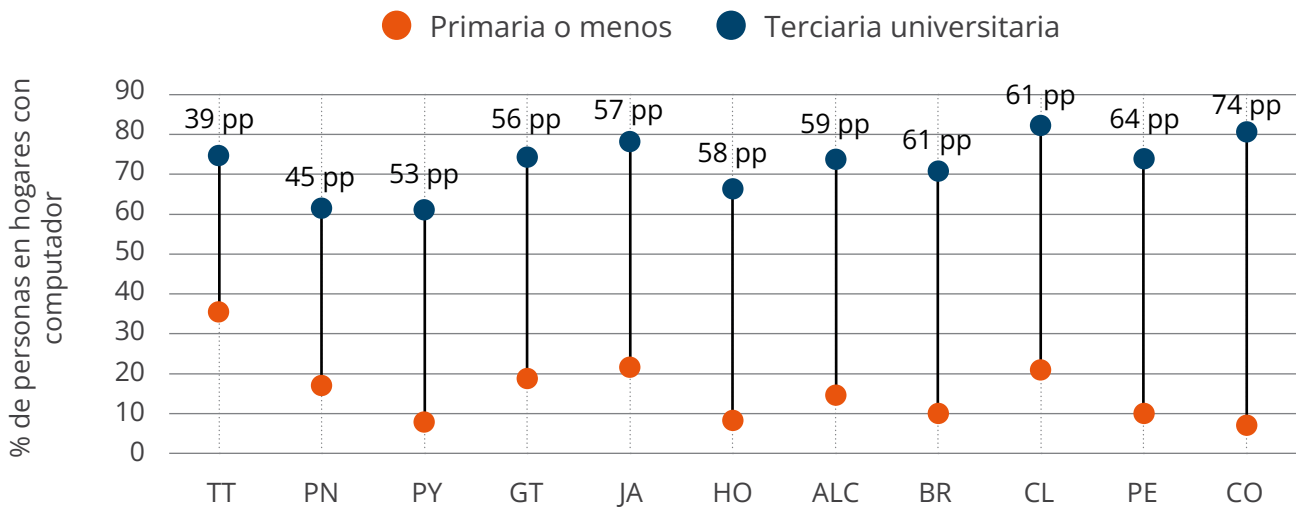


Tabla 3.9. Tenencia de computador en el hogar, por nivel educativo y por país

País	Primaria o menos	Terciaria universitaria	Brecha
TT	35 %	75 %	39 pp
PN	17 %	62 %	45 pp
PY	8 %	61 %	53 pp
GT	19 %	74 %	56 pp
JA	22 %	78 %	57 pp
HO	8 %	66 %	58 pp
ALC	15 %	74 %	59 pp
BR	10 %	71 %	61 pp
CL	21 %	82 %	61 pp
PE	10 %	74 %	64 pp
CO	7 %	81 %	74 pp

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

10 Las cifras correspondientes a Brasil difieren de las presentadas en Bergues y Lafuente (2025) por los siguientes motivos: (i) en el presente documento, las estadísticas se calculan utilizando ponderaciones regionales, tal como se indica en las notas al pie; y (ii) los niveles educativos presentados se definieron diferente en ambos estudios, la definición del presente estudio permite la comparación al nivel regional.

Brecha generacional

La disparidad en el acceso a dispositivos entre generaciones, aunque mucho más pequeña que la observada por nivel educativo, es significativa. La población más joven (18-34 años) muestra una ventaja de 15 pp en la disponibilidad de computadores en el hogar (36 % frente al 21 % de las personas 55+) (véase Gráfico 3.8). En cuanto a la tenencia de teléfonos móviles, la diferencia es aún más marcada: 9 de cada 10 personas de 18 a 34 años cuentan con un teléfono móvil, en comparación con 7 de cada 10 en el grupo de 55 años o más. Asimismo, la brecha en la tenencia de tablets alcanza los 11 pp, favoreciendo nuevamente a la población más joven.

Brecha por situación de discapacidad

Las diferencias en el acceso a dispositivos electrónicos entre personas con y sin discapacidad son notables. Quienes no presentan discapacidad tienen mayor acceso a computadores en el hogar, con una diferencia de 14 pp respecto a quienes sí tienen discapacidad (32 % frente a 18 %). En el caso de los teléfonos inteligentes, la brecha es aún más pronunciada: mientras que el 87 % de la población sin discapacidad cuenta con uno, este porcentaje se reduce al 71 % entre las personas con discapacidad. Una tendencia similar se observa en la tenencia de tablets, donde la diferencia alcanza los 8 pp (19 % frente a 11 %).

Brecha por etnia

El acceso a dispositivos electrónicos también varía significativamente según la pertenencia étnica. La población indígena enfrenta una notable desventaja en la tenencia de computadoras en el hogar, con una diferencia de 11 pp en comparación con la población ni indígena ni afrodescendiente de los países que cuentan con población indígena (20 % frente a 31 %). Si bien la tenencia de teléfonos inteligentes es alta en ambos grupos, se observa una brecha de 11 pp, donde el 74 % de la población indígena cuenta con uno, frente al 83 % en la población ni indígena ni afrodescendiente. En el caso de las tablets, la diferencia es aún mayor, con una tenencia del 9 % entre personas indígenas, en contraste con el 14 %.

Las brechas en el acceso a dispositivos para la población afrodescendiente presentan un patrón distinto. Aunque la población afrodescendiente tiene menor acceso a computadoras en el hogar (22 % frente a 36 % en la población ni indígena ni afrodescendiente), registra

una mayor tenencia de teléfonos inteligentes (84 % frente a 81 %). En cuanto a las tablets, la población afrodescendiente muestra un menor acceso (10 % frente a 14 %).

Brecha por ubicación geográfica

La brecha en el acceso a dispositivos electrónicos entre zonas urbanas y rurales se posiciona muy cerca de la observada por etnicidad, siempre con una ventaja para la población urbana. Esta brecha se evidencia principalmente en la disponibilidad de computadoras en el hogar, donde las zonas urbanas superan a las rurales por 9 pp (34 % frente a 25 %). Sin embargo, la brecha se reduce significativamente en otras tecnologías: la penetración de teléfonos inteligentes alcanza un 86 % en áreas urbanas y un 84 % en zonas rurales, mientras que la presencia de tablets muestra una diferencia mínima, con un 19 % en zonas urbanas y un 18 % en áreas rurales.

Brecha por sexo

Entre los grupos demográficos analizados, la brecha de género en el acceso a dispositivos tecnológicos resulta ser la menos pronunciada. La diferencia en la tenencia de computadores es mínima: un 32 % para hombres frente a un 29 % para mujeres. En cuanto a teléfonos inteligentes, el acceso es prácticamente idéntico, con una penetración del 85 % en mujeres y en hombres. De la misma manera, en el caso de las tablets, se observa un patrón similar con una ligera ventaja para las mujeres, quienes registran un acceso del 19 %, superando por 1 punto porcentual a los hombres (18 %).

Correlación entre brechas de acceso a dispositivos electrónicos y uso de los servicios públicos digitales

Como se vio en esta sección, las brechas en el acceso a dispositivos como computadores, teléfonos móviles son amplias en la región. El Gráfico 3.10 muestra la correlación entre la tenencia de computadoras en el hogar y la proporción de personas que realizaron su último trámite de manera digital. La tendencia es clara: a medida que aumenta el acceso a computadores, también lo hace la adopción de los canales digitales para realizar trámites. Los grupos menos favorecidos en términos de acceso a computadoras, como las personas con discapacidad, mayores de 55 años, población rural, indígena y afrodescendiente, presentan también menores tasas de digitalización en la realización de trámites. En el otro

extremo, aquellos con educación terciaria universitaria, que registran la mayor tenencia de computadoras en el hogar, son también quienes más utilizan los canales digitales.

Gráfico 3.10. Correlación entre acceso digital a los servicios públicos y acceso a computador en casa en casa

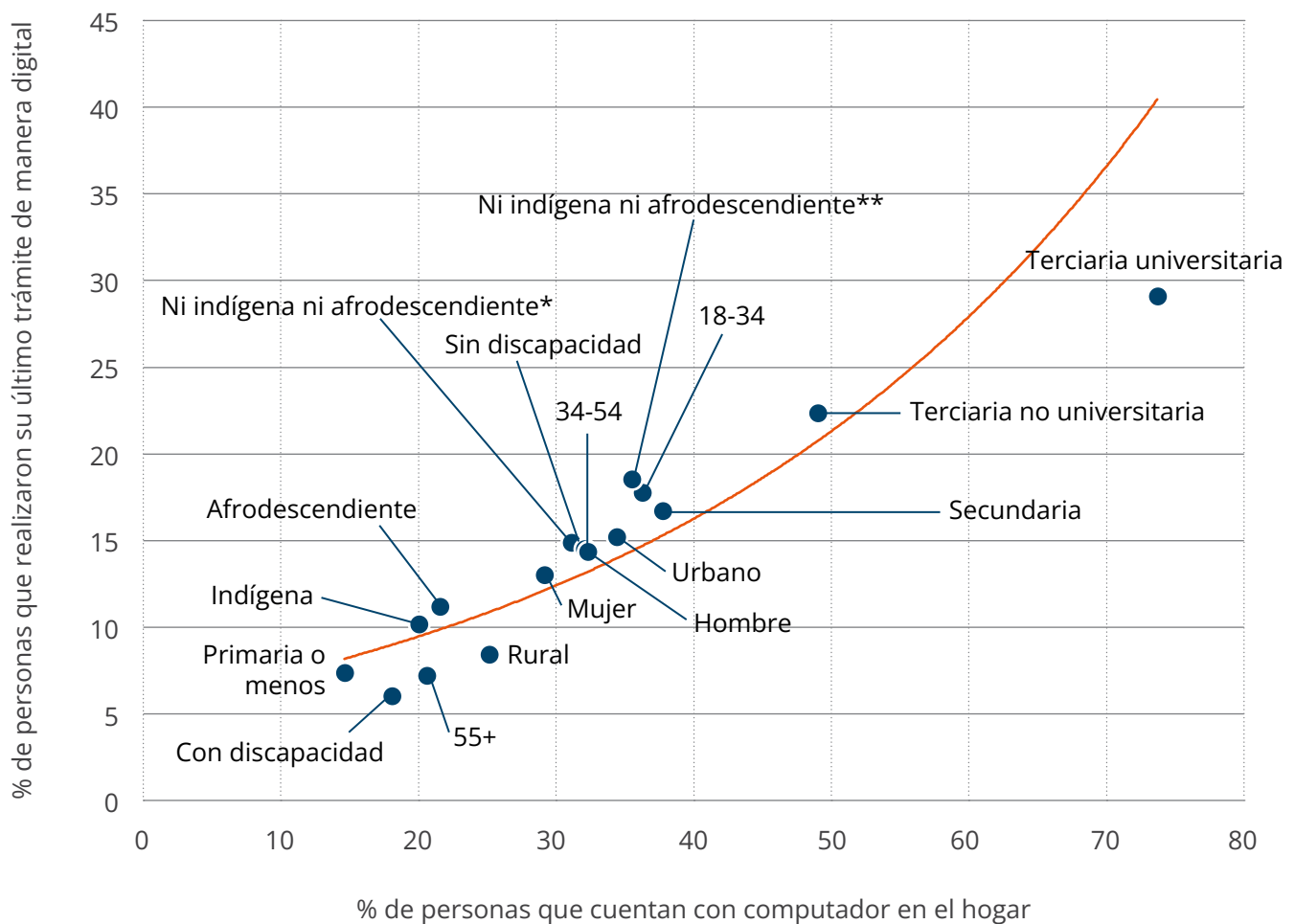


Tabla 3.10. Correlación entre acceso digital a los servicios públicos y acceso a computador en casa

Grupo demográfico	% de personas con PC en el hogar	% de personas que hicieron su último trámite en línea
Edad		
18-34	36 %	18 %
35-54	32 %	14 %
55+	21 %	7 %
Nivel educativo		
Primaria o menos	15 %	7 %
Secundaria	38 %	17 %
Terciaria no universitaria	49 %	22 %
Terciaria universitaria	74 %	29 %
Autoidentificación étnica		
Indígena	20 %	10 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	31 %	15 %
Afrodescendiente	22 %	11 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	36 %	19 %
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	32 %	15 %
Con discapacidad	18 %	6 %
Sexo		
Hombre	32 %	14 %
Mujer	29 %	13 %
Lugar de residencia		
Urbana	34 %	15 %
Rural	25 %	8 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Como revela este análisis, la tenencia de computadores sigue siendo limitada, especialmente entre los grupos más vulnerables de la población.

En contraste, la penetración de teléfonos móviles en la región es significativamente mayor y presenta brechas más reducidas. Ante esta realidad, algunos Gobiernos han optado por priorizar la prestación de información y servicios a través de dispositivos móviles. Un ejemplo de esta estrategia se destaca en el Recuadro 3.1, que presenta el caso de Boti, un chatbot de la Ciudad de Buenos Aires, diseñado para brindar información y facilitar el acceso a servicios públicos a través de WhatsApp.

Finalmente, es importante destacar que los elementos analizados en este capítulo representan solo una parte de los requisitos necesarios para que la ciudadanía pueda interactuar con los servicios digitales. Existen otros factores igualmente relevantes que no se tratan en detalle aquí, como la capacidad de realizar pagos en línea, que en muchos casos es un requisito para completar trámites. Según el Findex (World Bank, 2021), la tenencia de cuentas financieras sigue patrones similares a los otros aspectos analizados: es más alta entre personas con mayor nivel educativo y en zonas urbanas, con brechas más pronunciadas en estos grupos y diferencias menores, pero aún significativas, según género y ubicación geográfica.

Recuadro 3.1. Argentina: provisión de información y servicios públicos a través de WhatsApp

Boti es un chatbot que opera a través de WhatsApp y que ha revolucionado la relación entre los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y su Gobierno. Desde su concepción en 2012, Boti se diseñó con un enfoque en la accesibilidad. En un principio, se ideó como un complemento para un servicio de atención telefónica, con el propósito de incluir a personas con discapacidad auditiva, de ofrecer mayor cobertura y de tener más cercanía con la ciudadanía. Por esta razón, Boti presenta una marca gráfica amigable y una personalidad cercana. Emplea un lenguaje sencillo, incorpora emojis y ofrece tanto información relevante para la ciudadanía como la capacidad de gestionar trámites gubernamentales con verificación de identidad.

Al momento de su lanzamiento, en febrero de 2019, mantenía alrededor de 300 mil conversaciones mensuales. Pero todo cambió a principios de 2021 cuando se integró el carnet de vacunación en la plataforma. El número de usuarios de Boti creció de manera exponencial, pasando de un millón de conversaciones al mes en enero a cerca de 6,5 millones de conversaciones en diciembre de 2021. Se solicitaron más de 20 millones de citas para la vacunación, se proporcionaron más de 3 millones de resultados de pruebas de covid y se emitieron más de 500 mil certificados de vacunación. La transformación fue asombrosa, ya que de 2020 a 2021 el número de conversaciones aumentó de 4,5 millones a más de 40 millones en total (Secretaría de Innovación y Transformación Digital, 2024).

¿Cuál fue la clave de este éxito? Por un lado, la idea de ofrecer un servicio a través de WhatsApp en América Latina resultó ser un factor determinante, ya que en 2019, el 80 % de la población tenía acceso a esta plataforma, y hoy en día, casi el 93 % la utiliza (casi una cobertura universal) (Secretaría de Innovación y Transformación Digital CABA). Esto se compara favorablemente con otros canales de servicio que requieren acceso a internet de banda ancha, algo que no toda la población tiene. En Argentina, por ejemplo, en 2019 había 19,65 suscripciones de banda ancha por cada 100 personas, y para 2022, este número aumentó a 24,63 (WDI). Dada esta amplia cobertura de WhatsApp, Boti estaba destinado al éxito desde el principio.

Adicionalmente, Boti contiene muchos servicios que son de utilidad para una diversidad de personas. Así como el ya mencionado carnet de covid, en 2022 se integraron numerosos servicios adicionales, con un enfoque particular en la igualdad de género y la diversidad. Estos servicios incluyeron derivaciones hacia líneas de ayuda para la violencia de género, asistencia a personas en situación de calle, servicios para adultos mayores y entrega de certificados escolares para la población de CABA. Estas adiciones generaron un aumento adicional del 40 % en el número de conversaciones con respecto a 2021 (Secretaría de Innovación y Transformación Digital, 2024).

También, el equipo detrás de Boti tiene una visión de actualización continua del bot. Su iniciativa más reciente incluye la inclusión de nuevos servicios claves para todos como la solicitud de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción a través del chatbot. Además, se ha incorporado la capacidad de obtener retroalimentación de la ciudadanía mediante el uso del *Net Promoter Score* (NPS). Los usuarios son invitados a calificar del 1 al 10 si recomendarían el servicio. Sorprendentemente, tres de cada cuatro le asignan a Boti un puntaje de satisfacción superior a 7/10. Esto refleja el alto nivel de satisfacción y utilidad que Boti brinda a la población de CABA.

3.2

Poder: ¿cuentan todos los segmentos poblacionales con las habilidades necesarias para acceder a los servicios públicos digitales?

Contar con dispositivos electrónicos y acceso a internet es solo el primer paso; la utilización frecuente de estos recursos y el dominio de habilidades clave son esenciales para interactuar de manera efectiva con las plataformas gubernamentales. Esto se refleja parcialmente en el Gráfico 3.11, que ilustra la cantidad de habilidades clave según el canal usado para completar el último servicio gubernamental. Como se puede observar, los usuarios del canal digital son los que más frecuentemente poseen las siete habilidades digitales evaluadas en la encuesta¹¹. Un 28 % de los usuarios del canal digital afirma tener confianza en todas las habilidades tecnológicas, frente al 31 % de los usuarios del canal mixto, 17 % de los usuarios del canal presencial y 21 % de los no usuarios. Por otra parte, son los usuarios del canal digital quienes con menor frecuencia reportan no sentirse confiados en ninguna de las habilidades digitales evaluadas. Solo el 8 % afirma no poseer ninguna habilidad, en comparación con el 9 % de los usuarios del canal mixto, 25 % de los usuarios del canal presencial y 32 % de los no usuarios.

11 Las habilidades evaluadas en la encuesta son: identificación de palabras clave en búsquedas en internet, instalación de aplicaciones móviles, envío de correos con adjuntos, escaneo de documentos, modificación de opciones de privacidad en sitios web, identificación de información verídica en internet, y reconocimiento de información riesgosa antes de compartirla en línea. La pregunta fue: “A continuación voy a leerle una lista de actividades que podría realizar en Internet. Por favor, dígame si confía o no en su capacidad para realizar estas tareas de forma autónoma con un mínimo de dificultad, utilizando una de las siguientes opciones: confiado, algo confiado, nada confiado”.

Gráfico 3.11. Número de habilidades digitales, por canal usado para el último trámite

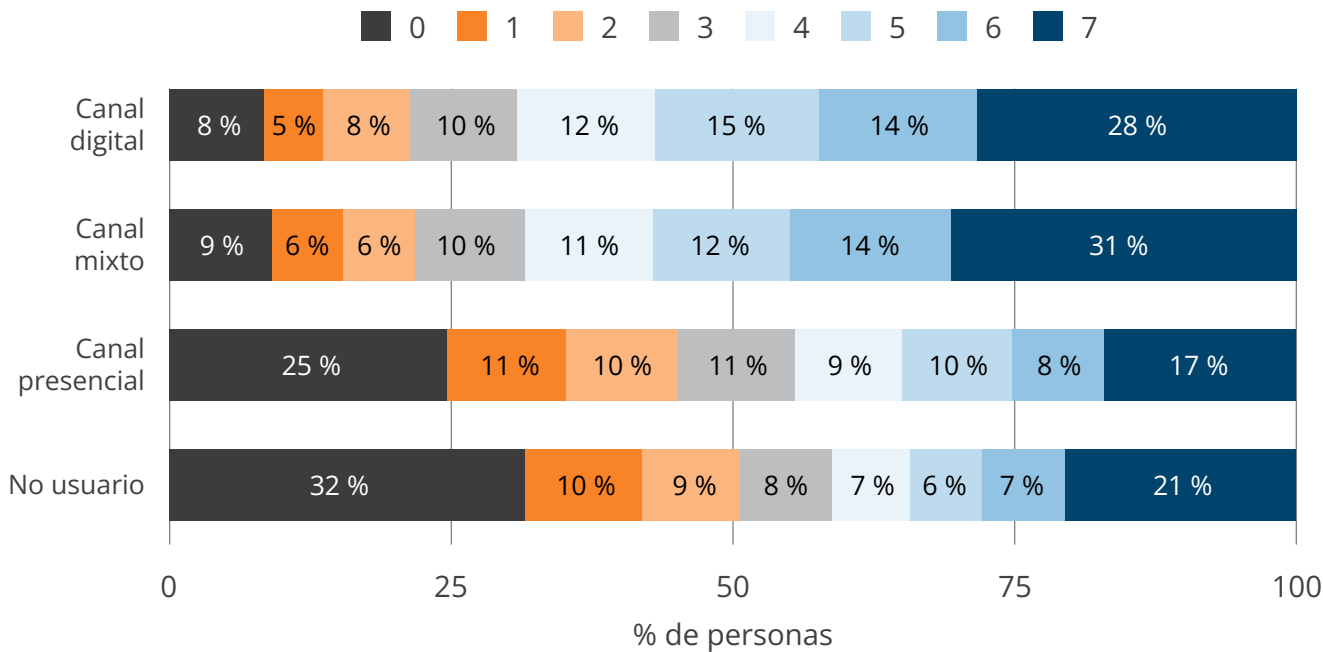


Tabla 3.11. Número de habilidades digitales, por canal usado para el último trámite

Número de habilidades digitales	0	1	2	3	4	5	6	7	Total
Canal digital	8 %	5 %	8 %	10 %	12 %	15 %	14 %	28 %	100 %
Canal mixto	9 %	6 %	6 %	10 %	11 %	12 %	14 %	31 %	100 %
Canal presencial	25 %	11 %	10 %	11 %	9 %	10 %	8 %	17 %	100 %
No usuario	32 %	10 %	9 %	8 %	7 %	6 %	7 %	21 %	100 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Estas diferencias en habilidades en los usuarios del canal digital están parcialmente explicadas por brechas en habilidades en diferentes grupos demográficos. Esta sección examina las brechas en la frecuencia de uso y el nivel de competencias digitales entre distintos grupos poblacionales, analizando cómo estas diferencias constituyen una barrera adicional para garantizar un acceso equitativo a los servicios públicos digitales.

Frecuencia de uso de los dispositivos electrónicos

El uso diario de dispositivos electrónicos no solo refleja la familiaridad tecnológica de las personas, sino que también constituye un puente hacia la adquisición de habilidades digitales clave. En este ámbito, también se encuentran grandes disparidades por grupos demográficos (véase Gráfico 3.12).

Gráfico 3.12. Brechas en la frecuencia de uso de computadores, por grupo demográfico

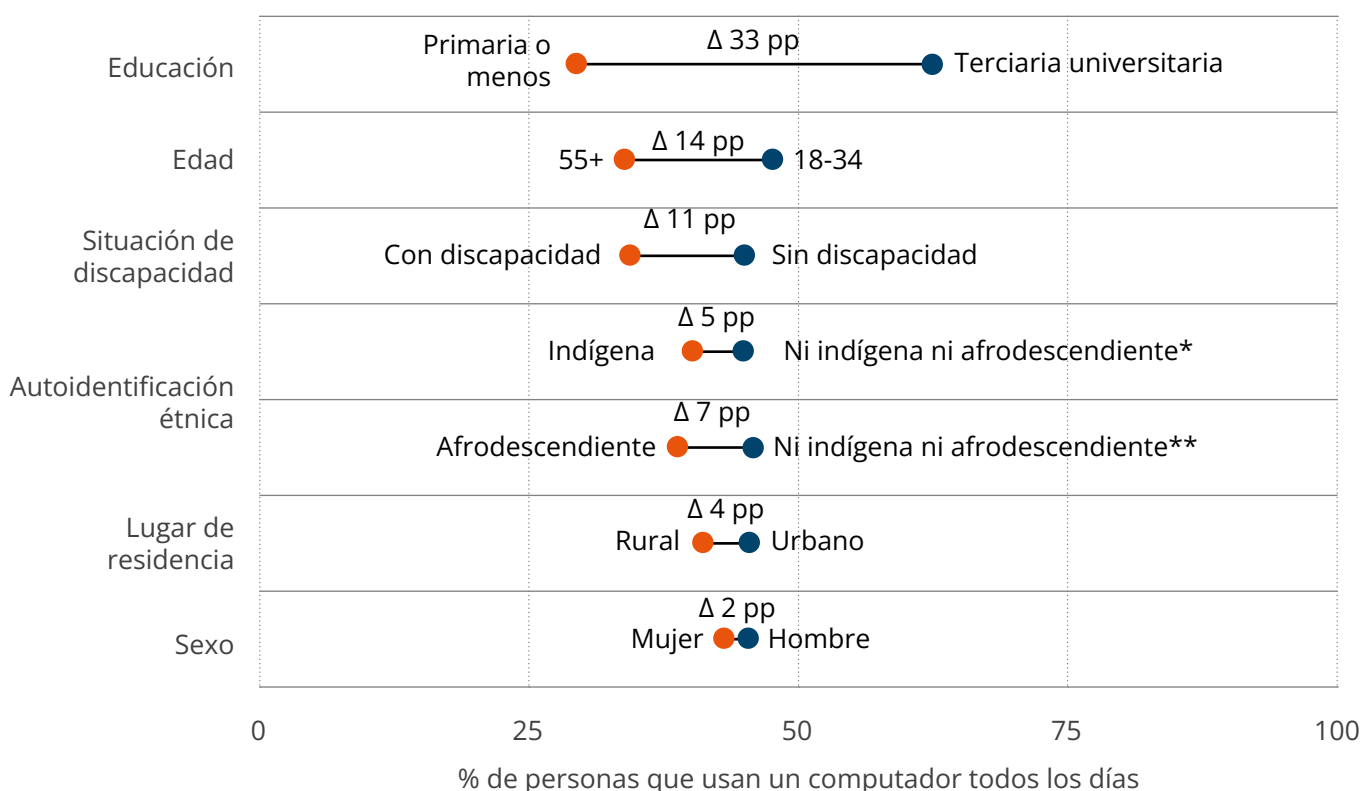


Tabla 3.12. Brechas en la frecuencia de uso de computadores, por grupo demográfico

Grupo demográfico	% de personas que usan computador todos los días	Brecha
Nivel educativo		
Primaria o menos	29 %	Δ 33 pp
Terciaria universitaria	62 %	
Edad		
18-34	48 %	Δ 14 pp
55+	34 %	
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	45 %	Δ 11 pp
Con discapacidad	34 %	
Autoidentificación étnica		
Indígena	40 %	Δ 5 pp
Ni indígena ni afrodescendiente*	45 %	
Afrodescendiente	39 %	Δ 7 pp
Ni indígena ni afrodescendiente **	46 %	
Lugar de residencia		
Urbano	45 %	Δ 4 pp
Rural	41 %	
Sexo		
Hombre	45 %	Δ 2 pp
Mujer	43 %	

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

La brecha más amplia se observa en el nivel educativo: las personas con educación primaria tienen 33 pp menos de probabilidad de usar un computador todos los días en comparación con aquellas con educación terciaria universitaria. Otras brechas relevantes incluyen la edad y la situación de discapacidad. Las personas mayores de 55 años utilizan computadores con menor frecuencia que el grupo de 18 a 34 años, con una diferencia de 14 pp. Asimismo, las personas con discapacidad tienen 11 pp menos de probabilidad de hacer uso diario de un computador en comparación con quienes no tienen discapacidad, lo que resalta barreras adicionales en el acceso digital. Aunque las diferencias por etnia, ubicación geográfica y sexo son más reducidas, siguen mostrando disparidades estructurales. La brecha entre áreas rurales y urbanas es de 4 pp, mientras que las mujeres presentan un uso diario de computadores 2 pp menor que los hombres.

Habilidades digitales

El uso efectivo de los servicios públicos digitales requiere diversas habilidades tecnológicas, pero los datos revelan grandes brechas en la población. Un 22 % no confía en su capacidad para realizar ninguna de las tareas analizadas, mientras que una proporción similar (21 %) se siente segura de poder llevarlas a cabo. Las habilidades en las que la población muestra mayor confianza son la identificación de palabras clave en búsquedas en internet (58 %) y la instalación de aplicaciones móviles (57 %). Otras tareas, como enviar correos con adjuntos (52 %), escanear documentos (48 %) y modificar opciones de privacidad en sitios web (48 %), se realizan con confianza en aproximadamente la mitad de la población.

No obstante, la confianza disminuye en actividades más complejas, como identificar información verídica en internet (42 %) y reconocer información riesgosa antes de compartirla en línea (41 %), donde esta última es la tarea en la que más personas manifiestan no sentirse confiadas en ejecutar (39 %) (véase Gráfico 3.13).

Gráfico 3.13. Confianza en la capacidad de realizar tareas usando internet en ALC

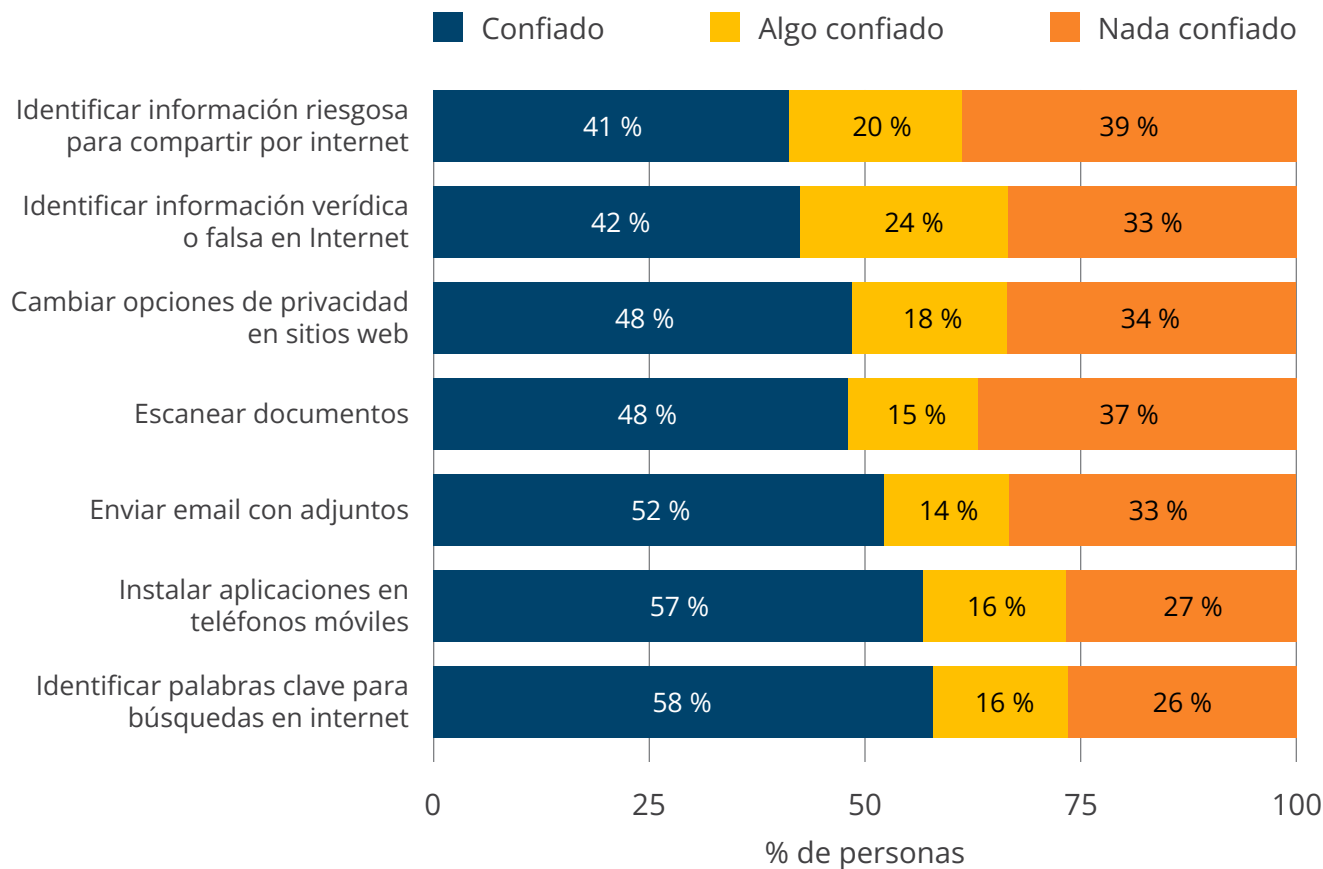


Tabla 3.13. Confianza en la capacidad de realizar tareas usando internet ALC

Tareas	Confiado	Algo confiado	Nada confiado
Identificar información riesgosa para compartir por internet	41 %	20 %	39 %
Identificar información verídica o falsa en Internet	42 %	24 %	33 %
Cambiar opciones de privacidad en sitios web	48 %	18 %	34 %
Escanear documentos	48 %	15 %	37 %
Enviar email con adjuntos	52 %	14 %	33 %
Instalar aplicaciones en teléfonos móviles	57 %	16 %	27 %
Identificar palabras clave para búsquedas en internet	58 %	16 %	26 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Brechas generacionales: las más amplias en habilidades digitales

Mientras que el 43 % de las personas de 55+ años no confía en su habilidad para realizar ninguna de las actividades evaluadas, esta cifra se reduce al 10 % entre los jóvenes de 18 a 34 años. De manera similar, solo un 12 % de los adultos mayores domina las siete competencias digitales analizadas, en contraste con el 27 % de los jóvenes (véase Gráfico 3.14). La disparidad se evidencia también en tareas específicas: los jóvenes muestran altos niveles de confianza en actividades como enviar correos electrónicos con adjuntos (65 %), escanear documentos (60 %) e instalar aplicaciones (73 %), mientras que en las personas 55+, estos porcentajes disminuyen significativamente a 33 %, 29 % y 33 %, respectivamente. La brecha disminuye en habilidades más complejas, como la identificación de información verídica o riesgosa en internet, donde menos del 30 % de los adultos mayores se siente confiado, en comparación con más del 50 % de los jóvenes.

Brechas por nivel educativo

Entre las personas con educación primaria o menos, casi la mitad (37 %) no confía en su capacidad para realizar autónomamente ninguna de las habilidades digitales analizadas, y apenas un 12 % domina todas las competencias evaluadas. La situación se invierte en el grupo con educación terciaria universitaria, donde solo un 5 % reporta ausencia de este conjunto de habilidades digitales, mientras que un 36 % reporta tener confianza en las siete habilidades medidas (véase Gráfico 3.14). En particular, cabe resaltar que los individuos con formación universitaria exhiben altos niveles de confianza (superiores al 80 %) en actividades como enviar correos con archivos adjuntos (82 %), identificar palabras clave para búsquedas en internet (80 %) y escanear documentos (79 %). En contraste, entre quienes cuentan solo con educación primaria, la confianza en estas mismas tareas se reduce significativamente, fluctuando entre el 30-42 %.

Brechas por situación de discapacidad

El 38 % de las personas con discapacidad no siente confianza en su capacidad para realizar ninguna de las habilidades evaluadas, en contraste con el 21 % observado en personas sin discapacidad. Esta brecha se hace aún más evidente al examinar el dominio completo de las habilidades digitales: apenas un 6 % de las personas con discapacidad se siente segura realizando las siete competencias evaluadas, mientras que este porcentaje alcanza el 22 % en el grupo sin discapacidad. La disparidad se manifiesta también en la confianza para realizar tareas tecnológicas específicas. En el envío de correos electrónicos con archivos adjuntos, el

54 % de las personas sin discapacidad se siente seguro, mientras que solo el 30 % de quienes tienen alguna discapacidad reporta el mismo nivel de confianza. Brechas similares se observan en otras competencias esenciales, como la instalación de aplicaciones (59 % vs. 33 %) y la capacidad para identificar información verídica en internet (44 % vs. 29 %).

Gráfico 3.14. Distribución del número de habilidades digitales (0-7), por grupo demográfico

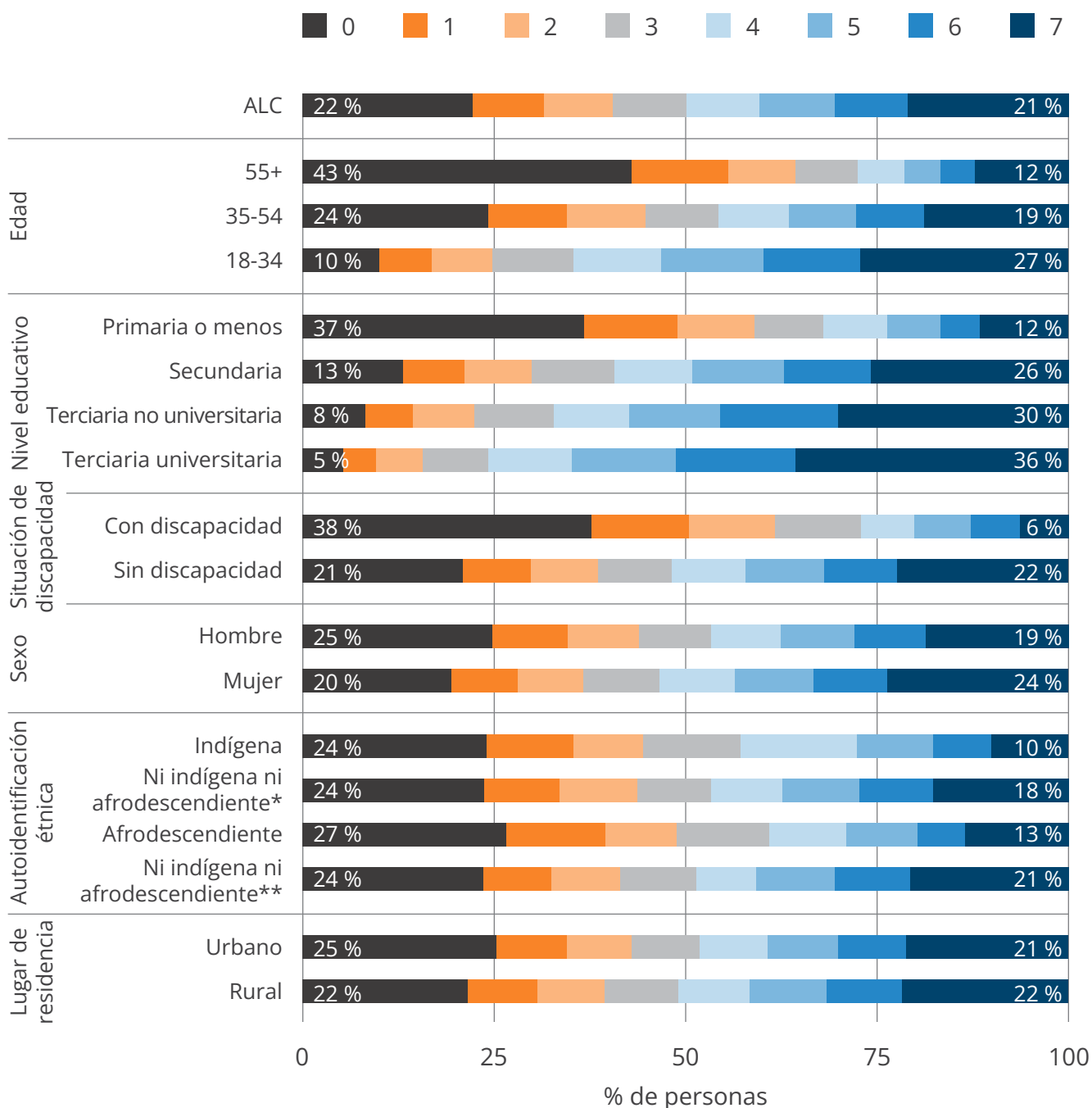


Tabla 3.14. Distribución del número de habilidades digitales (0-7), por grupo demográfico

Grupo demográfico	Número de habilidades digitales							
	0	1	2	3	4	5	6	7
ALC	22 %	9 %	9 %	10 %	9 %	10 %	9 %	21 %
Edad								
18-34	10 %	7 %	8 %	11 %	11 %	13 %	13 %	27 %
35-54	24 %	10 %	10 %	10 %	9 %	9 %	9 %	19 %
55 +	43 %	13 %	9 %	8 %	6 %	5 %	5 %	12 %
Nivel educativo								
Primaria o menos	37 %	12 %	10 %	9 %	8 %	7 %	5 %	12 %
Secundaria	13 %	8 %	9 %	11 %	10 %	12 %	11 %	26 %
Terciaria no universitaria	8 %	6 %	8 %	10 %	10 %	12 %	15 %	30 %
Terciaria universitaria	5 %	4 %	6 %	9 %	11 %	14 %	16 %	36 %
Situación de discapacidad								
Sin discapacidad	21 %	9 %	9 %	10 %	10 %	10 %	10 %	22 %
Discapacidad	38 %	13 %	11 %	11 %	7 %	7 %	7 %	6 %
Sexo								
Hombre	20 %	9 %	9 %	10 %	10 %	10 %	10 %	24 %
Mujer	25 %	10 %	9 %	9 %	9 %	10 %	9 %	19 %
Autoidentificación étnica								
Indígena	24 %	11 %	9 %	13 %	15 %	10 %	8 %	10 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	24 %	10 %	10 %	10 %	9 %	10 %	10 %	18 %
Afrodescendiente	27 %	13 %	9 %	12 %	10 %	9 %	6 %	13 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	24 %	9 %	9 %	10 %	8 %	10 %	10 %	21 %
Lugar de residencia								
Urbano	22 %	9 %	9 %	10 %	9 %	10 %	10 %	22 %
Rural	25 %	9 %	8 %	9 %	9 %	9 %	9 %	21 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Brechas por sexo

Las brechas en habilidades digitales entre hombres y mujeres son modestas. Un 24 % de los hombres afirma tener confianza en poder realizar todas las habilidades digitales evaluadas, frente al 19 % de las mujeres, lo que marca una brecha de 5 pp. Además, un 20 % de los hombres no tienen ninguna habilidad digital, en comparación con el 25 % de las mujeres. Los hombres tienden a sentirse más confiados que las mujeres en tareas como enviar correos electrónicos con archivos adjuntos, escanear documentos e instalar aplicaciones, con diferencias que varían entre el 5 % y el 9 %, respectivamente. La brecha más amplia se observa en actividades relacionadas con la identificación de información verídica o riesgosa en internet, donde los hombres tienen un 7 % más de confianza en comparación con las mujeres.

Brechas por autoidentificación étnica

Las personas que no se consideran ni indígenas ni afrodescendientes parecen tener una ventaja comparados con sus contrapartes. Solo 10 % de la población indígena y un 13 % de la población afrodescendiente se siente confiada en su capacidad de realizar las 7 actividades evaluadas, en comparación con 18 % y 21 % de la población ni indígena ni afrodescendiente. En el extremo opuesto, los porcentajes de quienes no se sienten confiadas de realizar ninguna de las actividades es similar entre los tres grupos analizados: el 24 % de las personas indígenas, el 21 % de las personas afrodescendientes el 27 % y 24 % de quienes no se identifican como indígenas ni afrodescendientes, de acuerdo con el grupo de comparación. Las brechas más pronunciadas se observan en habilidades específicas de seguridad digital. En la capacidad para reconocer información riesgosa de compartir en internet, existe una diferencia de 12-13 pp: 41 %-40 % de la población no indígena ni afrodescendiente reporta confianza en tener esta habilidad, comparada con 28 % de la población afrodescendiente y 29 % de la indígena. Otra brecha considerable se presenta en la identificación de información falsa en internet. Solo 30 % de la población afrodescendiente se siente confiada en esta capacidad, frente a 40 % de la población indígena y 40 % de la no indígena ni afrodescendiente, para ambos grupos de comparación.

