

Brecha digital y exclusión en el acceso y uso de servicios sociales



Olga Ruiz Legido (Sevilla, 1968) es presidenta de FACUA. Es Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla y responsable del Gabinete Técnico Jurídico y del Área de Servicios Públicos de FACUA. Fue la presidenta de FACUA

Andalucía desde 2009 hasta 2020. Ha sido y es ponente en jornadas y seminarios sobre temas de salud, telecom, servicios y suministros públicos, así como autora de estudios editados por FACUA sobre el sector de las telecomunicaciones y el suministro de agua en Andalucía, y profesora colaboradora durante más de seis años en el Curso de Experto en Consumo de la Universidad de Granada. Es coautora del libro FACUA y el movimiento de los consumidores (2007).

El acceso, uso y disfrute de bienes y servicios básicos está cada vez más vinculado al uso de tecnologías de la información y comunicación, a la posibilidad de conectividad digital y a instrumentos y herramientas online de interacción no presencial, que alejan al consumidor del prestador de servicios (públicos o privados) y del comercializador de bienes e incluso de la propia administración cuando recae en ella la responsabilidad de su prestación o provisión.

La pandemia mundial por Covid-19 ha acelerado este proceso de digitalización de las relaciones económicas y de consumo. Esta situación -que tiene su vertiente y efectos positivos en cuanto supone dotar de mayor agilidad procesos de acceso a la información, contratación, facturación y desistimiento de determinados actos y negocios jurídicos- tiene un reverso perverso, pues acrecienta el desequilibrio de posiciones (consumidor-empresario) y aumenta la desigualdad y la exclusión de determinadas personas y colectivos.

Los procesos avanzados de robotización y digitalización de la economía y de las relaciones

de consumo están profundizando la denominada brecha digital y generando un impacto negativo directo en los derechos y garantías de los consumidores. Un impacto que es preciso tener en consideración en el diseño y abordaje de las estrategias y políticas públicas de transición digital, pero también en la configuración de la agenda social de nuestro país, en las medidas de lucha contra la exclusión social y la desigualdad y en la actualización y revisión de las regulaciones en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el concepto brecha digital se refiere a la desigualdad entre las personas que pueden tener acceso, conocimientos o habilidad sobre computadoras, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e internet y aquellos que no. No obstante, la propia OCDE define la tecnología como un proceso social. Es decir, un concepto aún más amplio que el simple acceso a los recursos tecnológicos.

En este sentido, la ONU considera que el concepto de brecha digital ha evolucionado en el curso de los años y se refiere a una cuestión social vinculada con la diferente cantidad de información de las personas según tengan o no acceso a la sociedad de la información y a las tecnologías de la información y las comunicaciones. También se refiere a un nivel socioeconómico y cultural dife-

renciado con respecto a la accesibilidad a las TIC e incluye los desequilibrios en materia de infraestructura de internet, información, conocimientos e igualdad de oportunidades en dependencia con la renta, el género u otros criterios.

Con independencia de los matices de concepto, y de la propia evolución de su definición, hay coincidencia en que la brecha digital provoca desigualdad y exclusión y, en el ámbito de la protección de los consumidores, amplifica el concepto de consumidor vulnerable más allá del ámbito económico.

Diversas son las causas y situaciones que determinan la vulnerabilidad de los consumidores. Dicha vulnerabilidad puede tener su origen en causas endógenas, propias de determinados grupos heterogéneos compuestos por personas consideradas de forma permanente como vulnerables por razón de edad, género u otras características, o puede tener origen en causas exógenas, esto es, cuando son causas externas las que posicionan al consumidor en una situación de vulnerabilidad, como puede suceder con falta de

La brecha digital amplifica el concepto de consumidor vulnerable más allá del ámbito económico



información y formación (bien sea general o específica de un sector del mercado), su situación social o económica o, problemas y dificultades diversas para el acceso y utilización de las nuevas tecnologías en una sociedad y una economía cada vez más tecnificada y digitalizada.

Como puede apreciarse, la vulnerabilidad puede tener origen en las necesidades, capacidades, interacciones con el mercado y en las circunstancias sociales y personales de los consumidores. Por tanto, resulta adecuado que la figura de consumidor vulnerable se aborde en el marco regulatorio general en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios (Trlgdcu) desde un planteamiento conceptual flexible, transversal e integrador que otorgue cabida a parámetros de vulnerabilidad medidos no solo sobre capacidad económica o renta disponible sino también sobre otros factores que garanticen la protección y atención especial que requieren los consumidores y el acceso a bienes y servicios básicos y esenciales.

Esto nos lleva a que una de las consecuencias de la brecha digital, la desigualdad y la exclusión, que sitúan a los colectivos y personas que la sufren en una situación de vulnerabilidad severa, debe ser tomada en consideración por los gobernantes porque, entre otros impactos, va a tener su reflejo en limitaciones y restricciones de acceso a servicios y bienes básicos para el desarrollo de una vida digna.

