
Resumen ejecutivo la optimización del uso de las TIC

Golpeada fuertemente por la crisis económica y financiera europea, así como por la crisis global, España se enfrenta a graves desafíos. Un crecimiento bajo, una tasa de desempleo por encima del 20%, un desequilibrio fiscal profundo y dificultades presupuestarias son cuestiones clave que debe confrontar el gobierno recién elegido. El nuevo ejecutivo ha insistido sin ambages en la necesidad de tomar las medidas necesarias para asumir el reto de recuperar el crecimiento de la economía y equilibrar el presupuesto del sector público.

El nuevo gobierno ha reiterado, en concreto, la importancia de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) modernas para respaldar una administración pública eficaz y efectiva en todos los niveles de gobierno, ya que así se podría fomentar una mayor competitividad del conjunto de la economía nacional. Las TIC son fundamentales para la competitividad y son impulsores clave del crecimiento económico y de la productividad. Asimismo, ocasionan un impacto social importante.

La mejora de la infraestructura de comunicación ha sido una política clave, en concreto la ampliación de la disponibilidad de la banda ancha a modo de incentivo real para las redes de nueva generación (RNG). Muchas personas consideran que esta infraestructura de comunicación de futuro es un fundamento esencial para el crecimiento económico y la productividad.

Se espera que las futuras reformas administrativas apoyen la eliminación de la ineficacia y las duplicaciones y respalden el propósito general de recortar, reestructurar y reducir los costes de funcionamiento del sector público.

La administración electrónica supone una parte importante de la respuesta ya que favorece una mayor eficiencia y eficacia de la administración pública y la prestación de servicios. Así pues, la utilización de las TIC facilita la reducción del gasto público al basarse en inversiones que ya existen e incrementar, de ese modo, la eficacia y la eficiencia. Es imperativo expandir el uso estratégico de la administración electrónica en el actual contexto económico si queremos multiplicar la innovación y la agilidad del sector público, simplificar la administración y mejorar la prestación de servicios y la productividad. Estas indicaciones se

manifestaron durante los debates de la última reunión del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, celebrada en otoño de 2011.

Este estudio no incluye un examen exhaustivo del Plan Avanza 2. A petición del Gobierno español, el análisis se centra en aspectos seleccionados del plan que se vinculan con dos de sus objetivos generales: la mejora de la infraestructura de comunicación y el logro de una administración sin papeles mediante el uso de las TIC por parte del gobierno. El nuevo Gobierno español está en proceso de elaboración de la Agenda Digital para España que se adaptará a la Agenda Digital para Europa. En el informe se examina el Plan Avanza 2, la estrategia española de la sociedad de la información. El estudio se apoya en datos existentes y en documentación de contexto así como en la información obtenida durante las entrevistas que se realizaron en julio de 2011 con las principales partes interesadas de la administración pública española.

A partir del análisis de las infraestructuras de comunicación y el uso gubernamental de las TIC, surgen los siguientes retos clave comunes:

- **Armonización de estrategias en todos los niveles de gobierno** a fin de garantizar la coherencia y aprovechar las sinergias. Por una parte, esto implica especificar cómo se deberían vincular los objetivos diseñados en el Plan con las iniciativas de funcionamiento para garantizar que se cumplen los objetivos generales. Por otra, significa que es preciso que los esfuerzos discurren en paralelo en todas las esferas de la administración: nacional, regional y local.
- **Garantía de que los recursos están bien priorizados** y de que se asignan solo a las inversiones más rentables y convenientes y, con ello, se gastan de forma eficaz. La inversión rentable puede garantizarse a través de una mejor gestión y regulación de los mercados y proveedores privados, así como centrándose sistemáticamente en cómo apoyar la gobernanza digital mediante el uso de datos mejorados y procesos de gestión e implementación profesionales de las TIC.
- **Aumento de la captación de usuarios**, cambiando así la atención de la oferta a la demanda de las TIC a fin de beneficiarse del rendimiento de inversiones anteriores. Los significativos logros de España en cuanto al desarrollo de la infraestructura de las TIC y de la prestación del servicio de la administración electrónica podrían aprovecharse aún más como una plataforma para cosechar beneficios financieros y cualitativos.

Mejora de la infraestructura de comunicación

El Plan subraya la ampliación de la disponibilidad de redes fijas y móviles por todo el país. La inversión pública en infraestructura de banda ancha y la obligación de prestar un servicio universal se han combinado con medidas políticas relativas al espectro y con otros instrumentos, como las nuevas disposiciones sobre infraestructura de cableado de edificios, diseñadas para eliminar barreras al despliegue de la red.

Es deseable un mayor nivel de coordinación entre las distintas medidas tomadas en el marco del plan a fin de maximizar el impacto. Uno de los principales puntos fuertes del Plan es la coherencia interna de sus políticas, así como la cohesión con los regímenes reglamentarios y de políticas y los actores institucionales.