Brechas por ubicación geográfica

Las diferencias en habilidades digitales entre áreas urbanas y rurales son las más pequeñas. En zonas rurales, el 25 % de la población no confía en su capacidad para realizar ninguna de las tareas evaluadas, en comparación con el 22 % en áreas urbanas, lo que muestra una brecha de

3 pp. La brecha en la confianza para realizar tareas específicas es también reducida. En 5 de las 7 competencias analizadas, la diferencia en la confianza en estos grupos para realizar la tarea oscila alrededor de 1 pp. Las mayores diferencias se observan en tareas como escanear documentos (51 % en urbano vs. 44 % en rural) y enviar emails con adjuntos (55 % en urbano vs. 48 % en rural).

Correlación entre las habilidades digitales y el uso de los servicios públicos digitales

El Gráfico 3.15 muestra una relación casi directa entre el porcentaje de personas que se sienten confiadas en realizar las siete actividades digitales evaluadas y el porcentaje de personas que realizaron su último trámite en línea. Esta tendencia se observa en los grupos de mayor nivel educativo, como las personas con educación terciaria universitaria y no universitaria, quienes muestran tanto una mayor confianza en las habilidades digitales como una mayor proporción de trámites realizados en línea. En contraste, los grupos con menor nivel educativo o aquellos en situaciones más vulnerables, como personas con discapacidad o de zonas rurales, tienden a mostrar menores porcentajes en ambas dimensiones.

Gráfico 3.15. Correlación entre el acceso digital a los servicios públicos y las habilidades digitales

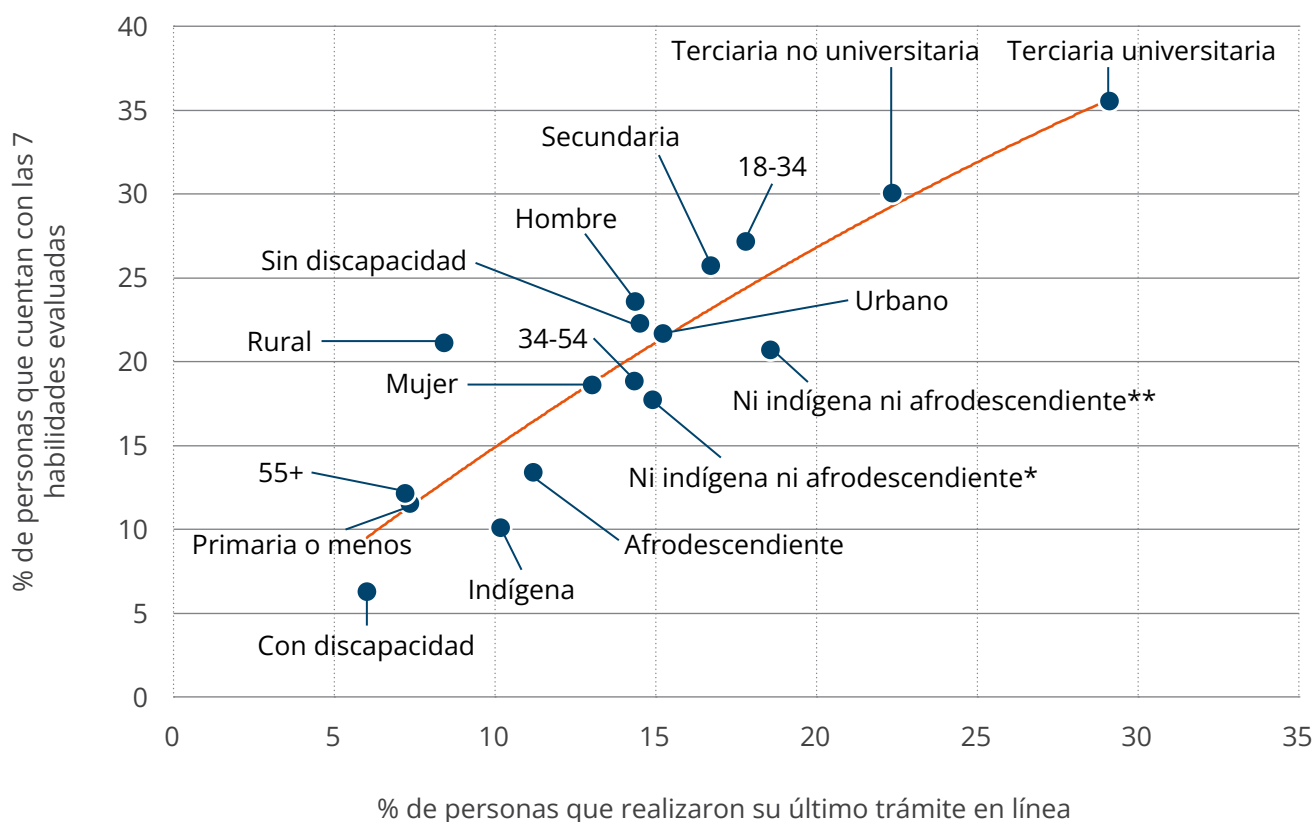


Tabla 3.15. Correlación entre el acceso digital a los servicios públicos y las habilidades digitales

Grupo demográfico	% de personas que cuentan con las 7 habilidades evaluadas	% de personas que hicieron su último trámite en línea
Nivel educativo		
Primaria o menos	12 %	7 %
Secundaria	26 %	17 %
Terciaria no universitaria	30 %	22 %
Terciaria universitaria	36 %	29 %
Edad		
18-34	27 %	18 %
35-54	19 %	14 %
55+	12 %	7 %
Situación de discapacidad		
Sin discapacidad	22 %	15 %
Con discapacidad	6 %	6 %
Lugar de residencia		
Urbano	22 %	15 %
Rural	21 %	8 %
Autoidentificación étnica		
Indígena	10 %	10 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	18 %	15 %
Afrodescendiente	13 %	11 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	21 %	19 %
Sexo		
Hombre	24 %	14 %
Mujer	19 %	13 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Uno de los principales hallazgos de este capítulo es que hay muchas personas que no cuentan con las precondiciones necesarias para aprovechar los servicios públicos digitales. Esta realidad resalta la utilidad de ofrecer servicios por el canal presencial. El Recuadro 3.3 presenta tres casos de Chile que ejemplifican esta situación.

Recuadro 3.3. Chile: cuando la presencialidad es imprescindible

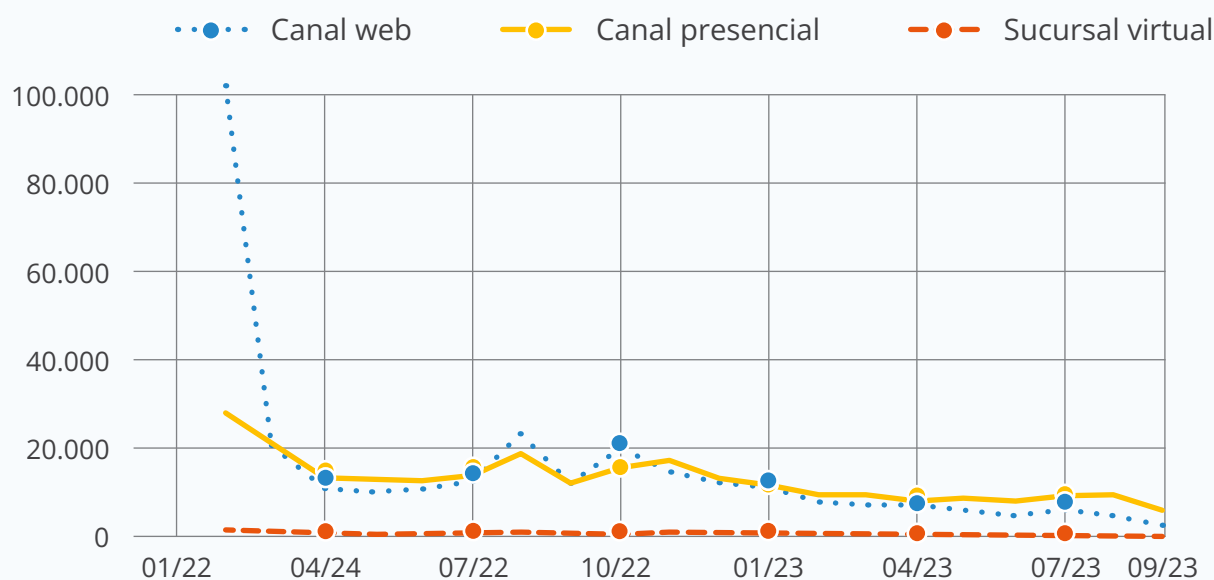
Cuando el proceso de solicitud es complejo y la población objetivo del se encuentra en una situación de vulnerabilidad, el canal presencial puede ofrecer una opción atractiva para lograr una buena cobertura. Esa es la lección central que sale de la historia de tres servicios públicos en Chile: una subvención para mayores de edad, el subsidio de discapacidad (la Pensión Garantizada Universal – PGU), y un subsidio de arriendo. Los primeros dos se ofrecen a través de la ventanilla única del estado, ChileAtiende, y el tercero a través del Ministerio de Vivienda.

Pensión garantizada universal

En un esfuerzo por ampliar la cobertura de la red de protección social hacia la clase media, el Gobierno chileno aprobó una reforma significativa a su principal programa de subvenciones para mayores de edad. El [Aporte Previsional Solidario de Vejez \(APSV\)](#) fue reemplazado por la nueva [Pensión Garantizada Universal \(PGU\)](#). El nuevo programa incluyó dos grupos principales: 1) los beneficiarios del antiguo APSV, quienes se transfirieron automáticamente a la PGU en febrero de 2022 y 2) personas que cumplían con los requisitos ampliados de la PGU.

Debido a la ampliación de cobertura, hubo un aumento en el número de solicitudes especialmente a través del canal digital. Durante el primer mes de implementación se recibieron 102.199 solicitudes autogestionadas por el canal web, mientras que hubo 28.095 solicitudes por el canal presencial y 1.132 solicitudes por medio de la atención virtual por video. Estos dos últimos canales eran asistidos por servidores públicos. Pero, esta preferencia por el canal digital fue de corta duración: a partir de marzo de 2022, más del 50 % de las personas usaron el canal presencial para postularse. Este cambio puede atribuirse, en parte, a la extensa red de ChileAtiende, que cuenta con 193 sucursales que cubren la mayoría de las comunas del país.

Gráfico R3.1. Tendencia del volumen de solicitudes de la PGU, por canal de solicitud



Nota: elaboración propia con base en datos provistos por ChileAtiende sobre el volumen de aplicaciones a la PGU.

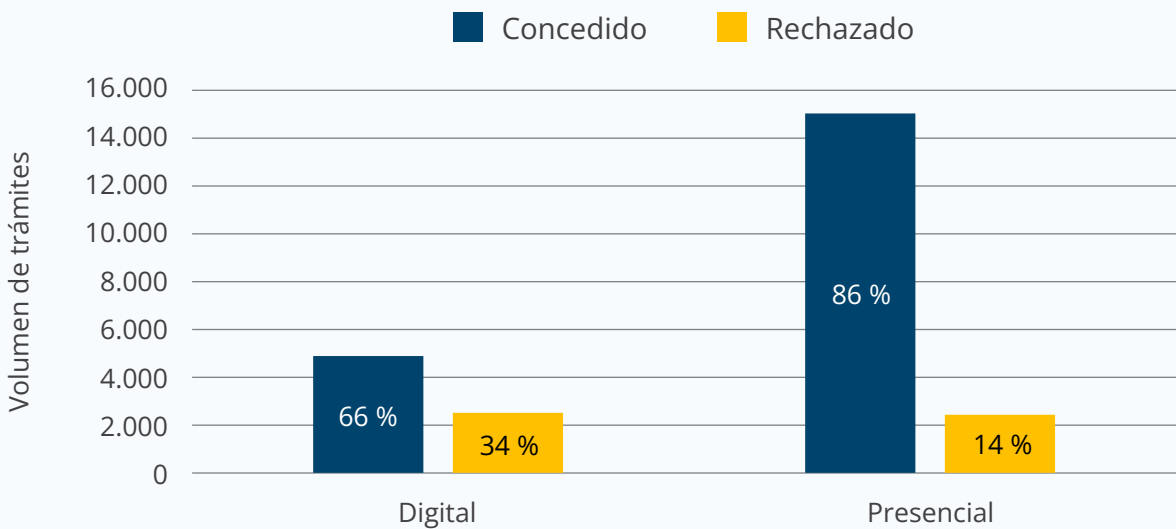
Tabla R3.1. Tendencia del volumen de solicitudes de la PGU, por canal de solicitud

Trimestre	Canal web	Canal presencial	Sucursal virtual
Q1 - 2022	44.647	20.832	725
Q2 - 2022	10.500	12.901	528
Q3 - 2022	15.743	14.608	680
Q4 - 2022	15.484	15.132	405
Q1 - 2023	8.551	10.031	138
Q2 - 2023	5.955	8.028	95
Q3 - 2023	4.250	8.041	186

Notas: El Gráfico R3.1 muestra el volumen de aplicaciones a la PGU de manera mensual, mientras que la tabla correspondiente presenta los datos promediados trimestralmente. El promedio del primer trimestre de 2022 se calcula sin enero, ya que no se dispone de información para ese mes.

Pero el factor quizá más determinante en la preferencia por el canal presencial parece ser la complejidad del trámite. La solicitud del beneficio requiere la presentación de numerosos documentos y la toma de decisiones complejas, como la decisión de escoger si el sistema antiguo o el nuevo es el más rentable para su propio caso o escoger un plan de pagos. En las oficinas de ChileAtiende los funcionarios pueden asistir a la ciudadanía con el proceso e incluso identificar y corregir errores en la aplicación, mientras que en el canal virtual esta ayuda puede ser limitada. La importancia de la ayuda presencial se observa en los datos. La Figura 2 muestra que la tasa de rechazo de las solicitudes realizadas en línea es del 34 %, mientras que para solicitudes realizadas presencialmente es de 14 %. Esta es potencialmente la razón por la que el uso del canal digital ha caído con el pasar del tiempo. Mientras el porcentaje de las solicitudes realizadas en línea en el 2022 fue del 50,4 %, para el 2023 fue del 29,6 %.

Gráfico R3.2. Volumen de solicitudes de la PGU, por canal y resultado de la solicitud



Nota: elaboración propia utilizando datos provistos por ChileAtiende sobre el volumen de aplicaciones a la PGU entre febrero de 2022 hasta agosto de 2023.

Tabla R3.2. Volumen de solicitudes de la PGU, por canal y resultado de la solicitud

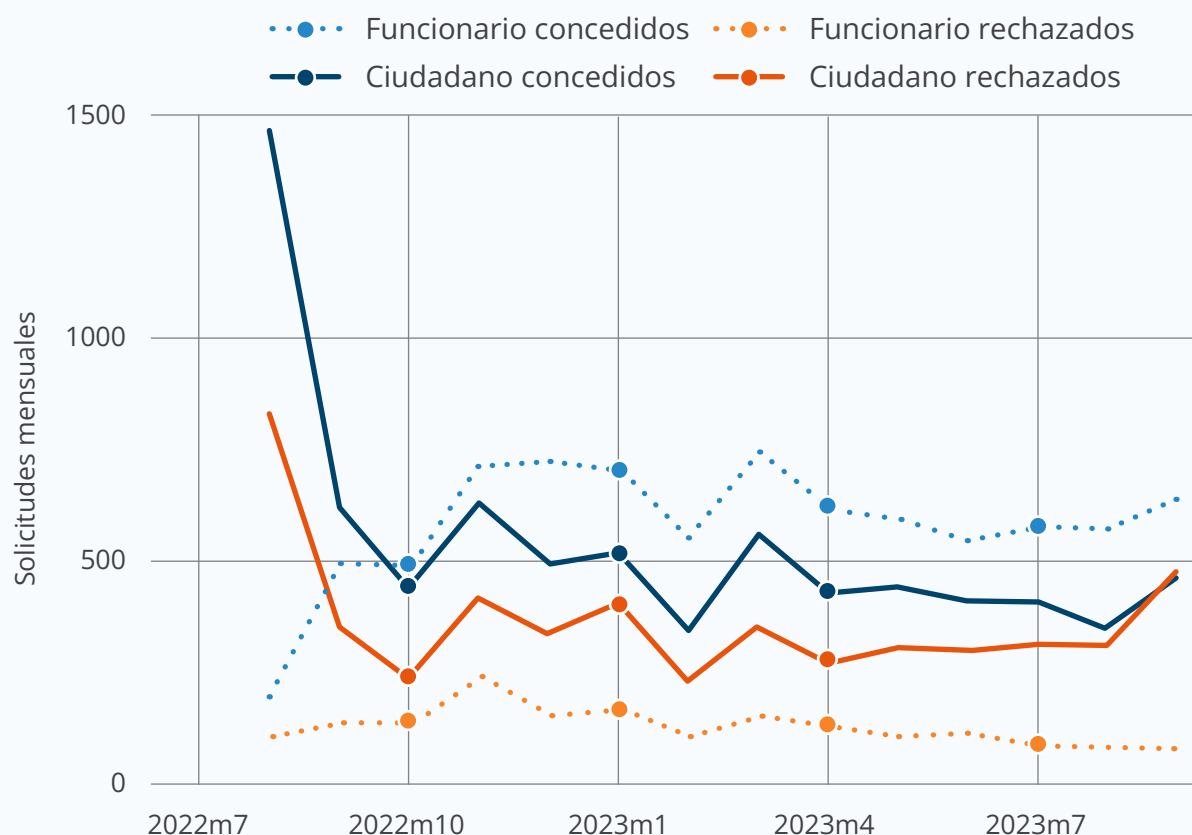
	Digital	Presencial
Concedido	66 %	86 %
Rechazado	34 %	14 %

Subsidio de discapacidad

Antes de 2022, el subsidio de discapacidad estaba enfocado en el apoyo a personas con discapacidad mental y estaba descentralizado: los requisitos cambiaban según la región de residencia. Tras un cambio normativo en la ley que promueve la igualdad de oportunidades e inclusión social para personas con discapacidad (Ley No. 20.422, 2010), implementado en febrero de 2023, se centralizó el otorgamiento del subsidio y se amplió la cobertura para incluir a personas con discapacidad física y sensorial. Actualmente, 68 % de los aplicantes declararon tener discapacidad mental, mientras que alrededor de 32 % manifestó tener discapacidad física.

A partir de la reestructuración, el trámite comenzó a ofrecerse en línea, lo cual hizo posible que la ciudadanía autogestionara la solicitud de forma virtual, o en persona a través de aplicaciones realizadas por funcionarios públicos. Los aplicantes a este subsidio son principalmente los padres o tutores de menores de edad (95 %), con un nivel socioeconómico bajo, con un puntaje promedio en el Registro Social de Hogares (RSH) (2024) de 38,1 (sobre 100). Con frecuencia, son estas poblaciones las que cuentan con menores habilidades para la realización de trámite en línea. En efecto, los datos muestran que, si bien hubo un auge inicial en las solicitudes del trámite iniciadas por la ciudadanía, la tasa de rechazo era bastante alta comparada con los trámites que fueron gestionados por el personal público de manera presencial.

Gráfico R3.3. Volumen de solicitudes del SD, por tramitador y resultado del trámite



Nota: elaboración propia utilizando datos provistos por ChileAtiende sobre el volumen de aplicaciones a la PGU entre febrero de 2022 hasta agosto de 2023.

Tabla R3.3. Volumen de solicitudes del SD, por tramitador y resultado del trámite

Trimestre	Ciudadano		Funcionario	
	Concedidos	Rechazados	Concedidos	Rechazados
Q3 - 2022	1043	594	343	120
Q4 - 2022	519	330	639	176
Q1 - 2023	472	330	665	141
Q2 - 2023	426	292	585	115
Q3 - 2023	408	367	594	84

Nota: El Gráfico R3.3 muestra el volumen de solicitudes del SD (por tramitador y resultado del trámite) de manera mensual, mientras que la tabla correspondiente presenta los datos promediados trimestralmente. El promedio del tercer trimestre de 2022 se calcula sin julio, ya que no se dispone de información para ese mes.

Dos dificultades se han identificado para la realización del trámite: 1) quienes lo realizan en línea, cometen errores en el escaneo de archivos adjuntos requeridos. Por ejemplo, uno de los requisitos implica escanear ambas caras de una certificación de discapacidad en formato PDF. Si bien el 97 % de las aplicaciones administradas por funcionarios cumplen con esta especificación, solo el 71 % de las personas cargan un PDF adecuado, mientras que el resto sube imágenes y 2) como parte de los requisitos, es necesario que los solicitantes proporcionen una certificación oficial de discapacidad, la cual debe obtenerse a través de otra institución pública (Compín). Con frecuencia, se produce confusión entre estos dos trámites, lo que lleva a que la persona solicite el subsidio sin haber obtenido previamente la certificación requerida. Una gran parte de los rechazos de los trámites gestionados por la ciudadanía (69 %) se debe a la falta de acreditación de discapacidad severa, relacionada directamente con la omisión de este trámite previo. Dada esta complejidad, quizá es entendible que la posibilidad de acceder a ayuda personalizada en las oficinas de ChileAtiende sea preferida por encima de la postulación en línea.

Cabe mencionar que no toda la ayuda requiere de conocimiento especializado. Un error común que cometían los usuarios en línea era en el escaneado de su credencial de discapacidad. La normativa exige que el postulante presente toda la credencial, que consiste en una hoja de papel con información en ambas caras. Muchos usuarios presentaban solo la cara frontal, lo que hacía que la solicitud fuera rechazada automáticamente.

Subsidio de arriendo

En Chile, alquilar una vivienda suele ser costoso: se estima que el 34 % de los hogares arrendatarios destinan más del 30 % de sus ingresos en pagar el alquiler Centro de (Déficit Cero, 2022). Por esta razón, desde hace 10 años el Estado otorga un subsidio de alquiler, que el beneficiario puede aplicar en cualquier vivienda que cumpla con los requisitos de valor y formalidad (Programa de Subsidio al Arriendo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Desde el inicio del programa, la postulación siempre ha estado disponible en formato presencial en oficinas del servicio y también en línea; la postulación en línea pasó del 18 % al 35 % en los primeros 4 años (Dirección de Presupuesto, 2019). Sin embargo, el número de postulaciones siempre ha sido bajo: en 2023, aproximadamente el 25 % de los hogares estaban en situación de arriendo inasequible (Déficit Cero, 2023).

Dados los altos niveles de migración intrarregional de la última década, que casi se duplicó entre 2015 y 2020 (BID, 2022), y el alto riesgo de terminar habitando asentamientos informales —con los potenciales problemas de salud y victimización que conllevan—, el año 2023, el Estado de Chile, en alianza con el BID, realizan un llamado especial de subsidio de arriendo en modo piloto.

El piloto estaba enfocado específicamente en hogares residentes en cuatro regiones del país y en riesgo de caer en asentamientos informales. Con este objetivo preventivo, se cambiaron algunos requisitos de postulación, factores de prelación y por lo tanto también, medios de acreditación, todo con el objetivo de focalizar el llamado en hogares más alejados de la formalidad y del Estado. A su vez, los cambios mencionados anteriormente implicaban realizar modificaciones en el formulario de postulación en línea y los procesos informáticos que lo sostenían.

Estas nuevas condiciones enfrentaron a los encargados del Ministerio de Vivienda a una decisión: ¿seguir adelante con la prestación digital del subsidio o permitir únicamente su registro a través de las oficinas locales del Ministerio en las regiones participantes? Fueron los siguientes factores los que incidieron en la decisión de optar únicamente por el canal presencial:

- a. La adopción de nuevos medios de acreditación de ingresos y residencia de los postulantes.** Incluir los registros bancarios como medio de acreditación de ingresos era una solución para quienes subsisten gracias al empleo informal, lo cual facilitaría el acceso al subsidio. Dos factores asociados a esta nueva opción empujaron a las autoridades hacia el canal presencial: 1) los postulantes podrían necesitar orientación acerca de cómo obtener estos registros y 2) aceptar los registros en línea requeriría una modificación al sistema informático (ej. para analizar y validar la documentación suministrada) que consumiría tiempo y presupuesto del que el proyecto no disponía.
- b. Complejidad del proceso:** si bien el formulario de postulación requería una gran cantidad de información, sí dependía de un trámite previo: la creación del Registro Social de Hogares, para el que los postulantes podrían necesitar apoyo.
- c. Incertidumbre sobre los canales habituales para llegar a un perfil poco habitual:** se buscaba apuntar a un perfil de hogar en situación de hacinamiento o allegamiento y que nunca se hubiera postulado a los servicios del Ministerio. ¿Se lograría llegar a ellos por medio de la televisión, los periódicos y las redes sociales? Ante la duda, se decide solicitar apoyo a Gobiernos locales y otras organizaciones con presencia territorial mediante un mensaje sencillo: “puedes acudir a tu oficina SERVIU¹² más cercana”.

Sin conocer el “qué hubiese pasado” en formato digital, el uso del canal presencial para el piloto fue un éxito. El Ministerio otorgó los 3.000 subsidios disponibles en un periodo de postulación de solo 2 semanas.

12 Servicio de Vivienda y Urbanización de cada región.

3.3

Saber: ¿saben las personas sobre la posibilidad de acceder a los servicios públicos digitales?

Uno de los factores clave para el acceso a los servicios públicos digitales es, sencillamente, conocer su existencia. Sin embargo, mantenerse informado sobre las opciones digitales que ofrece el Gobierno es un desafío para la ciudadanía. En este capítulo, analizamos este fenómeno desde dos perspectivas: primero, el conocimiento del portal del Gobierno, que suele ser la puerta de entrada principal para acceder a los servicios públicos digitales y segundo, el grado de conocimiento sobre la disponibilidad de opciones digitales para la realización de trámites específicos.

Portales únicos

Los portales gubernamentales son una herramienta clave que centraliza información de diversas instituciones y, en algunos casos, permite iniciar o completar trámites en línea. Para quienes están familiarizados con estos portales, resulta más sencillo conocer la disponibilidad de servicios digitales que pueden ser de su interés. En efecto, los datos muestran una fuerte correlación entre el conocimiento del portal único y la elección del canal digital para realizar trámites. Tres de cada cinco ciudadanos (58 %) reportan no haber escuchado sobre el portal único del gobierno, la herramienta clave para conocer la disponibilidad de servicios públicos digitales. Por otro lado, el 38 % de quienes realizaron su último trámite de manera presencial reportan conocer el portal único. Como era de esperarse, este conocimiento es significativamente mayor entre quienes utilizaron canales mixtos (60 %) y alcanza su punto más alto entre quienes realizaron su trámite completamente en línea (65 %).

El conocimiento sobre estos portales puede estar asociado al acceso desigual a los servicios públicos digitales. Como muestra el Gráfico 3.16, las personas con niveles educativos más altos presentan mayores niveles de conocimiento del portal. Un 66 % entre quienes tienen educación terciaria universitaria, en comparación con solo un 30 % entre quienes tienen educación primaria o menos. Asimismo, los jóvenes (18-34 años) reportan un mayor conocimiento (46 %), en contraste con los adultos mayores (35 %). También se observan brechas según la situación de discapacidad (31 % entre personas con discapacidad vs. 44 % entre quienes no la tienen) y la ubicación geográfica (36 % en zonas rurales vs. 47 % en urbanas). En términos de autoidentificación étnica, se observa que sólo el 28 % de quienes se autoidentifican como indígenas conocen el portal único de

su país, comparado con el 38 % de quienes no se identifican como indígenas ni afrodescendientes. Por otro lado, el porcentaje de personas que conocen el portal es similar entre aquellos que se identifican como afrodescendientes y aquellos que no se identifican como afrodescendientes ni como indígenas. Este patrón refleja, en gran medida, las mismas tendencias observadas en el uso del canal digital para acceder a servicios públicos.

Gráfico 3.16. Personas que han escuchado sobre el portal único del Gobierno, por grupo demográfico

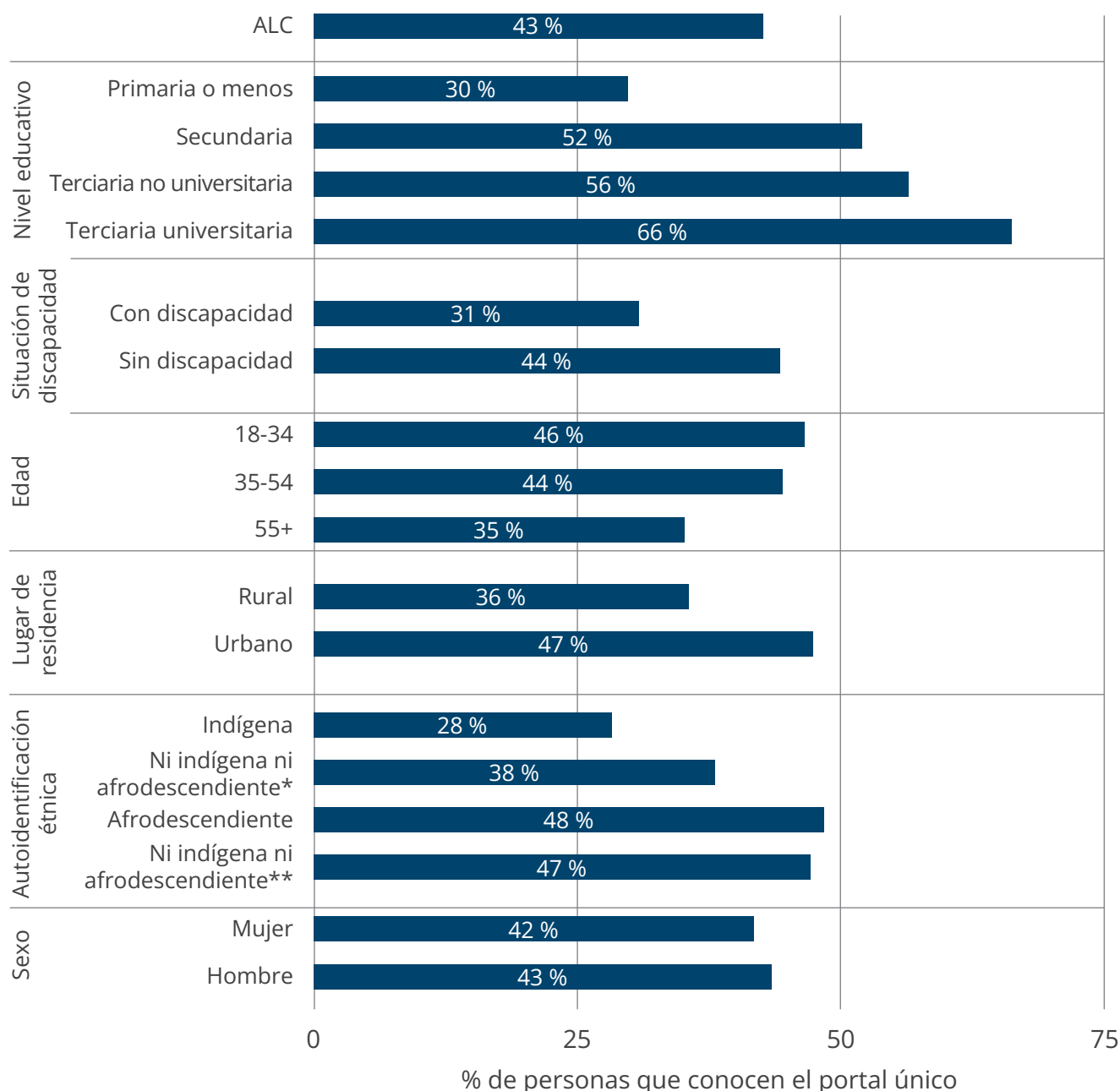


Tabla 3.16. Personas que han escuchado sobre el portal único del Gobierno, por grupo demográfico

Grupo demográfico	% de personas que conoce el portal único
Nivel educativo	
Primaria o menos	30 %
Secundaria	52 %
Terciaria no universitaria	56 %
Terciaria universitaria	66 %
Situación de discapacidad	
Sin discapacidad	44 %
Con discapacidad	31 %
Edad	
18-34	46 %
35-54	44 %
55+	35 %
Lugar de residencia	
Urbano	47 %
Rural	36 %
Autoidentificación étnica	
Indígena	28 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	38 %
Afrodescendiente	48 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	47 %
Sexo	
Hombre	43 %
Mujer	42 %

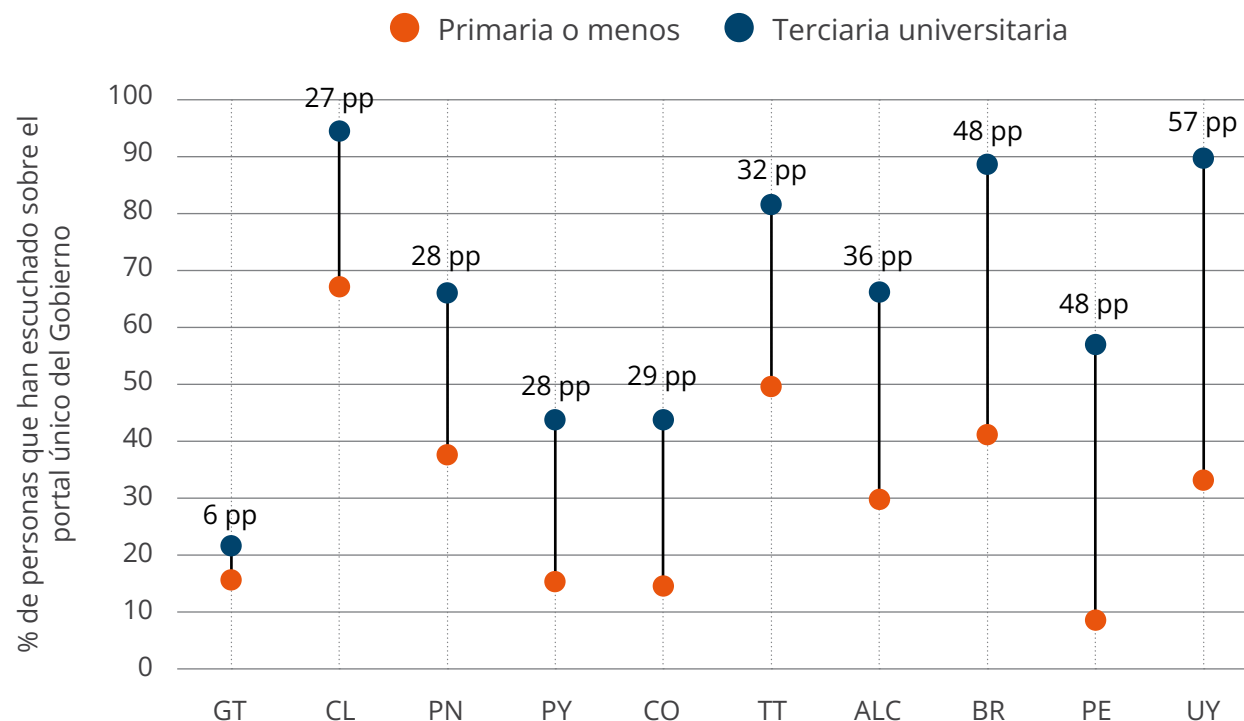
Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Existen grandes diferencias en el nivel de conocimiento de los portales de Gobierno entre países. Destaca el caso de Chile, donde el 81 % de la ciudadanía reporta conocer ChileAtiende, el portal gubernamental con el mayor nivel de reconocimiento en la región (entre los países incluidos en la encuesta). Este alto nivel de familiaridad puede atribuirse a la trayectoria de la marca, establecida en 2012, así como a su presencia en múltiples canales: físico (189 sucursales en todo el país), telefónico y digital, a través de su portal web. Con 623 millones de transacciones registradas en 2022, lo que equivale aproximadamente a 32 trámites por persona, puede concluirse que su uso es significativo. Debido a su amplio reconocimiento, pese a tener una brecha de 27 pp, ChileAtiende es de los más reconocidos en la región entre quienes cuentan con educación terciaria universitaria y quienes cuentan con educación primaria o menos. Otros portales con altos niveles de reconocimiento entre la ciudadanía son los de Trinidad y Tobago (60 %), Brasil (52 %) y Uruguay (49 %).

Las brechas de conocimiento del portal del Gobierno entre segmentos poblacionales varían según el país. El Gráfico 3.17 muestra estas diferencias por nivel educativo (el corte con más variación). Se observa que Uruguay tiene la mayor brecha en el conocimiento del portal único entre personas de diferentes niveles educativos, con una diferencia de 57 pp entre quienes tienen educación primaria o menos y quienes cuentan con educación terciaria universitaria. En contraste, Guatemala (GT) presenta la brecha más pequeña (6pp), pero también el menor nivel de reconocimiento entre los países generalizados.

Gráfico 3.17. Personas que han escuchado sobre el portal único del Gobierno, por nivel educativo y por país¹³



13 Las cifras correspondientes a Brasil difieren de las presentadas en Bergues y Lafuente (2025) por los siguientes motivos: (i) en el presente documento, las estadísticas se calculan utilizando ponderaciones regionales, tal como se indica en las notas al pie; y (ii) los niveles educativos presentados se definieron diferente en ambos estudios (la definición del presente estudio permite la comparación al nivel regional).

Tabla 3.17. Personas que han escuchado sobre el portal único del Gobierno, por nivel educativo y por país

País	Primaria o menos	Terciaria universitaria	Brecha
Guatemala (GT)	16 %	22 %	6 pp
Chile (CL)	67 %	95 %	27 pp
Panamá (PN)	38 %	66 %	28 pp
Paraguay (PY)	15 %	44 %	28 pp
Colombia (CO)	15 %	44 %	29 pp
Trinidad y Tobago (TT)	50 %	82 %	32 pp
América Latina y el Caribe (ALC)	30 %	66 %	36 pp
Brasil (BR)	41 %	89 %	48 pp
Perú (PE)	9 %	57 %	48 pp
Uruguay (UY)	33 %	90 %	57 pp

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

Conocimiento de opciones digitales para trámites específicos

Este aspecto sigue un patrón similar al de los portales discutidos antes. Según el Gráfico 3.18, un 57 % de las personas que realizaron su último trámite de manera presencial no conocen que existe la opción de hacerlo de forma digital. Este desconocimiento afecta desproporcionadamente a las personas con menor nivel educativo, los adultos mayores, las personas con discapacidad, quienes viven en zonas rurales, las personas que se autoidentifican como indígenas y a las mujeres. Este hallazgo revela un hecho que se analizará en lo que queda del capítulo: conocer la existencia de una opción digital es necesario, pero insuficiente.

Otros factores, como la confianza y percepción de valor, también juegan un papel fundamental en el uso de los servicios públicos digitales.

Gráfico 3.18. Porcentaje de usuarios del canal presencial que conocen una opción en el canal digital, por grupo demográfico

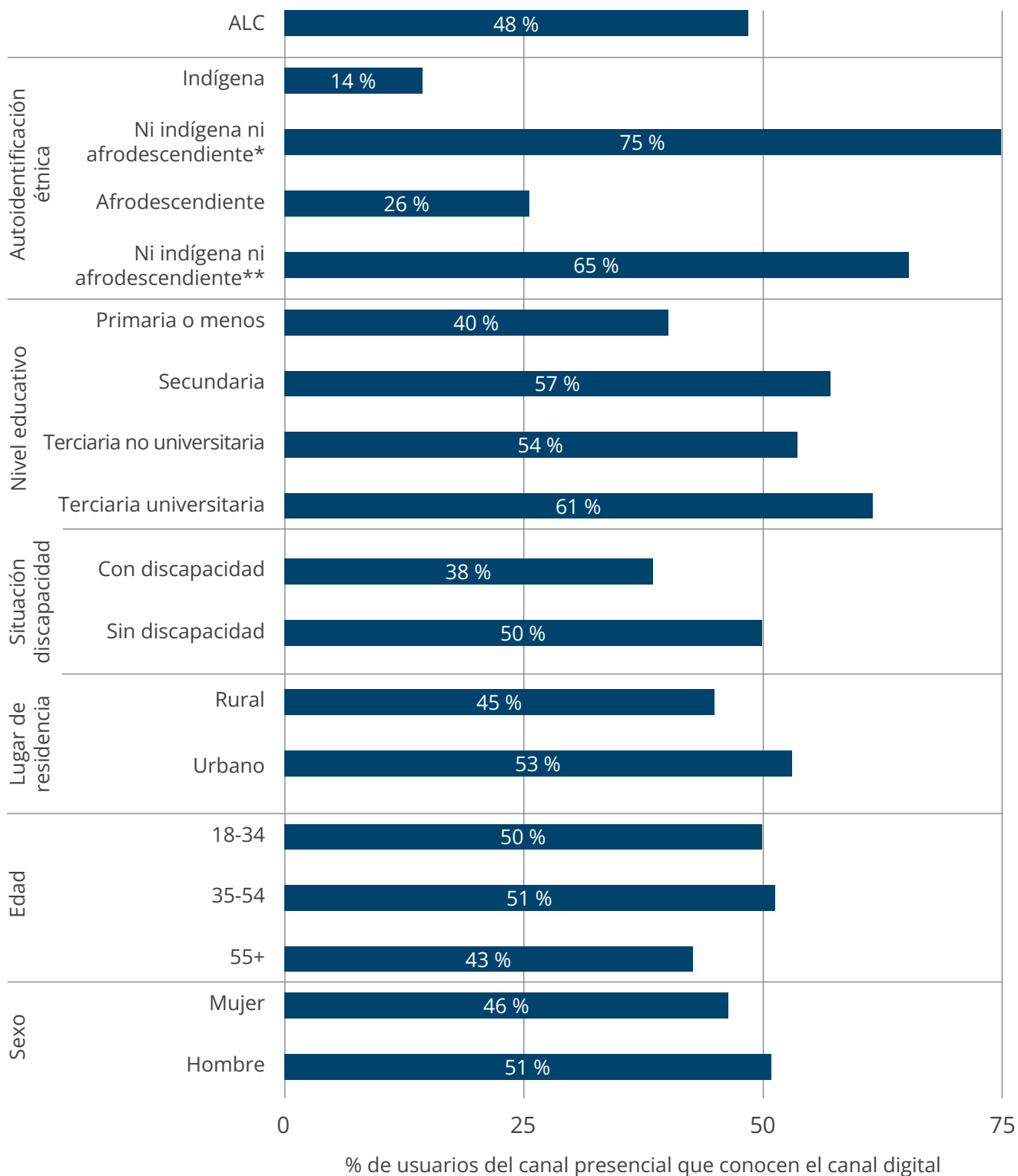


Tabla 3.18. Porcentaje de usuarios del canal presencial que conocen una opción en el canal digital, por grupo demográfico

Grupo demográfico	Porcentaje de usuarios del canal presencial que conoce la opción en línea
Autoidentificación étnica	
Indígena	14 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	76 %
Afrodescendiente	26 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	65 %
Nivel educativo	
Primaria o menos	40 %
Secundaria	57 %
Terciaria no universitaria	54 %
Terciaria universitaria	61 %
Situación de discapacidad	
Sin discapacidad	50 %
Con discapacidad	38 %
Lugar de residencia	
Urbano	53 %
Rural	45 %
Edad	
18-34	50 %
35-54	51 %
55+	43 %
Sexo	
Hombre	51 %
Mujer	46 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países. Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

3.4

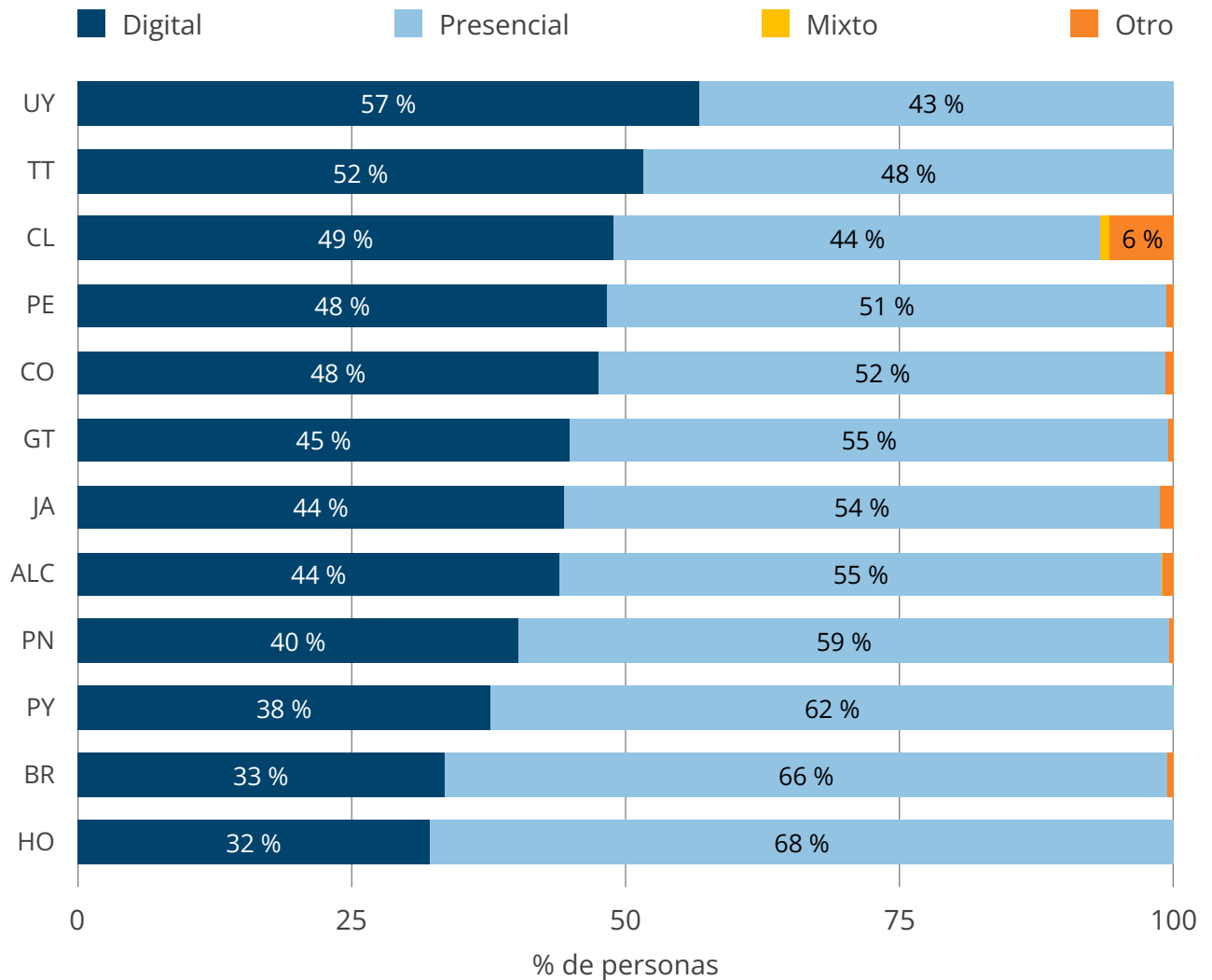
Querer: ¿quieren las personas hacer trámites usando el canal digital?