Estudios específicos sobre el tema, basados en las propias fuentes estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), nos hablan de brechas digitales de acceso, uso y habilidades. El Informe Brecha Digital Social y Defensa de los

Derechos Humanos¹, de la Plataforma de ONG de Acción Social, publicado en marzo 2021, identifica una brecha de acceso, una brecha de uso y una brecha de habilidades o competencias digitales y recoge las siguientes conclusiones:

Respecto de la brecha de acceso señala que, aunque se ha reducido en los últimos años, las diferencias entre los núcleos de mayor población (100.000 habitantes y capitales de provincia) y de menor población (menos de 10.000) aún son notables. La brecha digital de acceso se refleja de forma marcada en función de la edad, la educación y el nivel de ingresos: las personas con menor nivel de estudios, personas de 65 a 74 años -y en concreto mujeres de más de 74 años- y personas con menor nivel de ingresos son las más afectadas por esta brecha.

En relación a la brecha de uso, el informe indica que el uso de internet por personas en el rango de edad de más de 74 años es mucho más reducido que en otros rangos de edad. Así, en el año 2020 solo el 30,6% de esta población mayor de 74 años ha utilizado internet en alguna ocasión, y de esta población las mujeres en gran menor porcentaje.

En cuanto a la brecha de competencias, el estudio identifica a las personas con edades comprendidas entre los 65 y 74 años, las personas analfabetas o con primaria incompleta y aquellas

con un nivel de renta inferior a 900 euros mensuales como las de menor nivel de habilidades digitales.

En 2020, solo el 30,6% de la población mayor de 74 años ha utilizado internet en alguna ocasión

Si tenemos en cuenta que, según los últimos datos del INE de la población española, 9,1 millones de personas son mayores de 65 años, 9,6 millones viven en municipios de menos de 10.000 habitantes y algo más de 24 millones de la población total son mujeres, situándose la renta media de las mujeres en torno a los 940€/mes; la brecha digital en cualquiera de sus facetas (acceso, uso y competencias) afecta a millones de personas en nuestro país y tiene un componente transversal de género significativo, puesto que en España las mujeres cuya edad está comprendida entre los 65 y los 99 años constituyen el 57% frente a los hombres y disponen de una renta media más baja.

El 10º informe *Arope El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclu-*

1. https://plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1614239950_brecha-digital-y-defensa-de-los-derechos-humanos-analisis-cuantitativo.pdf



*sión social en España 2008-2019*₂, de la Red Europea contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés), editado en octubre de 2020, habla de un claro empeoramiento de las condiciones de vida de las personas más pobres y vulnerables, expresado principalmente en el aumento de las tasas de pobreza severa y de la brecha de pobreza, la tendencia al crecimiento de las diferencias basadas en el género y el incremento de la desigualdad territorial.

En este contexto, el 13,6% de los hogares pobres no puede permitirse tener conexión a internet para su uso personal y el 14,4% no puede

permitirse tener ordenador. Pero además se debe tener en consideración que, aun teniendo conexión y acceso, es preciso salvar los obstáculos que representan la brecha de uso, conocimiento y habilidades o competencias que se requieren para desenvolverse en la vida diaria y trabajar en una sociedad cada vez más digitalizada.

De esta forma, si bien el avance tecnológico representa ventajas para las relaciones de consumo, proporcionando un acceso más rápido y flexible a la información y a los bienes y servicios a través de múltiples canales, independientemente del momento o lugar de la prestación o comercialización de los mismos, dichas ventajas solo pueden hacerse extensivas a la población

2. https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf

si se desarrollan garantizando la igualdad y la equidad de su uso y adoptando medidas que eviten la vulnerabilidad y exclusión de una parte de la misma, la que hoy cuenta con importantes barreras de acceso y escasas habilidades y competencias tecnológicas para operar y moverse de forma adecuada en entornos digitalizados sin que se les ofrezcan medidas de apoyo suficientes ni alternativas.

Como ha subrayado el Consejo Económico y Social³: *"La cuestión del acceso a las tecnologías digitales va más allá y desborda la dimensión económica y tiene implicaciones fundamentales en términos de cohesión social, constituyendo, por consiguiente, un elemento central a la hora de garantizar un proceso de digitalización justo y equilibrado"*.

La integración de la digitalización en múltiples facetas de la vida de las personas y en las relaciones de consumo, y de uso y acceso a bienes y servicios básicos -como en los servicios financieros o en la contratación de suministros esenciales- están incrementado los niveles de desigualdad y son ya un riesgo para la cohesión social.