La Agenda Digital para Europa: un Plan Nacional de Banda Ancha.

España amplió sus obligaciones de servicio universal a partir del 1 de enero de 2012 para incluir el acceso de banda ancha a una velocidad de 1 mbps. Esto supone que es uno de los pocos países que ha logrado el ambicioso objetivo de garantizar el acceso de banda ancha mediante las obligaciones de servicio universal. Por lo tanto, España ha cumplido el objetivo I de la Agenda Digital para Europa («banda ancha básica para todos»). La inclusión secuencial del servicio de banda ancha como una obligación de servicio universal se ha diseñado adecuadamente ya que los operadores tuvieron acceso a financiación pública para ampliar la cobertura antes de cumplir con sus obligaciones.

España ha apoyado públicamente los objetivos de la Agenda Digital para Europa. Sin embargo, no ha especificado aún cómo se cumplirán dichos objetivos, o al menos no lo ha hecho de manera pormenorizada. Las tecnologías inalámbricas desempeñarán, sin duda, un papel en el logro de los objetivos, cuando menos en las zonas rurales y remotas. Con todo, España debería ofrecer una interpretación más clara de dichos objetivos y explicar las implicaciones con respecto a la infraestructura de comunicaciones. También es probable que sean necesarias otras medidas impulsoras, sobre todo por lo que se refiere a infraestructura de redes de retorno. Por ejemplo, no queda claro qué va a hacer España para cumplir los objetivos II y III de la Agenda Digital.

Por consiguiente, España debería realizar una evaluación completa y establecer objetivos claros, además de redactar un plan de trabajo y definir un conjunto de instrumentos disponibles para garantizar que cumple con el segundo y tercer objetivo de la Agenda Digital. Una posibilidad sería elaborar un Plan Nacional de Banda Ancha, que debería especificar: a) la calidad concreta de los requisitos del servicio de acuerdo con los objetivos;

b) qué tecnologías podrían cumplir los requisitos de acceso, retorno y servicio troncal; c) si solo los operadores del mercado tendrán que cumplir los objetivos o si será necesaria, o estará disponible, la financiación pública. Cualquier financiación pública de la red de banda ancha a fin de cumplir con los objetivos debería estar claramente justificada por un sólido análisis coste-beneficio.

España debería aprovechar al máximo las ventajas derivadas de los instrumentos financieros presentados recientemente por la Comisión Europea en el marco del mecanismo de financiación propuesto «Conectar Europa». Asimismo, el uso actual de los instrumentos financieros para el despliegue de la infraestructura de banda ancha, conforme al Plan está pensado para proporcionar un aprovechamiento razonable de los recursos comprometidos y algunos de sus elementos son comunes al mecanismo “Conectar Europa” propuesto. Se considera que estos instrumentos minimizan las distorsiones del mercado resultantes de la intervención pública.

Financiación de la banda ancha y dinámica del mercado. La coordinación de las medidas relacionadas con la oferta para mejorar la infraestructura de comunicación ha sido relativamente satisfactoria. Las aportaciones del lado de la oferta que se tenían que coordinar procedieron de organismos como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España (CMT), la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la Comisión Europea. Sin embargo, podría mejorarse la coordinación de las políticas relacionadas con la demanda. Un posible ámbito de mejora sería la armonización geográfica de la financiación para la infraestructura de banda ancha y de las medidas relacionadas con la demanda, tales como la alfabetización electrónica y el uso de las TIC por parte del gobierno. España debería realizar una evaluación exhaustiva de los costes y beneficios sociales y económicos obtenidos a través de redes de banda ancha financiadas públicamente. Por ejemplo, las empresas que se han creado o las aplicaciones de aprendizaje y los servicios de asistencia sanitaria que se han proporcionado o facilitado.

Marco regulador y dinámica del mercado. Un mercado de banda ancho competitivo y unos precios asequibles son fundamentales para garantizar la aceptación de la banda ancha. España va con retraso en ambos aspectos con respecto a otros países europeos y de la OCDE, si bien la situación está mejorando. Los recientes avances en cuestión de competencia también se han basado en parte en descuentos de precios por debajo del mercado, que no se considera beneficioso para los consumidores debido a la falta de transparencia de los precios.

Por lo tanto, el regulador de España debería continuar fomentando la competencia basada en los precios para el mercado de la banda ancha. También debería hacer que la dinámica de la competencia fuese más transparente para los consumidores en cuestiones de descuentos de precios por debajo del mercado. Asimismo, España debería transponer el nuevo marco regulatorio europeo en su Derecho interno y el regulador también debería llevar a cabo otra ronda de estudios del mercado de las comunicaciones. Ambas iniciativas deberían realizarse tan pronto como sea posible ya que servirán para conferir seguridad jurídica a todas las partes interesadas.