Estudios previos han documentado que, incluso cuando existe una opción digital, muchos usuarios en ALC siguen prefiriendo el canal presencial¹⁴. Los resultados de las encuestas realizadas para este estudio confirman que esta tendencia se mantiene: en promedio, el 70 % de quienes realizaron su último trámite de manera presencial preferirían volver a utilizar este canal, mientras que solo el 30 % optaría por la vía digital en su próximo trámite. Sin embargo, un dato alentador es que entre quienes realizaron su último trámite de manera digital, el 80 % preferiría repetir la experiencia, lo que sugiere que, una vez probado, el canal digital puede ofrecer una experiencia satisfactoria y fomentar su adopción continua.

La preferencia de los usuarios por el canal digital es particularmente alta en países como Uruguay (57 %), Trinidad y Tobago (52 %) y Chile (49 %), lo que parece indicar que el canal digital ha logrado buena aceptación en la ciudadanía. En contraste, los países con menores niveles de preferencia digital son Brasil (33 %) y Honduras (32 %), donde una mayoría significativa prefiere utilizar el canal presencial (66 % y 68 %, respectivamente). (véase Gráfico 3.19). Curiosamente, Chile es el país con el mayor porcentaje de personas que optarían por un canal alternativo para realizar trámites (6 % eligió la opción “otro”). De ellas, la mayoría manifestó que preferiría hacer su próximo trámite por teléfono.

14 Entre otros, véase Roseth et al., (2021).

Gráfico 3.19. Canal de preferencia para la realización del próximo trámite¹⁵



15 Las cifras correspondientes a Brasil difieren de las presentadas en Bergues y Lafuente (2025) por los siguientes motivos: (i) en el presente documento, las estadísticas se calculan utilizando ponderaciones regionales, tal como se indica en las notas al pie; y (ii) en este cálculo se incluyen a los usuarios de servicios del gobierno de las dos muestras recolectadas en Brasil: la muestra representativa (usada en Bergues y Lafuente, 2025), y la muestra de usuarios.

Tabla 3.19. Canal de preferencia para la realización del próximo trámite

País	Digital	Mixto	Presencial	Otro
Uruguay (UY)	57 %	0 %	43 %	0 %
Trinidad y Tobago (TT)	52 %	0 %	48 %	0 %
Chile (CL)	49 %	1 %	44 %	6 %
Perú (PE)	48 %	0 %	51 %	1 %
Colombia (CO)	48 %	0 %	52 %	1 %
Guatemala (GT)	45 %	0 %	55 %	0 %
Jamaica (JA)	44 %	0 %	54 %	1 %
América Latina y el Caribe (ALC)	44 %	0 %	55 %	1 %
Panamá (PN)	40 %	0 %	59 %	0 %
Paraguay (PY)	38 %	0 %	62 %	0 %
Brasil (BR)	33 %	0 %	66 %	1 %
Honduras (HO)	32 %	0 %	68 %	0 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. El promedio regional se obtiene mediante la media simple de todos los países.

La preferencia de canal varía en el mismo sentido que los análisis anteriores, con una mayor inclinación por el canal digital entre personas con mayor nivel educativo, jóvenes, residentes en áreas urbanas, sin discapacidad y no indígenas. La diferencia más marcada se observa en el nivel educativo (véase Gráfico 3.20): mientras que solo el 30 % de quienes tienen educación primaria o menos prefieren realizar su próximo trámite de manera digital, este porcentaje aumenta significativamente entre quienes cuentan con educación terciaria universitaria, alcanza el 70 %. También se observan brechas importantes en edad, con una preferencia digital del 54 % entre los jóvenes de 18-34 años frente a solo el 29 % en adultos mayores de 55 años, y en situación de discapacidad, donde las personas sin discapacidad muestran una mayor inclinación hacia el canal digital (46 %), en comparación con quienes tienen discapacidad (27 %).

Gráfico 3.20. Canal de preferencia para el próximo trámite, por grupo demográfico

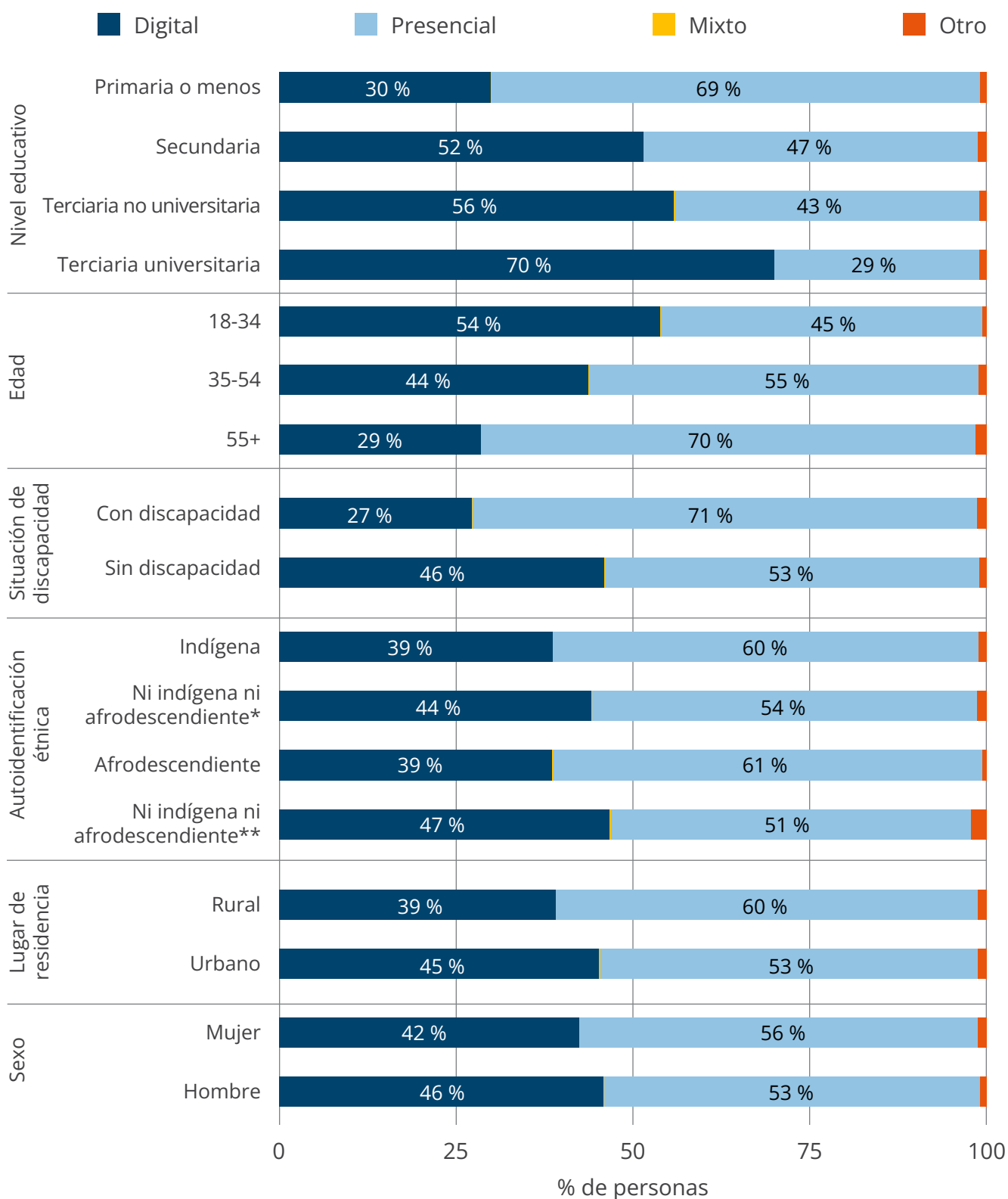


Tabla 3.20. Canal de preferencia para el próximo trámite, por grupo demográfico

Grupo demográfico	Digital	Mixto	Presencial	Otro
Nivel educativo				
Primaria o menos	30 %	0 %	69 %	1 %
Secundaria	52 %	0 %	47 %	1 %
Terciaria no universitaria	56 %	0 %	43 %	1 %
Terciaria universitaria	70 %	0 %	29 %	1 %
Edad				
18-34	54 %	0 %	45 %	1 %
35-54	44 %	0 %	55 %	1 %
55+	29 %	0 %	70 %	2 %
Situación de discapacidad				
Sin discapacidad	46 %	0 %	53 %	1 %
Con discapacidad	27 %	0 %	71 %	1 %
Autoidentificación étnica				
Indígena	39 %	0 %	60 %	1 %
Ni indígena ni afrodescendiente*	44 %	0 %	54 %	1 %
Afrodescendiente	39 %	0 %	61 %	1 %
Ni indígena ni afrodescendiente**	47 %	0 %	51 %	2 %
Lugar de residencia				
Urbano	45 %	0 %	53 %	1 %
Rural	39 %	0 %	60 %	1 %
Sexo				
Hombre	46 %	0 %	53 %	1 %
Mujer	42 %	0 %	56 %	1 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. La media de población afrodescendiente no incluye a Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay por la misma razón, ni a Jamaica, ya que allí esta población no es minoritaria (véase Anexo 1 para más detalles). En cada país, la media para la población ni indígena ni afrodescendiente tiene estas restricciones de datos en cuenta.

Entre quienes afirman no querer usar el canal digital para un trámite futuro, la principal razón es que no tienen conocimiento o experiencia en la realización de trámites digitales (26 %), seguidos de aquellas personas que dudan que el trámite digital sea tan válido como el trámite presencial (16 %). Adicionalmente, 12 % menciona que los trámites digitales son difíciles de realizar.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (2022). *Unidad de Migración con base en datos de UNDESA (2020) y R4V*.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024*. <https://doi.org/10.60966/vgjju86h>

Bergues, M., & Lafuente, M. (2025). *Uso de serviços digitais: um retrato do Brasil*. <https://doi.org/10.18235/0013456>

Chile. (2010). *Ley No. 20422 de 2010: Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad*. Diario Oficial de la República de Chile, 3 de febrero de 2010. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010903>

Déficit Cero. (2022). *Déficit habitacional: ¿Cuántas familias necesitan una vivienda y en qué territorios?* (Boletín n.º 1, abril). https://deficitcero.cl/uploads/estudios/Minuta_EstimaciondelDeficit.pdf

Déficit Cero. (2023). *Contexto y desempeño de la política habitacional*. https://deficitcero.cl/uploads/estudios/REPORTE_5_final.pdf

Dirección de Presupuestos. (2019). *Evaluación de Programas Gubernamentales: programa Subsidio al Arriendo*. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189331_informe_final.pdf

Secretaría de Innovación y Transformación Digital. (2024). *Caso Boti: Una política de innovación pública centrada en las personas*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2025-01/Caso%20Boti.pdf>

World Bank. (2021). *The Global Findex Database 2021*. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>

Capítulo 4

¿Por qué el uso de los servicios públicos no ha sido equitativo? El otro lado del problema: la oferta

Resumen.....166

4.1

¿Qué servicios están disponibles en línea?.....167

4.2

¿Los servicios públicos digitales están diseñados para ser accesibles a toda la ciudadanía?174

4.3

¿A qué se deben los desafíos asociados a la equidad e inclusión en la oferta de servicios digitales?181

Referencias.....189



Resumen

Para que los servicios públicos digitales sean utilizados por todos, los procesos de digitalización deben garantizar que los servicios más demandados y los que beneficien a los sectores más vulnerables estén disponibles en línea, y que dichos servicios sean accesibles para toda la ciudadanía. Este capítulo examina cómo los Gobiernos de la región están abordando estos desafíos, enfocándose en la priorización de los servicios a digitalizar y la accesibilidad de los servicios digitales. El análisis muestra que la digitalización de los servicios públicos en la región ha sido fragmentada y sesgada hacia tipos específicos de trámites (por ejemplo, tributación) y sin claros criterios que fomenten la digitalización de los servicios más demandados, o los que puedan beneficiar a segmentos vulnerables de la sociedad. Esto ocurre principalmente debido a la ausencia de mecanismos integrales de priorización y la falta de un mandato para que los entes rectores de gobierno digital coordinen los procesos de digitalización en toda la administración pública. Además, los servicios digitalizados presentan bajos niveles de accesibilidad.

En los capítulos anteriores, se demostró que el uso de servicios digitales es limitado en la región y que varía de acuerdo con factores sociodemográficos (Capítulo 2), y que parte de la variación se debe a barreras en el acceso a habilitadores como conectividad, dispositivos y habilidades digitales (Capítulo 3). Este capítulo examina el otro lado del problema: la oferta. Primero se analiza la disponibilidad de servicios de diferentes tipos en línea y cómo la disponibilidad difiere de las necesidades ciudadanas. Segundo, se analiza la accesibilidad de los servicios públicos digitales. Y por último, se discuten los factores institucionales que subyacen las brechas en disponibilidad y accesibilidad.

4.1

¿Qué servicios están disponibles en línea?

Para que las personas puedan realizar trámites de manera digital, estos primero deben estar disponibles en línea.

Sin embargo, en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe la digitalización de los servicios ha sido parcial. Esto indica que existe una priorización —explícita o implícita— de digitalizar ciertos servicios primero. Ya que diferentes servicios son utilizados por diferentes grupos de personas (por ejemplo, los servicios tributarios son realizados más por hombres, mientras los sociales son realizados más por mujeres¹⁶), la digitalización de algunos servicios y no de otros termina beneficiando a algunos usuarios, mientras otros deben seguir enfrentando las ineficiencias del canal presencial. Esta priorización puede ayudar a explicar las diferencias en los niveles de la adopción de servicios digitales entre diferentes segmentos poblacionales, asunto que se discutió en el Capítulo 2.

Hay una desconexión importante entre el nivel de demanda por diferentes tipos de trámites y su correspondiente nivel de digitalización. El Gráfico 4.1 muestra esta dinámica. Los trámites de identificación y registro son los más solicitados, pero están entre los que menos uso digital tienen. En segundo lugar se encuentran los trámites de salud pública que son de los trámites más solicitados, y sin embargo, solo un 11 % de la ciudadanía realizó su último trámite de salud en línea. Por otro lado, los trámites de empleo público, tributación, antecedentes penales y empresariales, son los que tienen el nivel más alto de uso del canal digital, pero son de demanda más baja. Esto incide en qué grupos de usuarios se benefician de la digitalización, como se discutirá más adelante.

16 Esta y otras diferencias por género están documentados en Roseth et al. (2018).

Gráfico 4.1. Trámites más solicitados vs. Uso del canal digital

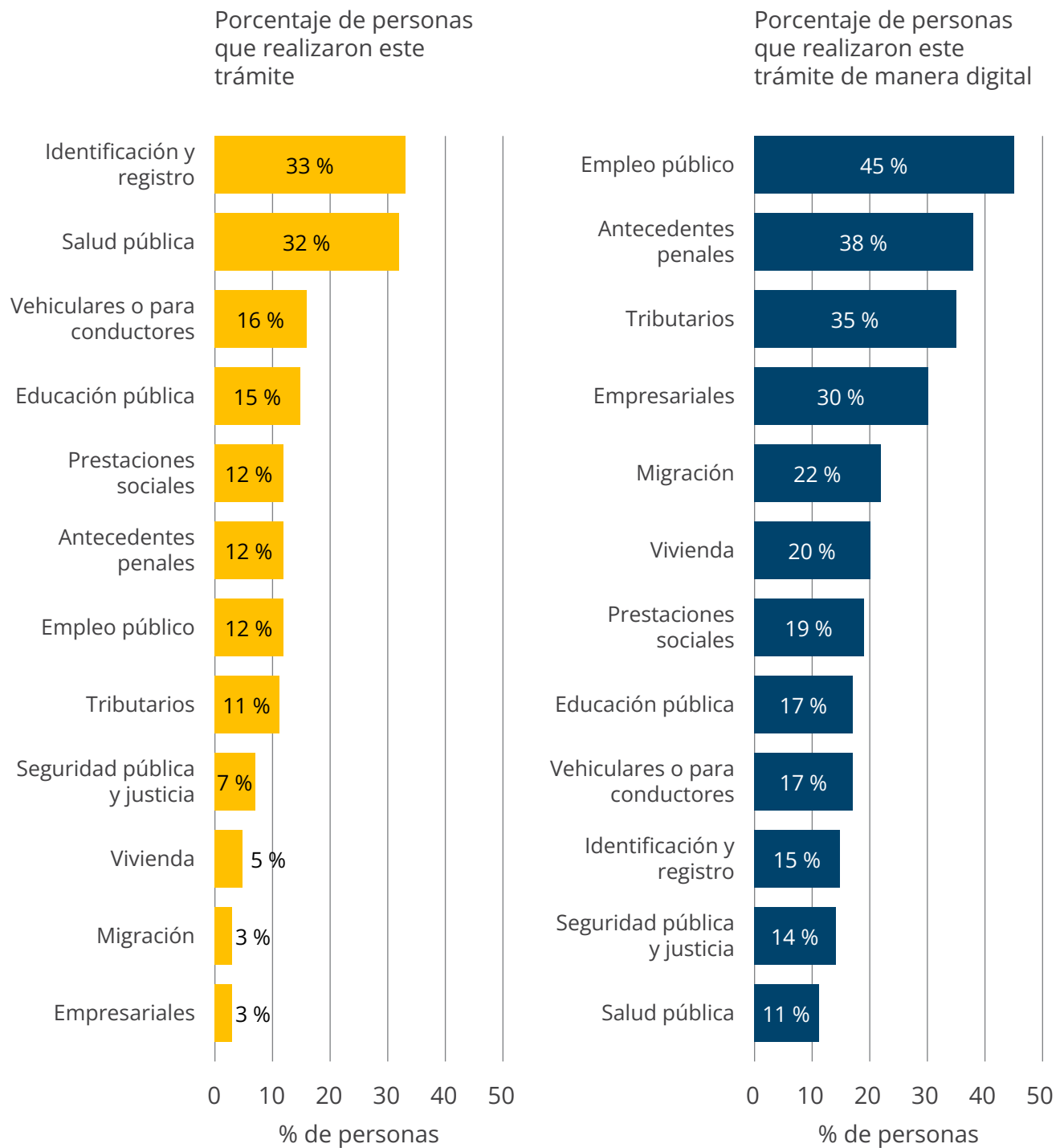


Tabla 4.1. Trámites más solicitados vs. Uso del canal digital

Último trámite realizado	% de personas que realizaron este trámite	% de personas que realizaron este trámite de manera digital
Identificación y registro	33 %	15 %
Salud pública	32 %	11 %
Vehiculares o para conductores	16 %	17 %
Prestaciones sociales	12 %	19 %
Antecedentes penales	12 %	38 %
Tributarios	11 %	35 %
Educación pública	15 %	17 %
Empleo público	12 %	45 %
Vivienda	5 %	20 %
Migración	3 %	22 %
Seguridad pública y justicia	7 %	14 %
Empresariales	3 %	30 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y ubicación geográfica (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta ubicación geográfica. Asimismo, el porcentaje de personas que realizaron determinado trámite se calcula con base en el total de personas que completaron dicho trámite en los últimos doce meses. Por otra parte, el porcentaje de personas que realizaron el trámite de forma digital se calcula considerando únicamente a quienes reportaron ese trámite como el último realizado y que, además, lo hicieron a través del canal digital. Por esta razón, los porcentajes presentados en el gráfico tienen denominadores distintos y deben interpretarse en consecuencia.

La discrepancia entre el nivel de demanda de un tipo de trámite y el nivel de uso del canal digital puede responder a variaciones en los niveles de disponibilidad de trámites de diferentes sectores. Esto se observa en la Tabla 4.2¹⁷, que muestra, para México y Brasil¹⁸, el nivel de digitalización por tipo de trámite, basado en un análisis de los catálogos de trámites de orden nacional. Además de observar diferentes niveles de digitalización, en general, —el 13 % de los trámites en México se pueden iniciar y completar en línea, comparado con el 87 % de Brasil— en ambos países, se

17 En Brasil, muchos de los servicios mencionados en la encuesta son prestados por niveles subnacionales, no federales y suelen estar menos digitalizados.

18 Brasil y México fueron seleccionados para este análisis por ser los dos países de la región con los catálogos de trámites más completos, incluyendo el nivel de digitalización de cada trámite.

evidencia que hay mayor disponibilidad digital de ciertos tipos de trámites. En los dos, existe una mayor proporción de trámites tributarios digitalizados y una menor proporción de trámites de servicios sociales digitalizados. El nivel de avance de la digitalización puede tener implicaciones relevantes en términos de esta inequidad. La diferencia más marcada está en México, donde el 65 % de los trámites tributarios se pueden realizar completamente en línea, en comparación con el 24 % de los trámites de seguridad social, el 21 % de los trámites de educación y el 6 % de los relacionados con la salud. En Brasil, los niveles de digitalización son más altos y las diferencias son menos marcadas: 100 % de los trámites tributarios, el 87 % de los de seguridad social, el 78 % de los de educación y el 80 % de los de salud se pueden completar en línea.

Tabla 4.2. Brasil y México: trámites en línea por tipo¹⁹

Tipo de trámite	México			Brasil		
	Número de trámites	Porcentaje que se puede empezar en línea	Porcentaje que se puede terminar en línea	Número de trámites	Porcentaje que se puede empezar en línea	Porcentaje que se puede terminar en línea
Tributarios	63	71 %	65 %	315	100 %	100 %
Educación pública	131	47 %	21 %	1525	87 %	78 %
Migración	163	42 %	2 %	53	100 %	100 %
Identificación y registro	30	33 %	13 %	42	100 %	98 %
Prestaciones sociales	156	28 %	24 %	158	93 %	87 %
Vehiculares o para conductores	29	28 %	28 %	102	94 %	94 %
Salud pública	171	24 %	6 %	715	82 %	80 %
Empleo público	52	23 %	13 %	86	98 %	95 %
Empresariales	333	16 %	15 %	1391	97 %	94 %
Vivienda	76	16 %	14 %	83	95 %	93 %
Seguridad pública y justicia	146	2 %	1 %	425	94 %	89 %
Total	743	23 %	13 %	2910	92 %	87 %
Otros	341	10 %	7 %	91	97 %	95 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en Gob.mx (México) y Gob.br (Brasil).

¹⁹ La definición de los trámites y la categorización de disponibilidad digital se tomó de los datos presentados en los respectivos portales; no se realizó una verificación independiente de todos los trámites.

Cabe mencionar que la dificultad inherente de digitalizar ciertos servicios, debido a componentes que deben ser presenciales, no parecería ser una explicación completa de la variación de niveles de digitalización. Prueba de ello es que varios países ya han alcanzado altos porcentajes de trámites disponibles en línea. Un ejemplo de ello es Uruguay, que anunció que el 93 % de los trámites de la Administración Central se podían hacer completamente en línea en mayo de 2023. Otros países de la región, como Brasil, están cerca del mismo logro (Tabla 4.2).

Las implicaciones en términos de equidad de una digitalización desigual por sector son evidentes. La demanda por trámites varía significativamente entre personas de diferentes características demográficas. A modo de ejemplo, el Gráfico 4.2 muestra la distribución de nivel educativo de los usuarios de cada uno de los tipos de trámites analizados y el Gráfico 4.3 muestra la distribución por situación de discapacidad. Se observa que los trámites de salud y prestaciones sociales son relativamente más demandados por las personas de bajo nivel educativo, mientras los trámites de migración, tributarios y empresariales tienen una demanda más alta entre personas con mayores niveles educativos. Asimismo, se observa que la proporción de personas con discapacidad es más alta para los trámites de prestaciones sociales.

La desconexión entre la demanda de la ciudadanía y la disponibilidad digital puede explicar, en parte, los hallazgos del Capítulo 2 acerca del menor uso del canal digital entre personas de bajos niveles educativos y con discapacidades.

Gráfico 4.2. Distribución de nivel educativo, por categoría del último trámite realizado

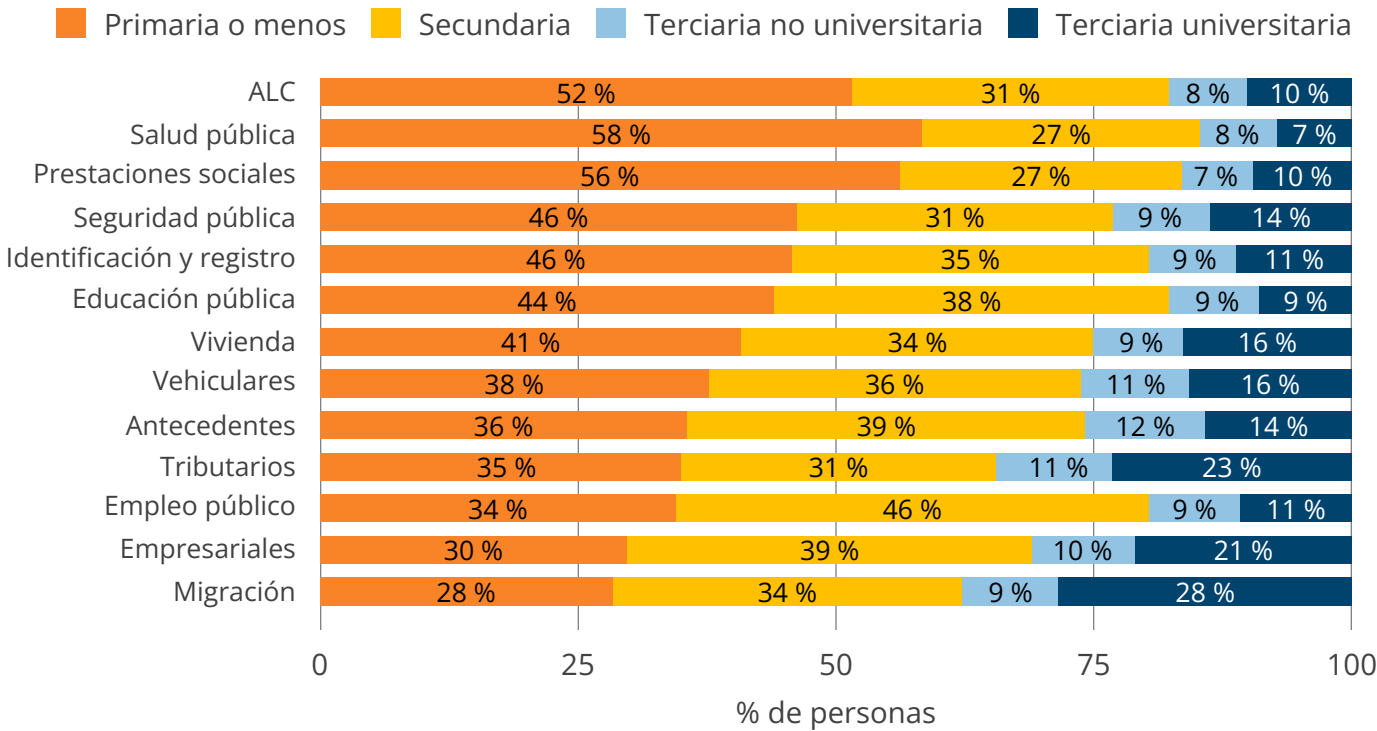


Tabla 4.3. Distribución de nivel educativo, por categoría del último trámite realizado

Último trámite realizado	Primaria o menos	Secundaria	Terciaria no universitaria	Terciaria universitaria
Migración	28 %	34 %	9 %	28 %
Empresariales	30 %	39 %	10 %	21 %
Empleo público	34 %	46 %	9 %	11 %
Tributarios	35 %	31 %	11 %	23 %
Antecedentes penales	36 %	39 %	12 %	14 %
Vehiculares	38 %	36 %	11 %	16 %
Vivienda	41 %	34 %	9 %	16 %
Educación pública	44 %	38 %	9 %	9 %
Identificación y registro	46 %	35 %	9 %	11 %
Seguridad pública y justicia	46 %	31 %	9 %	14 %
Prestaciones sociales	56 %	27 %	7 %	10 %
Salud pública	58 %	27 %	8 %	7 %
América Latina y el Caribe (ALC)	52 %	31 %	8 %	10 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Gráfico 4.3. Distribución de situación de discapacidad, por categoría del último trámite realizado

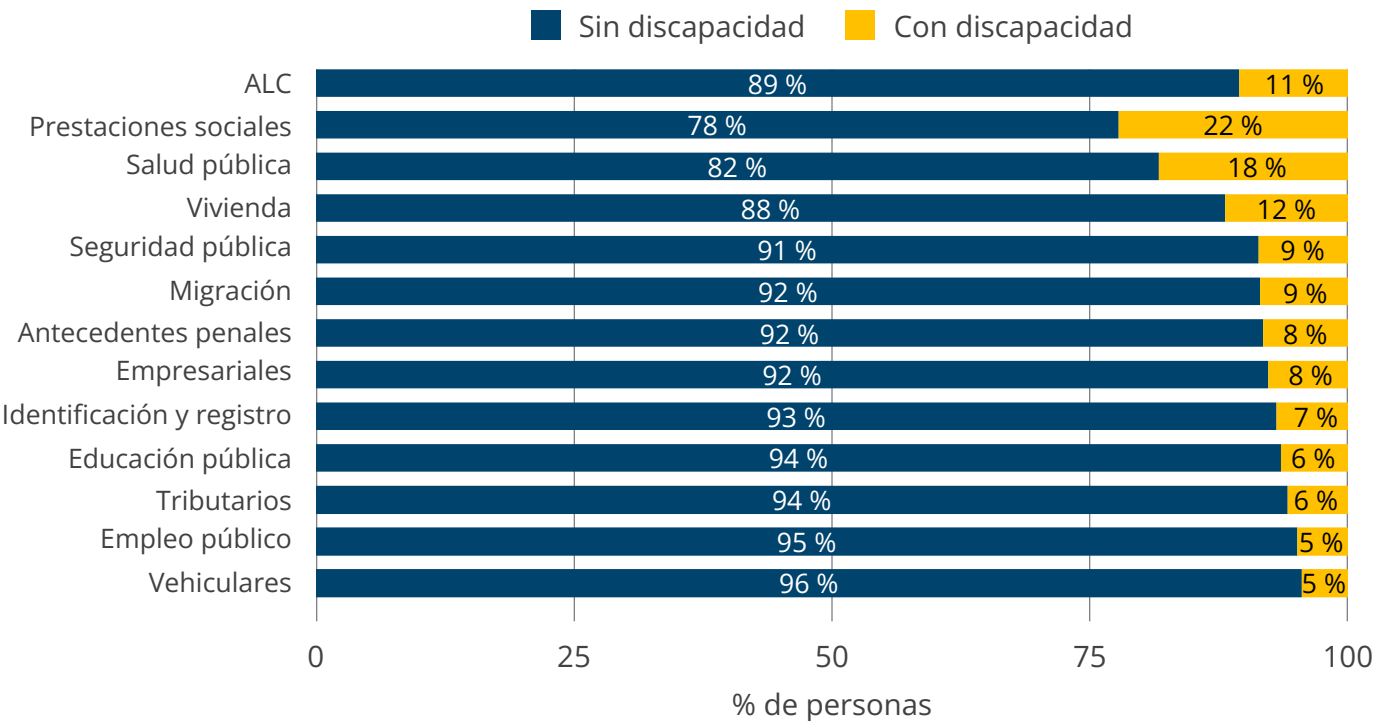


Tabla 4.4. Distribución de situación de discapacidad, por categoría del último trámite realizado

Último trámite realizado	Sin discapacidad	Con discapacidad
Vehiculares	96 %	5 %
Empleo público	95 %	5 %
Tributarios	94 %	6 %
Educación pública	94 %	6 %
Identificación y registro	93 %	7 %
Empresariales	92 %	8 %
Antecedentes penales	92 %	8 %
Migración	92 %	9 %
Seguridad pública y justicia	91 %	9 %
Vivienda	88 %	12 %
Salud pública	82 %	18 %
Prestaciones sociales	78 %	22 %
América Latina y el Caribe (ALC)	89 %	11 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).
Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

4.2

¿Los servicios públicos digitales están diseñados para ser accesibles a toda la ciudadanía?

Una vez un servicio está disponible en línea, el siguiente criterio para que sea efectivamente utilizado es que sea accesible. Este requerimiento adquiere especial importancia para personas con dificultades o diferencias motrices, visuales, cognitivas, y lingüísticas, y también aquellas con baja conectividad o dispositivos viejos. En esta sección se evalúa el nivel de accesibilidad de algunas páginas web importantes de los Gobiernos. El análisis consiste en tres partes. Primero, se presenta en una revisión de portales de gobierno²⁰ de 20 países, listados en el Anexo 2, según criterios que se señalan más adelante. Segundo, se presenta un análisis de la disponibilidad de los portales de gobierno según los idiomas en que esos portales están disponibles, comparado con los idiomas hablados en el país. Tercero, se presenta un análisis de accesibilidad y velocidad de carga de las páginas informativas del coronavirus.

Accesibilidad de los portales

Los portales analizados suelen estar gestionados por entidades con mayor capacidad digital, por lo que deberían representar un “mejor caso” de accesibilidad en el sector público. Para entender el nivel de accesibilidad de estos portales, se realizó un análisis según diez criterios:

- **Lenguaje simple y elementos de formulario:** el uso de un lenguaje claro facilita la comprensión del contenido, especialmente para usuarios con dificultades cognitivas. Sin embargo, pocos portales priorizan la simplicidad del lenguaje o el uso de formularios accesibles, como etiquetas visibles y una navegación compatible con el teclado.

20 El portal de Gobierno es la página web central, donde típicamente se almacena información sobre una amplia gama de servicios públicos. La evaluación incluyó: página de inicio, página y flujo de contacto, flujo de búsqueda, sección de noticias, información o flujo de trámites y página de declaración de accesibilidad para cada portal.

- **Especificación del idioma de la página:** es crucial que el idioma esté bien especificado en el código HTML para que las tecnologías de apoyo, como los lectores de pantalla, puedan ajustar la pronunciación correctamente.
- **Título de la página:** los títulos cumplen la función de identificar cada una de las páginas (y su respectivo contenido) de un sitio web. Deben ayudar al usuario a responder las preguntas sobre dónde está y qué espera encontrar. Para que sean reconocidos por lectores de pantalla, los títulos de las páginas deben ser descriptivos y únicos, de manera que no existan dos páginas con el mismo nombre en un sitio web.
- **Zoom 200 %:** la función de zoom en el navegador permite aumentar el tamaño de lo que se ve en la página. Esta herramienta es ideal para personas con visión baja o que usan dispositivos pequeños. Se evaluó si la página mantenía su estructura al aplicar zoom, sin obstrucciones en el contenido.
- **Texto alternativo:** es un texto que describe la información visual de una imagen, figura, ilustración u otros elementos gráficos de un sitio web. Se utiliza para que los lectores de pantalla puedan leer en voz alta una descripción general de los elementos gráficos que aportan información al sitio web. Aquellos elementos decorativos del sitio no requieren texto alternativo, sino que se deben utilizar atributos vacíos para que los lectores de pantalla omitan la información y faciliten la comprensión al usuario.
- **Contraste y uso del color:** el contraste adecuado entre el color del texto y el del fondo facilita la lectura, especialmente para personas con visión baja. Aunque la mayoría de los portales cumple parcialmente con esta prueba, el uso inconsistente del color sigue siendo un obstáculo para muchos usuarios.
- **Estructura de encabezados:** la jerarquía de encabezados ayuda a organizar la información y permite a los usuarios navegar de manera lógica. Errores de anidamiento o ausencia de encabezados en elementos clave dificultan la navegación.
- **Landmarks:** son puntos de referencia que permiten navegar la estructura de una página y, por lo tanto, hacer una revisión rápida del contenido de un sitio web. Por ejemplo, los *landmarks* pueden ser las áreas en las que se divide el contenido: principal, información complementaria o banner. Estos son claves para la navegación por teclado o mediante lectores de pantalla.

- **Lectores de pantalla:** los lectores de pantalla convierten el contenido visual en audio, lo que permite la interacción de personas ciegas o con baja visión. Se analizó si las imágenes contenían texto alternativo y si la estructura de la página permitía la navegación fluida. Se encontró que muchos portales carecen de texto alternativo adecuado, lo que dificulta el uso para estos usuarios.
- **Navegación por teclado:** esta forma de navegación es esencial para personas con discapacidades motrices que tienen dificultades o imposibilidad de usar un mouse. Las pruebas verificaron que todos los elementos interactivos fueran accesibles con el teclado y que se incluyera un foco visual que indicara la posición del usuario en la página. Sin embargo, pocos portales cumplen completamente con estos requisitos.

En la Tabla 4.5 se muestran los resultados de este análisis. Los portales de Ecuador, Uruguay, Argentina y Brasil son los más accesibles, mientras que los de Las Bahamas, Honduras y Costa Rica son los menos accesibles.

Tabla 4.5. Resultados de análisis de accesibilidad

País	Lenguaje simple	Idioma de la página	Título de la página	Zoom 200 %	Texto alternativo	Color	Estructura y encabezados	Landmarks	Lector de pantalla	Teclado	Puntaje agregado (máximo 10)
Argentina	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	7
Bahamas	●	○	●	○	○	●	○	●	○	●	2.5
Barbados	●	●	○	●	○	●	○	●	●	○	4
Bolivia	●	○	●	●	●	●	○	○	●	○	4
Brasil (a)	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	7
Brasil (b)	●	●	●	●	○	●	●	●	●	○	7
Chile (c)	●	●	○	●	○	●	●	●	○	○	4.5
Chile (d)	●	●	○	○	●	●	●	○	●	●	5.5
Colombia (e)	●	●	●	●	○	●	○	○	●	●	6
Colombia (f)	●	●	●	●	○	●	○	○	●	●	5.5
Costa Rica (g)	●	○	○	●	○	●	○	○	●	●	3
Costa Rica (h)	●	○	○	●	○	●	○	○	○	●	3
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	8
Guatemala	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	6
Honduras	●	○	○	●	○	○	○	○	●	●	2.5
Jamaica	●	●	○	●	○	●	●	●	○	●	4
México	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	5
Panamá	●	○	●	●	○	●	●	○	●	●	4
Paraguay	●	●	○	●	○	●	●	●	●	●	5.5
Perú	●	●	●	●	-	●	●	●	●	●	6.5
República Dominicana	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	5
Surinam	●	○	●	●	●	●	○	○	●	●	4
Trinidad y Tobago	●	●	●	●	○	●	○	●	●	●	6.5
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	7

Fuente: elaboración propia a partir de Pallero y Márquez (2023). Reporte de accesibilidad digital de sitios web gubernamentales de países de América Latina y el Caribe. Informe de consultoría para el BID.

Notas: análisis de los portales únicos del Gobierno central. Para los países con más de una fila, los portales analizados son: (a) Servicios e informaciones de Brasil; (b) CadÚnico; (c) Sistema de admisión escolar; (d) Servicio Nacional de Discapacidad; (e) Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales; (f) Portal de trámites; (g) Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios; (h) Pura Vida Digital.

● Criterio cumplido; ● Criterio parcialmente cumplido; ○ Criterio no cumplido.

Idiomas de los portales

Varios de los países de la región tienen una proporción importante de la población que habla un idioma diferente al mayoritario. Como proxy para la accesibilidad de los servicios digitales para estos grupos lingüísticos, se estudiaron los idiomas en los que se encuentran disponibles los portales de gobierno. Los resultados se presentan en la Tabla 4.6. En ningún país de la región el portal se ofrece en un idioma indígena. Esto queda en contraste con los portales de algunos países avanzados, como España y Suiza. El portal de España²¹ se encuentra en seis idiomas²², incluido el eskara, lengua hablada por el 2,15 % de la población; el de Suiza²³ está disponible en cinco portales²⁴, incluyendo el romanche, lengua hablada por el 0,5 % de la población.