Hay sectores económicos, con una importante conexión y vinculación con la vida diaria de

las personas, donde los procesos de integración y desarrollo de la digitalización y robotización avanzan a grandes pasos y a un ritmo vertiginoso para muchos consumidores, ahondando en la brecha digital y provocando exclusión para determinados colectivos e importantes daños directos e indirectos en los consumidores. El sector bancario es uno de ellos y por ello merece un especial detenimiento y análisis.

Brecha digital y servicios financieros

En el sector bancario, el acaparamiento de poder y recursos en pocas manos de los últimos tiempos (fusiones bancarias) se está desarrollando en paralelo al proceso de digitalización y al endurecimiento de las condiciones contractuales y de acceso a los servicios financieros que se prestan a los consumidores, lo que está provocando que en los últimos años se hayan generado importantes barreras de acceso a los servicios y el ensanchamiento de la brecha digital para muchos colectivos.

La crisis financiera de 2008, la pandemia por Covid-19, las fusiones y el avance imparable de la digitalización están cambiando el modelo bancario español con efectos directos, entre otros aspectos, en el acceso a sus servicios por parte de los consumidores. En este cambio de modelo están confluyendo dos fenómenos. De una parte, el cierre de miles de oficinas y, de otro, el sis-

3. <http://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0121.pdf>

tema de atención a los usuarios y los servicios que prestan las entidades bancarias en aquellas oficinas, ahora denominadas stores, que permanecen abiertas, con un abandono progresivo de la atención física personalizada y su derivación hacia servicios, funcionalidades e instrumentos digitales de autogestión, combinados con sistemas de cita previa concedidas vía *online* o de forma telefónica.

Desde el año 2008 el número de sucursales bancarias no ha dejado de reducirse. El informe sobre *Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España*⁴, publicado por el Banco de España, señala que desde 2008 hasta finales de 2017, el número de oficinas de entidades de depósito ha disminuido en 17.873, representando un 39% de las existentes al inicio del periodo analizado.

Así, si en el año 2008 se contabilizaban un total de 45.662 oficinas, en el año 2017 existían 27.706, llegando a niveles similares a los registrados en 1981. A finales de 2017, 4.109 municipios carecían de oficina, afectando al 2,7% de la población española, lo que representaba que 1.249.407 habitantes no tenían ya acceso a servicios bancarios en su municipio de residencia. Los datos del informe se corresponden con finales de 2017, debiendo tener en consideración

que en estos casi cuatro años transcurridos, el proceso de concentración y cambio de modelo bancario ha seguido avanzando y el impacto en cifras de cierres de oficinas y población afectada es mucho mayor.

La reestructuración del negocio bancario conlleva no solo el cierre de oficinas, sino también cambios en la atención al cliente y en las prestaciones que se ofrecen

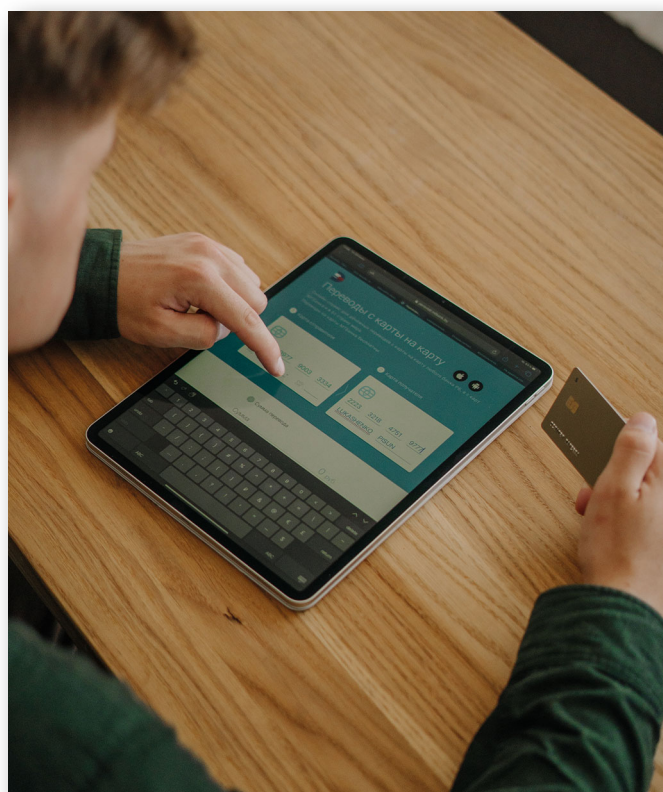
Pero, como se ha indicado anteriormente, el proceso de reestructuración y reformulación del negocio bancario conlleva no solo el cierre de oficinas sino, también, cambios en los servicios de atención al cliente y en las prestaciones que se ofrecen en las sucursales de los bancos, reconvertidas en vestíbulos de hotel de lujo y redecoradas para que el personal bancario deambule por toda la sala, tableta digital en mano. Desaparecieron las "cajas" y mostradores de atención y han sido sustituidas por estructuras y recursos de último diseño, ligeros y efímeros, pensados para vender cualquier cosa (seguros, coches, televisores, alarmas para el hogar, etc...) pero no para ofrecer al usuario asesoramiento y una atención personalizada en las operativas

4. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/18/MAYO/Articulo_Jimenez_Tejero.pdf

habituales (y tradicionales). Este nuevo enfoque en la atención y relación con los consumidores implica numerosas limitaciones para muchos de ellos en operaciones de disposición de efectivo, cobro de pensiones, pagos de recibos, gestiones vinculadas a préstamos y créditos hipotecarios y personales, etc.

Estas restricciones de acceso y de uso de los servicios afectan a todos los consumidores, en menor medida a los clientes digitalizados y gravemente a aquellos colectivos que sufren la brecha digital y que representan millones de personas en nuestro país: consumidores de edad avanzada (más de 65 años), con determinadas discapacidades, bajos niveles de formación, limitadas capacidades digitales, menores niveles de renta (especialmente mujeres), dificultad de acceso a internet, personas con residencia en núcleos rurales y poco poblados, etc. Las operaciones y procedimientos para llevar a cabo determinados trámites bancarios presentan serias, y a veces insalvables, dificultades para muchas personas y, en el caso de personas mayores, que no cuentan con el apoyo de familiares o conocidos, agravándose la situación al carecer de ayuda y orientación personal para usar las herramientas digitales.

La banca se digitaliza y, en paralelo, restringe la atención física y personal al consumidor y reduce oficinas, forzando a este a usar los canales



digitales y telefónicos para la realización de sus operaciones y gestiones con el banco, en un contexto de negocio y relaciones con el consumidor en el que cada vez exige de este mayor grado de vinculación. Consumidores rehenes de una banca que los discrimina en función de sus posibilidades y capacidades en el acceso y uso de las tecnologías.

El problema de la exclusión financiera en el sector bancario, ligada a estos procesos de digitalización y cierre de oficinas, viene siendo abordado por distintas instituciones y organismos como

el Banco de España, Defensores del Pueblo y organizaciones sociales diversas, entre ellas FACUA, pero desde perspectivas y objetivos distintos que desembocan en conclusiones no coincidentes. Así, resulta en el caso, llamativo y nada esperanzador, del organismo regulador frente a las otras organizaciones citadas.

El Banco de España, organismo desde el que se impulsa y promueve la propia reestructuración bancaria y apoya el cierre de oficinas para ganar en rentabilidad y reducción de costes, insiste en que no se producirá dicha exclusión y dice tener el compromiso de la banca para que los cambios no repercutan en la falta de servicio, tanto en determinadas

zonas de España como respecto de determinados colectivos. Y esto lo afirma mientras las quejas de los usuarios y los informes de otros organismos y organizaciones ciudadanas denuncian lo contrario. La directora general de supervisión del Banco de España, Mercedes Olano, incidió el pasado mes de marzo, aprovechando el acto de presentación de la memoria de supervisión de 2020 del Banco de España, en esta idea: *"las entidades financieras deberán seguir cerrando oficinas y reduciendo plantilla y así será durante los dos próximos ejercicios, teniendo el compromiso de la banca de buscar soluciones para evitar la exclusión financiera"*.

Las opciones que el Banco de España baraja para suplir este recorte en la atención personal de los consumidores son la figura del agente financiero, el incremento de uso de cajeros automáticos o los acuerdos con otros organismos o empresas (Correos, por ejemplo) para que los consumidores puedan acceder a efectivo y operar. De esta forma, el supervisor, si bien reconoce el problema, relativiza y quita importancia a que millones de consumidores resulten claramente afectados por los procesos de reestructuración bancaria y su posición, no intervencionista ni garantista en defensa de los usuarios, contrasta con las denuncias y alertas que desde organizaciones sociales e instituciones defensoras de los derechos de la ciudadanía se están elevando, tanto colectiva como individualmente.



El Ministerio de Consumo no debería quedar al margen de este grave problema que afecta a derechos básicos de los consumidores, tampoco el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. España debe abordar en su planificación estratégica de lucha contra los abusos de los mercados, la desigualdad y la exclusión y, en el marco de la Agenda 2030, las consecuencias de la brecha

digital como generadora de desigualdad, mayor vulnerabilidad y exclusión, impulsando medidas que ayuden a la consecución de sus objetivos y trasladando sus principios de forma transversal a toda la acción del gobierno, incluyendo organismos reguladores, de forma que resulte garantizado para toda la población el acceso a servicios básicos como los financieros.