Reformas del espectro. España acometió sustanciales reformas del espectro durante varios años hasta 2011. Las medidas fueron ambiciosas y con miras de futuro y estaban orientadas a liberar la banda del dividendo digital para 2015. Hasta la fecha, el resultado global se ha diseñado bien y ha sido equilibrado en términos de explotación del espectro en su conjunto por parte de todos los operadores, los ingresos públicos y la estructura del mercado. Habría sido deseable contar con una mayor participación de actores más pequeño. De hecho, las autoridades facilitaron dicha implicación pero sin lograrla en los términos deseados. Las obligaciones de cobertura se introdujeron durante los procedimientos de licitación y ayudarán a llevar la conectividad a las zonas rurales. Sin embargo, aún queda mucho por hacer con respecto a la liberación del dividendo digital para 2015.

Eliminación de barreras al despliegue de la infraestructura. El nuevo plan de cableado de los edificios para nuevas construcciones se considera excelente y servirá para eliminar barreras al despliegue de la infraestructura en los edificios de viviendas. Con todo, se espera que los efectos sean visibles solo a largo plazo dada la baja actividad del sector de la construcción en España. Otras medidas podrían aumentar su eficacia, entre las que se incluyen la ampliación o intensificación de medidas existentes o futuras de deducciones fiscales para los edificios preparados para la fibra óptica, y el refuerzo de los programas de etiquetado de los edificios. España también debería considerar la incorporación de requisitos de cableado en edificios en la inspección general de edificios que tiene lugar cada 15 años.

Se han puesto en marcha otras medidas positivas para la eliminación de barreras al despliegue de la infraestructura. Entre ellas se incluyen: la obligación simétrica de los operadores de permitir el acceso a las infraestructuras de fibra óptica en los edificios a precios razonables y con condiciones transparentes, y las obligaciones previstas para que haya conductos, torres, mástiles y espacio disponibles para el despliegue de la infraestructura de fibra óptica y comunicación móvil en infraestructuras ferroviarias y carreteras recién construidas.

El valor de la administración electrónica como punto central: consolidación e incremento del número de usuarios

Tanto las reformas de políticas como administrativas pueden ser respaldadas e impulsadas por un buen uso de las TIC en todos los niveles de gobierno. La utilización gubernamental de las TIC y la administración electrónica son impulsores clave de procesos de modernización fructíferos. Los siguientes párrafos presentan observaciones y sugerencias para mejorar los resultados de las iniciativas en el ámbito de la administración electrónica en España.

Fortalecimiento de la gobernanza digital para armonizar los objetivos estratégicos en todos los niveles de gobierno. La administración electrónica presenta un sólido potencial para abordar los retos a los que se enfrenta actualmente la economía y la sociedad españolas. En los últimos años, España se ha centrado en implementar la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Parece que, en gran medida, ha logrado su objetivo. A partir de ahí, podría reflexionar y afrontar los retos económicos a los que se enfrenta de forma más contundente en sus actuales orientaciones sobre administración electrónica. El uso de las TIC puede armonizarse a fin de apoyar e incrementar el impacto de la simplificación y modernización del sector público en el ámbito de la justicia, por ejemplo, tal y como ha declarado el nuevo presidente del Gobierno. Las políticas gubernamentales podrían y deberían sustentarse en el uso de las TIC para mejorar e incrementar la repercusión de las políticas, siempre que resulte pertinente. Sin embargo, la ejecución de políticas nacionales y el uso de las TIC siguen variando considerablemente entre las Comunidades Autónomas y las autoridades locales. Para ampliar sus esfuerzos, se anima a España a considerar lo siguiente:

- **Armonización de las políticas de administración electrónica con los objetivos de la reforma del sector público**, especialmente a fin de acometer los objetivos y retos fiscales y presupuestarios y utilizar las TIC para que aumente la confianza en el gobierno.
- **Fortalecimiento del marco de la gobernanza y desarrollo de una estrategia específica de administración electrónica** más allá del Plan a fin de sustentar la definición de objetivos compartidos y la coordinación entre todos los niveles de gobierno.
- **Justificación exhaustiva de la nueva estrategia de administración electrónica** mediante la comparación internacional con otros países homólogos para obtener consejos sobre buenas prácticas; por ejemplo, cómo utilizar las TIC para mejorar el clima empresarial.