21 Administracion.gob.es

22 Inglés, catalá, eskara, galego, valencià.

23 <https://www.admin.ch/gov/en/start.html>

24 Alemán, francés, Italiano, inglés y romansch.

Tabla 4.6. Disponibilidad de portales de gobierno en diferentes idiomas

País	Idiomas ofrecidos en el portal del Gobierno	Idiomas no oficiales o minoritarios más utilizados en el país	Porcentaje de la población que habla los idiomas respectivos
Estonia	Estonio, ruso, inglés	Ruso	28,47 %
Finlandia	Finés, sueco, inglés	Sueco	5,20 %
España	Español, inglés, catalán, euskera, gallego, valenciano	Catalán	8,68 %
		Valenciano	3,88 %
		Gallego	3,55 %
		Euskera	1,60 %
Suiza	Alemán, francés, italiano, romanche, inglés	Italiano	7,21 %
		Inglés	3,73 %
		Romanche	0,47 %
Chile	Español	Mapudungun	9,93 %
Perú	Español	Quechua	12,91 %
		Aimara	1,53 %
México	Español	Náhuatl	1,33 %
Ecuador	Español	Quichua	4,07 %
Panamá	Español, inglés	Ngäbe	7,64 %
		Kuna	2,36 %
Paraguay	Español	Guaraní	68,17 %
Bolivia	Español	Quechua	16,54 %
		Aymara	10,01 %
Surinam	Neerlandés (holandés), inglés	Hindi-Sarnami	27,41 %
		Ndyuka, Saramaccan, otros idiomas creoles	21,71 %
		Sranan Tongo	16,41 %
Guatemala	Español	Q'eqchi'	7,57 %
		K'iche'	7,08 %
		Mam	3,96 %
Venezuela	Español	Wayuu/Guajiro	1,52 %
Belice	Inglés	Español	30,89 %
		Criollo	24,38 %
		Maya	3,29 %

Fuente: elaboración propia a partir de censos de población de cada país (véase Anexo 1 para mayor detalle).

Nota: La tabla no abarca la totalidad de los idiomas presentes en los países listados.

Accesibilidad y velocidad de carga de páginas de información del Coronavirus

Muchos Gobiernos adoptaron el canal web como su principal vía de comunicación con la ciudadanía durante la pandemia del covid-19. Fue el lugar donde se emitían las recomendaciones sanitarias actualizadas, las restricciones al movimiento y las opciones para vacunación, entre otros. Por lo mismo, era vital que estas páginas fueran lo más accesibles posible. Sin embargo, no siempre fue así. La Tabla 4.7 presenta un resumen del análisis realizado por la firma consultora **Public Digital** a mediados del 2020, con dos métricas: rapidez de carga de la página y accesibilidad (medidos con las herramientas de Google PageSpeedInsights y Lighthouse). Se observa que las páginas de muchos países de la región tienen puntajes significativamente inferiores que los de los líderes mundiales, particularmente en cuanto a velocidad de carga. Esto significa que las personas con baja calidad de conectividad, o con dispositivos de menor potencia, tenían dificultades importantes para visualizar el contenido de estas páginas.

Tabla 4.7. Velocidad de carga y accesibilidad de páginas informativas del coronavirus

País	Página	Velocidad de carga	Accesibilidad
Estados Unidos	https://covid19.ca.gov/	0,99	1
Reino Unido	https://www.gov.uk/coronavirus	0,95	1
Chile	https://www.gob.cl/coronavirus/	0,66	0,91
Suiza	https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbruec...	0,55	0,85
Paraguay	https://www.mspbs.gov.py/covid-19.php	0,46	0,65
Bolivia	https://boliviasegura.gob.bo/	0,41	0,83
Brasil	https://coronavirus.saude.gov.br/	0,32	0,63
Perú	https://www.gob.pe/coronavirus	0,28	0,76
Colombia	https://coronaviruscolombia.gov.co/	0,2	1
Uruguay	https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/coronavirus	0,18	0,91
México	https://coronavirus.gob.mx/	0,1	0,53
Honduras	https://covid19honduras.org/	0,04	0,78
Trinidad y Tobago	http://www.ttconnect.gov.tt/gortt/portal/ttconnect!/ut/p/...	0,03	0,66
Guatemala	https://www.mspas.gob.gt/index.php/noticias/covid-19/coro...	0,03	0,72
Jamaica	https://jamcovid19.moh.gov.jm/index.html	0	0,74

Fuente: *Public Digital* (2020) analiza el desempeño de los sitios gubernamentales sobre COVID-19.

Notas: los puntajes de 0,9 y superiores son considerados buenos puntajes indicando que los sitios web analizados son rápidos y cumplen con los estándares básicos de accesibilidad. Los resultados de 0 indican que la métrica no pudo generarse.

En conclusión, la accesibilidad de los servicios digitales en la región es limitada. Las barreras de accesibilidad en aspectos clave, como navegación, estructura, claridad del lenguaje, idioma y velocidad de carga dificultan el acceso a ciertos grupos de la población.

4.3

¿A qué se deben los desafíos asociados a la equidad e inclusión en la oferta de servicios digitales?

El análisis presentado arriba demuestra una serie de desafíos en materia de equidad e inclusión en la oferta de servicios públicos digitales. En la sección 4.1 se describió que hay una desconexión entre los trámites demandados por la ciudadanía y el nivel de digitalización de los distintos tipos de trámites, lo cual resulta en un menor nivel de disponibilidad digital para personas en situaciones de vulnerabilidad. En la sección 4.2 se describió que hay un nivel bajo de accesibilidad de los servicios públicos digitales, lo cual perjudica a personas con distintos tipos de desafíos (p. ej. mala conectividad, habilidades digitales limitadas, discapacidades visuales o cognitivas). En esta sección se presentan tres posibles explicaciones que contribuyen a los desafíos de equidad e inclusión. La primera es una falta de enfoque estratégico en la problemática de parte de los Gobiernos; la segunda se asocia con la gobernanza fragmentada de los procesos de digitalización; y la tercera son una falta de capacidades instaladas.

Falta de enfoque estratégico

Una posible explicación de las brechas documentadas aquí es que la inclusión simplemente no es un objetivo en las agendas de transformación digital de los Gobiernos. Para verificar esta posibilidad, se realizó un análisis de las estrategias de gobierno digital de los países de la región y algunos líderes digitales de afuera. Este análisis, que solo nota cuáles criterios de inclusión están mencionados en las estrategias (sin juzgar la profundidad de la mención, por lo que los resultados deberían interpretarse como declaraciones de intenciones mas

no implementación efectiva), se presenta en la Tabla 4.8. Los criterios analizados son: género, etnicidad, situación socioeconómica, juventudes, personas mayores y aquellas con discapacidad. El análisis revela un panorama mixto. Por un lado, varios de los países con niveles de madurez digital más altos, como Argentina y Brasil, no hacen referencia alguna a la inclusión en sus estrategias, al mismo tiempo que países como Ecuador, Honduras, República Dominicana, y Trinidad y Tobago mencionan casi todos los criterios. En este sentido, los países de ALC están en línea con los países líderes de afuera —algunos mencionan varios de los criterios (Singapur incluye cuatro de los seis y Nueva Zelandia, tres); otros lo hacen menos (Reino Unido con todos los criterios y Estonia con uno).

Desde otro ángulo, este análisis también revela cuáles de los criterios son los más importantes en el agregado. La situación socioeconómica se menciona en 14 de las 23 estrategias analizadas (11 de 19 de las de ALC). Las personas jóvenes son mencionadas también en 11 estrategias (nueve de la región). Las personas con discapacidad se mencionan en 14 estrategias (12 de la región), la etnicidad se menciona en nueve (cinco de la región), el género, en siete (seis de la región) y las personas mayores, en nueve (siete de la región).

Tabla 4.8. Mención de criterios de inclusión en las estrategias de gobierno digital

País	Año	Enlace	Género	Origen étnico	Situación socioeconómica	Niños/as, Adolescentes	Personas mayores	Personas con discapacidad
Argentina	2022	Estrategia Nacional Programa Federal de Transformación Pública Digital						
Belice	2022	Proyecto de Ley sobre Gobierno Digital						Sí
Bolivia	2017 - 2025	Plan de Gobierno Electrónico		Sí		Sí		Sí
Brasil	2024 - 2027	Estrategia Nacional de Gobierno Digital			Sí	Sí		Sí
Chile	2025 - 2030	Estrategia de Gobierno Digital		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	2022 - 2026	Política de Gobierno Digital						Sí
Costa Rica	2023 - 2027	Estrategia de Transformación Digital Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	2022 - 2025	Agenda de Transformación Digital	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	2020 -2030	Agenda de Gobierno Digital	Sí			Sí		
Guatemala	2021 - 2026	Plan de Gobierno Digital			Sí			
Honduras	2023 - 2026	Plan Nacional de Gobierno Digital						Sí
Jamaica	2016	Hoja de Ruta y Plan de Acción para la Transformación de las TIC en el Gobierno						
México	2021 - 2024	Estrategia Nacional Digital (Política Digital de la Administración Pública Federal)						
Panamá	2024-2029	Impulsores Estratégicos – Agencia Nacional para la Innovación Gubernamental			Sí			
Paraguay	2022-2030	Plan Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)		Sí	Sí			Sí

País	Año	Enlace	Género	Origen étnico	Situación socioeconómica	Niños/as, Adolescentes	Personas mayores	Personas con discapacidad
Perú	2023 - 2030	Política Nacional de Transformación Digital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	2022 - 2030	Agenda Digital	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
Trinidad y Tobago	2024 - 2027	Estrategia Nacional Digital			Sí		Sí	Sí
Uruguay	2021 - 2025	Agenda Uruguay Digital 2025	Sí		Sí	Sí	Sí	
Estonia	2021 - 2030	Agenda Digital 2030		Sí				
Nueva Zelanda	2019	Estrategia de Servicio Público Digital		Sí	Sí	Sí		
Reino Unido	2024-2030	Estrategia de Desarrollo Digital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Singapur	2020	Un Modelo para un Gobierno Digital		Sí	Sí		Sí	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de un análisis de cada portal del Gobierno, listado en la columna tres.

Gobernanza fragmentada de los procesos de digitalización

La gobernanza de los procesos de digitalización de los servicios públicos afecta qué y cómo se digitaliza. Puesto que casi todos los países tienen una estrategia de gobierno digital, que engloba todo el sector público, en teoría se podrían listar los servicios que deben digitalizarse de forma prioritaria, en el marco de esa estrategia y empoderar al ente rector digital para liderar la ejecución de esa priorización. Haciendo referencia a la Tabla 4.1 arriba, que presenta los niveles de digitalización de trámites de diferentes tipos en México y Brasil, podría ser el caso que lo que ahí se presenta sea un reflejo de un enfoque estratégico. Si fuera el caso, querría decir que, en el caso de México, hay una decisión explícita de digitalizar los servicios tributarios tres veces más que los servicios educativos, cuatro veces más que servicios para empresas y diez veces más que servicios de salud. Pero nada en la estrategia de gobierno digital de México indica que ese sea el caso. Es más probable, entonces, que los niveles dispares de digitalización entre tipos de servicios estén relacionados con una gobernanza fragmentada de los procesos de digitalización.

No es habitual encontrar una gobernanza centralizada de los procesos de digitalización, liderada por el ente rector digital y guiada por una estrategia clara. Lo más frecuente es un

esquema mixto, en el cual algunas instituciones fuertes emprenden su propio camino (como las autoridades tributarias, que suelen tener amplia autonomía y fuertes incentivos para digitalizar), digitalizando lo que ellas consideran prioritario sin consultar al ente rector; otras instituciones consultan con el ente rector digital sin mucho involucramiento directo; y en otros casos, el ente rector de gobierno digital apoya a las instituciones en todo el proceso, y con esto puede ejercer un grado de influencia sobre qué y cómo se digitaliza. Esto se observa en el caso específico de la matrícula escolar digital: en solo un país de la región, el ministerio de educación se coordina con el ente rector digital acerca del despliegue de esta herramienta (de un total de seis países con matrícula digital analizados).

La gobernanza fragmentada de los procesos de digitalización se puede observar desde dos ángulos. Primero, los propios entes rectores digitales reportan que hay un bajo grado de estructuración en la priorización de servicios a digitalizarse. En entrevistas realizadas a representantes de diez entes rectores en 2024²⁵, se reportó que priorizan con ciertos criterios predefinidos (como comenzar por los trámites de la administración central primero) o prácticos (como el volumen de transacciones, la alineación con prioridades políticas y la viabilidad técnica de digitalizar). En solo uno de los casos (Bolivia), la relevancia del servicio para poblaciones vulnerables es un criterio de priorización e incluso este se aplica de manera informal.

El bajo número de trámites disponibles en los portales únicos es otra muestra de que la gobernanza de la digitalización está fragmentada. Estas páginas web, en principio, deberían ser el lugar principal a donde acude la ciudadanía para realizar trámites en línea. Típicamente son gestionadas por el ente rector de gobierno digital y pueden almacenar servicios de todo el Gobierno. Sin embargo, en la práctica, se observa que estos portales muchas veces son un reflejo de la incidencia parcial que tienen los entes rectores en los procesos de digitalización de las entidades públicas. Es decir, en los casos analizados (véase Gráfico 4.4), los servicios disponibles en estas plataformas tienden a ser pocos y no representativos del universo total de servicios que presta el Gobierno. Por ejemplo, en Panamá solo se encuentran 61 servicios en el portal de trámites, mientras en el 2017, el Gobierno reportó tener 2.398 trámites gestionados por la administración central; en Costa Rica solo se encuentran 24 servicios en el portal de trámites, mientras en el 2017 el Gobierno reportó tener 1.614 trámites gestionados

25 El Anexo 1 incluye una lista de los entes rectores entrevistados.

por la administración central (Roseth et al., 2018). En tres de los cuatro países analizados no hay servicios tributarios disponibles en el portal. En el caso de Colombia solo se encuentra un servicio tributario disponible, aun cuando existen varios trámites tributarios digitales en todos los países analizados. De nuevo, esto sugiere que los procesos de digitalización en los Gobiernos son diversos y no enteramente estratégicos: algunas instituciones lo hacen de manera independiente; otras instituciones lo hacen en conjunto con los entes rectores digitales guiadas por criterios formales; y en otros casos, no hay criterios establecidos que guíen estos procesos.

Tabla 4.9. Servicios digitales disponibles en los portales de trámites

Trámite gubernamental	Cantidad de servicios digitales disponibles por país			
	Chile	Colombia	Panamá	Costa Rica
Beneficios de seguridad social	36	2	2	1
Servicios de atención médica pública	5	1	10	2
Servicios de conductor o vehículos	15	0	0	0
Servicios de migración	1	2	1	2
Servicios de seguridad pública/Justicia	5	2	2	4
Servicios relacionados con el empleo	5	7	10	9
Servicios relacionados con impuestos	0	1	0	0
Servicios relacionados con la educación pública	5	5	4	0
Servicios relacionados con la vivienda	0	4	7	0
Servicios relacionados con negocios	4	0	10	2
Solicitud de servicios de identificación	2	0	0	0
Otros	5	0	15	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en [Panamá Digital](#) (Panamá), [ChileAtiende](#) (Chile), [ClaveÚnica](#) (Chile), [TramitaYa](#) (Costa Rica), y [Gov.co](#) (Colombia).

Notas: en el caso de Chile, la información sobre servicios digitales se recolectó exclusivamente de los portales Clave Única y ChileAtiende. Por lo tanto, solo se contabilizaron los trámites que pueden iniciarse y completarse a través de dichas plataformas. Esto implica que aquellos servicios digitales que no pueden completarse en estos portales no se consideraron en el conteo. Esta exclusión no necesariamente indica que no estén disponibles en formato digital a través de otros canales de servicio, como otras páginas gubernamentales. En total, el portal ChileAtiende presenta información de 535 trámites que pueden realizarse completamente en línea.

Limitada capacidad institucional para la incorporación de criterios de accesibilidad

Crear servicios digitales accesibles es un proceso complejo. Requiere comprender los distintos obstáculos que enfrentan los usuarios y aplicar mejoras tácticas para superarlos. Dado esto, es improbable que cada entidad pública cuente con las capacidades necesarias para diseñar servicios inclusivos. La entidad mejor posicionada para impulsar la accesibilidad en la digitalización suele ser el ente rector de gobierno digital, ya que su mandato generalmente incluye apoyar procesos de digitalización en todo el Gobierno, y entre sus equipos se encuentran profesionales especializados en aspectos de diseño de servicios. En teoría, estos entes rectores podrían asegurar que los servicios digitalizados cumplan con criterios de accesibilidad.

Sin embargo, esto rara vez ocurre, por dos razones principales. Primero, los entes rectores suelen tener una influencia limitada en los procesos de digitalización del resto de la administración pública (como se ha discutido en este texto), por lo que su capacidad de fomentar la accesibilidad es restringida. Segundo, muchos de estos entes carecen de una estrategia o prácticas establecidas para integrar la accesibilidad en su trabajo. Esto se observó en las entrevistas a los entes rectores, en las cuales se averiguó la existencia de, por una parte, equipos de experiencia del usuario y, por otra, de estándares que fomentarían la accesibilidad en los servicios digitales. En cuanto a los equipos de experiencia del usuario, cuatro de los diez entes rectores entrevistados declararon no contar con un equipo dedicado²⁶. En cuanto a estándares que fomentarían la accesibilidad en los servicios digitales, se averiguó por los siguientes tipos de estándares:

- **Accesibilidad física.** Procurar que todas las personas, independientemente de sus capacidades físicas, puedan utilizar los servicios digitales.
- **Involucramiento de personas usuarias en el diseño.** Incluirlas en el proceso de diseño ayuda a crear servicios centrados en sus necesidades.
- **Lenguaje simple.** Presentar información de forma clara, simple y comprensible.

²⁶ Costa Rica, Guatemala, Honduras y Surinam declararon no tener equipo de experiencia del usuario. Belize, Bolivia, Chile, Jamaica, Perú y Uruguay declararon sí tenerlo.

- **Usabilidad.** Procurar que los servicios digitales sean intuitivos y fáciles de usar.
- **Accesibilidad lingüística.** Generar versiones de los servicios en los idiomas que habla la población local.

Como se muestra en el Gráfico 4.4, la mayoría de los entes rectores tienen estándares de accesibilidad física e involucran a los usuarios en el proceso de diseño. Sin embargo, solo la mitad usa normas de lenguaje simple y usabilidad, y apenas tres entes aplican estándares de accesibilidad lingüística.

Gráfico 4.4. Países que declaran contar con estándares para el diseño de servicios digitales

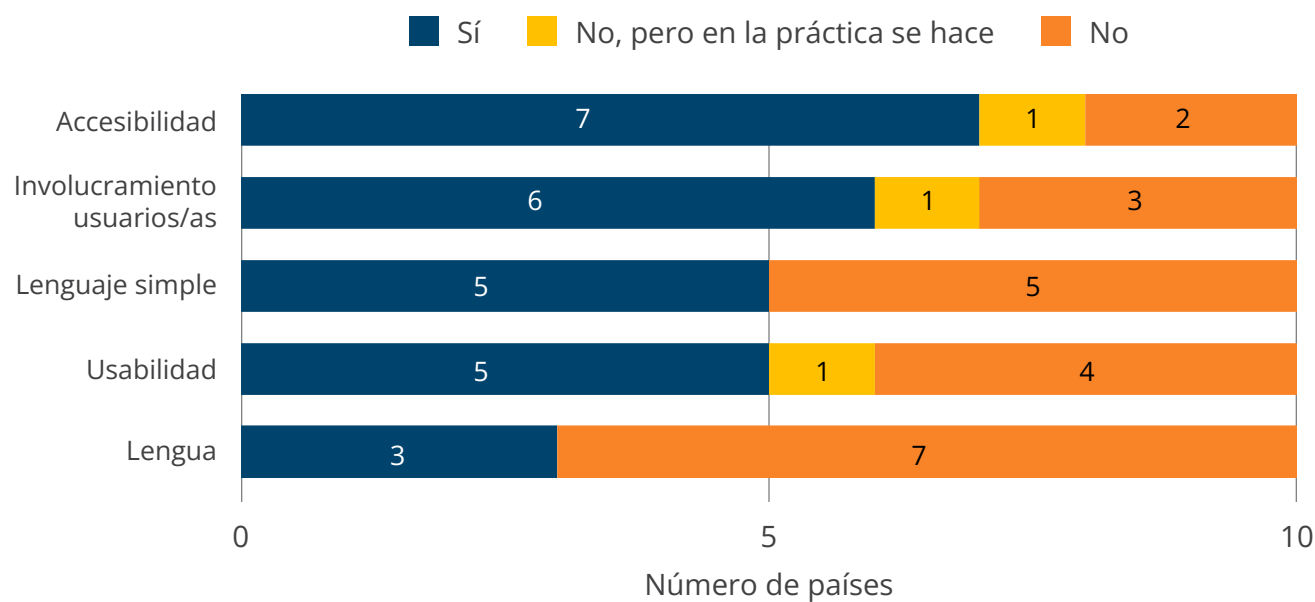


Tabla 4.10. Países que declaran contar con estándares para el diseño de servicios digitales

Estándares	Sí	No, pero en la práctica se hace	No
Accesibilidad	7	1	2
Involucramiento usuario/as	6	1	3
Lenguaje simple	5	0	5
Usabilidad	5	1	4
Lengua	3	0	7

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas realizadas con entes rectores de gobierno digital de Belice, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú, Surinam y Uruguay.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024*. <https://doi.org/10.60966/vgjju86h>

Pallero, S. & Marquez, S. (2023). *Reporte de accesibilidad digital en sitios web gubernamentales de países de América Latina y el Caribe* [Informe de consultoría no publicado]. Banco Interamericano de Desarrollo

Public Digital. (2020). *How do government Covid19 response sites perform?* <https://covid sites. public.digital/>

Capítulo 5

Matrícula escolar, salud, protección social, intermediación laboral y seguridad ciudadana: ¿contribuye el gobierno digital a la equidad en la prestación de estos servicios?

Resumen.....191

5.1

Digitalización de los servicios de intermediación laboral:
¿reduce la desigualdad en el acceso a empleos de calidad?195

5.2

Beneficios de la digitalización de servicios de protección social:
el caso de las transferencias monetarias.....202

5.3

Digitalización en seguridad y justicia ciudadana:
el caso de las denuncias digitales.....209

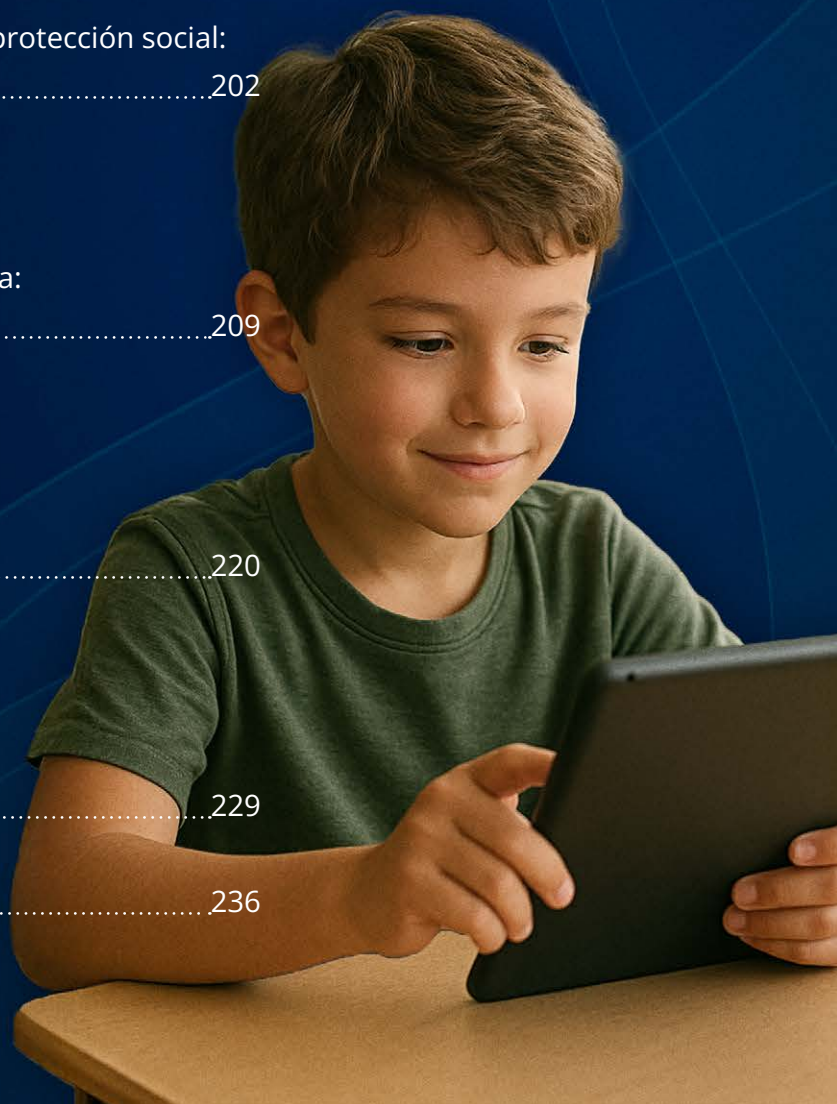
5.4

La digitalización de la matrícula escolar:
¿mejor acceso a escuelas de calidad?.....220

5.5

El papel de la digitalización en la promoción
de la equidad en salud.....229

Referencias236



Resumen

El acceso a servicios esenciales como la educación, salud, protección social, la seguridad y el empleo en América Latina y el Caribe sigue marcado por profundas desigualdades derivadas de factores como ingresos, educación, género, etnicidad y ubicación geográfica. Este capítulo explora cómo la digitalización puede mitigar o exacerbar estas brechas al analizar cinco casos clave: matrícula escolar, salud, protección social, intermediación laboral y seguridad ciudadana. Aunque la digitalización tiene el potencial de mejorar la eficiencia y la equidad en estos servicios al reducir barreras físicas y de información, los resultados también evidencian retos significativos asociados al acceso desigual a dispositivos y habilidades digitales.

El análisis destaca avances en la digitalización de la matrícula escolar, que ha centralizado procesos y mejorado la equidad en el acceso a escuelas de calidad, aunque enfrenta desafíos en regiones con infraestructura desigual. En salud, herramientas como portales de pacientes y telemedicina han mejorado la eficiencia, pero su impacto en la equidad depende del diseño y acceso inclusivo. En protección social, los sistemas digitales han agilizado la identificación de beneficiarios y los pagos, aunque persisten brechas en la cobertura. Finalmente, en intermediación laboral, los sistemas digitales han reducido costos y ampliado el alcance de servicios, pero los grupos vulnerables enfrentan barreras en el uso de estas herramientas. Este capítulo subraya que para que los servicios digitales realmente promuevan la equidad, deben diseñarse con un enfoque inclusivo que considere las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas.

La productividad, el crecimiento y el desarrollo de un país dependen de la disponibilidad y calidad de sus bienes y servicios públicos. Pero, la provisión de estos elementos esenciales a menudo enfrenta desafíos debido a asimetrías de información, altos costos de transacción e instituciones débiles, lo que resulta en variaciones en su alcance y calidad (Aker, 2017; Aker, 2011; Nakasone, 2006). Ante estos obstáculos, las últimas dos décadas han visto un notable crecimiento en la cobertura y adopción de tecnologías digitales. Estas tecnologías ofrecen alternativas prometedoras para superar las limitaciones existentes: pueden mejorar el acceso ciudadano a información crucial, tanto pública como privada, facilitar una mejor coordinación entre los individuos y mejorar la recopilación de datos, lo que es fundamental para una asignación más eficiente de bienes y servicios públicos (Aker, 2017).

En América Latina y el Caribe (ALC), las diferencias de ingresos, nivel educativo, género, etnicidad, edad e idioma determinan el nivel de acceso a servicios esenciales como la educación, la salud, la protección social, el empleo o la seguridad (Busso & Messina, 2020).

Aunque la región ha mejorado el acceso a servicios públicos, persisten grandes brechas de calidad (Cardona et al., 2013). La digitalización tiene el potencial de reducir estas desigualdades al rediseñar sistemas y ampliar la cobertura, siempre que su diseño incorpore criterios de equidad e inclusión. Sin embargo, también puede profundizar las brechas existentes, especialmente para quienes carecen de acceso a computadoras, internet o habilidades digitales.

Los trámites sociales, que incluyen los trámites en educación, salud, protección social, empleo y seguridad ciudadana, representan una parte significativa de la interacción con los servicios públicos: 5 de cada 10 personas realizó alguno de estos tipos de trámites en los últimos 12 meses. Los trámites de salud son los más frecuentes (32 %), seguidos por los de educación pública (15 %) y los de empleo público (12,3 %), en parte porque los primeros suelen incluir múltiples pasos, como agendar citas y consultas.

Actualmente, los trámites sociales²⁷ se realizan mayoritariamente de manera presencial: el 72 % usa este canal, frente al 16 % que opta por mecanismos digitales y el 11 % que combina ambos. La preferencia por la presencialidad es mayor en trámites de salud (79%) y educación (68 %), mientras que solo el 41 % de los trámites de empleo público se hacen presencialmente (Gráfico 5.1).

27 Trámites sociales se refieren a: 1) servicios de asistencia social o de seguridad social (solicitar ayudas estatales o subsidios, inscribirse en algún programa, solicitar una pensión); 2) servicios públicos de salud (agendar una cita en un hospital o centro de salud público, solicitar acceso a seguro de salud público); 3) educación pública (inscribir a un menor en un centro de educación pública, solicitar financiación para acceso a educación pública); 4) seguridad pública y justicia (presentar una denuncia, asistir a un juicio), y 5) empleo (ayuda para búsqueda de empleo, subsidio de desempleo).

Gráfico 5.1. Porcentaje de usuarios que realizó un trámite social por canal de realización

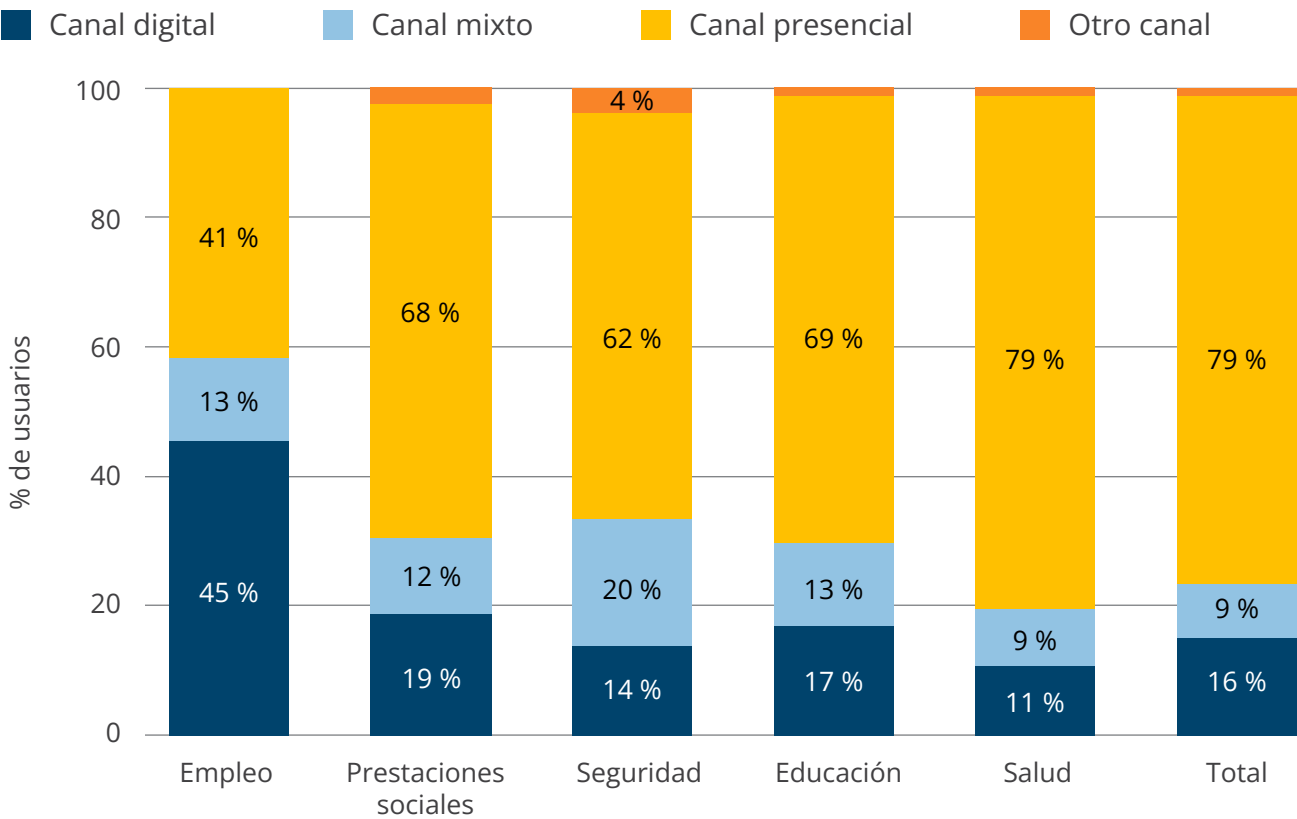


Tabla 5.1. Porcentaje de usuarios que realizó un trámite social por canal de realización

Trámite	Canal digital	Canal mixto	Canal presencial	Otro canal
Empleo	45 %	13 %	41 %	0 %
Prestaciones sociales	19 %	12 %	68 %	2 %
Seguridad	14 %	20 %	62 %	4 %
Educación	17 %	13 %	69 %	1 %
Salud	11 %	9 %	79 %	1 %
Total	16 %	9 %	79 %	1 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia.

Aunque el camino hacia la digitalización aún es largo, quienes ya realizaron trámites sociales en línea muestran una alta disposición a repetir el canal digital: el 72 % lo haría nuevamente. Los servicios de seguridad pública y justicia (presentar una denuncia, asistir a un juicio) son un ejemplo destacado, con un 81 % de las personas dispuestas a repetir el trámite digitalmente, frente al 70 % para trámites relacionados con salud pública.

Cerrar brechas de desigualdad es clave para avanzar en la digitalización. Actualmente, los trámites sociales son realizados principalmente por mujeres, muchas veces a beneficio de terceros. El 30 % de los trámites que realizan las mujeres son para un menor de edad, un adulto mayor o una persona con discapacidad, en contraste con el 24 % en el caso de los hombres.

En capítulos anteriores se mostró cómo la digitalización de los servicios gubernamentales carece de un enfoque claro en equidad e inclusión. Este capítulo analiza su impacto en procedimientos clave, como la matrícula escolar; la programación de citas y el uso de telemedicina en salud; la búsqueda de empleo a través de servicios digitales de intermediación laboral, y la entrega de transferencias monetarias en protección social.

5.1

Digitalización de los servicios de intermediación laboral: ¿reduce la desigualdad en el acceso a empleos de calidad?

Los sistemas de intermediación laboral (SIL) buscan cerrar brechas entre la oferta y la demanda de trabajo, conectando a quienes buscan empleo con vacantes y oportunidades de capacitación (Mazza, 2004). Incluyen servicios como búsqueda de empleo, capacitaciones, herramientas de información y colocación a través de servicios públicos de empleo (SPE), agencias privadas y organizaciones civiles.

Estos servicios se pueden ofrecer a través de canales, desde lo presencial hasta lo digital, incluyendo centros de atención telefónica y portales en línea (Urquidi & Ortega, 2020). Sin embargo, el canal presencial enfrenta desafíos como su limitada cobertura en áreas rurales y procesos manuales ineficientes. En Paraguay, por ejemplo, el uso de papel dificultó la atención, el seguimiento y el análisis de información (Urquidi, González, & Ortega, 2023).

En la realidad laboral actual, la innovación tecnológica y los cambios en la demanda de competencias exigen gran flexibilidad para gestionar transiciones laborales frecuentes como ingresar al mercado laboral, regresar después de un receso dedicado al cuidado de la familia, transitar por momentos de desempleo, durante periodos entre educación y capacitaciones, cambiar de trabajo o al mudarse de una región o país (BID et al., 2016).

Esta sección explora los retos asociados a los procesos de intermediación laboral y cómo se puede mejorar la equidad a través de los servicios públicos de empleo (SPE).

Desafíos en materia de equidad en los procesos de intermediación laboral

Los sistemas de intermediación laboral enfrentan diversos desafíos que afectan la equidad en el acceso a oportunidades de empleo, los cuales se resumen a continuación:

- Costos asociados a la búsqueda de empleo: entrevistas con buscadores de empleo, durante los primeros años de la implementación del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral en Paraguay²⁸, revelaron que los costos asociados a la búsqueda de empleo, como el transporte y la impresión de hojas de vida en papel, son significativos y recurrentes en cada solicitud (Urquidí, González, & Ortega, 2023). Estas barreras económicas impactan especialmente a los grupos más vulnerables, limitando sus oportunidades de empleo y perpetuando el ciclo de exclusión social.
- Alcance limitado: los SPE suelen estar ubicados en centros urbanos, lejos de las comunidades vulnerables que más los necesitan. Esta localización genera barreras de acceso, como costos de transporte, que dificultan el uso de estos servicios por parte de buscadores de empleo con recursos limitados. A principios del siglo XXI, estudios de Mazza (2004, 2011) mostraron que la mayoría de los buscadores de empleo en América Latina dependían de redes familiares o de amigos para acceder a oportunidades laborales. Esta práctica persiste y representa una desventaja para trabajadores de baja calificación, quienes tienen menos acceso a redes con conexiones laborales diversificadas o de calidad. La falta de difusión abierta de vacantes sigue siendo una barrera para estos grupos (Mazza, 2013).

Los servicios digitales: una alternativa para potenciar los servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo (SPE) desempeñan un papel esencial en la conexión entre trabajadores y empleadores, la gestión del mercado laboral y la mitigación de impactos durante cambios económicos. Sus funciones clave incluyen la administración de bolsas de trabajo, la provisión de información sobre el mercado laboral, la ejecución de políticas activas de empleo, la gestión de prestaciones sociales y la administración de la migración laboral (Pieterse et al., 2023). Los SPE atienden principalmente a dos grupos: i) solicitantes de empleo y ii) empresas, adaptando sus servicios para responder a las necesidades específicas de cada uno. Los solicitantes reciben apoyo en orientación laboral, capacitación personalizada y asistencia para grupos vulnerables, mientras que las empresas acceden a servicios como la preselección de candidatos, pruebas grupales y gestión de vacantes.

28 Proyecto [PR-L1066](#) ejecutado bajo contrato 2660/OC-PR por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay.

Desde principios del siglo XXI, los SPE de la región comenzaron a incorporar servicios digitales como respuesta a sus limitaciones geográficas (Mazza, 2004). Aunque algunas iniciativas han integrado tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial para mejorar la concordancia entre oferta y demanda laboral (Urquidi & Ortega, 2020)²⁹, la mayoría de los buscadores de empleo aún encuentran plataformas digitales básicas, similares a las tradicionales bolsas de empleo. Esto limita el alcance de los servicios, especialmente para usuarios con bajas habilidades digitales o necesidad de orientación adicional³⁰.

El uso de IA en los SPE ha demostrado potencial para identificar trayectorias laborales no convencionales y facilitar transiciones más eficientes; pero, también presenta riesgos, ya que la información generada puede ser demasiado compleja para quienes tienen menos habilidades digitales. Para evitar estos problemas, es fundamental diseñar procesos de transformación digital centrados en la experiencia del usuario, con participación humana³¹ para mitigar sesgos inherentes a la IA (Urquidi & Ortega, 2020). Adicionalmente, es también importante reconocer que la implementación de IA requiere de mecanismos de supervisión manual, marcos de transparencia algorítmica, entre otras medidas de control, para garantizar que estos mecanismos no repliquen sesgos (Chen, 2023).

La digitalización de los SPE no solo mejora la eficiencia en los procesos de intermediación laboral, sino que también representa una oportunidad para promover mayor equidad en el acceso al empleo. De cualquier modo, esto requiere superar barreras específicas desde la perspectiva de los buscadores de empleo, las empresas y las agencias intermediarias, como se analizará en detalle.

29 Tal y como sucede en los casos de Paraguay, Perú y Costa Rica, por ejemplo (Urquidi, González, & Ortega, 2023).

30 Sistemas como LinkedIn suponen un nivel alto de habilidades digitales dado su grupo destinatario, aunque también se han establecido como plataformas de apoyo a servicios estatales de intermediación. Otros portales privados suministran información sin que necesariamente den acceso a orientación laboral.

31 Por ejemplo, según investigaciones de Forrester Consulting, dos tercios de los usuarios prefieren personal humano de atención al cliente, versus un chatbot, pues consideran que los entienden mejor y toman sus problemas en serio ([Chatbots vs. Humans: the Pros and Cons, and What Customers Really Think – The Daily Duck](#)). La mayor limitante deriva del hecho de que las tecnologías de los chatbots responden muy bien a un alto volumen de consultas simples, pero no cuentan con la flexibilidad necesaria ni con la capacidad que tiene un humano de entender problemas, ambas habilidades esenciales para la orientación laboral (Mazza, 2004).

Barreras del lado de la demanda

Aunque los servicios públicos de empleo (SPE) tienen el potencial de fomentar la inclusión y mejorar el acceso a oportunidades laborales, diversas barreras desde la perspectiva de la demanda limitan su efectividad, especialmente para los grupos más vulnerables de la sociedad.

Falta de acceso a la información y adaptación de plataformas para grupos vulnerables

En América Latina y el Caribe, la inclusión laboral de personas con discapacidad (PCD) sigue siendo un desafío importante. Aunque el 13 % de la población de la región, equivalente a 85 millones de personas, tiene algún grado de discapacidad (Duryea et al., 2019), menos del 10 % de las empresas las emplean (Urquidí, Otazú & Sardán, 2023).

Los sistemas de intermediación laboral no siempre consideran las diversas necesidades de los subgrupos de PCD. Por ejemplo, las discapacidades mentales requieren enfoques distintos a las físicas. Además, las soluciones diseñadas no son necesariamente aplicables a todas las limitaciones. Este mismo desafío se observa en servicios dirigidos a otros grupos vulnerables, como indígenas, quienes necesitan herramientas en lenguas nativas, y adultos mayores, que requieren interfaces intuitivas y adaptadas.

Un ejemplo claro de barreras específicas es la falta de accesibilidad digital para personas con discapacidad visual. Aunque existan ofertas laborales inclusivas, si los portales digitales no son accesibles, estas personas no pueden participar plenamente. Para abordar este problema, es fundamental desarrollar soluciones digitales inclusivas, sensibilizar a los empleadores y brindar apoyos como capacitación, subsidios y acompañamiento especializado. De manera similar, poblaciones indígenas o migrantes recientes necesitan servicios adaptados cultural y lingüísticamente, además de sensibilización a los empleadores para reducir sesgos en los procesos de contratación³².

32 Véanse, por ejemplo, los problemas de interculturalidad registrados entre empleadores y jóvenes en el estudio de mercado laboral sobre jóvenes migrantes en El Alto, de 2015 (Oxfam, 2016). Además de garantizar un acceso adecuado a la información, la experiencia del proyecto “Modelo intercultural de inserción laboral para jóvenes migrantes de El Alto” (ATN/ME-14734-BO), financiado por el BID Lab (entonces Fondo Multilateral de Inversiones [FOMIN]) y ejecutado por Oxfam-Quebec, muestra que son necesarias tanto la sensibilización a los empleadores sobre los aspectos culturales de los migrantes campo-ciudad como brindar capacitación en habilidades específicas y socioemocionales, en especial las que mejoran la comunicación.

Adicionalmente, se observa una baja tasa de alfabetización digital entre los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo. Apenas el 40 % de ellos poseen habilidades digitales básicas, como enviar un correo con un archivo adjunto (ITU, 2020), lo que representa un obstáculo para su plena participación en las oportunidades laborales disponibles en línea.

Uso de las plataformas digitales

Aunque la digitalización permite a los SPE ofrecer servicios más eficientes y accesibles, la adopción de estas herramientas enfrenta resistencia. Una encuesta regional identificó que el 40 % de los usuarios consideraba la resistencia al cambio como un obstáculo importante, superado solo por la falta de recursos (Pieterse et al., 2023). Esta desconfianza en las plataformas digitales limita la eficacia de los SPE.

Sin embargo, existe un potencial significativo para aumentar el uso de estas herramientas. Entre quienes realizaron trámites digitales recientemente, el 80 % señaló que los repetiría en el futuro, reportando experiencias altamente satisfactorias (BID, 2025). Para capitalizar este potencial, es relevante promover campañas de educación digital y fomentar la confianza en las plataformas.

Falta de acceso a internet y las habilidades digitales de los buscadores de empleos

El acceso desigual a internet y la baja alfabetización digital son barreras importantes. En 2018, solo el 40 % de los hogares contaba con acceso a internet, y el 67 % de las personas disponía de banda ancha móvil. Además, un tercio de la población no utilizaba internet, con mayores afectaciones en grupos como mujeres, mayores de 55 años y personas con bajos ingresos. Esta brecha digital limita el acceso a oportunidades laborales en línea.

Conjuntamente, solo el 40 % de los usuarios de los SPE posee habilidades digitales básicas (Gómez, et al., 2023). Esto reduce significativamente su capacidad para interactuar con los servicios digitales de empleo. Por lo tanto, es necesario invertir en programas que amplíen el acceso a internet, mejoren las competencias digitales y acerquen a los usuarios a las oportunidades laborales que ofrecen los SPE.

Las barreras desde la demanda reflejan desigualdades estructurales que limitan la efectividad de los SPE. Superarlas requiere acciones integrales: diseñar servicios accesibles e inclusivos,

promover la alfabetización digital y reducir la resistencia al uso de plataformas digitales mediante campañas de sensibilización y apoyo técnico. Estas medidas son esenciales para garantizar que los SPE puedan cerrar las brechas de equidad en el mercado laboral.

Barreras del lado de la oferta

Asociadas al sistema público y agencias de intermediación

Una de las principales barreras para la digitalización accesible de los SPE es la falta de infraestructura y capacidades técnicas. Según Pieterse et al. (2023), el 70 % de los SPE en la región identifica la escasez de recursos como el principal obstáculo para mejorar sus servicios. La falta de personal capacitado y de herramientas digitales también afecta negativamente el seguimiento a los buscadores de empleo: solo uno de cada tres recibe seguimiento después de la primera visita (BID, 2025).

Los canales de seguimiento son desiguales en cuanto a accesibilidad. Los digitales, por ejemplo, son más utilizados por personas con mayor nivel educativo que viven en áreas urbanas, mientras que el seguimiento telefónico predomina entre personas con menor educación y adultos mayores (BID, 2025). Este desequilibrio refleja la necesidad de cerrar brechas tanto en el uso como en la accesibilidad de los diferentes canales.

Además, la implementación de tecnologías en los SPE suele fragmentarse, con iniciativas que no siempre se integran en un marco estratégico coherente. Esto dificulta la alineación y ejecución de proyectos con las prioridades organizacionales, lo que limita el impacto de los avances tecnológicos (Urquidí & Ortega, 2020).

Asociadas a las empresas

Del lado de las empresas, una barrera importante es la falta de conocimiento y comprensión sobre los beneficios y funcionalidades de los sistemas de intermediación laboral. Esto puede deberse a una limitada difusión o acercamiento por parte de los SPE, así como a la falta de acceso a internet o de habilidades digitales en los equipos empresariales. La adaptación del personal empresarial a las herramientas digitales es crucial para que puedan registrar sus vacantes y aprovechar estos sistemas.

Por ejemplo, en Bolivia, el 72 % de las empresas encuestadas en la Encuesta de Mercado Laboral 2022 demandaban habilidades básicas en el uso de computadoras entre sus empleados. Pero, persisten deficiencias en estas competencias, lo que representa un obstáculo para la plena adopción de soluciones digitales (Urquidí, Otazú & Sardán, 2023).

La experiencia del teletrabajo durante la pandemia también ilustra estas barreras. En zonas urbanas de Bolivia, solo en el 22 % de los hogares al menos una persona trabajó de manera remota en 2020, reflejando la limitada capacidad de adaptación de muchas empresas. No obstante, aquellas que ya habían digitalizado procesos, como pagos electrónicos, mostraron mayor disposición para implementar el teletrabajo en 2021 (Serrate et al., 2023).

Otro desafío es la calidad de la información proporcionada por los empleadores al registrar sus vacantes. Muchas veces, las descripciones de los puestos son insuficientes o desalineadas con las necesidades reales del mercado, lo que dificulta encontrar candidatos adecuados. Para abordar esto, los SPE deben contar con personal especializado que apoye a las empresas en la carga de información y sensibilice a los equipos de recursos humanos sobre la importancia de registros claros y realistas. Este apoyo puede incluir ajustes a los perfiles requeridos para que coincidan con las demandas reales del puesto y evitar sobrecalificaciones innecesarias.

Efectos de los SPE digitales en los buscadores de empleo

La implementación de un SPE digital ofrece oportunidades para superar las barreras tradicionales de acceso a trámites, como largos desplazamientos y horarios restrictivos. Sucede que garantizar la inclusión requiere adoptar un sistema **multicanal** que combine herramientas digitales con atención presencial, especialmente para quienes carecen de conectividad, dispositivos o habilidades digitales.

Un componente clave para maximizar la eficiencia de los SPE es la **interoperabilidad** entre sistemas gubernamentales. Esto permite que las personas proporcionen su información una sola vez y que esta se utilice en múltiples servicios públicos, reduciendo trámites redundantes y optimizando su tiempo. Además de beneficiar directamente a la ciudadanía, la interoperabilidad mejora la sostenibilidad y efectividad de las políticas públicas, situación que resulta en un impacto positivo a largo plazo (Pombo et al., 2019).

5.2

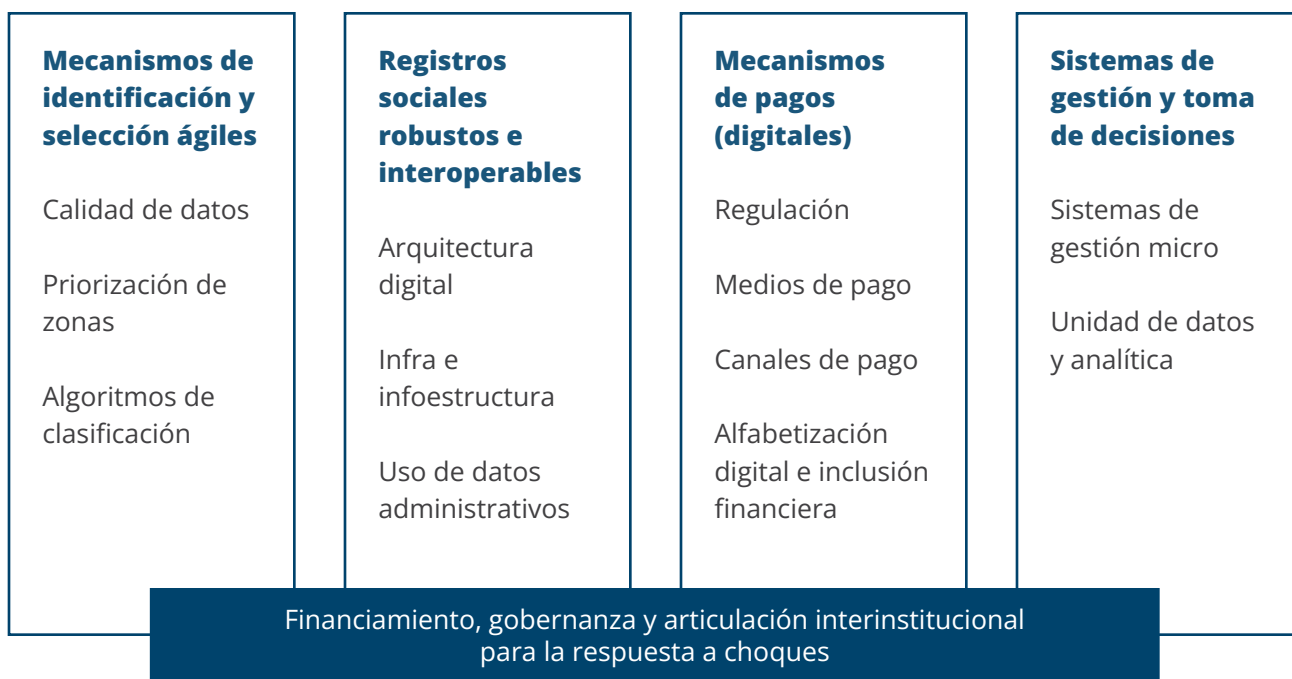
Beneficios de la digitalización de servicios de protección social: el caso de las transferencias monetarias

La protección social no contributiva es un instrumento esencial de la política pública en la región, en las que destacan especialmente los programas de transferencias monetarias — ya sea de manera directa o a través de cuentas bancarias— destinados a las poblaciones vulnerables. Estos programas cuentan con una cobertura significativa: cerca de un 26 % de la población general y de un 65 % de la población en pobreza extrema, según la información que se tiene para 17 países (Stampini et al., 2021). La existencia de este tipo de sistemas permitió que los Gobiernos reaccionaran rápidamente durante la pandemia; en casos como los de Guatemala, Colombia y Perú, incluso hizo posible la incorporación de nuevos beneficiarios a programas existentes o a otras iniciativas creadas para atender esta grave situación imprevista (Stampini et al., 2021).

Los sistemas de protección social son centrales en la política social. Al mismo tiempo, los avances digitales han permitido impulsar una serie de mejoras, por ejemplo una mayor agilidad para responder a urgencias, como sucedió con la pandemia de covid-19. Existen cuatro elementos clave (Gráfico 5.2): 1) mecanismos de identificación de beneficiarios, 2) registros sociales interoperables, 3) mecanismos de pago, y 4) sistemas de gestión.

Los mecanismos de identificación y selección de beneficiarios, así como los mecanismos de pago, son los puntos de contacto directo con los beneficiarios potenciales de las poblaciones objetivo, de ahí que desempeñan un papel crucial en la equidad y eficacia del sistema.

Gráfico 5.2. Elementos de un sistema de protección social



Fuente: elaboración propia.

Identificación y selección de beneficiarios

La identificación y selección de beneficiarios enfrenta problemas de exclusión e inclusión indebidas, generalmente a causa de la falta de fuentes de información sobre los beneficiarios potenciales o errores en la evaluación de su elegibilidad.

Cada vez más países han adoptado registros sociales, sistemas que recopilan información a través de encuestas en barrios o en municipios priorizados por ser pobres, o listados de personas que deciden aplicar a programas sociales en oficinas públicas. En ambos casos se obtiene información socioeconómica de los hogares y se usa alguna regla de selección de hogares elegibles para obtener los beneficios de un programa. Estos datos se procesan con algoritmos que generan índices para determinar la elegibilidad de los hogares, pero el proceso puede fallar, excluyendo a familias por desconocer el programa, por expectativas erróneas o por deficiencias en la focalización. Estos desafíos afectan la cobertura de los programas sociales, ya sea porque los beneficiarios no están en los registros o porque los algoritmos cometen errores en su selección (Coady & Parker, 2009).

Uso de herramientas digitales para la identificación de beneficiarios y focalización de programas

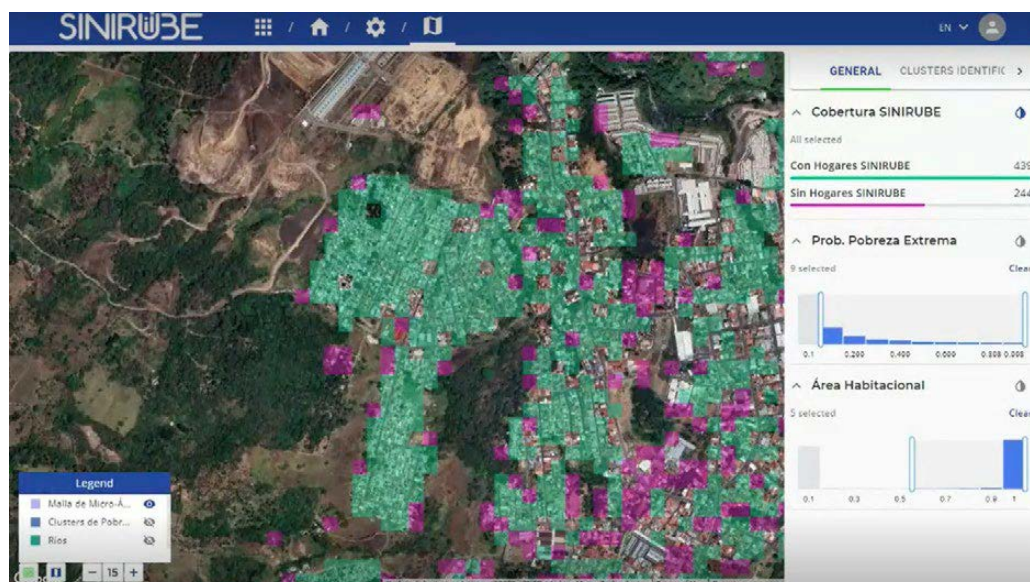
El uso de herramientas digitales ha mejorado significativamente la identificación y clasificación de beneficiarios, ayudando a reducir problemas de exclusión. Actualmente, los registros sociales cubren un promedio del 54 % de la población en la región (Maldonado & Tejerina, 2010), pero las herramientas digitales pueden ampliar esta cobertura, especialmente entre los hogares más pobres. Durante la pandemia, la interoperabilidad de bases de datos permitió identificar proactivamente a personas que estaban por fuera de los registros sociales (Monge & Tejerina, 2023).

Herramientas satelitales

El uso de imágenes satelitales también ha sido clave para localizar viviendas con alta probabilidad de pobreza. El Gráfico 5.3 muestra imágenes satelitales utilizadas para identificar viviendas con una alta probabilidad de ser pobres³³. Estos datos, cruzados con registros sociales georreferenciados, permiten identificar hogares excluidos y recopilar información necesaria para su inclusión en programas de transferencias. Este enfoque reduce la inequidad al hacer visibles a familias vulnerables que de otro modo quedarían fuera del alcance del sector público.

33 Este ejercicio implica un cuidadoso trabajo de limpieza de la información para evitar capturar, por ejemplo, fábricas, depósitos u otra infraestructura que no sirve como vivienda.

Gráfico 5.3. Herramientas satelitales para la identificación de beneficiarios



Fuente: imagen tomada de Monge y Tejerina (2023).

Portales de registros sociales y autorregistro

La identificación de beneficiarios también puede apoyarse en los portales de los registros sociales. Estos permiten a los hogares autorregistrarse o solicitar visitas de empadronadores, una práctica intensificada durante la pandemia. Sin embargo, no siempre son accesibles para grupos con discapacidades, barreras lingüísticas o baja alfabetización.

Para evitar exclusiones, es esencial un diseño inclusivo que priorice imágenes, símbolos y mensajes de audio adaptados a la cultura y lenguas locales, incluidas las indígenas (UNESCAP, 2022). Estos elementos facilitan el acceso para personas con discapacidades o adultos mayores. Una reseña de las páginas web correspondientes a dichos registros en América Latina y el Caribe —que es donde un hogar podría validar su información o aplicar para incorporarse en un programa social— indica que un poco menos del 50 % cumple con los criterios básicos de inclusión digital establecidos en el estándar internacional de Pautas de Accesibilidad para Contenido Web, creadas por la Iniciativa para la Accesibilidad Web (WAI) del World Wide Web Consortium (Pallero & Márquez, 2023)³⁴.

34 Para más información, véase el [portal web](#).

El autorregistro también conlleva riesgos de información incorrecta, intencional o no. Esto puede mitigarse con validaciones mediante interoperabilidad con bases de datos estatales, como registros de propiedad, o verificaciones aleatorias, una práctica implementada en Chile (Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. Ventana de autorregistro en Chile

INDICACIONES.
Antes de iniciar con el registro tenga en cuenta:

1. CONSIDERAR QUE EL INFORMANTE CALIFICADO de su hogar debe ser una persona que forma parte de su hogar y que tenga 18 años o más.
2. ACEPTAR LA DECLARACIÓN DE USUARIO. En caso de no aceptar, no podrá abrir el formulario RS.
3. Lea bien todos los campos y mensajes proporcionados en el formulario.
4. Leer el instructivo de llenado del formulario RS y ver el video tutorial.
5. Disponer de al menos 30 minutos seguidos para el llenado del formulario.
6. Funcionamiento del Sistema con navegadores web Mozilla Firefox, Google Chrome o aplicativos con tecnología Chromium.

REQUISITOS:

1. Disponer de los documentos de identificación de todos los miembros de su hogar, en donde se pueda observar los apellidos y nombres completos y la fecha de nacimiento exacta de cada persona.
2. Disponer de la planilla de luz eléctrica de su domicilio, donde se pueda observar el Código Único Eléctrico Nacional o el número del medidor.
3. Tener disponible la fotografía digital del lado frontal del documento de identificación del informante calificado. Se acepta como documento de identificación:
 - a. Cédula de identificación
 - b. Partida de nacimiento
 - c. Pasaporte
 - d. Licencia de conducir
 - e. Documento de refugiado, pasaporte, cédula (extranjeros).

Los campos con asterisco (*) son obligatorios

Usuario: *

Contraseña: *

☐ No soy un robot


reCAPTCHA
[Privacidad](#) - [Términos](#)

[Ingresar](#)

Fuente: Registro Social de Hogares (2024).

Algoritmos de clasificación

Otra modalidad de identificación de beneficiarios de programas sociales es la de los algoritmos de clasificación. Aquí se emplean ciertas variables para decidir si un hogar es elegible para una transferencia o no. Estas son herramientas útiles para identificar beneficiarios de programas sociales, pero conllevan riesgos de exclusión e inclusión indebidos, al igual que otros métodos. Variables predictivas como el tamaño del hogar, aunque sean precisas en promedio, pueden excluir a hogares pobres con características atípicas, como aquellos donde los hijos viven con abuelos o adultos mayores viven solos.

Es importante ajustar los algoritmos para evitar estas exclusiones, especialmente en hogares con personas con discapacidad, quienes pueden no solicitar ayuda por falta de conocimiento o temor al estigma. Además, algoritmos simples pueden excluir a personas con educación elevada, pero sin ingresos. Incorporar medidas de difusión inclusiva y clasificaciones diferenciadas, como las basadas en el Washington Group Short Set, ayuda a garantizar una selección más equitativa y representativa. Algunas preguntas son: *¿tiene [usted/él/ella] dificultad para ver, [incluso cuando usa sus gafas]? o ¿tiene [usted/él/ella] dificultad para valerse por sí mismo, como lavarse el cuerpo o vestirse?* (Sammon et al., 2021).

Mecanismos digitales de pago

En muchos casos, los pagos de transferencias se siguen realizando a través de eventos masivos en los que se entrega efectivo o a través de pagos en sucursales bancarias, donde los beneficiarios se acercan a cobrar su monto total, lo que les impone costos significativos en términos de tiempo y traslados. La transición hacia mecanismos de pago digitales es crucial para superar estas limitaciones. Estos sistemas permiten retirar fondos en diversos puntos, como supermercados, lo que reduce viajes innecesarios y facilita el ahorro o el uso parcial de los recursos.

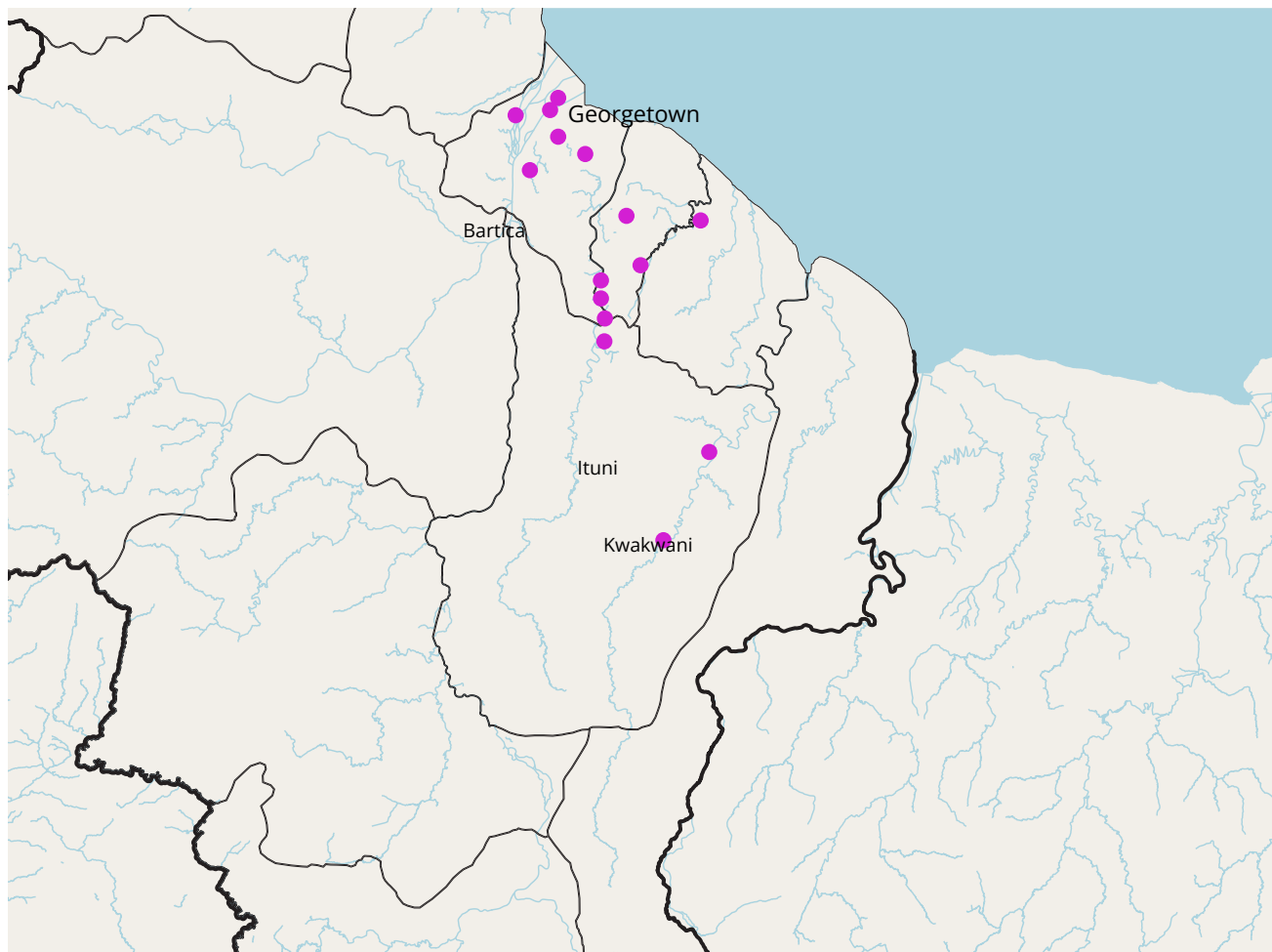
Sin embargo, también presentan desafíos de equidad, especialmente entre poblaciones con baja educación financiera, limitada adopción tecnológica o residentes en áreas remotas con poca cobertura de servicios digitales.

América Latina y el Caribe presenta un uso de pagos digitales superior al promedio de los países en desarrollo (65 % vs. 57 % en 2021), aunque lejos del 95 % en países de altos ingresos. Además, el 63 % de las personas en la región puede usar una cuenta bancaria sin ayuda, frente al 36 % en países en desarrollo. Aun así, persisten desafíos significativos.

Un estudio en Colombia encontró que hasta un tercio de quienes necesitan ayuda para usar pagos digitales no recibe la totalidad de sus transferencias (Maldonado & Tejerina, 2010). Esto subraya que la digitalización completa no elimina problemas como cobros indebidos, comisiones excesivas o la pérdida de actividades valiosas para los beneficiarios, como la socialización en eventos de pago presenciales. Un ejemplo es Guyana, donde las quejas sobre la digitalización de pagos de pensiones de adultos mayores llevaron a mantener los métodos tradicionales como opción.

El análisis geográfico en Guyana también demuestra cómo expandir puntos de pago estratégicos puede reducir la distancia que enfrentan los beneficiarios y traducirse en un mejor acceso a los servicios. En el Gráfico 5.4 se muestra un ejemplo sobre el uso de capas poblacionales y de la ubicación de los puntos de pago de la pensión de adultos mayores en Guyana. Se trata de identificar aquellos lugares donde la expansión de la red de pagos tendría el mayor efecto en términos de reducir el porcentaje de usuarios que se encuentran a más de cinco kilómetros de uno de tales puntos.

Gráfico 5.4. Puntos de pago de la pensión para adultos mayores en Guyana



Fuente: Prosperia (2024).

5.3

Digitalización en seguridad y justicia ciudadana: el caso de las denuncias digitales

El subreporte de crimen es un fenómeno que socava los esfuerzos de los Gobiernos de promover la seguridad ciudadana: imposibilita investigar y perseguir dichos crímenes, y disminuye la calidad de la información que tienen las autoridades para la toma de decisiones. Lo anterior deriva en una asignación ineficiente de recursos para combatir y prevenir el crimen (Alameri et al., 2022; Hardy, 2019); en adición e infortunadamente, el subreporte en ALC es alto. Pérez-Vincent et al. (2024) analizan diez encuestas de victimización recientes en países de América Latina y el Caribe, encontrando que, en promedio, aproximadamente solo uno de cada cuatro delitos se reporta a las autoridades. Las principales razones para la no denuncia incluyen la desconfianza en las autoridades, la percepción de la trivialidad de los incidentes y la preocupación por la complejidad del proceso de reporte, entre otras.

Frente a esta complejidad, los canales de denuncia digital pueden ser herramientas valiosas. Los métodos digitales, como plataformas en línea y aplicaciones móviles, así como las líneas telefónicas especializadas, pueden mitigar barreras materiales como el tiempo, el costo y la distancia, que frecuentemente disuaden a las víctimas de reportar. Además, estos canales, dependiendo de su implementación, tienen el potencial de reducir la revictimización, al evitar que las víctimas tengan que repetir su testimonio, ofrecer un entorno más cómodo para quienes se intimidan ante la idea de acudir a una comisaría y limitar las represalias por parte de los agresores, al ser métodos discretos que incluso podrían permitir denuncias anónimas. No obstante, existen desafíos tanto del lado de la demanda (la ciudadanía) como de la oferta (las instituciones públicas), los cuales pueden impedir que se realicen los beneficios de la denuncia digital. A continuación, se discuten estos desafíos en términos generales, y luego se presenta el caso de una herramienta de denuncia digital de Colombia denominada ¡ADenunciar!

Barreras en la demanda

En cuanto a la demanda, resulta fundamental reconocer y entender las barreras de acceso que distintos grupos poblacionales pueden enfrentar hacia estos servicios. Por ejemplo, según el Estudio de Necesidades de Justicia Insatisfechas en Argentina (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019), la población general reporta problemas jurídicos en un 41 %, cifra que asciende al 48 % en personas con discapacidad, al 73 % entre aquellos en extrema pobreza y alcanza el 89 % en la población indígena. Las necesidades jurídicas insatisfechas también son considerablemente más altas entre las personas con discapacidad, en extrema pobreza y las comunidades indígenas, situación que resalta una brecha significativa en el acceso a la justicia (Gráfico 5.5). En el ámbito de la seguridad, por ejemplo, la encuesta Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés) de 2018, que recopila información de más de 17 países de la región, documenta una mayor demora en la respuesta de los servicios de la policía cuando se trata de hogares con menor nivel educativo.

Gráfico 5.5. Prevalencia de problemas jurídicos, necesidades jurídicas y necesidades jurídicas insatisfechas

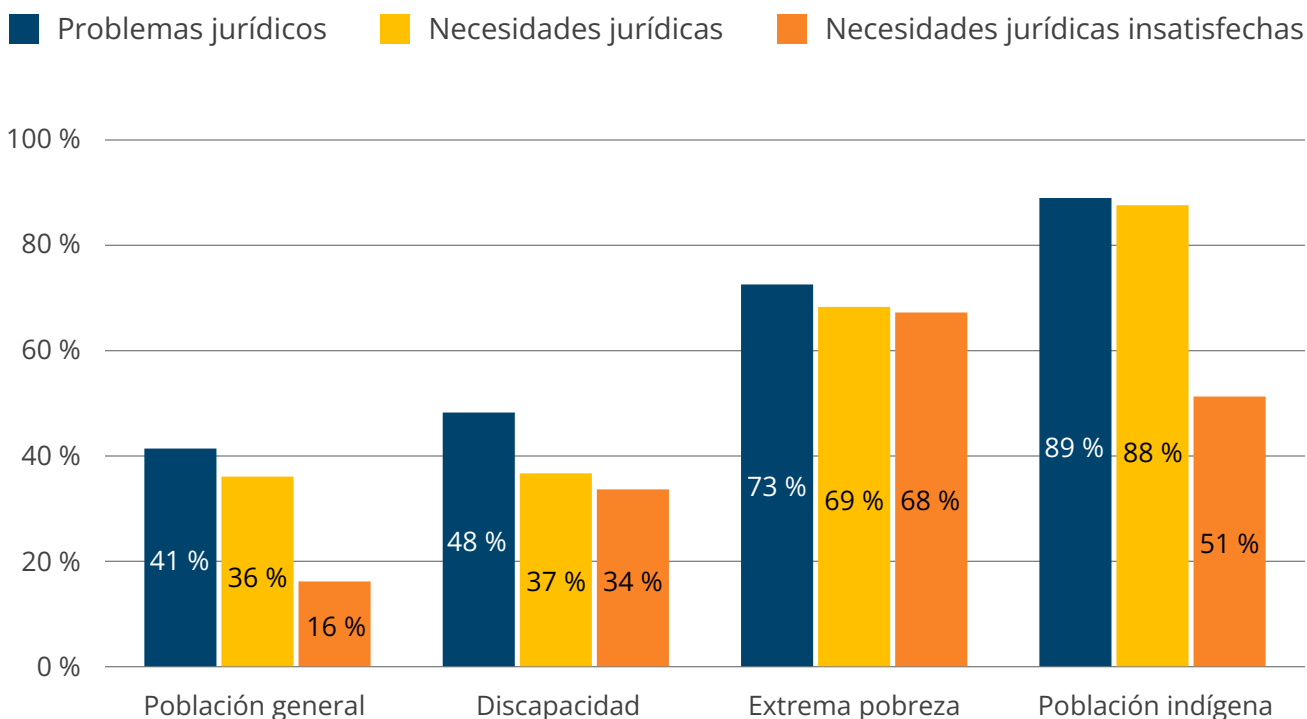


Tabla 5.2. Prevalencia de problemas jurídicos, necesidades jurídicas y necesidades jurídicas insatisfechas

Población	Problemas jurídicos	Necesidades jurídicas	Necesidades jurídicas insatisfechas
Población general	41,4 %	36,3 %	16,3 %
Población en condición de discapacidad	48,4 %	36,6 %	33,9 %
Población en pobreza extrema	72,7 %	68,6 %	67,8 %
Población indígena	89,2 %	88,0 %	51,1 %

Fuente: Estudio de Necesidades de Justicia Insatisfechas en Argentina (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

Estas diferencias en las necesidades jurídicas entre grupos poblacionales se combinan con diferentes probabilidades de reportar crímenes. Pérez-Vincent et al. (2024) encuentran que las personas con mayor nivel educativo reportan los delitos con mayor frecuencia y citan menos el temor por su seguridad como razón para no hacerlo, mientras que, en algunos países, las mujeres son más propensas a no reportar por preocupaciones relacionadas con su seguridad personal. Estas brechas se suman a las dificultades en el acceso a servicios digitales, especialmente entre personas con menor nivel educativo, quienes enfrentan más barreras de conectividad, posesión de dispositivos, habilidades digitales y conocimiento de opciones digitales, como se analiza en el Capítulo 3.

El uso generalizado de los canales de denuncia puede verse limitado por barreras relacionadas con la denuncia de delitos. Distintos estudios han argumentado que el contexto comunitario juega un papel crucial para la denuncia de delitos. Por ejemplo, en barrios de alta criminalidad, donde prevalece la desconfianza hacia la policía y las experiencias negativas son frecuentes (Reisig & Parks, 2000; Sampson & Bartusch, 1998; Terrill & Reisig, 2003), se puede desarrollar un “código de la calle” que desalienta la cooperación con la policía y socava su legitimidad. Sin abordar estos factores de desconfianza y valores subculturales, las herramientas digitales para la denuncia pueden resultar insuficientes para una mayor denuncia y cooperación en determinados contextos y grupos sociales. Por esta razón, en parte impulsados por la pandemia del covid-19, los Gobiernos han ampliado la oferta de canales digitales de denuncia mediante aplicaciones telefónicas o canales web.

Sin embargo, el uso de los canales digitales de denuncia refleja las mismas brechas señaladas en el Capítulo 2. La brecha educativa es la más pronunciada: solo 5 % de las personas con educación primaria o menos conoce estos canales, comparado con 21 % de quienes tienen educación superior, lo que representa una diferencia de 16 pp. Las diferencias geográficas también son notables: mientras que 12 % de la población urbana conoce algún canal digital de denuncia, esta cifra desciende a 6 % en zonas rurales. La edad constituye otro factor determinante: el conocimiento de estos canales es considerablemente menor entre la población de 55 años o más (4 %), en contraste con 13 % registrado en los grupos de 18 a 54 años. Las brechas por discapacidad y género, aunque menores, siguen siendo relevantes. Entre las personas con discapacidad, 5 % conoce los canales digitales, frente a 10 % de quienes no presentan ninguna discapacidad (diferencia de 5 pp). En cuanto al género, 9 % de las mujeres conoce estos canales, comparado con 10 % de los hombres (Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. Personas que conocen al menos un canal digital de denuncia

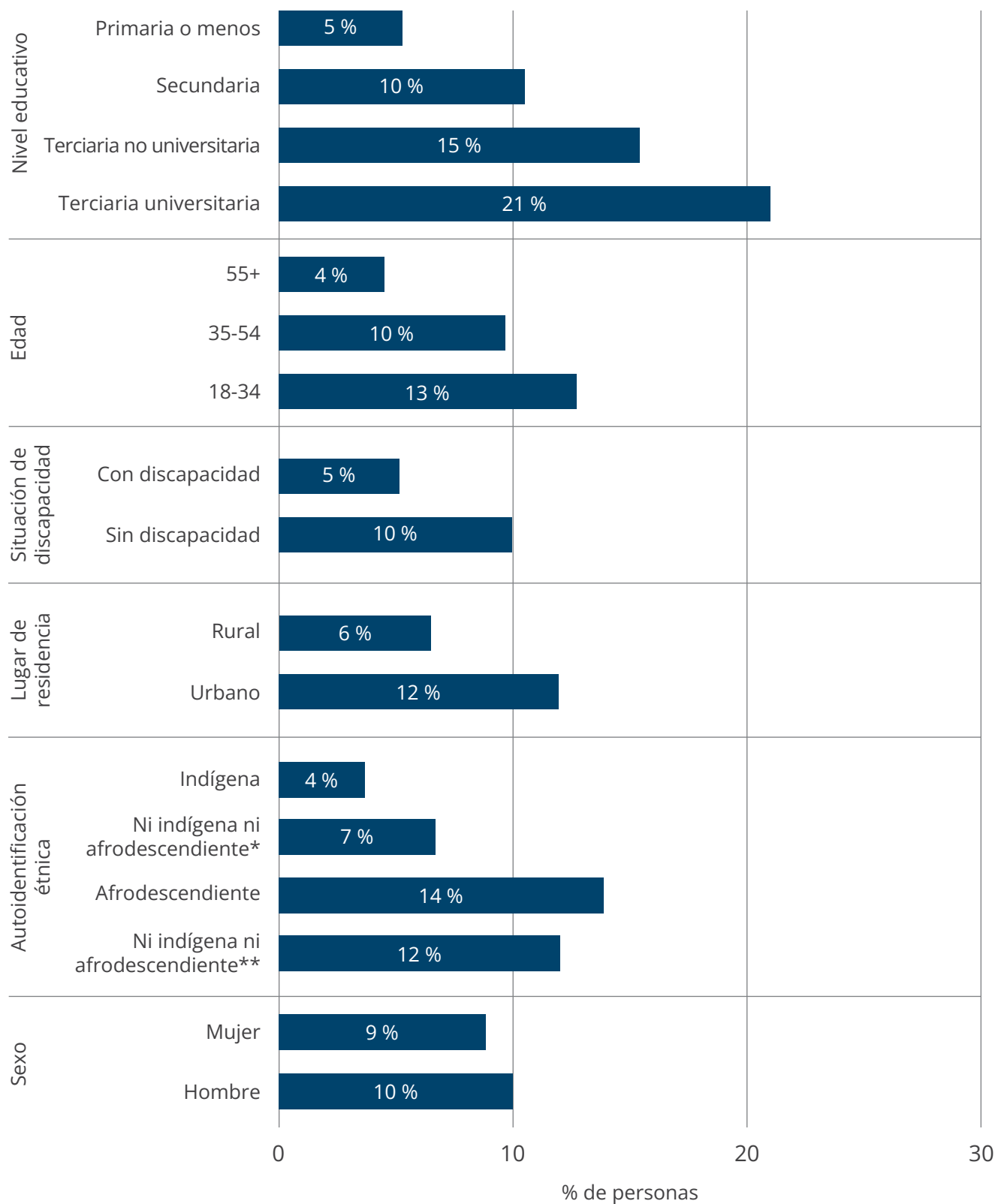


Tabla 5.3. Personas que conocen al menos un canal digital de denuncia

Grupo demográfico	Porcentaje de personas que conocen el canal
Nivel educativo	
Terciaria universitaria	21 %
Terciaria no universitaria	15 %
Secundaria	10 %
Primaria o menos	5 %
Edad	
18-34	13 %
35-54	10 %
55+	4 %
Situación de discapacidad	
Sin discapacidad	10 %
Con discapacidad	5 %
Lugar de residencia	
Urbano	12 %
Rural	6 %
Autoidentificación étnica	
Indígena	4 %
No indígena ni afrodescendiente*	7 %
Afrodescendiente	14 %
No indígena ni afrodescendiente**	12 %
Sexo	
Hombre	10 %
Mujer	9 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en los análisis de autoidentificación étnica (véase Anexo 1 para más detalles). Por el reducido número de observaciones en la encuesta, Brasil se excluye de la media de población indígena, mientras que Guatemala, Honduras y Paraguay se excluyen de la media de la población afrodescendiente. En consecuencia, se presentan dos medias para la población no indígena ni afrodescendiente: la primera (*) sin Brasil y la segunda (**) sin Guatemala, Honduras y Paraguay.

Barreras en la oferta

En el lado de la oferta, es un deber analizar los retos y avances que las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y justicia enfrentan al digitalizar sus servicios. Esto puede ayudar a comprender qué aspectos específicos se pueden transformar y cómo este proceso de digitalización se adapta o no a las necesidades reales de los usuarios.

La digitalización de los canales de denuncia es un caso concreto que refleja las complejidades inherentes a la oferta de digitalización en el ámbito de la seguridad ciudadana y justicia. Por un lado, el incremento en el reporte de incidentes menores como consecuencia de la accesibilidad del canal digital podría sobrecargar la capacidad de respuesta del sistema de justicia criminal, desviando recursos de casos más graves y causando congestión y demoras en la resolución de los casos. Por otro lado, la recepción de denuncias a través de un canal digital (sin la asistencia de una persona entrenada para la toma de la denuncia) puede afectar la calidad de la información recogida, lo que a su vez podría impactar en la eficacia de la investigación y resolución de los delitos. Estos efectos podrían minar la confianza ciudadana en las instituciones si no se gestionan adecuadamente las expectativas de respuesta.

Sumado a esto, existen tensiones sobre cómo implementar la digitalización de los canales de denuncia. Un aspecto esencial refiere a la opción de permitir denuncias anónimas, que refleja la necesidad de mantener el equilibrio entre el deseo de incentivar la participación ciudadana y la necesidad de preservar la integridad del proceso de justicia. El anonimato, al reducir el miedo a represalias, puede alentar la participación, pero a su vez, eleva el riesgo de denuncias falsas o sin suficiente fundamento, lo que se traduce en retos adicionales para las autoridades. Lograr este equilibrio podría requerir la creación de marcos jurídicos apropiados, la provisión de información clara sobre los beneficios de cada opción y la adaptación del diseño del sistema, considerando las variaciones entre los diferentes tipos de delitos y las necesidades de las víctimas.

Más allá de estas tensiones, la mayoría de los países de América Latina han adoptado estrategias para mejorar el acceso y la eficiencia de los servicios de seguridad y justicia, incluyendo canales digitales de denuncia. La tendencia general ha sido solicitar que las denuncias no sean anónimas, aunque, en algunos casos y para ciertos delitos, se ha habilitado la opción de hacerlo de forma anónima. Entre las iniciativas implementadas, se encuentran aplicaciones móviles y sitios web destinados a incentivar la denuncia ciudadana y a reducir el subregistro de delitos. Estos canales suelen estar diseñados para la denuncia de delitos que

no implican un riesgo inmediato para la seguridad y no requieren atención médica urgente. Un ejemplo de ello es la plataforma ¡ADenunciar!, que se ha estado utilizando en Colombia desde 2017 (véase Recuadro 5.4). Además, numerosos canales digitales se han desarrollado específicamente para reportar incidentes relacionados con las propias fuerzas de seguridad y empleados públicos, con el propósito de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recuadro 5.2. ¡ADenunciar!

Entre las iniciativas señaladas, se destaca el canal de denuncia digital ¡ADenunciar! en Colombia. Este Sistema Nacional de Denuncia Virtual es el resultado de un trabajo coordinado entre la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, instituciones responsables de prestar los servicios de seguridad y justicia ciudadana de ese país. Es importante señalar que este canal no suprime las demás vías de denuncia; por el contrario, las complementa.