Simplificación de la prestación de servicios y establecimiento de prioridades con respecto a los canales de servicios. España ha logrado un avance significativo en su dotación en línea de servicios públicos y se encuentra ahora a la vanguardia de los países de la OCDE en este sentido. El hecho de haber presentado un conjunto de derechos de los ciudadanos que deben cumplir los organismos de la administración pública parece haber provocado un gran efecto movilizador. Sin embargo, la estrategia de la prestación de servicios a través de varios canales, que permite al ciudadano escoger sus canales de acceso y comunicación preferidos, no parece proporcionar incentivos lo suficientemente claros como para apoyar la definición de la rentabilidad a fin de establecer prioridades entre los distintos canales de prestación de servicios. Al mismo tiempo, una administración pública digitalizada no supone, por sí sola, que los servicios públicos sean más sencillos ni que generen más confianza. Es decir, una mayor comprensión y una participación más amplia en el uso de los servicios públicos (por parte de empresas y ciudadanos, así como de los actores interesados en todos los niveles de gobierno) podrían ser instrumentales en este sentido para garantizar una interacción personalizada y adaptada al contexto. Para seguir mejorando la prestación de servicios, se anima a España a considerar lo siguiente:

- **Datos mejorados para justificar las priorización de los canales.** Promoción del uso de indicadores y datos sobre canales de prestación de servicios para apoyar el establecimiento de prioridades. Por ejemplo, los datos incluyen información relativa a las estructuras de costes, preferencias de los usuarios y demanda de servicios.
- **Una mayor priorización de los canales en línea.** Refuerzo de la utilización de los canales de prestación de servicios más eficaces, por ejemplo, mediante el incremento del uso obligatorio o la provisión de incentivos para ciertos grupos de usuarios.
- **Simplificación y concentración en el valor del usuario.** Puesta a prueba fundamentalmente de la cultura tradicional que impera en los procesos administrativos, reguladores y de trabajo e implicación de los ciudadanos y de las empresas.

Aprovechamiento del valor de las TIC garantizando, para ello, un mayor uso de la administración electrónica. España parece ser consciente del desafío clave que supone que para aprovechar al máximo la prestación de servicios en línea es importante aumentar el número de usuarios que utilizan los servicios de la administración electrónica. Las buenas prácticas, como las aplicadas por la Agencia Tributaria española, podrían servir de inspiración a este respecto. El modelo de implementación que aplica

actualmente el Ministerio de Justicia en el programa de modernización en curso también parece estar aprovechando la transparencia como una herramienta de referencia y de aplicación en los niveles locales de gobierno, sobre todo en las Comunidades Autónomas. También se podrían estudiar otros modelos para aumentar la participación y la confianza de los ciudadanos. En este sentido, se anima a España a considerar lo siguiente:

- **Adopción de medidas comunes de captación de usuarios para justificar las políticas.** Una podría ser el uso de modelos y datos en común para evaluar la prestación y la utilización de servicios y apoyar las labores de captación de usuarios.
- **Marketing para aumentar la conciencia,** que implica fortalecer y orientar el marketing y la publicidad a los servicios de la administración electrónica para alcanzar la mayor repercusión posible; por ejemplo, aprovechar las redes sociales existentes.
- **Explotación y mejora de las competencias en materia de TIC, capacitación y estrategias de formación.** Una de las medidas podría ser aprovechar las políticas existentes en el ámbito cultural, educativo y social destinadas tanto a los ciudadanos como a las empresas.

Consolidación de las TIC gubernamentales y adopción de una perspectiva pública común. España no se puede permitir la duplicación de infraestructuras, la prestación de servicios, las sinergias no aprovechadas o el actual aprovechamiento deficiente de los datos. Tampoco se puede permitir la inversión en proyectos de TIC de valor reducido o aquellos de los que no se obtengan beneficios. Son necesarios instrumentos de gestión claros que identifiquen el valor añadido en el uso de las TIC. Considerar la administración pública desde una perspectiva común que abarque al conjunto del gobierno hace posible la prestación de servicios carente de problemas en todos los niveles competenciales, los servicios compartidos y las economías de escala. España ha esbozado una estructura común de servicios gubernamentales y parece ofrecer la mayoría de los servicios compartidos esenciales. Al igual que en la mayoría de los países miembros de la OCDE, supone un reto garantizar la utilización plena y coordinada de estos servicios compartidos en todos los niveles de gobierno, especialmente a la vista de las diferencias en cuanto a la madurez de las TIC tanto a escala de desarrollo como de implantación. Para abordar estos desafíos, se anima a España a considerar lo siguiente:

- **Estandarización de infraestructuras y componentes** comunes a fin de seguir clarificando los servicios prestados por el gobierno y la

arquitectura de datos, y de definir las responsabilidades en todos los niveles de gobierno.

- **Uso de ejemplos empresariales para centrarse en la obtención de beneficios**, es decir, centrarse en las ventajas financieras de la administración electrónica y utilizar ejemplos del ámbito empresarial para determinar los costes y los beneficios de los proyectos clave.
- **Consolidación y búsqueda de economías de escala**, ya que la consolidación de los servicios prestados por la infraestructura de las TIC puede garantizar la coherencia generalizada y la consecución de economías de escala en potencia.