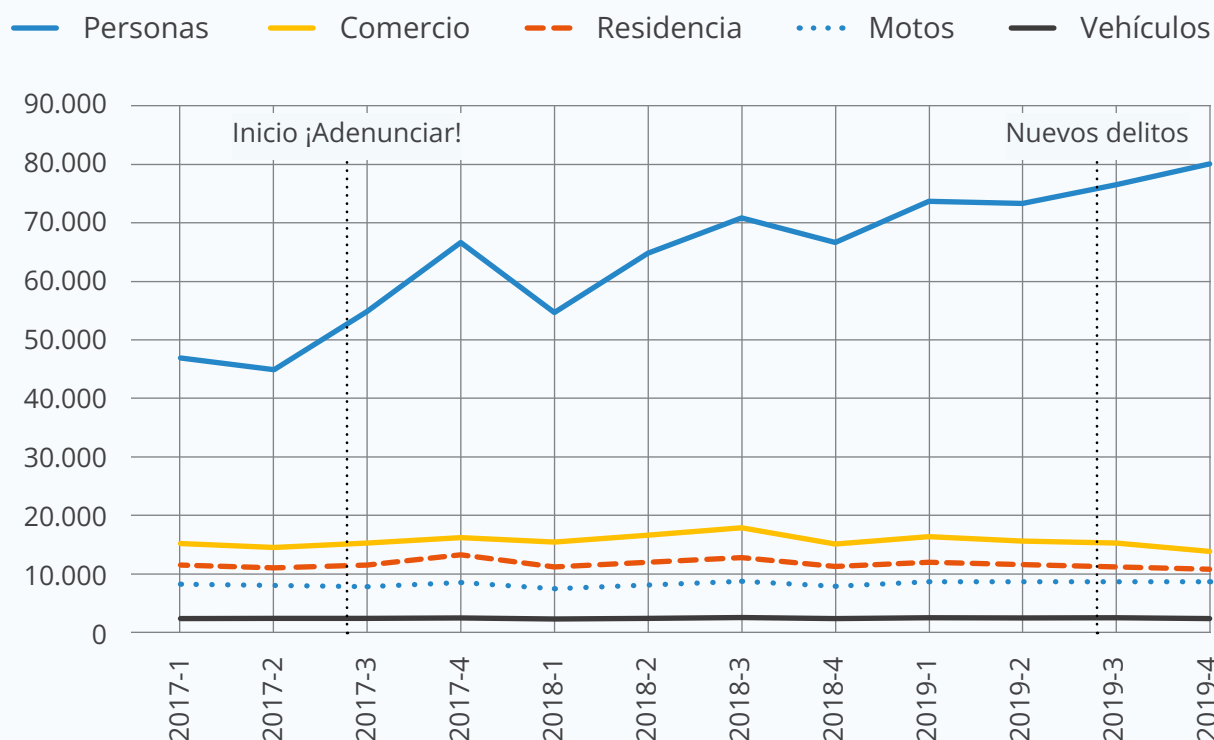
¡ADenunciar! es un aplicativo virtual que cuenta con cuatro opciones: 1) denuncia virtual; 2) consulta de antecedentes penales; 3) registro de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS), y 4) registro de documentos extraviados. Sobre la primera opción, esta se encuentra categorizada según delitos informáticos, material con contenido de explotación sexual infantil, extorsión, salas de denuncias, falsedad en documentos y personal, estafa, maltrato animal, violencia basada en género y hurto. Quien entra en la plataforma encontrará la definición de lo que es o no cada delito; el mismo aplicativo ofrece unos filtros para avanzar con el proceso. Por ejemplo, al inicio se puntualiza qué se considera como extorsión, se pregunta si el usuario ha tenido amenazas a su integridad física o la de su familia, si ha sido obligado a tolerar u omitir algo y si se le ha realizado alguna exigencia económica; en caso de que se responda “no” a lo anterior, el sistema no le permitirá continuar. Una vez diligenciado lo solicitado por la plataforma, deberá esperar 24 horas a que el incidente registrado sea validado como delito, para iniciar con todo su derecho de acceso a la justicia; luego recibirá al correo la confirmación del registro.

Este canal, además de permitir el trabajo integrado entre dos entidades estatales, logra el reporte de delitos desde cualquier dispositivo con conexión web, ahorrando costos propios del proceso burocrático (como transporte y tiempo). Está habilitado las 24 horas

y requiere del ingreso a la plataforma, la aceptación de los términos y condiciones, la realización de la denuncia, el registro de datos y el anexo de información.

La implementación de este sistema cumplió su primera fase en julio de 2017. Su propósito inicial fue ofrecer a las víctimas de hurto (trátese de comercios, personas o residencias), delitos informáticos, material con contenido sexual infantil y extorsión, la posibilidad de presentar denuncias formales ante las autoridades a través de una plataforma web o un aplicativo para teléfonos inteligentes. Su implementación logró reducir el tiempo de denuncia de una hora y media —en el formato presencial— a solo 40 minutos mediante el canal digital proporcionado por ¡ADenunciar! La expectativa inicial frente a la implementación de esta iniciativa era que se produjera un incremento en la cantidad de hechos delictivos reportados. En otras palabras, se anticipaba una disminución en el subregistro de delitos en Colombia.

Gráfico R5.1. Colombia: cantidad de hurtos denunciados por semana, antes y después de la puesta en marcha de ¡ADenunciar!, 2017-2020 por tipo de hurto



Fuente: elaboración propia con datos de “¡ADenunciar!”

Durante un año y medio de funcionamiento, “¡ADenunciar!” recibió el 17 % de las denuncias nacionales, lo cual demostró una acogida exitosa por parte de la ciudadanía (Policía Nacional, 2019). Esto motivó, en mayo de 2019, el inicio de una segunda fase en la que se agregaron los delitos de estafa, falsedad en documento público y privado, y diferentes modalidades de hurto, ahora especificadas (celular, vehículos, bicicletas, motos y abigeato).

En el Gráfico R5.1 se observa la cantidad de denuncias registradas en Colombia por hurto a personas, comercios y residencias, así como el robo de motos y vehículos durante el periodo 2017-2020. En el mismo gráfico se destacan dos puntos de intersección, el primero de los cuales representa la fecha en que se introdujo la primera fase de la plataforma ¡ADenunciar!, cuando permitía únicamente denuncias de hurto relacionadas con personas, comercios y residencias. El segundo punto de intersección corresponde a la segunda fase, cuando se habilitó la opción de denunciar el hurto de motos y vehículos. El despliegue de la plataforma influyó casi de inmediato en el número de denuncias, que se incrementó especialmente en cuanto a hurto a personas.

El número de denuncias de hurto a personas pasó de 15.678 en julio de 2017 a 20.027 en agosto de 2017. Este cambio significó un incremento de 4.349 denuncias en solo un mes, lo que corresponde a una variación del 27,7 %, la más alta del año. En cambio, aunque es cierto que la denuncia de delitos de hurto a residencias y establecimientos comerciales también creció, las variaciones fueron relativamente menores frente a las denuncias de hurto a personas: 6,7 % y 5,2 %, respectivamente. En la segunda etapa del despliegue del aplicativo —cuando se habilitó el canal para la denuncia de hurto de vehículos y motos— no se registró un incremento atípico en el número de denuncias en tales rubros: ambos continuaron con la tendencia previa a la implementación de ¡ADenunciar!

Cabe notar, sin embargo, que a partir del análisis descriptivo no es posible diferenciar si el incremento del número de denuncias fue resultado de un aumento en el crimen real o si se debe a la implementación de ¡ADenunciar! Por otro lado, tampoco es posible diferenciar si el uso y apropiación del nuevo canal de denuncia digital se dio de manera uniforme en todos los municipios de Colombia o si, más bien, podría estar correlacionado con variables como el grado de conectividad, nivel de ingresos o el tamaño del municipio.

Pérez-Vincent, Romero, & Vera-Cala (2024) evalúan el impacto de ¡ADenunciar! como una estrategia tecnológica que podría contribuir a reducir el subregistro del crimen en Colombia. El autor encuentra que la habilitación de este canal digital incrementa la tasa de denuncias de hurto a personas, residencias y comercios en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales por semana y municipio. Además, los autores encuentran que el impacto es heterogéneo, según el porcentaje de hogares en pobreza multidimensional, nivel de conectividad y categoría municipal.

Los resultados indican que los municipios con menor pobreza y mayor conectividad fueron precisamente aquellos que registraron un mayor incremento en la tasa de hurtos semanales como consecuencia de la implementación de ¡ADenunciar! En relación con la variable de categoría municipal —mediante la cual se clasifica a los municipios en función de su tamaño poblacional y del nivel de ingresos disponibles—, se observa que aquellos de categoría especial son los que explican la mayor parte del aumento en el número de denuncias, una vez que ¡ADenunciar! entra en funcionamiento.

Conclusión

Aunque la habilitación de canales digitales para denunciar delitos podría reducir la brecha entre el crimen real y el reportado, las instituciones y Gobiernos responsables de prestar estos servicios deben considerar las desigualdades existentes. Y no solo en relación con el nivel de ingresos, sino también en cuanto al acceso, apropiación y uso de servicios digitales. Este aspecto cobra especial relevancia en el contexto de ALC, donde se observa un rezago en relación con los países del resto de las regiones en cuanto al suministro de servicios digitales (Cristia & Vlaicu, 2022). A lo anterior se suma la baja percepción de confianza en la policía y en el sistema de justicia de la región, lo cual influye en la decisión individual de reportar el crimen (Heredia-González et al., 2022). Por lo tanto, surge la necesidad de abordar la brecha digital para garantizar el acceso de todas las personas a los servicios públicos digitales destinados a la denuncia de crimen, y de utilizar estrategias que contribuyan al mejoramiento de la confianza y legitimidad de las instituciones de seguridad y justicia.

5.4.

La digitalización de la matrícula escolar: ¿mejor acceso a escuelas de calidad?

La educación en América Latina y el Caribe enfrenta grandes desafíos de cobertura y calidad. El 35 % de los jóvenes de 21 a 23 años, en promedio, no ha terminado la educación secundaria. Más de la mitad de los estudiantes de 15 años no alcanza el nivel mínimo de competencias en lectura y ciencias, y el 75 %, en el área de matemáticas (Arias et. al, 2023).

El centro educativo al que asiste un estudiante juega un papel central en su trayectoria educativa, especialmente en un contexto de alta inequidad en la distribución de recursos humanos y financieros entre escuelas. Por ello, los procesos de matrícula y asignación de estudiantes son clave para garantizar una distribución más equitativa de las oportunidades de aprendizaje.

La matriculación de los estudiantes en los centros educativos es uno de los procesos más complejos en la educación, tanto para las familias como para las autoridades educativas. Hasta hace solo unos años, estos procesos se realizaban exclusivamente de manera presencial y descentralizada, lo que implicaba que cada institución educativa pública tenía un proceso propio y, por lo tanto, las personas debían matricularse en cada centro para postular a una vacante (Elacqua et al., 2021).

La digitalización de la matrícula puede transformar este panorama al centralizar información, estandarizar procesos y mejorar la transparencia, permitiendo una asignación más equitativa de las vacantes escolares. Esto beneficia particularmente a las familias más vulnerables al facilitar el acceso a escuelas de mayor calidad mediante plataformas que priorizan la eficiencia y la equidad (Elacqua et al., 2021). En esta sección se documenta la experiencia de digitalización de la matrícula en la región y se indaga sobre cómo se puede conseguir mayor equidad en el acceso a escuelas de calidad.

Inequidad en el proceso de matrícula tradicional en las escuelas públicas

En el sistema de matriculación descentralizado y no digitalizado, las familias deben inscribir a sus hijos presencialmente, enfrentando costos significativos en términos de tiempo, distancia

y horarios. Esto afecta especialmente a familias de bajos ingresos, con empleos informales y horarios inflexibles, y particularmente a las mujeres, quienes realizan dos de cada tres trámites educativos (BID, 2025), asumiendo mayores cargas de cuidado y trabajo no remunerado. Este modelo genera inequidades, especialmente cuando la asignación de vacantes depende del orden de llegada, lo que favorece a quienes tienen la capacidad de enfrentar las barreras de tiempo, distancia y horarios.

Además, la asimetría de información perjudica a los hogares vulnerables que suelen desconocer opciones de calidad y eligen escuelas cercanas, pero de bajo rendimiento. Esto perpetúa desigualdades educativas, limita el acceso a mejores oportunidades (Bosetti, 2004; Schneider et al., 1998; Elacqua et al., 2016) y refuerza la segregación educativa, lo que restringe las oportunidades de interacción social y reproduce desigualdades socioeconómicas (Aguilera et al., 2022; Elacqua et al., 2021).

Por el lado de la oferta, la falta de transparencia en los procesos de admisión favorece la discrecionalidad, lo que ocasiona prácticas discriminatorias y barreras adicionales para poblaciones indígenas, afrodescendientes y con discapacidades. Factores culturales y lingüísticos también dificultan la inscripción para ciertos grupos.

Está claro que la digitalización de la matrícula no resuelve directamente el problema de la calidad educativa. Sin embargo, sí tiene el potencial de reducir barreras como las de tiempo, distancia y horarios, disminuir la asimetría de información, hacer los procesos más transparentes y, de esta forma, limitar la discrecionalidad. Todo esto podría aumentar la probabilidad de que los hogares más vulnerables accedan a escuelas de mejor calidad y superar obstáculos que históricamente han limitado su acceso a mejores oportunidades educativas.

La digitalización de la matrícula aún tiene un bajo nivel de penetración en nuestra región. Ciudades como Santiago (Chile), Bogotá (Colombia) y Buenos Aires (Argentina) han implementado este modelo. Manta (Ecuador) y Palmira (Colombia) están llevando a cabo pruebas piloto, mientras que Perú ha iniciado el escalamiento a partir de Tacna, y en Recife (Brasil) el programa ya está instalado³⁵. Los datos de la encuesta dan cuenta de que la matrícula escolar sigue siendo

35 Para más información, puede consultar [Centralized Choice and Assignment Systems](#).

predominantemente presencial: el 97 % de las personas de que inscribieron a alguien en un centro escolar público lo hicieron de manera presencial. En todos los países encuestados, menos del 11 % declaró haber matriculado a su hijo en un centro público mediante el canal digital. La excepción es Brasil, donde varios Estados han desarrollado políticas de matrícula digital y, en concordancia, el 29 % de los encuestados indicaron haberlo hecho por este medio.

Percepciones de los usuarios sobre las barreras de la matrícula tradicional

Las familias con hijos en escuelas públicas, matriculados presencialmente, identifican las principales barreras del proceso de matrícula presencial, entre ellas los horarios (14 %), el tiempo requerido (12 %) y los cupos limitados (10 %), seguidas de los costos (9 %) y la distancia (9 %). Estos datos sugieren que quienes deben matricular a sus hijos presencialmente enfrentan dificultades transaccionales significativas.

Potencial del proceso de matrícula digital: soluciones y nuevos desafíos para la equidad en el acceso a escuelas de calidad

La digitalización de sistemas educativos en la región busca mejorar la eficiencia y reducir costos tanto para proveedores como para familias y estudiantes (Aguilera et al., 2022). Más allá de los ahorros y la eficiencia, la digitalización de la matrícula tiene el potencial de promover la equidad en el acceso a escuelas de calidad, especialmente para poblaciones más vulnerables.

Un sistema centralizado de matrícula y asignación digital se construye sobre la base de una plataforma en línea que reúne en un lugar toda la información sobre la oferta educativa disponible. Esto hace que sea más fácil para las familias registrarse para obtener una asignación posterior. Asimismo, centraliza información educativa y simplifica procesos, lo que reduce costos y expande el acceso a la oferta disponible. Todo esto aumenta las probabilidades de que los estudiantes sean asignados a escuelas de su preferencia y mejora no solo la eficiencia del sistema, sino también la satisfacción de las familias (Aguilera et al., 2022). La evidencia sugiere que esto puede mejorar el desempeño escolar y reducir la discriminación hacia grupos minoritarios (Abdulkadiroglu et al., 2017; Arteaga et al., 2021; Carrasco et al., 2019; Aguilera et al., 2022).

Tabla 5.4. Características de la matrícula presencial (tradicional) y la matrícula digital por grupo de interés

Grupo	Sistema de asignación tradicional descentralizado	Sistema de asignación digital centralizado
Estado	Monitoreo más costoso: debe realizarse a nivel de cada escuela Difícil apoyo a las familias debido a la dispersión de postulaciones	Creación del algoritmo y definición de criterios de asignación Se requiere como mínimo una página web donde se puedan publicar las vacantes y donde las familias puedan registrar su postulación Se publican centralizadamente las vacantes y fechas, así como los criterios de asignación y desempate Monitoreo centralizado Apoyo a las familias vía remota o con mesas de apoyo
Escuela	Cada escuela tiene sus propios criterios de admisión, publica las vacantes y fija fechas dependiendo de sus medios y normas El proceso se implementa así: recepción presencial de familiares, definición de criterios de admisión, revisión de antecedentes, asignación, comunicación de resultados y proceso de matrícula Cada escuela debe hacerse cargo de comunicar sus políticas para informar a las familias	Cada escuela comunica al sistema centralizado las vacantes disponibles Una vez comunicados los resultados por la autoridad competente, cada escuela realiza el proceso de matrícula
Familia	Presenta altas barreras de acceso porque la información sobre el proceso y las vacantes disponibles depende de las fechas y los medios establecidos por cada escuela. Los postulantes deben asistir presencialmente para solicitar una vacante. Si el número de estudiantes supera el de cupos disponibles, los criterios de desempate son definidos por cada establecimiento, lo cual genera desconfianza y falta de transparencia	Toda la información sobre la oferta de vacantes disponibles se encuentra en línea La postulación se hace en línea y puede hacerse por fuera del horario laboral Los criterios de asignación y desempate son establecidos por la autoridad antes del inicio de cada proceso, y se comunican de forma clara y transparente a las familias e instituciones. La entidad competente realiza la asignación final con un algoritmo e informa a las familias y a las escuelas sobre el resultado de la asignación

Fuente: adaptado de Elacqua et al. (2021).

Recuadro 5.3. Un ejemplo práctico de la digitalización de la matrícula: el caso de Chile

En Chile, en el año 2016 se decidió implementar por ley el Sistema de Admisión Escolar (SAE), un sistema centralizado de selección no discriminatorio y obligatorio para todos los establecimientos escolares públicos y subvencionados (90 % de los colegios del país). Desde el punto de vista normativo, el SAE se regula por la Ley de Inclusión Escolar y por el reglamento del proceso de admisión de los estudiantes de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del Estado (Ministerio de Educación de Chile, 2016).

En esta plataforma única, las familias y estudiantes exploran las escuelas, seleccionan aquellas a las que desean postular y las ordenan en una lista de preferencias, según su interés. Para el ingreso de las postulaciones se define un período, independientemente del orden de llegada a la plataforma. Posteriormente, se utiliza un algoritmo de aceptación diferida (DA) para asignar los estudiantes a los colegios, según las prioridades establecidas por el Ministerio de Educación. El algoritmo realiza la asignación a partir del objetivo de otorgar a cada estudiante la preferencia más alta posible, dependiendo de las vacantes disponibles en las escuelas. Algunos de los criterios de priorización que puede incluir el algoritmo son: logística familiar (para dar prioridad a postulantes cuyos hermanos asisten a una determinada institución); equidad para postulantes de menor nivel socioeconómico, migrantes y para aquellos con necesidades educativas especiales, entre otros; y distancia entre el hogar y la institución (Elacqua et al., 2021; Elacqua & Kutscher, 2023).

Efectos de la matrícula digital en la demanda y oferta

La matrícula digital tiene dos principales efectos sobre la demanda: elimina barreras logísticas y reduce la asimetría de la información sobre la oferta educativa.

- **Barreras logísticas:** la digitalización reduce significativamente el tiempo necesario para inscribir a un estudiante, pasando de casi cuatro horas en trámites presenciales a un promedio de 65 minutos en línea (BID, 2025). Esto facilita la participación de familias con restricciones de movilidad u obligaciones laborales, lo cual beneficia en especial a las mujeres, quienes asumen la mayoría de las tareas administrativas relacionadas con sus hijos. Los datos de la encuesta muestran una disminución en la percepción del tiempo y los horarios como barreras en el proceso de matriculación digital, en comparación con el método tradicional (véase Gráfico 5.7).
- **Transparencia en la información:** las plataformas digitales centralizan datos sobre vacantes, criterios de admisión y calidad de las escuelas, lo que permite a los padres tomar decisiones más informadas. Esta mayor transparencia es especialmente valiosa para las familias vulnerables, ayudándolas a elegir opciones educativas que se alineen mejor con las necesidades de sus hijos (Elacqua et al., 2021).

Desde el lado de la oferta, la matrícula digital podría impactar positivamente al reducir la complejidad de los procesos, mejorar la transparencia en la admisión y disminuir los costos de solicitud.

- **Procesos más simples:** la digitalización centraliza y estandariza los criterios de matrícula, lo cual facilita que las familias tramiten solicitudes y documentos desde sus hogares; esto simplifica la experiencia tanto para ellas como para los administradores educativos.
- **Mayor transparencia:** al usar algoritmos basados en criterios definidos, la matrícula digital elimina la discrecionalidad en la asignación de vacantes y de esta manera se reduce la discriminación y mejora la equidad en el acceso a las escuelas. Pese a esto, cabe destacar que la identificación de la falta de transparencia como barrera en el proceso de matriculación es de igual magnitud entre los usuarios del canal digital y del tradicional (véase Gráfico 5.7). Esto sugiere que los mecanismos de los canales digitales, incluidos sus algoritmos, pueden generar una percepción similar de falta de transparencia cuando no se explicitan adecuadamente sus criterios y funcionamiento.

- **Menores costos:** al unificar los criterios y procesos, la matrícula digital centralizada elimina la posibilidad de que algunos centros educativos impongan costos elevados o innecesarios en los procesos de inscripción. Esto se ve reflejado en que solo el 1 % de los usuarios del canal digital identificó los costos dentro de las principales barreras, en comparación con el 10 % de los usuarios del canal presencial.
- **Mejores datos educativos:** un resultado importante de los sistemas de matrícula digital es que de allí se recopilan datos valiosos sobre oferta y demanda escolar, lo que permite focalizar los recursos.

Gráfico 5.7. Porcentaje de usuarios, por tipo de barrera enfrentada en el proceso de admisión y matriculación

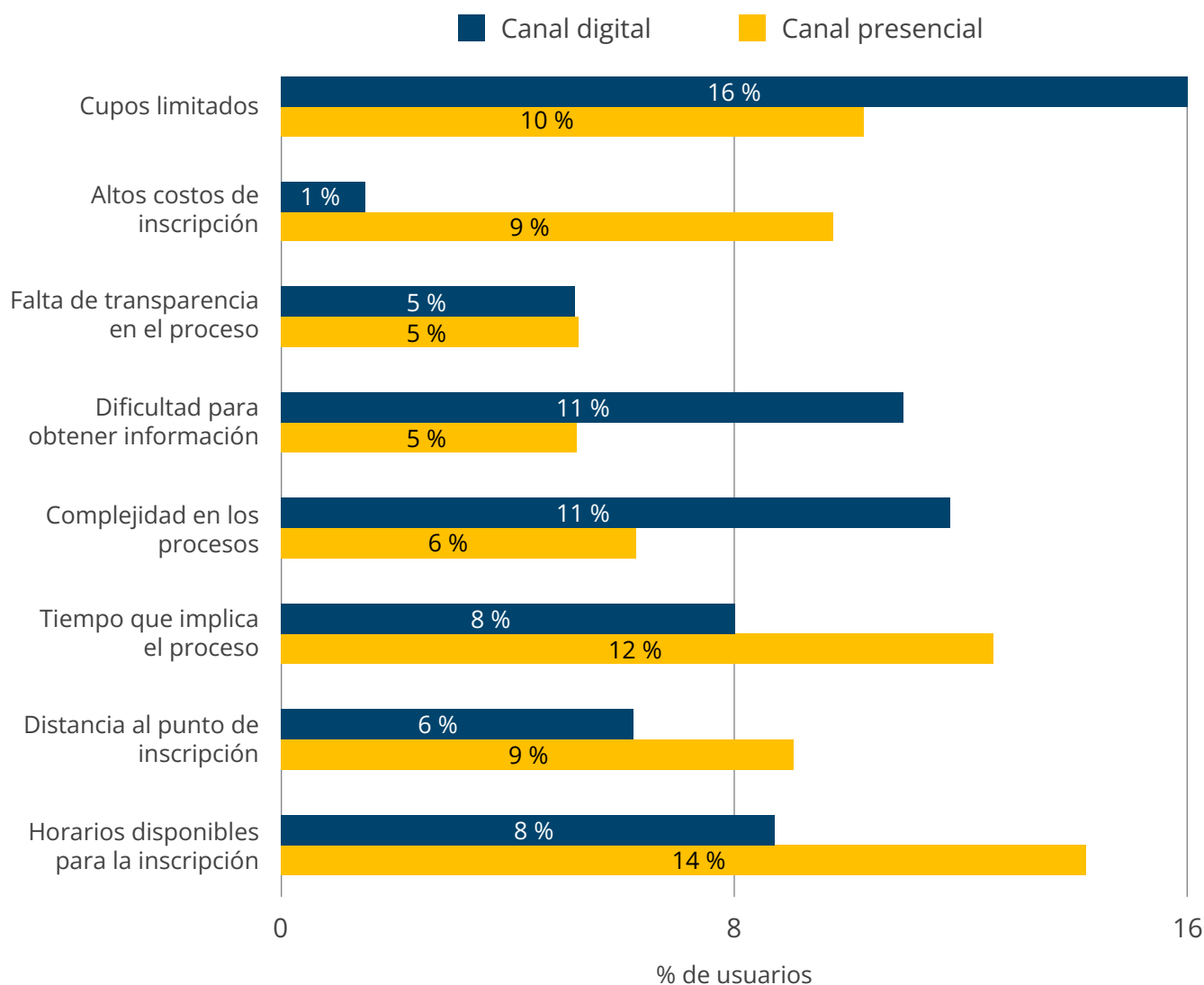


Tabla 5.5. Porcentaje de usuarios que enfrentó barreras en el proceso de admisión y matriculación, por canal

Barrera	Canal presencial	Canal digital
Horarios disponibles para la inscripción	14 %	8 %
Distancia al punto de inscripción	9 %	6 %
Tiempo que implica el proceso de inscripción	12 %	8 %
Complejidad en los procesos de inscripción	6 %	11 %
Dificultad para obtener información de colegios	5 %	11 %
Falta de transparencia en el proceso	5 %	5 %
Altos costos de inscripción	9 %	1 %
Cupos limitados	10 %	16 %

Fuente: elaboración propia con base en la [Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024](#) (BID, 2025).

Notas: los cálculos de país emplean ponderadores que tienen en cuenta la distribución poblacional por sexo, categorías de edad, nivel educativo y lugar de residencia (urbano/rural). En el caso de Paraguay y Uruguay los ponderadores no tienen en cuenta lugar de residencia. Barreras en la matriculación reportadas por personas que tienen hijos o menores a cargo entre 6 y 17 años.

Desde la percepción de los usuarios, la matrícula digital parecería reducir las barreras transaccionales asociadas al proceso presencial, como los horarios, la distancia y el tiempo, que presentan menores porcentajes en el canal digital. Sin embargo, este canal también introduce nuevas barreras significativas. La falta de cupos es la principal preocupación para quienes utilizan la modalidad digital, con un 16 % de los usuarios identificándola como una barrera, en comparación con el 10 % en el canal presencial. Además, la complejidad del proceso es percibida como un obstáculo mayor en la matrícula digital (11 %) que en la presencial (6 %), al igual que la dificultad para obtener información (11 % frente a 5 %). La complejidad del proceso y la falta de cupos podrían estar interconectados, ya que cuando las familias no comprenden adecuadamente el algoritmo de asignación y el proceso general, tienden a postular a un número reducido de vacantes, lo que frecuentemente resulta en que queden sin cupo asignado.

Esto sugiere que el fortalecimiento de la comunicación y explicación del proceso es un área importante para mejorar en el canal digital.

Recuadro 5.4. Matrícula digital en Recife, Brasil

El potencial de los sistemas digitales centralizados de matrícula escolar para reducir las desigualdades en el acceso a escuelas de alta calidad puede verse limitado por asimetrías de información. No obstante, el entorno digital también abre nuevas oportunidades para implementar intervenciones específicas de bajo costo, que ayuden a cerrar estas brechas.

Con este objetivo, la División de Educación del BID evaluó experimentalmente una intervención de bajo costo en el sistema centralizado de admisión escolar Matrícula Digital de Recife, Brasil. La intervención modificó el orden en que se presentaban las vacantes escolares en la plataforma de inscripción: el grupo de tratamiento vio primero las escuelas ordenadas por calidad, mientras que el grupo de control las vio en el orden predeterminado, basado en la proximidad al hogar del estudiante.

Los resultados indican que, en términos generales, el cambio en el orden de presentación no tuvo un impacto significativo en la calidad promedio de las escuelas seleccionadas. En cambio, sí tuvo un efecto positivo para las familias que vivían cerca de al menos una de las tres mejores escuelas de la lista. Este impacto disminuye a medida que la distancia entre el hogar y la escuela aumenta, y deja de ser estadísticamente significativo más allá de un umbral de 3 km. Una encuesta posterior a la admisión reveló que el 80 % de los padres identificó la proximidad al hogar como el factor más importante en su elección escolar. Esto sugiere que, aunque proporcionar información sobre la calidad de las escuelas puede influir en algunas decisiones, la distancia sigue siendo un criterio fundamental en la selección de las familias.

Estos hallazgos resaltan la importancia de implementar sistemas de matrícula digital acompañados de *nudges* de bajo costo, para reducir barreras y asimetrías de información sobre la calidad de las escuelas. Esto puede beneficiar especialmente a las familias en situación de mayor vulnerabilidad, promoviendo que elijan centros educativos de mejor calidad. Sin embargo, los resultados indican que estos mecanismos solo son efectivos cuando existe una oferta suficiente de escuelas de alta calidad dentro de un radio de proximidad razonable. Esto subraya la necesidad de considerar tanto la calidad como la ubicación en el diseño de políticas de matrícula y admisión escolar, así como en la planificación estratégica de la distribución de vacantes.

Conclusión

La educación en América Latina y el Caribe enfrenta desafíos profundos y persistentes, tanto estructurales como sistémicos, que afectan las oportunidades y la calidad de la educación disponible para los jóvenes. La matriculación tradicional ha reforzado estas inequidades, lo que restringe el acceso de los más vulnerables a escuelas de calidad. La transición hacia sistemas de matrícula digital ofrece una oportunidad para transformar esta realidad. Al centralizar la información y automatizar los procesos de selección, se reducen las barreras físicas y burocráticas; de esta manera, las familias, especialmente a aquellas de bajos ingresos o con restricciones de movilidad, tienen la posibilidad de elegir educación de calidad para sus hijos. Este cambio hacia la digitalización, aunque no exento de desafíos, representa un paso significativo hacia la democratización del acceso a la educación, subrayando la importancia de la inclusión y la equidad en los sistemas educativos de la región.

5.5

El papel de la digitalización en la promoción de la equidad en salud

El acceso a servicios de salud en América Latina y el Caribe ha mejorado (Pan American Health Organization, 2022a), pero persisten grandes desigualdades, sobre todo en la población con menores recursos económicos. Aunque en promedio el 97 % de los partos fueron realizados por personal calificado (Pan American Health Organization, 2022b), en Guatemala y Haití esta cifra está por debajo del 50 % para las mujeres en el quintil más bajo de ingreso. Las diferencias socioeconómicas también afectan la mortalidad neonatal: en países como Bolivia, Colombia³⁶, Perú y Paraguay las tasas son significativamente más altas entre mujeres con menor nivel educativo (Organización Panamericana de la Salud, 2008; Pan American Health Organization, 2022b; UNICEF, 2016).

36 Para más información sobre Colombia, consúltese Giles Álvarez et al. (2024).

Los tiempos de espera, las distancias de los centros de salud y la calidad de los servicios reflejan desigualdades adicionales, comparado con personas con ingresos altos o que residen en áreas urbanas, que tienen más facilidad de acceso a infraestructura adecuada. En contraste, los hogares pobres afrontan dificultades de desplazamiento, debido a que los caminos son difícilmente transitables durante ciertas épocas del año (Roberti et al., 2024; CEPAL, 2003).

Si bien la evidencia todavía no es contundente, las herramientas digitales para el fácil acceso a la historia clínica, los servicios de telemedicina, los sistemas de apoyo a la toma de decisiones y las herramientas de interoperabilidad de la información clínica han demostrado que pueden mejorar la eficiencia y calidad de la prestación de servicios de salud. Estas herramientas permiten reducir errores médicos, los efectos adversos originados en interacciones con medicamentos o reacciones alérgicas y disminuyen la duplicación de exámenes, entre otros beneficios (Nelson et al., 2022). Durante la pandemia del covid-19, los servicios de telemedicina mitigaron la interrupción de la atención a pacientes con enfermedades crónicas (Savedoff et al., 2023) y los portales de pacientes demostraron beneficios en el monitoreo de la salud y la interacción con el personal médico (Carini et al., 2021).

Sin embargo, el impacto de estas herramientas en la desigualdad es menos claro. Si bien la telemedicina puede ayudar a cerrar brechas geográficas en el acceso a servicios especializados (Barbosa et al., 2021), su implementación puede derivar en nuevas inequidades debido al acceso desigual por factores como nivel socioeconómico, edad y educación (Yao et al., 2022).

Un ejemplo relevante son los portales de pacientes, que permiten a la ciudadanía realizar diferentes actividades en línea, como consultar la historia clínica electrónica, agendar electrónicamente una cita, acceder a la prescripción en línea de medicamentos y usar los servicios de telemedicina. Esta sección analiza el uso de estos portales y de los servicios de telemedicina entre diferentes grupos demográficos.

La oferta: ¿qué son los portales de pacientes y cuál es su potencial?

Los portales de pacientes son aplicaciones electrónicas que permiten a las personas gestionar, almacenar y compartir su información de salud en un entorno privado y seguro (Organización Panamericana de la Salud, 2021). En ausencia de estas herramientas, los trámites de salud, como agendar citas, recoger resultados de laboratorio y entregar documentación física en múltiples

visitas médicas, suelen ser engorrosos. Un portal de pacientes facilita estos procesos al permitir agendar citas en línea, acceder a telemedicina, recibir resultados directamente, y obtener prescripciones electrónicas, lo que ahorra tiempo y optimiza recursos del sistema de salud.

Durante la pandemia, algunos países de la región, como Costa Rica (Recuadro 5.5) y Uruguay desarrollaron portales desde el sector público que permiten a la ciudadanía acceder y compartir su información personal de salud. Brasil utiliza inteligencia artificial para prestar servicios de telemedicina en zonas remotas. En Chile, el portal de pacientes ha logrado mejorar el proceso de agendamiento, ayudando así a reducir listas de espera (Bagolle et al., 2022).

La oferta de servicios de telemedicina sigue siendo limitada. El 74 % de las personas en la región indicó que los proveedores no ofrecen opciones como agendar citas por teléfono o video. Esta carencia se debe a la limitada disponibilidad y, en algunos casos, a la baja visibilidad o publicidad de estos servicios. El porcentaje es mayor entre personas de áreas rurales (80 %) y con educación primaria o menos (79 %), lo que sugiere una combinación de falta de oferta e información (BID, 2025).

Recuadro 5.5. El caso de Costa Rica: expediente Digital Único de Salud (EDUS)

La siguiente es una imagen del portal de pacientes que contiene el sistema de Expediente Digital Único en Salud (EDUS) de Costa Rica, con sus diferentes categorías de información. El EDUS es un producto desarrollado internamente por la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), que ha permitido la personalización y el continuo crecimiento del sistema mediante la integración de otros sistemas, como el de vacunación, patológico y epidemiológico, entre otros. Entre sus funcionalidades figuran el apoyo a la gestión administrativa y clínica de la atención de pacientes; la presentación de información clínica que nutre los procesos de diagnóstico y tratamiento de las patologías; la automatización de los procesos de preconsulta, consulta y postconsulta; la estandarización del registro de vacunas aplicadas a cada paciente; la gestión de ingreso a hospitales y el resultado de laboratorios clínicos, y la administración de datos relacionados con los procesos de hospitalización.

Categorías de información del portal de pacientes EDUS de Costa Rica



Fuente: Captura de pantalla de la app EDUS (expediente único digital de Costa Rica), 20 de enero de 2023.

Entre los beneficios que ofrece el EDUS se encuentran la reducción de los tiempos de los procesos de atención y la mejora en el cumplimiento de horarios. Asimismo, ha mejorado la calidad de la información disponible para la toma de decisiones, se han homologado y estandarizado los procedimientos y ha aumentado la productividad del personal de la CCSS. Pero, sobre todo, este sistema ha proporcionado capacidades de análisis predictivo y ha contribuido a reducir la brecha digital en los centros de atención. Hasta el 15 de febrero de 2022, poco más de tres años después de activarse en 2018, se realizaron más de 63 millones de atenciones médicas y más de 76 millones de citas externas (Ochoa et al., 2023).

La demanda por los portales de pacientes y los servicios de telemedicina

El uso de los portales y de telemedicina es aún limitado en la región. El 30 % de las personas ha agendado una cita médica en línea, el 14 % ha obtenido sus resultados de laboratorio en línea y el 12 % ha realizado consultas médicas por llamada. Los servicios menos comunes son consultas por videollamada y acceso a información de salud personal (BID, 2025).

Como ya se evidenció en capítulos anteriores, el acceso y uso de herramientas digitales puede amplificar inequidades si no se revisan y corrigen las barreras que enfrentan ciertos grupos demográficos. En el caso de los portales de pacientes, la evidencia indica que el uso es menos frecuente entre las personas mayores, las comunidades indígenas y otros grupos étnicos, la población de bajos ingresos y con bajos niveles educativos (incluyendo a aquellos con escaso conocimiento sobre temas de salud) y las personas con discapacidad (Goel et al., 2011).

La literatura indica que factores como el limitado acceso a dispositivos, bajo acceso a internet, escasas habilidades digitales y poca motivación pueden convertirse en factores multiplicadores de este uso desigual. Por ejemplo, la ausencia de banda ancha en un vecindario se ha asociado con la no adopción de los portales de pacientes (Veinot et al., 2018). Habilitar el acceso móvil en una región aumenta la frecuencia y la puntualidad en el uso del portal de pacientes, de acuerdo con un estudio realizado entre minorías en Estados Unidos (Graetz et al., 2019). Dentro de estos grupos, los adultos mayores que residen en zonas rurales parecen ser particularmente vulnerables (Latulipe et al., 2015; Kontos et al., 2014), lo cual suele relacionarse con su situación socioeconómica (ingresos y nivel educativo). En este estudio, los pacientes con un nivel de educación más bajo tienen probabilidades significativamente menores de buscar un proveedor de atención médica en línea.

Los portales representan un desafío adicional para la población en situación de discapacidad. Goedhart et al. (2021), por ejemplo, estudian el diseño de portales de pacientes en Holanda y encuentran que, aunque se incluye el punto de vista del paciente, las personas con discapacidad y con menos conocimientos digitales serán automáticamente excluidas. Esto se explica porque las convocatorias en las que se invita a participar en el diseño del portal se realizan a través de correo electrónico (Goedhart et al., 2021), cuyo uso suele ser más bajo para las personas con discapacidad severa o para las personas mayores con impedimentos para ver y memorizar la información (Gell et al., 2015). La exclusión puede ser aún mayor si

se considera a las personas usuarias que, además de tener una discapacidad, tienen un bajo nivel socioeconómico o educativo, pues experimentan una doble barrera en el acceso por la falta de recursos para adquirir tecnologías de apoyo o por limitaciones en habilidades digitales para usar y comprender la información (Gell et al., 2015). Además, en el proceso de diseño se desestiman algunas poblaciones en situación de vulnerabilidad. Esto puede ocurrir porque las organizaciones sociales que se consultan tienden a representar a los grupos de mayor nivel socioeconómico y educativo, o porque se considera muy costoso realizar las adecuaciones necesarias para llegar a estas poblaciones (Goedhart et al., 2021).

Con respecto a las personas mayores, la encuesta revela que solo el 31 % de esta población ha usado alguno de los servicios de telemedicina³⁷, comparado con los más jóvenes (45 % para el grupo de 18 a 34 años). No obstante, su experiencia en línea es mucho mejor que la presencial: 49 % de las personas de 55 años o más mencionan que su experiencia con estos servicios fue mejor que de manera presencial, en contraste, con solo 13 % que dicen que la experiencia en línea fue peor (BID, 2025).

La ansiedad que produce el uso de la computadora, así como la dificultad de recordar la contraseña, el nombre de usuario o la URL del portal representan barreras adicionales de acceso (Beckers et al., 2006). Estas barreras, que dependen de funciones cognitivas específicas, podrían aliviarse mediante consideraciones de diseño y capacitaciones dirigidas a poblaciones vulnerables, incluyendo a las personas mayores o con discapacidades. Este tipo de intervenciones ha aumentado significativamente el uso de los portales de pacientes, por lo que se reducen las desigualdades en salud causadas por su uso relativamente bajo (Grossman et al., 2019).

37 Los servicios analizados en la Encuesta Ciudadana de Trámites Gubernamentales y Equidad 2023-2024 son: atender una consulta médica por videollamada, atender una consulta médica por teléfono, agendar citas, solicitar la renovación de un medicamento, acceder a resultados de laboratorio o acceder a otra información de salud personal en línea.

Efectos de los portales de servicios médicos en la salud de sus usuarios

Aunque la evidencia sobre el impacto de los portales de pacientes es limitada y proviene principalmente de países de la OCDE, los estudios existentes indican que estas herramientas pueden mejorar comportamientos preventivos y algunos resultados de salud. Por ejemplo, los usuarios de estas plataformas mostraron tasas significativamente superiores de vacunación anual contra la influenza, control de la presión arterial, detección de niveles de lípidos y de cáncer colorrectal, así como mejoras en el manejo de la diabetes, el control del asma y la salud mental (Carini et al., 2021). Sin embargo, estos efectos varían según las características de cada portal, ya que no son herramientas estandarizadas.

El uso de estos portales, y por tanto sus beneficios, también varía por grupos poblacionales. Un estudio del Estado de Ohio destaca una tasa de uso del 30 % para la población de 18 a 64 años y del 16 % para los mayores de 80 años. No obstante, el mismo estudio indica que, entre los usuarios de la plataforma, los adultos mayores de 80 años hacen un uso igual o más frecuente de los portales cuando se trata de enviar preguntas o leer mensajes, por ejemplo. Entre afroamericanos e hispanos se observa una tendencia parecida (Perzynski, et al. 2017).

Existen diversas maneras de incentivar el uso de los portales de pacientes (Grossman et al., 2019). Una opción es la de los programas de capacitación dirigidos a los pacientes, en especial a los de grupos vulnerables, con el fin de fortalecer la inclusión (Casey et al., 2016; Nazi et al., 2013). Otra alternativa es la de la política de acceso universal al uso de portales de pacientes (en lugar de dar la opción de afiliarse), la cual parece ser útil para cerrar brechas por edad, etnicidad y raza, aunque no para grupos con menores ingresos (Ancker et al., 2017).

En conclusión, aunque América Latina y el Caribe han avanzado en el acceso a servicios de salud, persisten desigualdades significativas, especialmente entre los grupos más vulnerables. Herramientas digitales como la historia clínica electrónica y la telemedicina han mejorado la eficiencia y calidad de los servicios, pero su impacto en la equidad sigue siendo incierto y depende de su diseño, implementación y accesibilidad. Para que estas tecnologías actúen como puente y no como barrera, deben priorizarse las necesidades de los más desfavorecidos. La equidad en el acceso a la salud requiere no solo innovación tecnológica, sino también un compromiso con la inclusión y la justicia social.

Referencias

- Abdulkadiroglu, A., Agarwal, N., & Pathak, P. A. (2017). The Welfare Effects of Coordinated Assignment: evidence from the New York City High School Match. *American Economic Review*, 107(12), 3625-3689. <https://doi.org/10.1257/aer.20151425>
- Aguilera, A., Elacqua, G., Lavin, J., Margitic, J., & Neilson, C. (2022). *Cuantificando los beneficios de digitalizar y centralizar la postulación y asignación a escuelas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004620>
- Aker, J. C. (2011). Dial “A” for agriculture: a review of information and communication technologies for agricultural extension in developing countries. *Agricultural Economics*, 42(6), 631–647. <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.2011.00545.x>
- Aker, J. C. (2017). Using digital technology for public service provision in developing countries: Potential and pitfalls. En: S. Gupta, M. Keen, A. Shah, & G. Verdier (Eds.), *Digital revolutions in public finance* (pp. 183–210). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484315224.071>
- Alameri, T., Alhilali, A. H., Ali, N. S., & Mezaal, J. K. (2022). Crime reporting and police controlling: mobile and web-based approach for information-sharing in Iraq. *Journal of Intelligent Systems*, 31(1), 726–738. <https://doi.org/10.1515/jisys-2022-0034>
- Ancker, J. S., Nosal, S., Hauser, D., Way, C., & Calman, N. (2017). Access policy and the digital divide in patient access to medical records. *Health Policy and Technology*, 6(1), 3-11. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2016.11.004>
- Arias Ortiz, E., Bos, S., Giambruno, C., & Zoido, P. (2023). *América Latina y el Caribe en PISA 2022: ¿Cuántos tienen bajo desempeño?* <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/America-Latina-y-el-Caribe-en-PISA-2022-cuantos-tienen-bajo-desempeno.pdf>

- Arteaga, F., Kapor, A. J., Neilson, C. A., & Zimmerman, S. D. (2021). *Smart Matching Platforms and Heterogeneous Beliefs in Centralized School Choice*. Documento de Trabajo 28946. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w28946>
- Bagolle, A., Casco, M., Nelson, J., Orefice, P., Raygada, G., & Tejerina, L. (2022). *The Golden Opportunity of Digital Health for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004153>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo, & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *El mundo de los servicios públicos de empleo*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17393/el-mundo-de-los-servicios-publicos-de-empleo>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Encuesta Ciudadana sobre Trámites Gubernamentales y Equidad, 2023-2024*. <https://doi.org/10.60966/vgju86h>
- Barbosa, W., Zhou, K., Waddell, E., Myers, T. & Dorsey, E. R. (2021). Improving access to care: telemedicine across medical domains. *Annu Rev Public Health*, 42, 463-481. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-090519-093711>
- Beckers, J. J., Rikers, R. M., & Schmidt, H. G. (2006). The influence of computer anxiety on experienced computer users while performing complex computer tasks. *Computers in Human Behavior*, 22(3), 456-466. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2004.09.011>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). *Decreto N.º 152: aprueba reglamento del proceso de admisión de los y las estudiantes de establecimientos educacionales que reciben subvención a la educación gratuita o aportes del Estado*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1093444>
- Bosetti, L. (2004). Determinants of school choice: understanding how parents choose elementary schools in Alberta. *Journal of Education Policy*, 19(4), 387-405. <https://doi.org/10.1080/0268093042000227465>
- Busso, M. & Messina, J. (2020). *La crisis de la desigualdad: américa Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>

- Cardona, S., Acosta, L., & Bertone, C. (2013). Inequidades en salud entre países de Latinoamérica y el Caribe (2005–2010). *Gaceta Sanitaria*, 27(4), 292–297. <https://www.gacetasanitaria.org/es-inequidades-salud-entre-paises-latinoamerica-articulo-S0213911112003433>
- Carini, E., Villani, L., Pezzullo, A.M., Gentili, A., Barbara, A., Ricciardi, W., & Boccia, S. (2021). The impact of digital patient portals on health outcomes, system efficiency, and patient attitudes: updated systematic literature review. *Journal of Medical Internet Research*, 23(9), p.e26189. <https://doi.org/10.2196/26189>
- Carrasco, A., Oyarzún, J. D., Bonilla, A., Honey, N., & Díaz, B. (2019). *La experiencia de las familias con el nuevo Sistema de Admisión Escolar: Un cambio cultural en marcha (Estudios en Justicia Educativa, N.º 2)*. Centro Justicia Educativa. <http://centrojusticiaeducacional.cl/wp-content/uploads/2019/08/estudios-n2.pdf>
- Casey, J. A., Schwartz, B. S., Stewart, W. F., & Adler, N. E. (2016). Using electronic health records for population health research: a review of methods and applications. *Annual review of public health*, 37, 61–81. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-032315-021353>
- CEPAL. (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Naciones Unidas. <https://openknowledge.fao.org/items/eb1b3939-b33b-4b2a-a7c8-9f9bbf21f851>
- Chen, Z. (2023). Ethics and discrimination in artificial intelligence-enabled recruitment practices. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(567). <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02079-x>
- Coady, D. & Parker, S. (2009). Targeting Social Transfers to the Poor in Mexico. *IMF Working Papers*, 09(60), 1. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Targeting-Social-Transfers-to-the-Poor-in-Mexico-22683>
- Cristia, J. P., & Vlaicu, R. (2022). *Digitalizar los servicios públicos: Oportunidades para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004543>

- Duryea, S., Salazar Salamanca, J. P., & Pinzón Caicedo, M. (2019). *We the People: Inclusion of People with Disabilities in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.18235/0002010>
- Elacqua, G., & Kutscher, M. (2023). *Navigating centralized admissions: The role of parental preferences in school segregation in Chile*. Inter - American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0005484>
- Elacqua, G., Martínez, M., & Santos, H. (2016). *Sistemas centralizados de admisión escolar: revisión de la experiencia internacional*. Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sistemas-centralizados-de-asignacion-escolar-guia-de-Implementacion.pdf>
- Elacqua, G., Soares, S., Méndez, C., Román, A., Jacas, I., Kusi, T., & Neilson, C. (2021). *Centralized Student Assignment Systems: implementación Guide*. Inter - American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0003362>
- Gell, N. M., Rosenberg, D. E., Demiris, G., LaCroix, A. Z., & Patel, K. V. (2015). Patterns of Technology Use Among Older Adults With and Without Disabilities. *The Gerontologist*, 55(3), 412–421. <https://doi.org/10.1093/geront/gnt166>
- Giles Álvarez, L., Larrahondo, C., Hernández, M., Muñoz-Mora, J. C., Angulo, G. D., & Quintero, L. M. (2024). *Desigualdades territoriales en Colombia: Realidades y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013019>
- Goedhart, N. S., Zuider Ent-Jerak, T., Woudstra, J., Broers, J. E., Betten, A. W., & Dadding, C. (2021). Persistent Inequitable Design and Implementation of Patient Portals for Users at the Margins. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 28(2), 276-283. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7883982/>
- Goel, M. S., Brown, T. L., Williams, A., Hasnain-Wynia, R., Thompson, J. A., & Baker, D. W. (2011). Disparities in Enrollment and Use of an Electronic Patient Portal. *Journal of General Internal Medicine*, 26, 1112-1116. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/21538166/>

Gómez, M. F., Hernández, J. P., & Tovar, C. (2023, 9 de febrero). *Servicios Públicos de Empleo inclusivos en la era digital. Factor Trabajo*. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/servicios-publicos-de-empleo-inclusivos-en-la-era-digital/>

Graetz, I., Huang, J., Brand, R., Su, J., & Reed, M. E. (2019). Mobile-accessible Personal Health Records Increase the Frequency and Timeliness of PHR Use for Patients with Diabetes. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 26(1), 50-54. <https://doi.org/10.1093/jamia/ocy129>

Grossman, L. V., Masterson Crabber, R. M., Benda, N. C., Wright, D., Vawdrey, D. K., & Ancker, J. S., (2019). Interventions to increase patient portal use in vulnerable populations: a systematic review. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 26(8-9), 855-870. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC6696508/>

Hardy, S. J. (2019). Layers of resistance: Understanding decision-making processes in relation to crime reporting. *International Review of Victimology*, 25(3), 302-319. <https://doi.org/10.1177/0269758019827686>

Heredia-González, J. M., Fondevila, G., & Massa, R. (2022). Crime Reporting and Institutional Reputation of the Police in Mexico. *International Criminology*, 2(4), 398-413. <https://doi.org/10.1007/s43576-022-00073-y>

International Telecommunication Union. (2020). *Digital Skills Insights 2020*. ITU. https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/phcb/D-PHCB-CAP_BLD.03-2020-PDF-E.pdf

Kontos, E., Blake, K. D., Chou, W. Y. S., & Prestin, A. (2014). Predictors of eHealth Usage: insights on the Digital Divide from the Health Information National Trends Survey 2012. *Journal of Medical Internet Research*, 16(7), 172. <https://doi.org/10.2196/jmir.3117>

Latulipe, C., Gatto, A., Nguyen, H. T., Miller, D. P., Quandt, S. A., Bertoni, A. G., Smith, A., & Arcuri, T. A. (2015). Design Considerations for Patient Portal Adoption by Low-income, Older Adults. *Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 3859-3868). <https://doi.org/10.1145/2702123.2702392>

Maldonado, J. H., & Tejerina, L. (2010). *Investing in Large Scale Financial Inclusion: The Case of Colombia*. Inter - American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0008625>

Mazza, J. (2004). *Labor Intermediation Services: considerations and Lessons for Latin America and the Caribbean from International Experience*. Inter - American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0006888>

Mazza, J. (2011). *Dinamizando el empleo: avances y próximos pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe*. Documento Técnico. Organización de los Estados Americanos. CIDI. Inter - American Development Bank. https://www.oas.org/es/sedi/dhdee/trabajo_empleo/documentos/TRABAJO/17CIMT/GT1_2012/INF4_BID%20AcelerandoEmpleo_Mazza_ESP.pdf

Mazza, J. (2013). Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policy* 4(2), 269-84. <https://doi.org/10.1111/lamp.12020>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 1 de noviembre). *Segundo Estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas* (Proyecto PNUD ARG/16/022). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2deg_estudio_de_necesidades_juridicas_insatisfechas._informe_final._11_nov._2019.pdf

Monge, K. & Tejerina, L. (2023). *EL SINIRUBE: habilitador de política social de precisión en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004806>

Nakasone, E. (2006). *The role of price information in agricultural markets: experimental evidence from rural Peru*. *AgEcon Search*, 11. <https://doi.org/10.22004/AG.ECON.150418>

Nazi, K. M., Hogan, T. P., McInnes, D. K., Woods, S. S., & Graham, G. (2013). Evaluating patient access to Electronic Health Records: results from a survey of veterans. *Medical Care*, 51, S52-S56. <https://doi.org/10.1097/MLR.0b013e31827808db>

Nelson, J., Tejerina, L., Bagolle, A., Kang, D., Martinez, E., Orefice, P., Marti, M., Witzel, B., Portilla, F., Gonzalez Morales, L., Doane, D., Miguens, S., Casco, M., Allende, M., Bernal, P., Bauhoff, S., & Pombo, C. (2022). *Salud digital para todos: Diálogo Regional de Política 2022*:

reporte *División de Protección Social y Salud*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004575>

Ochoa, L., Jiménez, O. M., & Martínez, F. (2023). *Expediente digital único en salud (EDUS) de Costa Rica: buenas prácticas, historia e implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005019>

Organización Panamericana de la Salud. (2008). *Estrategia y plan de acción regionales sobre la salud del recién nacido en el contexto del proceso continuo de la atención de la madre del recién nacido y del niño*. https://www1.paho.org/PAHO-USAID/dmdocuments/MatNeoNat-Estrategia_plan_accion_salud_recien_nacido-2008.pdf?ua=1

Organización Panamericana de la Salud. (2021). *Ocho principios rectores de la transformación digital del sector de la salud: un llamado a la acción panamericana*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53730>

Oxfam. (2016). *Ser joven en El Alto. Miradas al mundo laboral* [Informe de consultoría no publicado].

Pallero, S., & Márquez, S. (2023). *Reporte de accesibilidad digital de sitios web gubernamentales de países de América Latina y el Caribe* [Informe de consultoría no publicado]. Banco Interamericano de Desarrollo.

Pan American Health Organization. (2022a). *Advancing towards universal health in Latin America and the Caribbean: Lessons from the covid-19 pandemic*. <https://www.paho.org/en/stories/advancing-towards-universal-health-latin-america-and-caribbean-lessons-covid-19-pandemic>

Pan American Health Organization. (2022b). *Health inequalities in Latin America and the Caribbean: A sustainable development goal baseline for women, children and adolescents*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56123>

Pérez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., & Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013238>

Pérez-Vincent, S., Romero, D., & Vera-Cala, L. (2024). *Technology and crime reporting: Evaluating the effects of remote reporting in Colombia* [Informe de consultoría no publicado].

Perzynski, A. T., Roach, M. J., Shick, S., Callahan, B., Gunzler, D., Cebul, R., Kaelber, D. C., Huml, A., Thornton, J. D., & Einstadter, D. (2017). Patient portals and broadband internet inequality. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 24(5), 927–932. <https://doi.org/10.1093/jamia/ocx024>

Pieterston, W., Baptista, D., Rosas-Shady, D., & Franco, A. (2023). *La transformación digital de los Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0005084>

Pombo, C., Ortega, G., Olmedo, F., Solalinde, M., & Cubo, A. (2019). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001834>

Prosperia. (septiembre de 2024). *Geospatial intelligence for targeting the expansion of the network of points of payment in Guyana* [Informe de consultoría no publicado].

Reisig, M. D., & Parks, R. B. (2000). Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police. *Justice Quarterly*, 17(3), 607–630. <https://doi.org/10.1080/07418820000094681>

Registro Social de Hogares. (2024). *Registro Social de Hogares*. Gobierno de Chile. <https://registrosocial.gob.cl/>

Roberti, J., Leslie, H. H., Doubova, S. V., Ranilla, J. M., Mazzoni, A., Espinoza, L., Calderón, R., Arsenault, C., García-Elorrio, E., & García, P. J. (2024). Inequalities in health system coverage and quality: A cross-sectional survey of four Latin American countries. *The Lancet Global Health*, 12(1), 145–155. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(23\)30356-3](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(23)30356-3)

Sampson, R. J., & Bartusch, D. J. (1998). Legal cynicism and (subcultural?) tolerance of deviance: The neighborhood context of racial differences. *Law & Society Review*, 32(4), 777–804. <https://doi.org/10.2307/827739>

- Sammon, E., Low, I., & Robinson, L. (2021). *The case for including persons with disabilities in social protection in Pacific Island Countries*. Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/SPACE_The%20case%20for%20including%20persons%20with%20disabilities%20in%20social%20protection%20in%20Pacific%20Island%20Countries.pdf
- Savedoff, W. D., Bernal, C., Goyeneche, L., Sorio, R., Pérez-Cuevas, R., Da Rocha, M. G., Shibata, L. G., San Roman Vucetich, C., & Bauhoff, S. (2023). Disruption of non-covid-19 health care in Latin America during the pandemic: Effects on health, lessons for policy. *Health Affairs*, 42(12), 1657–1666. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2023.00720>
- Schneider, M., Marschall, M., Teske, P., & Roch, C. (1998). School choice and culture wars in the classroom: What different parents seek from education. *Social Science Quarterly*, 79(3), 489–501. <https://www.jstor.org/stable/42863391>
- Serrate, L., Urquidi, M., & Aramayo, F. (2023). *El teletrabajo en Bolivia: De la pandemia a la postpandemia* (Nota Técnica N.º IDB-TN 2690). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004908>
- Stampini, M., Ibarrarán, P., Rivas, C., & Robles, M. (2021). *Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003795>
- Terrill, W., & Reisig, M. D. (2003). Neighborhood Context and Police Use of Force. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40(3), 291-321. <https://doi.org/10.1177/0022427803253800>
- UNESCAP. (2022). *Steps to Inclusive Social Protection Systems*. United Nations. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/ESCAP_Steps_to_Social_Protection.pdf
- UNICEF. (2016). *Informe sobre equidad en salud 2016: Análisis de las inequidades en salud reproductiva, materna, neonatal, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe*

para guiar la formulación de políticas. <https://www.unicef.org/lac/informes/informe-sobre-equidad-en-salud-2016>

Urquidi, M. & Ortega, G. (2020). *Inteligencia artificial para la búsqueda de empleo: Cómo mejorar la intermediación laboral en los servicios de empleo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002785>

Urquidi, M., González, R., & Ortega, G. (2023). *Trabajo sin papel. Historia de transformación digital: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay* (Nota Técnica N.º IDB-TN 2569). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004795>

Urquidi, M., Otazú, M., & Sardán, S. (2023). *Trabajo incluyente: Aprendizajes del piloto de inserción de personas con discapacidad del Programa de Apoyo al Empleo* (Nota Técnica No. IDB-TN 2817). Banco Interamericano de Desarrollo.

Veinot, T. C., Mitchell, H., & Ancker, J. (2018). Good intentions are not enough: How informatics interventions can worsen inequality. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 25(8), 1080–1088. <https://doi.org/10.1093/jamia/ocy052>

Veinot, T. C., Mitchell, H., & Ancker, J. (2018). Good intentions are not enough: How informatics interventions can worsen inequality. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 25(8), 1080–1088. <https://doi.org/10.1093/jamia/ocy052>

Yao, R., Zhang, W., Evans, R., Cao, G., Rui, T., & Shen, L. (2022). Inequities in health care services caused by the adoption of digital health technologies: Scoping review. *Journal of Medical Internet Research*, 24(3), e34144. <https://doi.org/10.2196/34144>

Capítulo 6

Recomendaciones

6.1

Garantizar la digitalización universal y diseño incluyente móvil prioritario.....248

6.2

Incluir a personas de distintas características, tanto en el diseño de los servicios como en su mejora continua249

6.3

Establecer la equidad como objetivo estratégico y principio rector en los planes estratégicos de transformación digital de los servicios públicos250

6.4

Empoderar a los entes rectores digitales para liderar la agenda de equidad digital en conjunto con otros socios251

6.5

Brindar atención personalizada, focalizada en poblaciones con mayores dificultades de acceso, para fomentar la adopción de servicios digitales.....254

6.6

Invertir en los habilitadores claves: conectividad, habilidades digitales, dispositivos electrónicos, y consciencia de opciones digitales, en particular para grupos con bajos niveles de uso digital255

6.7

Mejorar la oferta presencial bajo principios de consolidación de oferta, accesibilidad, sencillez, cercanía, y eficiencia.....256

Referencias.....257

El análisis presentado en este libro demuestra un panorama preocupante: grandes brechas en el uso de los servicios públicos digitales, en particular para las personas de bajos niveles educativos, edades avanzadas, de áreas rurales, con discapacidades, y pertenecientes a pueblos indígenas. Estas brechas pueden minar la gran promesa democratizadora de la digitalización —de igualar el acceso a los servicios públicos para todas las personas— y generar una vertiente más de desigualdad en una región ya fuertemente desigual. Este riesgo se agrava dadas las presiones fiscales de muchos Gobiernos, que podrían ver en la digitalización una forma de reducir costos asociados a infraestructura y personal. En el peor escenario, una desinversión en el canal presencial, sumada a la persistencia de las condiciones actuales en el despliegue del canal digital podría resultar en un clivaje significativo en el acceso a los servicios públicos, lo que resultaría desfavorable para muchos grupos en la sociedad que ya enfrentan barreras importantes en otros ámbitos.

Por tanto, es urgente que los Gobiernos cambien de rumbo y fortalezcan su enfoque en la equidad y la inclusión en la provisión de servicios públicos digitales. Este capítulo ofrece recomendaciones generales sobre cómo abordar esta tarea. Las recomendaciones presentadas a continuación buscan promover una región en la que:

- Más personas usen el canal digital para acceder a los servicios públicos.
- Las diferencias en el nivel de uso del canal digital según características demográficas se minimicen.
- Los servicios digitales se adecúen a las necesidades de todas las personas.
- Las personas que quieran o necesiten usar el canal presencial disfruten de un nivel de sencillez y eficiencia comparable al de quienes usan el canal digital

Un compendio de ejemplos para las recomendaciones de países de alrededor del mundo se incluye en el Anexo 2.

La vía más directa para promover mayor equidad en el uso de los servicios públicos digitales es:

6.1

Garantizar la digitalización universal y diseño incluyente móvil prioritario

Para promover la equidad, todos los servicios públicos deberían estar disponibles tanto de manera presencial como en línea. Entre más se acerquen los países a tener el 100 % de los servicios públicos disponibles en línea, menos lugar hay para la priorización tácita entre un grupo de beneficiarios y otro, en términos de disponibilidad digital. También deberían estar diseñados para ser accesibles y fáciles de hacer desde teléfonos móviles y computadores. Esto no solo reduce barreras de acceso para poblaciones sin computadores o internet en casa, sino que también optimiza la inversión pública en conectividad.

Para maximizar el impacto, el diseño digital debe atender la accesibilidad desde varios ángulos:

- **Accesibilidad universal:** el estándar más reconocido de accesibilidad web es el de W3C³⁸, el cual busca atender las necesidades de usuarios con discapacidades visuales, auditivas, motrices, del habla, cognitivas y de aprendizaje, y desórdenes sensoriales. Acatar este estándar representa un paso importante hacia la inclusión de todas las personas en el ambiente digital.
- **Lingüística:** como se documentó en el Capítulo 4, hay muchas personas que hablan idiomas no mayoritarios en sus respectivos países. Publicar páginas web y servicios en estos idiomas facilita el acceso para sus habladores.
- **Carga de datos:** muchas personas en la región tienen internet de baja calidad (véase Capítulo 3). Y muchas veces, las páginas del Gobierno son pesadas (véase Capítulo 4, recuadro sobre páginas del coronavirus). Diseñar páginas ligeras —por ejemplo, comprimir imágenes, establecer un orden priorizado para cargar contenidos, simplificar el código, entre otras tácticas— facilita que estas personas efectivamente puedan acceder al contenido que buscan.

38 Véase: <https://www.w3.org/TR/wcag-3.0/>

- **Habilidades digitales:** la complejidad en la navegación puede ser un obstáculo insuperable hasta para personas que no tienen ningún tipo de discapacidad, tienen computadores y tienen internet de buena calidad. Simplificar el diseño —y estandarizar a lo largo de diferentes servicios ofrecidos por el mismo Gobierno— facilita el acceso para todos.

Por último, cabe recalcar que hacer un diseño incluyente no elimina la necesidad de tener el trámite disponible presencialmente, sobre todo en los casos donde la población usuaria tiene dificultades importantes para acceder en línea. La recomendación 7 profundiza en este aspecto.

Para que eso pase, conviene sentar unas bases institucionales y de procesos:

6.2

Incluir a personas de distintas características, tanto en el diseño de los servicios como en su mejora continua

Es difícil diseñar políticas, programas, y prácticas para fomentar el acceso equitativo a los servicios públicos sin conocer la experiencia de todas las personas usuarias. Dadas las grandes brechas en la frecuencia de acceso al canal digital entre segmentos poblacionales y las diferentes experiencias que tienen las personas con el canal digital, es preciso incluir a personas con diferentes características en los estudios sobre la experiencia del usuario. En términos generales, esto significa estudiar la experiencia de personas de bajo nivel educativo, de edad avanzada, de áreas rurales, con discapacidades, y de minorías étnicas. Para lograrlo, se pueden emplear diferentes métodos de investigación, como encuestas, entrevistas, grupos focales, actividades de cocreación en un contexto de laboratorio, ejercicios de cliente oculto, y observación directa en el sitio de prestación, entre otras. Estas herramientas no solo permiten recolectar información de tipo cuantitativo o cualitativo, además apoyan la realización de un análisis segmentado de los resultados para cada grupo poblacional.

6.3

Establecer la equidad como objetivo estratégico y principio rector en los planes estratégicos de transformación digital de los servicios públicos

Es evidente que una estrategia puede ser poco más de una declaración de intenciones en ausencia de medidas “duras” como presupuesto asignado, equipo asignado, y acciones de seguimiento. Sin embargo, declarar intenciones puede ser un paso importante para desatar dichas medidas duras. En ese sentido, se recomienda incluir la equidad como faceta central en las estrategias de transformación digital, gobierno digital, o similar, en dos sentidos.

Primero, la equidad puede figurar como un objetivo. Esto permite establecer 1) metas cuantitativas acerca de la evolución en la digitalización de servicios que benefician a poblaciones específicas, adopción de los servicios digitales por diferentes segmentos poblacionales, y el nivel de avance respecto a los habilitadores como la conectividad, las habilidades digitales, acceso a dispositivos, autoconfianza digital, y consciencia acerca de opciones en línea, entre otros; y 2) líneas de acción específicas dirigidas a lograr las metas. Fijar metas claras también facilita el seguimiento y la evaluación. Ejemplos potenciales de indicadores incluyen:

- El porcentaje de los trámites de sectores específicos (p. ej. programas sociales), disponibles para realizar de inicio a fin en línea.
- El porcentaje de personas de características específicas (p. ej. Más de 65 años, con educación secundaria o menos) que ha realizado un trámite en línea en el último año, o que declara conocer el portal único del Gobierno.
- El nivel de satisfacción que tienen diferentes grupos de usuarios con los servicios digitales.

Segundo, la equidad puede figurar como principio rector. Un principio rector puede permear cada aspecto del trabajo digital que hace la organización (sea el ente rector de gobierno digital o una institución sectorial), desde el establecimiento de principios de diseño, hasta la conformación de equipos internos, hasta alianzas institucionales. Un

ejemplo de un principio rector enfocado en equidad se encuentra en los *Government Design Principles* de Reino Unido:

Esto es para todos. Un diseño accesible es un buen diseño. Todo lo que construimos debe ser lo más inclusivo, legible y fácil de leer posible. Si tenemos que sacrificar la elegancia, que así sea. Construimos para las necesidades, no para una audiencia. Diseñamos para todo el país, no sólo para los que están acostumbrados a usar la web. Las personas que más necesitan nuestros servicios son a menudo las que más les cuesta utilizarlos. Pensemos en ellos desde el principio. (2012, párr. 6)

6.4

Empoderar a los entes rectores digitales para liderar la agenda de equidad digital en conjunto con otros socios

En la mayoría de los países de ALC ninguna entidad tiene la responsabilidad de velar por la equidad en la agenda digital. El actor evidente para esta tarea es la institución rectora de gobierno digital. Esta entidad típicamente posee facultades de coordinar aspectos transversales de la agenda digital en el Gobierno, y en algunas ocasiones, con actores externos como el empresariado, la academia, y la sociedad civil. Hay una serie de acciones que pueden implementar los entes rectores digitales para promover la equidad, entre las que se destacan las siguientes:

- Plasmar objetivos estratégicos y principios rectores acerca de la equidad en las estrategias de gobierno digital (véase Recomendación 5).
- Diseñar y promulgar estándares de diseño digital accesible. En la medida en que se lo permitan sus facultades, el ente rector también puede hacer cumplir estos estándares. El cumplimiento se puede promover a través de medidas más blandas, como la provisión de asistencia técnica; o más duras, como la prohibición de publicar servicios que incumplen

los estándares en el portal del Gobierno, o el bloqueo de adquisiciones de herramientas tecnológicas que no tienen las provisiones adecuadas para la accesibilidad.

- Simplificar los trámites como parte de su proceso de digitalización.
- Generar e implementar pautas de diseño adaptadas a poblaciones específicas o servicios específicos.
- Apoyar la digitalización accesible de servicios que benefician a poblaciones con brechas digitales, cuando la institución dueña no tiene la capacidad para hacerlo.
- Realizar estudios periódicos para monitorear el uso de servicios digitales por diferentes grupos poblacionales y las razones detrás de la adopción o no de ellos.
- Crear y apoyar la adopción de productos que favorezcan la accesibilidad. Entre otros:
 - Dominio único: consolidar toda la presencia web del Gobierno en un solo sitio reduce la tarea de la ciudadanía de navegar en páginas distintas y de aprender su funcionamiento. Del lado de los encargados de los sitios, facilita la incorporación de pautas de diseño web accesibles para todas las personas en un solo lugar (como se mencionó en la Recomendación 6). El ejemplo canónico de un dominio único, que ha sido imitado por muchos países del mundo, es el de Reino Unido ([GOV.UK](https://gov.uk), s.f.).
 - Carpeta ciudadana: una carpeta ciudadana busca consolidar todas las interacciones transaccionales que tiene la ciudadanía con el Gobierno en un solo lugar. Similar al dominio único, esto reduce la necesidad de que las personas tengan que usar múltiples páginas. Un ejemplo de este modelo es [Mi Carpeta Ciudadana](#) de España.
 - Interoperabilidad: permite la simplificación de los servicios digitales, al reducir la necesidad de que las personas presenten la misma información múltiples veces. Esto, además, facilita que una solicitud pueda realizarse desde un teléfono móvil (al no tener que cargar un documento escaneado, por ejemplo).
 - Identidad digital: reduce la necesidad de obtener y recordar múltiples contraseñas. Esto facilita la autenticación de la identidad, un paso clave para muchos servicios.

Es preciso reconocer que hay mucho trabajo que queda fuera del alcance de los entes rectores. Esto significa que el trabajo mancomunado es fundamental. Hay al menos tres tipos de socios importantes:

- **Dueños de los servicios:** en muchos casos, las instituciones prestadoras de servicios mantienen la mayoría de la responsabilidad por la digitalización de sus servicios. Por tanto, las consideraciones de equidad deben también permear su trabajo, tanto en la definición de qué se digitaliza primero, como en cómo se diseñan los servicios digitales. Conviene que las instituciones prestadoras y los entes rectores forjen relaciones estrechas para fomentar que las instituciones prestadoras aprovechen toda la oferta de los entes rectores en cuanto a los estándares, al apoyo técnico y de herramientas.
- **Dueños de los habilitadores:** varios de los habilitadores digitales clave suelen ser responsabilidad de otras entidades. Por ejemplo, la promoción de las habilidades digitales típicamente recae en los ministerios de educación. La conectividad suele ser responsabilidad de una empresa pública de telecomunicaciones o agencia de obras públicas. Esto resalta la necesidad de coordinación a nivel estratégico para priorizar el cierre de brechas de acceso al entorno digital.
- **Autoridades de ciberseguridad y protección de datos personales:** es fundamental que todo servicio digital asegure el resguardo de los datos personales y la integridad de los procesos. Esto consiste en, entre otras, proteger las bases de datos de información personal, asegurar el uso responsable de los datos personales, y proteger contra la imitación ilegal de páginas web y comunicaciones electrónicas de entidades públicas. En algunos contextos, las entidades dueñas de los servicios tienen menos capacidad en estas áreas, por lo tanto, es fundamental aliarse con las autoridades correspondientes.

Aun con los elementos anteriores cubiertos, es probable que algunas personas sigan sin acceder a los servicios públicos digitales (de manera eficiente). Por tanto, se recomiendan las siguientes acciones adicionales:

6.5

Brindar atención personalizada, focalizada en poblaciones con mayores dificultades de acceso, para fomentar la adopción de servicios digitales

Esto puede consistir en al menos dos elementos: invitaciones proactivas y asistencia personalizada. El apoyo puede servir para asistir con preguntas puntuales, o para la realización de trámites enteros. Un objetivo del apoyo, además de facilitar el acceso a un servicio, es desarrollar la capacidad y la confianza ciudadana para la realización de trámites en línea.

- Invitaciones proactivas: como se observó en el Capítulo 3, una de las razones del bajo uso del canal digital es la consciencia: las personas no saben que hay un servicio que necesitan disponible en línea. Por tanto, una manera de aumentar la adopción de los servicios digitales es a través de invitaciones proactivas. Muchas veces el Estado ya sabe qué personas pueden beneficiarse de qué servicios. Esta información puede usarse para enviar invitaciones personalizadas que incentiven el uso digital del servicio. Una invitación personalizada puede tener el beneficio adicional de aumentar la adopción del servicio mismo (no solo fomentar un cambio de canal de acceso).
- Asistencia personalizada: a veces, no hay nada que funcione para llevar a una persona al canal digital, salvo guiarla paso a paso. Esto puede ser necesario sobre todo cuando la persona reúne varios de los obstáculos que se estudiaron en el Capítulo 3, entre ellos: no sabe de la existencia de una opción digital para el servicio que necesita o no sabe cómo acceder a él, no tiene acceso fácil a un dispositivo conectado a internet, tiene un nivel bajo

de habilidades digitales o poca autoconfianza en su capacidad para realizar estos trámites. La atención uno a uno puede usarse para informar a la persona sobre la disponibilidad de una opción digital, informar a la persona sobre en dónde hay un dispositivo para realizar la solicitud, y ayudarla a completar la solicitud en línea. Este tipo de apoyo puede manifestarse de varias maneras:

- En el contexto de programas sociales que tienen un componente de visitas al hogar.
- En centros de internet comunitarios donde se ofrece apoyo a usuarios.
- En cursos de capacitación en habilidades digitales.
- En sitios presenciales de atención a la ciudadanía (oficinas públicas o centros integrados de servicios).
- Líneas telefónicas de ayuda (por ejemplo, con el número listado en la página web del trámite).
- Chatbots de atención ciudadana, disponibles en redes sociales (por ejemplo, en WhatsApp).

6.6

Invertir en los habilitadores claves: conectividad, habilidades digitales, dispositivos electrónicos, y consciencia de opciones digitales, en particular para grupos con bajos niveles de uso digital

La intención de la Recomendación 1 es que todos los servicios digitales sean accesibles desde el celular y que sean sencillos, de modo que no sea necesario contar con computador, internet en casa o habilidades digitales sofisticadas. Sin embargo, en el mediano plazo es probable que muchos servicios críticos sigan siendo más accesibles desde un computador y que aún sean complejos de navegar, por lo que algunas personas se beneficiarían de un fortalecimiento de sus capacidades digitales. Por tanto, se recomienda seguir invirtiendo en la conectividad, los dispositivos y las habilidades digitales. Los grupos con menos acceso a estos habilitadores, en el agregado, son: los de bajos niveles educativos, de edades avanzadas, de áreas rurales, con discapacidades e indígenas. En un sentido similar, es necesario invertir en campañas de

concientización para informar a la ciudadanía acerca de la existencia de opciones digitales, incluyendo énfasis en el hecho de que la versión digital tiene la misma validez que la presencial.

6.7

Mejorar la oferta presencial bajo principios de consolidación de oferta, accesibilidad, sencillez, cercanía, y eficiencia

Los resultados de las encuestas ciudadanas realizadas para este libro indican que muchas personas de la región no podrán, o no decidirán, por un tiempo importante, aprovechar el canal digital para el acceso a los servicios públicos. Esto se debe a brechas en conectividad, acceso a dispositivos, habilidades digitales, faltas de conocimiento sobre las opciones digitales disponibles, y también a preferencias persistentes por el canal presencial. Eliminar las opciones presenciales y obligar a todos los usuarios a acceder por internet puede causar varios resultados negativos, como el estrés psicológico, la imposición de costos de contratación de intermediarios, errores en las postulaciones, aumentada exposición al fraude y una imposibilidad de acceder al servicio, entre otros. En este sentido, es necesario que los Gobiernos no solamente mantengan las opciones presenciales para acceder a servicios públicos, sino que las fortalezcan.

Hay significativa experiencia acumulada en esta materia de alrededor del mundo, lo cual permite identificar algunos principios comunes:

- Consolidación de oferta: prestar servicios de múltiples entidades bajo un solo techo ahorra tiempo, al permitir que realicen trámites de entidades diferentes durante un solo viaje.
- Accesibilidad: incorporar una amplia gama de pautas de accesibilidad —física, lingüística, cognitiva, entre otras— permite que todas las personas puedan acceder tanto al espacio como a los servicios brindados.

- **Eficiencia:** muchas redes de centros integrados de servicios incorporan sistemas de gestión que hacen más eficiente la experiencia ciudadana. Una faceta de estos sistemas es empoderar a funcionarios a prestar servicios de varias entidades. Esto permite realizar el concepto de “ventanilla única” en formato presencial.
- **Cercanía:** ubicar los centros integrados de servicios en muchos lugares en el país reduce los tiempos de traslado que enfrentan las personas. A veces esto se logra aprovechando una infraestructura existente de una institución pública con mucha presencia territorial, por ejemplo, las oficinas del servicio de correo postal. Entre otras opciones para acercar los servicios a las personas están las ferias de servicios; en estos espacios, los representantes de entidades públicas hacen presencia en un lugar que no tiene sede permanente de estas entidades, o brigadas móviles, que trasladan el modelo del centro integrado de municipio en municipio.

Referencias

Government Digital Service & Central Digital and Data Office. (2025, April 2). *Government design principles*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/guidance/government-design-principles>

Anexos

Anexo 1: definiciones relevantes.....259

Anexo 2: ejemplos de las
recomendaciones.....262

Anexo 3: Tablas suplementarias.....281



Anexo 1: definiciones relevantes

Segmentos poblacionales analizados

Sexo: características biológicas, principalmente relacionadas con los órganos reproductivos, que desde las percepciones sociales permiten clasificar a las personas como hombres (masculino) o mujeres (femenino).

Pertenencia étnica: adscripción a grupo humano que comparte cultura, historia y costumbres comunes, unido por una conciencia colectiva de identidad. Se mide oficialmente mediante autorreconocimiento o autoidentificación étnica, definida como el acto libre y autónomo de expresar el sentido de pertenencia a un colectivo y la conciencia individual de compartir instituciones, costumbres y prácticas con un grupo humano.

- **Pueblos indígenas:** de acuerdo con la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del Banco (OP-765) y el Convenio 169 de la OIT (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005; Organización Internacional del Trabajo, 2014), los pueblos indígenas se definen a partir de tres criterios: 1) continuidad histórica, es decir, aquellos descendientes de pueblos o sociedades anteriores a la colonización; 2) instituciones políticas, culturales, económicas y en ocasiones lingüísticas compartidas y 3) se autoadscriben como pertenecientes a pueblos originarios o precoloniales.
- **Afrodescendientes:** de acuerdo con Naciones Unidas (s.f.), los individuos afrodescendientes se definen como aquellas personas de ascendencia africana que residen en el continente americano y en otras regiones vinculadas a la diáspora africana, como resultado histórico del proceso de esclavización. Asimismo, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el término *afrodescendientes* abarca tanto a quienes se reconocen como parte de esta identidad como a comunidades tradicionales con raíces africanas, tales como los quilombolas, palenqueros, raizales, cimarrones, entre otros (BID, 2022). Este concepto varía según el contexto y, dependiendo de los países o regiones, puede estar asociado a otras denominaciones tales como “negro”, “mulato”, “pardo”, o “palenquero”, entre otras. En el análisis demográfico basado en las encuestas, las personas de Jamaica no se incluyen dentro del grupo de afrodescendientes. Dado que Jamaica cuenta con una población

mayoritariamente afrodescendiente, tradicionalmente se ha excluido de las estadísticas regionales de este grupo, al igual que otros países del Caribe.

En la Encuesta Ciudadana, la variable de pertenencia étnica se recolectó utilizando las definiciones oficiales de los Institutos Nacionales de Estadística (INE) de cada país, conforme a los criterios establecidos en sus censos o relevamientos nacionales. A partir de esta información, y con base en el autorreconocimiento étnico reportado por las personas encuestadas, durante el proceso de limpieza y estandarización se agruparon todas las respuestas en tres categorías comparables a nivel regional: personas indígenas, personas afrodescendientes, y personas no indígenas ni afrodescendientes.

Discapacidad: desde el “modelo social”, la discapacidad se entiende como un concepto constantemente cambiante que resulta de la interacción entre las personas con dificultades (o deficiencias) y las barreras externas —sean estas actitudinales o del entorno—, lo cual limita su “participación plena y efectiva en la sociedad” (ONU, 2006). Los estándares del Grupo de Washington indican que la discapacidad se manifiesta cuando una persona tiene mucha dificultad en su vida cotidiana o no puede hacer alguna de las siguientes actividades: ver, oír, caminar, concentrarse, autocuidarse o comunicarse.

En la Encuesta Ciudadana, la discapacidad se midió siguiendo una versión adaptada del módulo breve del Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad. A todas las personas encuestadas se les preguntó si tenían ninguna, alguna o mucha dificultad (o no podían hacerlo en absoluto) para realizar cinco actividades, incluso usando dispositivos de asistencia: ver, oír, caminar o subir escaleras, comunicarse en el lenguaje habitual, y cuidar de sí mismas (por ejemplo, lavarse o vestirse). No se incluyó la dimensión cognitiva del módulo original (relacionada con recordar o concentrarse), por lo que las discapacidades cognitivas no fueron consideradas en la medición.

Rural/urbano: un área urbana se caracteriza por tener edificaciones contiguas, calles y la presencia de autoridades administrativas (CEPAL, s. f.; DANE, 2020; ONU-Hábitat, 2018). También se define por el alto nivel de ocupación humana, si bien los rangos de magnitud o densidad de población varían entre países. Por su parte, un área rural se caracteriza por la mayor dispersión de las viviendas, la baja densidad de población y la alta presencia de actividades agropecuarias.

Logro educativo: máximo grado de educación formal (institucionalizada, organizada por entidades acreditadas) que una persona ha culminado exitosamente y que puede ser certificado (Unesco, 2011).

Tramo etario: clasificación basada en la edad de las personas y sus ciclos de vida (infancia, adolescencia, juventud, adultez y adultez mayor) asociados a necesidades, capacidades y responsabilidades diferenciadas.

Conceptos claves

Equidad: igualdad de oportunidades para acceder a servicios digitales, garantizando condiciones mínimas independientemente de las características demográficas o socioeconómicas.

Equidad digital: igualdad de acceso a las condiciones necesarias para usar servicios digitales (saber, querer y poder), abordando no solo desigualdades en dispositivos y conectividad, sino además habilidades, conciencia y motivación (Resta y Laferrière, 2015).

Inclusión social: proceso de garantizar que las personas en desventaja participen plenamente de la sociedad mejorando su habilidad, oportunidad y dignidad (Banco Mundial, 2014). Aunque equidad e inclusión están interrelacionadas, la equidad implica igualdad de oportunidades, mientras que la inclusión es el proceso necesario para alcanzarla.

Servicios públicos: son trámites definidos como el conjunto de requisitos, pasos o acciones para obtener un derecho (generación de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso) o cumplir con una obligación (Roseth et al., 2018). Este análisis no aborda el contenido de los servicios, por ejemplo, lo que pasa dentro de un aula de clase o un consultorio médico.

Brecha digital: diferencia en el acceso, uso o impacto de las tecnologías digitales entre distintos grupos poblacionales, determinada por factores como ingreso, ubicación, educación o género.

Transformación digital: proceso de integrar tecnologías digitales en las actividades gubernamentales para mejorar la eficiencia, accesibilidad y equidad en la prestación de servicios.

Accesibilidad digital: diseño de interfaces y plataformas tecnológicas que permitan a todas las personas, incluidas aquellas con discapacidades, utilizarlas de manera efectiva.

Trámite: el conjunto de requisitos, pasos o acciones a través de los cuales los individuos o las empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el fin de obtener un derecho —generación de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso— o para cumplir con una obligación.

Anexo 2: ejemplos de las recomendaciones

Digitalización universal y diseño incluyente móvil-prioritario

Digitalización universal

Uruguay: Uruguay ha sido pionero en la digitalización de sus servicios públicos a través del programa “100 % Trámites en Línea” (Uruguay Digital, 2020). La motivación principal de esta iniciativa fue acercar el Estado a la ciudadanía, optimizando tiempo y recursos, y ampliando las vías de acceso a los servicios públicos. Liderado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), el programa logró que el 100 % de los trámites de la Administración Central pudieran iniciarse de forma digital y que el 93 % se hicieran completamente en línea para el año 2020. Este avance ha permitido que la ciudadanía acceda a los servicios públicos los 365 días del año, las 24 horas del día, desde cualquier parte del país, lo que redujo brechas territoriales y mejoró la eficiencia en la interacción con el Estado (Uruguay Digital, 2020).

Estonia: el programa e-Estonia fue motivado por la necesidad de modernizar y digitalizar los servicios gubernamentales para mejorar la eficiencia y la transparencia. Este esfuerzo fue liderado por el Gobierno de Estonia, comenzando en la década de 1990 con una visión clara de crear una sociedad donde casi todas las tareas burocráticas se pudieran realizar en línea.

La propuesta buscó reducir la burocracia, aumentar la transparencia y facilitar el acceso a los servicios gubernamentales para todas las personas.

El programa e-Estonia ha logrado que más del 99 % de los servicios gubernamentales estén disponibles en línea, lo que ha permitido realizar trámites de manera rápida y eficiente. La identidad digital única de cada persona facilita la firma de documentos y contratos digitales; esto aumenta la transparencia y reduce la corrupción. Además, el programa de e-Residency ha atraído a emprendedores globales, lo que ha impulsado la economía digital de Estonia. Las plataformas digitales también han mejorado la educación y la salud, con acceso a recursos educativos en línea e historiales médicos electrónicos (e-Estonia, s. f.).

Diseño incluyente

Alemania: en Alemania, el Seguro Social para Agricultura, Silvicultura y Horticultura creó en 2021 una aplicación web dirigida principalmente a trabajadores estacionales, con el fin de proporcionar información y mejorar la difusión sobre riesgos ocupacionales y guías de salud en el trabajo. Dado que la mayoría de estos trabajadores provienen de Europa Oriental, el sitio web se diseñó para superar barreras culturales e idiomáticas. Se ofreció en nueve idiomas y su contenido se enfocó en brindar información clara, fácil de entender y atractiva sobre diversos aspectos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo, usando texto, imágenes y videos. Esta aplicación generó más de una docena de boletines informativos digitales y videos enfocados en trabajadores estacionales en diferentes idiomas (International Social Security Association [ISSA], 2022a).

Finlandia: de manera similar, la Institución de Seguro Social en Finlandia lanzó en 2017 el chatbot “Kela”. Este chatbot comprende los idiomas oficiales del país, finlandés y sueco, además de inglés, y usa variables contextuales para dar consejos a las y los usuarios sin necesidad de formular preguntas específicas. Como por ejemplo sugerir un formato para ingresar fechas solicitadas y fuentes para encontrar información requerida sobre cónyuges³⁹.

39 International Social Security Association (ISSA), 2022b. Ver <https://www.issa.int/gp/218314>. Consultado en noviembre 28, 2024.

Reino Unido: se implementó en el último semestre del 2024 un motor de búsqueda impulsado por IA, en su sitio principal [GOV.UK](https://www.gov.uk), el cual sirve como eje central de una amplia gama de servicios e información pública. Su objetivo es hacer que el proceso de búsqueda de información importante sea más fácil y rápido para todos los usuarios, independientemente de sus habilidades digitales. Este motor de búsqueda usa un lenguaje natural y conversacional, adaptándose así a diferentes niveles de habilidades digitales. Durante su periodo de prueba, este nuevo motor de búsqueda logró que un 14 % más de usuarios hicieran clic en resultados relevantes y hubo una reducción del 8 % en usuarios que abandonaron el sitio web desde la página de búsqueda. (Consultancy UK, 2024).

India: otra estrategia para superar las barreras al acceso de servicios gubernamentales, impuestas por los niveles de habilidades digitales, es permitir que un miembro de la familia actúe como representante de un usuario con habilidades digitales limitadas. Esta estrategia fue parte del programa CoWIN en India en 2021, enmarcada en una amplia gama de componentes para asegurar la accesibilidad a la vacunación contra el covid-19 a todas las personas. Dado que muchas personas en India no tienen acceso a un teléfono inteligente, o no cuentan con altas habilidades digitales, el programa permitió que hasta cuatro miembros de una familia pudieran solicitar una vacuna, y llevar todo el proceso de vacunación, bajo una sola cuenta. Al final de 2021 la plataforma había logrado más de 900 millones de usuarios registrados y había ayudado a administrar 130 millones de dosis de vacunas contra el covid-19 (Exemplars Health, 2024).

Bangladés: para 2022, se estima que, en los países de ingreso medio y bajo, la penetración de teléfonos móviles con acceso a una red móvil es de casi el 100 % (Banco Mundial, 2024). Esto convierte a estos dispositivos en una gran herramienta para que los Gobiernos amplíen la cobertura de sus servicios. Un ejemplo de un servicio integral móvil es la aplicación “MyGov” en Bangladés, lanzada en 2021. Esta aplicación todo-en-uno se diseñó para proveer una amplia gama de servicios gubernamentales provenientes de diversas agencias estatales. Permite a los usuarios completar solicitudes a diferentes servicios, conocer el estado del servicio solicitado y realizar los pagos requeridos, de ser el caso. También integra una línea de ayuda telefónica nacional llamada “333”, enfocada en usuarios con baja educación y con baja familiaridad con la tecnología (A2i, 2024).

España: en España, más de la mitad (54,42 %) de la población presenta dificultades para comprender el funcionamiento de las oficinas públicas y el acceso a servicios públicos.

Este grado de dificultad aumenta hasta un 58,9 % en personas que presentan algún tipo de discapacidad cognitiva o trastornos de la salud mental. Bajo esta coyuntura, nace el Centro Español de Accesibilidad Cognitiva (CEACOG), un organismo dependiente del Real Patronato sobre Discapacidad, gestionado por Plena Inclusión y financiado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España y la Unión Europea. El objetivo del CEACOG o “la oficina de lo fácil”, como le denominan también, es hacer más fácil de entender para las personas el funcionamiento de las administraciones públicas.

La entidad dispone un discurso y accionar coherente. Desde la conformación de su planilla, que está compuesta en un 70 % por profesionales con discapacidades cognitivas y del desarrollo, hasta el diseño de su sitio web, que cumple con los diversos lineamientos de accesibilidad web, desde la aplicación de colores contrastantes, el uso de textos alternativos, la inclusión de un *plug in* con herramientas de accesibilidad, que le permite a la persona ajustar el tamaño del texto, así como aumentar el contraste, subrayar enlaces o ver el sitio en escala de grises. Otra funcionalidad excepcional con la que cuenta el sitio es la posibilidad de escuchar todos los textos y, además, poder adaptar a “versión en lectura fácil”, o sea, convertir párrafos complejos a oraciones sencillas de comprender, cortas, con alineado a la izquierda y el uso de palabras simples.

En octubre de 2023, el CEACOG lanzó una campaña, bajo el lema “*Si es fácil, es justo*”, con el objetivo de promover la accesibilidad cognitiva en los servicios públicos y generar posicionamiento de la institución (International Social Security Association, 2022b).

Incluir a personas de distintas características, tanto en el diseño de los servicios como en su mejora continua

Perú: la plataforma digital *Alerta Contra el Racismo* es un ejemplo destacado de cómo el diseño de servicios digitales con enfoque inclusivo puede reducir barreras estructurales y promover la equidad. Creada en 2012 y oficializada en 2015, permite denunciar actos de racismo de forma georreferenciada en quechua, aimara y español, facilitando el acceso para comunidades históricamente excluidas, como los pueblos indígenas y afroperuanos⁴⁰.

40 Para más información visite: <https://datosabiertos.gob.pe/dataset/alerta-contra-el-racismo>

Su desarrollo respondió a problemas como la reproducción de discursos racistas, el desconocimiento ciudadano sobre sus derechos y la falta de políticas inclusivas (Perona Zevallos, 2017). En noviembre de 2024, mediante el Decreto Supremo N.º 007-2024-MC, el Ministerio de Cultura ordenó su reestructuración en cumplimiento del Decreto Supremo N.º 033-2018-PCM, que establece la Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Esta actualización busca mejorar la atención ciudadana y consolidar un gobierno digital más articulado. Además, los datos de denuncias entre 2018 y 2024 están disponibles en la plataforma nacional de datos abiertos, lo que refuerza la transparencia y la rendición de cuentas. Con alcance nacional, esta herramienta ha fortalecido la acción ciudadana y contribuido a visibilizar y combatir el racismo en el país.

Alemania: entre 2017 y 2018, se organizaron talleres llamados *data walks* (caminatas de datos), en los que adultos mayores participaron activamente en el diseño de una guía digital de vecindarios. Durante estos recorridos, los participantes exploraron datos y servicios públicos en estaciones temáticas relacionadas con aspectos clave de su día a día, como la salud y el transporte (Jarke, 2019). Con el apoyo de facilitadores, identificaron barreras tecnológicas y propusieron soluciones adaptadas a sus necesidades. Este enfoque promovió tanto la alfabetización digital como la equidad en el acceso a servicios esenciales para las personas de la tercera edad.

Letonia: entre 2019 y 2021 el Gobierno rediseñó el portal [Latvija.lv](https://latvija.lv) para hacerlo más accesible, integrando a personas con discapacidades visuales en sesiones de cocreación. Se utilizaron métodos innovadores como *check-in check-out*, *idea dashboard* y *brainstorm*, que permitieron identificar barreras, como la incompatibilidad con tecnologías de asistencia, y proponer soluciones adaptadas a las necesidades de los usuarios. Entre las mejoras implementadas, se destacó una interfaz más intuitiva que facilitó el uso del portal. La intervención, de alcance nacional, tuvo como objetivos mejorar la experiencia del usuario, promover la inclusión digital y fortalecer el compromiso gubernamental con la equidad. Como resultado, se logró un portal más accesible y una mayor participación de grupos vulnerables (Zeibote et al., 2019).

India: el Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA), implementado desde febrero de 2006 para garantizar oportunidades laborales en comunidades rurales, involucró a la población local en la creación y mejora continua de nrega.nic.in. Esta plataforma digital, concebida para enfrentar la escasez de empleo, publica información sobre vacantes, pagos e informes. Promueve la transparencia y se adapta a las

necesidades de cada localidad. Para 2011, el programa había alcanzado 3.500 aldeas y, solo en Ganjam (Orissa) benefició a 367.000 hogares. Gracias a la participación comunitaria, la generación de jornales aumentó de 2,6 millones a 9,7 millones entre 2006 y 2009. Asimismo, el monitoreo mediante auditorías sociales y herramientas TIC permitió detectar y corregir irregularidades en tiempo real, impulsando el uso de cuentas bancarias para efectuar el 90 % de los pagos, lo que redujo significativamente las anomalías en la distribución de fondos (Das et al., 2011).

Empoderar a los entes rectores digitales para liderar la agenda de equidad digital, en conjunto con otros socios.

Brasil: la Secretaría de Gobierno Digital (SGD) actúa como rectora de la transformación digital del Estado brasileño, con énfasis en un enfoque inclusivo de gobierno digital. Participa en el marco estratégico de la [E-Digital](#), que coordina las acciones de transformación digital en todas las áreas del Gobierno. Uno de los objetivos específicos de la E-Digital es lograr que el Estado brasileño sea más cercano y accesible para la ciudadanía, al tiempo que optimiza la eficiencia en la prestación de sus servicios, lo que demuestra el carácter inclusivo de la transformación. Además, la SGD articuló y elaboró la primera edición de la [Estrategia Nacional de Gobierno Digital](#), que sirve como guía para todos los niveles del Gobierno en el país, según el Decreto n.º 12.069 de 2024. Esta estrategia tiene como objetivo un Estado que facilite la inclusión de toda la ciudadanía de manera eficaz, proactiva, y sostenible, a través de la oferta de soluciones que den respuesta a sus necesidades y reconozcan tanto las desigualdades sociales, así como las barreras de acceso a los servicios públicos (Brasil, Decreto n.º 12.069, 2024, art. 8º). Asimismo, es responsable de implementar la [Estrategia Federal de Gobierno Digital](#), que coordina el enfoque inclusivo en las iniciativas de todos los órganos federales. Ejemplos concretos incluyen iniciativas como la disponibilidad del [V-Libras](#) como solución de accesibilidad, lo que promueve la inclusión de personas con discapacidad auditiva; la revisión de los estándares de accesibilidad para los canales digitales; y la expansión del [Balcón GOV.BR](#), que garantiza atención híbrida y multicanal para los usuarios de la plataforma [GOV.BR](#).

Chile: la Estrategia de Transformación Digital destaca este compromiso a través del pilar “Chile conectado sin brechas” (Órdenes et al., 2023). Este enfoque prioriza la conectividad y el desarrollo de habilidades digitales de manera equitativa, centrándose en zonas rurales y grupos afectados por la exclusión digital. Las metas cuantitativas son ambiciosas: para 2035, el 100 % de la población tendrá acceso a banda ancha de alta velocidad (100 Mbps de descarga y 50 Mbps de subida), el 95 %

de los hogares contará con dispositivos tecnológicos adecuados, y al menos el 90 % de la población poseerá habilidades digitales básicas (Órdenes et al., 2024). Para avanzar hacia estas metas, se han implementado iniciativas como el Plan Brecha Digital Cero, que para 2024 logró que el 94,3 % de los hogares contaran con acceso a Internet propio y pagado (Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile, 2024); esto evidenció avances tangibles en la inclusión digital en todo el país.

Colombia: el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por la Equidad 2018-2022” estableció la equidad como principio rector fundamental en las políticas de transformación digital, orientada a garantizar la igualdad de oportunidades mediante una política social moderna y la inclusión social y productiva de la ciudadanía. Entre las estrategias clave se destacó el Pacto por la Transformación Digital de Colombia, diseñado para conectar Gobiernos, empresas y hogares con la era del conocimiento. Este compromiso estuvo respaldado por un presupuesto de 507.882 millones de pesos en 2018, equivalente al 46,3 % del presupuesto de inversión total del país para el desarrollo e implementación del Plan en el periodo 2019-2022 (DNP, 2018; DNP 2019). Los resultados, evidenciados en el Índice de Brecha Digital (IBD), medido por el Ministerio TIC, reflejaron avances significativos, con una reducción del 9,1 % en la brecha digital al pasar de 0,44 % en 2018 a 0,40 % en 2022 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2023b).

Brindar atención personalizada, focalizada en poblaciones con mayores dificultades de acceso, para fomentar la adopción de servicios digitales

Invitaciones proactivas

Uruguay: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) junto con el Gobierno hicieron un estudio para ver cómo aumentar la proporción de mujeres que se hacían tamizajes para el cáncer de cuello uterino (Gallegos et al., 2023). Se encontró que un mensaje de texto con una invitación a realizar la cita por los canales habituales aumentó la proporción de mujeres que realizaban este chequeo en un 78 % frente al grupo de control, y que un recordatorio con un enlace para realizar la cita en línea aumentó la proporción en un 168 %. Este resultado resalta el potencial de una aproximación proactiva combinada con un servicio digital.

Panamá: se realizó un experimento similar al de Uruguay con resultados contrastantes. El estudio (Reyes et al., 2024) analizó la efectividad relativa de recordatorios por mensaje de

texto versus recordatorios por mensaje texto con un enlace a un servicio digital para aumentar la proporción de personas que renovaban a tiempo su cédula de identidad. Los mensajes se envían a personas con cédulas de próximo vencimiento. En este caso, un simple mensaje de texto resultó más efectivo para promover la renovación oportuna (con un aumento del 21 % frente al control) que el mensaje de texto que incluía un enlace (con un aumento del 15 %). La principal explicación de este resultado sorprendente es la mala experiencia de usuario que ofrecía el servicio digital de renovación: si bien un 25 % de las personas que recibían invitación a comenzar la renovación en línea, empezaron el proceso, solo el 6 % lo pudieron completar. Este hallazgo resalta la importancia de interfaces digitales amigables para captar usuarios.

Asistencia personalizada

Para información sobre asistencia personalizada en el contexto de centros comunitarios de internet y cursos de capacitación en temas digitales, ver los ejemplos bajo la Recomendación 8, Invertir en los habilitadores claves: conectividad, habilidades digitales, y dispositivos electrónicos – en particular para grupos con bajos niveles de uso digital.

Uruguay: en el contexto de la expansión de los programas de transferencias monetarias en América Latina, Uruguay implementó en 2008 la Tarjeta Uruguay Social (TUS), una prestación no condicionada dirigida a hogares en situación de vulnerabilidad económica extrema. Esta tarjeta permite la compra de alimentos y productos de primera necesidad en comercios adheridos a la iniciativa, con el objetivo de brindar recursos para satisfacer las necesidades básicas y de reducir la pobreza; de esta manera, se promueve la equidad en el acceso a bienes esenciales. Para facilitar el acceso a este beneficio, el Gobierno uruguayo estableció un mecanismo que permite a los solicitantes recibir asistencia mediante una visita domiciliaria.

Durante esta visita, un equipo técnico utiliza dispositivos electrónicos, como tabletas, para recolectar la información necesaria a través de un formulario estandarizado. Con base en los datos obtenidos, los funcionarios ayudan a los solicitantes a tramitar su solicitud, lo cual garantiza que el proceso sea accesible, incluso para quienes no cuentan con herramientas digitales. En 2020, alrededor de 90.000 hogares recibían el beneficio; esto superó la meta inicial de 60.000 hogares debido a la ampliación del programa, especialmente en respuesta a la pandemia de covid-19. Ese año, el programa alcanzó al 7,7 % de los hogares del país. Según datos del INE, en 2019, la TUS contribuyó a reducir la pobreza en un 0,1 %. Además, investigaciones han demostrado efectos positivos en áreas como la matrícula escolar de los

hogares más pobres, el empleo formal, la cobertura y el uso preventivo de servicios de salud, las condiciones de vivienda, el gasto de los hogares y la diversificación de la dieta, entre otros (Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, s. f.; Amarante et al., 2023).

España: en España, el Ayuntamiento de Málaga lanzó en 2023 un proyecto de digitalización en los Centros de Servicios Sociales Comunitarios (CSSC) con el objetivo de mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios sociales. La intervención, motivada por la necesidad de reducir barreras geográficas y tecnológicas, busca simplificar los trámites administrativos y permitir a los trabajadores sociales visitar a personas vulnerables en sus hogares mediante dispositivos portátiles. El propósito es evitar desplazamientos innecesarios, facilitando el acceso a la atención y mejorando la equidad en el acceso a servicios gubernamentales. El proyecto comenzó como piloto en algunos centros y se extenderá a los 12 centros con un presupuesto de 166.363,09 euros, financiado por fondos europeos. La iniciativa busca mejorar la calidad de los servicios y facilitar el acceso a la atención para grupos vulnerables (Sánchez, 2024).

Invertir en los habilitadores claves: conectividad, habilidades digitales, dispositivos electrónicos y consciencia de opciones digitales —en particular, para grupos con bajos niveles de uso digital—

Conectividad

Colombia: los Centros Digitales son una iniciativa liderada por el Ministerio TIC de Colombia que busca llevar conectividad gratuita y permanente a comunidades rurales y marginadas. El proyecto contempla la instalación de 14.057 centros digitales que corresponden a puntos de conexión interna. Entre estos se encuentran: salas de informática con computadores y conexión wifi en las escuelas; puntos de acceso externo con conexión wifi para que la comunidad aledaña pueda conectarse, ubicados en su mayoría en instituciones educativas rurales (98 %) y en comunidades indígenas y, parques naturales y otros espacios estratégicos. Cada centro cuenta con puntos de conexión inalámbrica interna y externa, con un alcance de hasta 7.800 m², lo cual beneficia tanto a los estudiantes como a los habitantes de áreas circundantes. Con una inversión superior a 561 millones de USD, comenzó su implementación en 2021. Este proyecto tiene como objetivo fomentar la alfabetización digital; para ello, el MINTIC capacita a la población mediante cursos y talleres. Además, apunta a mejorar la calidad educativa, gracias a que los estudiantes pueden usar el internet en sus procesos de aprendizaje. Sumado a esto, facilita el emprendimiento y el comercio electrónico para la comunidad. De esta forma, el proyecto

promueve la equidad en el acceso a las tecnologías de la información (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2021).

Perú: Internet para Todos (IPT) es una iniciativa conjunta de Telefónica, Facebook, BID Invest y CAF, cuyo objetivo es cerrar la brecha digital en América Latina mediante un modelo sostenible. Desde su creación, IPT ha conectado a cerca de 3.3 millones de personas en más de 17.100 localidades rurales, utilizando más de 2.200 estaciones base con tecnología 4G. El proyecto opera bajo el modelo de Operador de Infraestructura Móvil Rural (OIMR), lo que admite que operadoras como Telefónica, Claro y Entel extiendan sus servicios de voz y datos a comunidades de difícil acceso a bajo costo; de esta forma, facilita la oferta de planes accesibles para los beneficiarios. Aunque IPT no proporciona conexiones gratuitas, el apoyo financiero de BID Invest, CAF y Facebook (Meta) reduce las barreras económicas e incentiva la implementación de infraestructura necesaria. Pese a que el Gobierno no lidera el proyecto, apoya su implementación a través de políticas regulatorias y aprovechamiento de la infraestructura para iniciativas como la educación digital durante la pandemia (BID, 2021).

Habilidades digitales

Ruanda: el Digital Ambassadors Programme es una iniciativa liderada por el Ministerio de TIC e Innovación de Ruanda, que tiene como meta mejorar la alfabetización digital de cinco millones de personas y fomentar el uso de servicios digitales. Desde 2017, jóvenes emprendedores han sido capacitados como embajadores digitales para enseñar a sus comunidades a usar servicios en línea, como aplicaciones de e-Gobierno, e-Agricultura y banca móvil. El programa cuenta con 262 puntos de acceso equipados con tecnología y ha capacitado a más de 67.000 personas en todo el país. Además de promover la inclusión digital, el DAP conecta a los embajadores con empresas del sector tecnológico, lo que representa oportunidades de empleo y generación de ingresos sostenibles (Ministerio de TIC e Innovación de Ruanda, 2017).

Perú: Niñas Digitales Perú es un programa diseñado para promover la igualdad de oportunidades y cerrar la brecha de género en áreas STEAM (ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas). A través de capacitaciones gratuitas en competencias digitales dirigidas a niñas y adolescentes de 6 a 17 años, este programa ha formado a más de 7.000 participantes desde su creación. La iniciativa busca empoderar a las niñas con habilidades tecnológicas, fomentar su participación en disciplinas tradicionalmente dominadas por hombres y promover prácticas

inclusivas en el desarrollo profesional y personal de las jóvenes. El programa es liderado por el Ministerio de Educación (MINEDU), en colaboración con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) (Ministerio de Educación de Perú, 2022).

España: en Palencia, España, el programa CyL Digital, activo desde 2012, se enfoca en cerrar la brecha digital en zonas rurales y colectivos vulnerables como personas mayores, inmigrantes y las personas con discapacidades. Con talleres sobre banca en línea, redes sociales e inteligencia artificial, el programa ha mejorado competencias digitales y prevenido la exclusión tecnológica. Su red de 17 centros asociados rurales ha facilitado la formación digital a comunidades con dificultades de acceso. A nivel regional, ha alcanzado a más de 111.000 usuarios presenciales y 55.000 de teleformación; de ahí que, se ha consolidado como un modelo de inclusión tecnológica equitativa (Cadena Ser, 2024; Comunidad Digital Castilla y León, 2024; Palencia en la Red, 2024).

Dispositivos

Colombia: Computadores para Educar es un programa del Gobierno nacional de Colombia que impulsa la innovación educativa a través del acceso a tecnologías digitales, con más de 2,6 millones de dispositivos distribuidos desde 2010. Estas terminales son computadores y tabletas, destinadas principalmente a sedes educativas, bibliotecas públicas y casas de la cultura en todo el país. El programa ha beneficiado a 14,5 millones de estudiantes y capacitado a 332.764 docentes y padres en el uso pedagógico de las TIC. Liderado por los Ministerios TIC, de Educación y el SENA, también aborda la sostenibilidad ambiental a través de la gestión de residuos electrónicos, con una inversión aproximada de 1.070 millones de dólares (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2023).

Conectividad, dispositivos, y habilidades digitales

Panamá: las Infoplazas son centros comunitarios que actualmente se encuentran operando en más de 400 puntos distribuidos en áreas rurales de Panamá. Allí se ofrecen servicios como: acceso a Internet, impresión y digitalización de documentos, cursos cortos de capacitación. Además, asistencia personalizada para ayudar a la ciudadanía a realizar tareas en línea, como acceder a información, solicitar servicios públicos y realizar trámites. Complementando esta iniciativa, cuentan con una unidad móvil denominada “Infoplaza Móvil” compuesta por

un vehículo con computadoras de última generación y personal necesario para brindarles capacitación a todas las personas que lo deseen. Estas iniciativas son gestionadas por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), (2021).

Uruguay: el Plan Ceibal, lanzado en Uruguay en 2007, es una iniciativa pionera que busca reducir la brecha digital y mejorar la educación mediante la entrega gratuita de dispositivos tecnológicos a estudiantes y docentes de la educación pública. Hasta diciembre de 2023, el programa ha distribuido más de 2,9 millones de laptops y tablets, de las cuales 635.375 están actualmente en uso por estudiantes y docentes de primaria y media básica. Además, 34.288 dispositivos están disponibles en modalidad de biblioteca para apoyar procesos de enseñanza. Ceibal también garantiza conectividad a internet, alcanza el 100 % los centros educativos y a 778.300 usuarios a través de banda ancha y redes wifi en escuelas. Para poblaciones rurales, el acceso incluye videoconferencias y redes móviles; cubre 197 locales educativos. Estos esfuerzos se complementan con la provisión de placas de micro:bit y laboratorios digitales para fomentar la programación y la robótica.

El programa no solo beneficia a los estudiantes, sino también a los docentes, quienes reciben formación continua en pedagogía, matemáticas y pensamiento computacional, con más de 6.600 participantes en 2023. Ceibal en Inglés, otro componente clave, cubre el 97,7 % de las escuelas urbanas de primaria mediante clases por videoconferencia, con lo cual beneficia a más de 73.000 estudiantes. Este modelo, gestionado por el Gobierno uruguayo, está liderado por el Centro Ceibal, una unidad ejecutora que coordina las actividades, en cogestión de la Administración Nacional de Educación Pública, el Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Economía y Finanzas (Centro Ceibal, 2023).

Uruguay: el Plan Ibirapitá, lanzado en 2015, abordó desigualdades de infraestructura, conectividad y habilidades digitales entre jubilados de bajos ingresos mediante la entrega de tabletas, talleres presenciales y planes para el acceso a internet desde el hogar. Para 2018, había beneficiado a 190.000 personas y promovido el uso de dispositivos para comunicación y servicios en línea. Una encuesta realizada en 2015 reveló que el 70 % de los beneficiarios usaban las tablets semanalmente, con actividades como navegar en Facebook (36 %), usar la cámara fotográfica (72 %) y comunicarse con familiares (75 %); esto significa una reducción de la soledad y el fomento la inclusión social (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2016; Escuder et al., 2020).

Reino Unido: en 2019, el Gobierno de Reino Unido estableció el programa Smart Homes, financiado por el Departamento de Digital, Cultura, Medios y Deporte (DCMS), para mejorar las habilidades digitales de personas mayores en áreas rurales. Liderado por el Consejo de Servicios Voluntarios de Uttlesford, capacitó a propietarios mayores de West Essex como *'digital boomers'*, quienes, tras recibir una evaluación digital y equipamiento tecnológico en sus hogares, abrieron sus puertas para que otros aprendieran a utilizar tecnología inteligente. Entre las actividades incluidas estaban controlar electrodomésticos, agendar citas médicas en línea, comunicarse por video y realizar compras en línea. Además, contó con el acompañamiento de *compañeros digitales* más jóvenes, que brindaron apoyo adicional. Este enfoque facilitó la adquisición de competencias digitales en un entorno familiar y accesible, lo que promovió la inclusión digital y disminuyó la soledad desde el hogar (GOV.UK, 2019).

Mejorar la oferta presencial bajo principios de consolidación de oferta, accesibilidad, sencillez, cercanía, y eficiencia

Chile: el ejemplo más representativo de la región es el de Chile, con el modelo multicanal de ChileAtiende, instaurado en 2011 con el objetivo de hacer más accesible para todos los servicios gubernamentales a través de un único punto de acceso, que agrega servicios de 28 instituciones, con un total de 254 servicios disponibles. En su canal de atención presencial, ChileAtiende cuenta con 254 ubicaciones físicas, de las cuales 192 son permanentes y el resto móviles. Particularmente, ChileAtiende busca que uno de cada cinco centros sea móvil y que cambie de ubicación periódicamente, con el fin de asegurar que las comunidades más remotas tengan acceso equitativo a los servicios del Gobierno. Estos puntos en conjunto logran una cobertura del 80 % del territorio chileno. 39 de estos centros están diseñados para ser espacios inclusivos, donde hay disponibilidad de lugares para lactancia y entretenimiento de niños, y en donde también los usuarios pueden acceder a traducciones a través de video llamada, lo cual garantiza la accesibilidad para grupos más diversos (OECD, 2020).

Azerbaiyán: una experiencia interesante del uso de centros móviles para ampliar la cobertura de servicios es la de los centros ASAN de Azerbaiyán. Estos espacios facilitan la gestión de trámites como la expedición de pasaportes y licencias de conducción mediante herramientas digitales. Estas oficinas móviles cuentan con una flota de buses con autonomía para funcionar, cuando no están en movimiento, con energía solar, cajeros para prestar servicios financieros, equipos electrónicos e internet satelital para prestar una alta variedad de servicios (World Bank, 2017). Gracias a esto, más de 135.000 personas que no podían acercarse a un centro

permanente recibieron los servicios gubernamentales requeridos (Centre for Public Impact, 2016).

Letonia: con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios electrónicos para las personas con habilidades o recursos digitales limitados, la Agencia Estatal de Seguridad Social de Letonia (SSIA, por sus siglas en inglés) implementó el programa de asistentes electrónicos. Estos asistentes son empleados de los centros de servicios físicos que ayudan a la ciudadanía a solicitar electrónicamente los beneficios de la SSIA en su nombre. Las personas pueden acudir a un centro de servicio cercano con un documento de identidad para solicitar ayuda; el asistente electrónico se encarga del proceso de solicitud digital e informa al ciudadano sobre fechas importantes del proceso. Lanzado inicialmente como un programa piloto en siete centros, desde 2019 el programa se ha expandido a 122 centros en 35 municipios. Esta iniciativa permite a los ciudadanos realizar la transición a los canales digitales de prestación de servicios con el apoyo necesario, aprovechando así la creciente infraestructura digital del país (International Social Security Association (2022a).

Colombia: en 2018, se abrió un Centro Integrado de Servicios en Chaparral, Colombia. La población de este municipio enfrentaba desafíos significativos, como la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos. Además, el 66 % de su población habita en zonas rurales y para el 2015 solo había una disponibilidad del 8,5 % de trámites de índole nacional de forma presencial, y el 73 % de la población no tenía acceso a Internet desde su casa. Tras la implementación del Centro Integrado de Servicios, la disponibilidad de trámites aumentó a 21 %, casi el triple que el valor inicial. También hubo un aumento en la percepción de los ciudadanos frente a la disponibilidad de trámites. Aún más importante, con este centro los habitantes de áreas rurales experimentaron una reducción de aproximadamente una hora en el tiempo de desplazamiento requerido para realizar trámites, lo cual facilitó el acceso a los servicios gubernamentales (Muñoz et al., 2020).

República Dominicana: Formalízate se lanzó en 2013 en República Dominicana. Este programa consistía en puntos de atención integrados para el registro de negocios, con el objetivo de aumentar los incentivos para que las microempresas entraran al sector formal, al reducir el tiempo y los costos asociados al registro de negocios y al proveer información sobre el proceso. Un efecto importante de estos centros fue el aumento de aproximadamente 20 % en la participación laboral femenina como emprendedoras independientes, comparado con los valores previos al lanzamiento de los centros. Dado que las mujeres tradicionalmente

enfrentan más barreras para acceder al empleo formal, este resultado destaca la efectividad del programa para aumentar la equidad de género en el ámbito laboral (Bobić et al., 2023).

Vietnam: el Gobierno ha implementado centros integrados de servicios paulatinamente desde 2003. En 2016, había un total de 12.638 centros a través del territorio vietnamita en todos los niveles administrativos. La amplia cobertura de los centros permitió que la ciudadanía tuviera acceso a todos los servicios ofrecidos dentro de un rango de unos pocos kilómetros. Adicionalmente, en cada centro se incluyó comunicación estratégica dirigida a poblaciones vulnerables, como minorías étnicas, usando los idiomas locales (World Bank, 2007).

Referencias

A2i. (2024). *Digital equity in Bangladesh*. <https://a2i.nvisio.one/a2i-missions/digital-equity/#>

Agencia Estatal de Administración Digital. (s.f.). *Mi Carpeta Ciudadana*. <https://carpetaciudadana.gob.es/carpeta/clave.htm>

Amarante, V., Lavalleja, M., & Méndez, L. (2023). *Tarjeta Uruguay Social: diseño, implementación y posibles efectos*. Documento de trabajo DT-11/23. Instituto de Economía. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/39874/1/dt-11-23.pdf>

Banco Mundial. (2024). *Suscripciones a telefonía celular móvil (por cada 100 personas)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS.P2>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). *Política operativa sobre pueblos indígenas*. https://antioquia.gov.co/images/PDF2/gerencia-indigena/Documentos_juridicos/POLITICA%20OPERATIVA%20SOBRE%20PUEBLOS%20INDIGENAS.pdf.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Cómo transformar una región con Internet para Todos*. <https://idbinvest.org/es/blog/digitalizacion-y-conectividad/como-transformar-una-region-con-internet-para-todos>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Plan de Acción de Género y Diversidad (GDAP) 2022–2025*. <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/temas/genero-y-diversidad#gender-action-plan>

- Bobić, V., Delgado, L., Beato, B. D. L., Gerardino, M. P., Hennessey, M., & Martinez-Carrasco, J. (2023). *The Impact of the One-Stop Shop for Business Registration in the Dominican Republic*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0005089>
- Cadena SER. (2024). *El programa CyL Digital de la Junta cuenta con casi 10.000 usuarios en Palencia*. Radio Palencia. <https://cadenaser.com>
- Cano Muñoz, L. P. C., Roseth, B., & Reyes, A. (2020). *El Estado más cerca: evaluación del Centro Integrado de Servicios de Chaparral, Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002829>
- Centre for Public Impact. (2016, 15 de abril). *Azerbaijani Service and Assessment Network (ASAN)*. Public Impact Fundamentals. <https://centreforpublicimpact.org/public-impact-fundamentals/azerbaijani-service-and-assessment-network-asan/>
- Centro Ceibal. (2023). *Ceibal en cifras*. <https://ceibal.edu.uy/datos/ceibal-en-cifras/>
- CEPAL. (s.f.). *Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos*. https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf
- Comunidad Digital Castilla y León. (2024). *Programa CyL Digital*. Junta de Castilla y León. <https://comunidaddigital.jcyl.es>
- Consultancy UK. (2024). *Kin + Carta supports new AI search function at GOV.UK*. <https://www.consultancy.uk/news/38694/kin-carta-supports-new-ai-search-function-at-govuk>
- DANE (2020, septiembre). *Manual de uso del Marco Geoestadístico Nacional en el proceso estadístico v. 2.0*. https://geoportal.dane.gov.co/descargas/descarga_mgn/Manual_MGN.pdf
- Das, R. K., Patra, M. R., & Panda, S. K. (2011, September). *Citizen participation in rural e-governance: a case study in the Indian context*. En Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 325-328). <https://doi.org/10.1145/2072069.2072129>
- e-Estonia. (s. f.). *We have built a digital society & we can show you how*. <https://e-estonia.com>

Escuder, S., Liesegang, R., & Rivoir, A. (2020). Usos y competencias digitales en personas mayores beneficiarias de un plan de inclusión digital en Uruguay. *Psicología, conocimiento y sociedad*, 10(1), 53-76. <https://doi.org/10.26864/pcs.v10.n1.3>

Exemplars Health. (2024). *Digital health tools: coWIN in India*. <https://www.exemplars.health/emerging-topics/epidemic-preparedness-and-response/digital-health-tools/cowin-in-india>

Gallegos, S., Roseth, B., Cuesta, A., & Sánchez, M. (2023). Increasing the take-up of public health services: an at-scale experiment on digital government. *Journal of Public Economics*, 227, 104975. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104975>

Governo do Brasil. (2024). Decreto n.º 12.069. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União, Seção 1. 21 de junio de 2024. <https://www2.camara.leg.br/login/fed/decret/2024/decreto-12069-21-junho-2024-795831-publicacaooriginal-172182-pe.html>

GOV.UK. (2019). *Smart homes to help older and disabled people get digital skills and tackle loneliness in rural areas*. <https://www.gov.uk/government/news/smart-homes-to-help-older-and-disabled-people-get-digital-skills-and-tackle-loneliness-in-rural-areas>

GOV.UK. (s.f.). *Homepage*. <https://www.gov.uk/>

International Social Security Association. (2022a). *Leaving no one behind: experiences in digital inclusion in Europe*. <https://www.issa.int/analysis/leaving-no-one-behind-experiences-digital-inclusion-europe>

International Social Security Association. (2022b). *Examples of inclusive practices*. <https://www.issa.int/gp/218314>

Jarke, J. (2019). *Open government for all? Co-creating digital public services for older adults through data walks*. *Online Information Review*, 43(6), 1003-1020. <https://doi.org/10.1108/OIR-02-2018-0059>

Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. (s. f.). *Tarjeta Uruguay Social*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

Ministerio de Educación de Perú. (2024). *Objetivos y lineamientos del programa Niñas Digitales Perú. Resolución de Secretaría de Gobierno y Transformación Digital N.º 003-2024-PCM/SGTD*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6271820/5516018-objetivos-y-lineamientos-del-programa-ninas-digitales-peru.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2021). *Centros Digitales*. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/161597>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2023a). *Computadores para Educar*. <https://www.computadoresparaeducar.gov.co/>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2023b). Índice de Brecha Digital IBD 2022. https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-333031_recurso_1.pdf

Ministerio de TIC e Innovación de Ruanda. (2017). *Digital Ambassadors Programme*. <https://www.minict.gov.rw/projects/digital-ambassadors-programme>

Muravska, T., Stacenko, S., & Zeibote, Z. (2018). Digitalisation in the Regional Context: The Case of E-Government Services in Latvia. *Studia Europejskie - Studies in European Affairs*, 22(4), 251-266. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=762159>

Naciones Unidas. (s.f.). *Decenio Internacional para los Afrodescendientes*. <https://www.un.org/es/observances/decade-people-african-descent>

OECD. (2020). *Digital Government in Chile – Improving Public Service Design and Delivery*. OECD Digital Government Studies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b94582e8-en>

Órdenes, X., Roberts, R., Rojas, P., & Rojas, F. (Eds.). (2023). *Estrategia de transformación digital: Chile Digital 2035*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/88c35833-80d0-409f-b156-46ec3491a941/content>

- Órdenes, X., Roberts, R., Rojas, P., & Rojas, F. (Eds.). (2024). *Estrategia de transformación digital: Chile Digital 2035. Plan de conectividad efectiva*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3164c9fa-2b92-4181-a305-9ce15f3015d9/content>
- OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. <https://www.ilo.org/es/media/443541/download>
- Palencia en la Red. (2024). *El programa CyL Digital de la Junta cuenta con casi 10.000 usuarios en Palencia*. <https://www.palenciaenlared.es/el-programa-cyl-digital-de-la-junta-cuenta-con-casi-10-000-usuarios-en-palencia>
- Perona Zevallos, G. A. (2018). *Alerta contra el racismo: proceso de diseño e implementación de la plataforma digital de lucha contra la discriminación étnico-racial del Ministerio de Cultura del Perú* (Tesis de licenciatura). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/d20b41f9-9a63-431f-adfc-173e8e75568a>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2016, 17 de noviembre). *Plan Ibirapitá entregó más de 100 mil tabletas para los jubilados de todo el país*. Presidencia Uruguay. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/plan-ibirapita-entrego-100-mil-tabletas-para-jubilados-todo-pais>
- Reyes, Á. M., Roseth, B., & Vera-Cossio, D. (2025). Expanding access to identification cards and social programs: Experimental evidence from Panamá. *Journal of Policy Analysis and Management*, 44, 893–916. <https://doi.org/10.1002/pam.22596>
- Resta, P., & Laferrière, T. (2015). Digital equity and intercultural education. *Educ Inf Technol* 20, 743–756. <https://doi.org/10.1007/s10639-015-9419-z>
- Sánchez, J. (2024). *El Ayuntamiento promueve la digitalización de servicios en los 12 centros de servicios sociales de Málaga*. SER Málaga. <https://cadenaser.com/andalucia/2024/09/01/el-ayuntamiento-promueve-la-digitalizacion-de-servicios-en-los-12-centros-de-servicios-sociales-de-malaga-ser-malaga/>
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2021). *Infoplazas Panamá*. https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2014/07/EInf_J2014.pdf

Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile. (2024, 19 de marzo). *El 94,3 % de los hogares en Chile declara tener acceso propio y pagado a Internet según datos de la SUBTEL*. <https://www.subtel.gob.cl/el-943-de-los-hogares-en-chile-declara-tener-acceso-propio-y-pagado-a-internet-segun-datos-de-la-subtel/>

Uruguay Digital. (2020). *100 % Trámites en Línea*. <https://www.gub.uy/uruguay-digital/politicas-y-gestion/100-tramites-linea-0>

World Bank. (2007). *One-Stop Shops in Vietnam: changing the Face of Public Administration for Citizens and Businesses through a Single Door to Multiple Services*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://hdl.handle.net/10986/27487>

World Bank. (2017). *Recent developments and key considerations impacting the operations of one-stop shops for citizens: a summary of major trends and a design guide for citizen service centers*. Washington, D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/108371498753288065>

Anexo 3: Tablas suplementarias

Distribución para la autoidentificación étnica por país

La autoidentificación étnica varía considerablemente entre los países de la región y su concepción puede incluso diferir según la cultura. Por ello, se realizaron las siguientes consideraciones:

- Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay no se incluyen en la desagregación por autoidentificación étnica (véase Anexo 1).
- Por el reducido número de observaciones en la encuesta, en Brasil no se calcula la proporción para la población indígena.
- En Guatemala, Honduras y Paraguay no se calcula la proporción para la población afrodescendiente.

- En Uruguay, la variable de autoidentificación étnica no fue recolectada.

La composición étnica del Caribe (Jamaica y Trinidad y Tobago) difiere significativamente de las principales categorías utilizadas en el resto de Centro y Suramérica; por esta razón, dichos países se excluyen del análisis. Al comparar en el resto de los países, la distribución muestral con la poblacional (estimada a partir de los ponderadores construidos a partir de la estructura demográfica de cada uno) se observan leves diferencias, lo que indica que la muestra refleja de manera satisfactoria la composición de los países analizados.

Tabla A3.1. Distribución para la autoidentificación étnica por país

País	Distribución muestral			Distribución poblacional		
	Indígena	Afrodescendiente	Ni indígena ni afrodescendiente	Indígena	Afrodescendiente	Ni indígena ni afrodescendiente
BR	0 %	55 %	45 %	0 %	58 %	42 %
CL	13 %	6 %	81 %	14 %	5 %	80 %
CO	7 %	11 %	82 %	7 %	11 %	82 %
GT	30 %	0 %	70 %	35 %	0 %	65 %
HO	7 %	0 %	93 %	7 %	0 %	93 %
JA	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
PE	21 %	8 %	71 %	23 %	9 %	68 %
PN	12 %	42 %	46 %	15 %	38 %	47 %
PY	10 %	0 %	90 %	17 %	0 %	83 %
TT	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
UY	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

