
Infraestructuras de comunicación: Evaluaciones clave y propuestas de acción

En este capítulo se han abordado principalmente las políticas relativas a la oferta que España está aplicando para impulsar la conectividad de red, en particular, el acceso a los servicios de banda ancha fija y móvil. Sin embargo, también se mencionan algunos elementos aconsejables de armonización con las políticas relativas a la demanda.

El contexto del mercado y el marco regulador de España, influidos poderosamente por políticas que afectan al conjunto de Europa, desempeñan un papel clave en la configuración del mercado de las telecomunicaciones. También son cruciales para determinar los instrumentos que tienen a su disposición las autoridades españolas para adoptar medidas relacionadas con aspectos específicos. El marco regulador europeo restringe indudablemente las políticas y prácticas nacionales en esferas como el régimen de las ayudas públicas, los procedimientos para definir y analizar los mercados de las comunicaciones y, más en concreto, los recursos para poner coto a una posición dominante en el mercado. Sin embargo, las autoridades españolas (en este caso, el regulador) disfrutan de un grado significativo de autonomía y también desempeñan un papel fundamental.

Además del contexto europeo general, las deficientes condiciones económicas y la actual consolidación fiscal coartan actualmente la habilidad de las autoridades españolas para poner en marcha programas públicos de más largo alcance diseñados a fin de incrementar la disponibilidad y la utilización de la red. La anterior estrategia de la sociedad de la información fue una de las más ambiciosas acometidas en los países de la OCDE entre 2005 y 2009, y hace que parezcan escasos los recursos asignados al presente Plan. Tal y como admitió la OCDE en su primer examen (OCDE, 2010c), el Plan estableció hitos muy importantes: una cobertura ampliada de la banda ancha en zonas rurales y remotas, un cambio exitoso a la televisión digital terrestre (TDT), un avance significativo en alfabetización electrónica y la disponibilidad de servicios gubernamentales en línea.

Si bien no tiene el mismo alcance que su predecesor, el Plan dispone de un presupuesto nada desdeñable que, con una gestión eficaz y unos claros objetivos de políticas, seguirá mejorando, sin duda, el rendimiento de

España en la economía digital. Las medidas tomadas conforme al Plan han logrado que la sociedad de la información en España siga avanzando. Este informe destaca los logros y ofrece una visión general de los retos pendientes y de los ámbitos de actuación que las autoridades españolas deberían considerar con respecto a la aplicación de medidas tanto en la actualidad como en las siguientes etapas de la estrategia de la sociedad de la información de España.

Coherencia de las políticas del Plan

Evaluación

El Plan establece unos objetivos de despliegue de infraestructura que se traducen en una serie de instrumentos políticos. El resultado es una perspectiva coordinada en torno a ciertos ámbitos. Por ejemplo, el objetivo de una conectividad universal de banda ancha básica a una velocidad de 1 mbps se ha cumplido a través de instrumentos financieros que no solo se orientan a las redes de acceso sino que pretenden poner en marcha la conectividad de red de retorno necesaria. Las medidas políticas sobre el espectro van de consuno con estos objetivos de conectividad, al igual que la obligación de prestar un servicio universal, vigente desde el 1 de enero de 2012 y que ahora incorpora la conectividad universal de banda ancha básica a 1 mbps.

El plan guarda la cohesión interna y se articula con marcos de políticas y reguladores más amplios, tanto nacionales como europeos. Las medidas para eliminar las barreras al despliegue de infraestructuras de comunicación, como el cableado de edificios, están bien diseñadas y contribuyen a la creación de un completo enfoque de políticas con respecto al despliegue de la red en España.

Conclusión clave

Uno de los aspectos importantes del Plan es su propia cohesión de políticas y su clara articulación con los marcos de políticas, regímenes reguladores y actores institucionales.

Desarrollo de la red

Evaluación

El planteamiento de España ha sido ambicioso. **Es uno de los pocos países que ha consagrado la disponibilidad universal de la banda ancha básica** en la legislación al definir la conectividad de banda ancha a 1 mbps

como una obligación de servicio universal (OSU). Desde el 1 de enero de 2012, el operador designado para la dotación del servicio universal, Telefónica, debe cumplir con la obligación de proporcionar un acceso funcional a internet a una velocidad de descarga de 1 mbps. La conexión puede proporcionarse a través de tecnologías con cable o inalámbricas que admitan una carga de datos de 5 GB y a un precio estipulado.

La inclusión de la conectividad de banda ancha básica en la obligación de servicio universal es el último paso de la **secuencia racional de políticas**. Los operadores tuvieron acceso a financiación pública para que pudiesen ampliar la cobertura antes de exigirles el cumplimiento de la obligación de servicio universal de banda ancha, que, junto con las medidas de gestión del espectro, han reducido sustancialmente el coste de la prestación del servicio universal a partir de 2012.

Conclusión clave

La garantía del acceso universal a la banda ancha básica en España se encuadra entre las más ambiciosas de la OCDE. Cumple desde enero de 2012 con el objetivo definido en la Agenda Digital para Europa de dotarse de una banda ancha básica para todos en 2013. Asimismo, ha contado con un buen diseño de la secuencia de políticas para incorporar un servicio de banda ancha en su obligación de servicio universal.

Evaluación

Los **otros dos objetivos de la Agenda Digital** son más ambiciosos y tienen un horizonte temporal más amplio durante el cual podría evolucionar la tecnología y también se podrían producir cambios en la estructura del mercado que facilitasen el cumplimiento de los objetivos. La Agenda Digital no ofrece una especificación detallada de los objetivos ni tampoco aclara cómo se deben cumplir.

Con respecto al **objetivo de los 30 mbps**, las medidas políticas referentes al espectro de España parecen estar bien coordinadas. Su objetivo es garantizar la mayor cobertura posible a través de tecnologías 3G y LTE, que le acercan a los objetivos de la Agenda Digital. Sin embargo, la posibilidad de que la LTE sea capaz de garantizar el objetivo de los 30 mbps en todos los casos depende de la velocidad de referencia que se utilice (real, simétrica, publicitada o teórica). Asimismo, podrían ser necesarios despliegues significativos de la red de retorno sea cual sea la velocidad de referencia.

El **objetivo de que el 50% de los hogares tengan una velocidad a 100 mbps** es aún más ambicioso puesto que no parece probable que se vaya

a cumplir únicamente con las tecnologías inalámbricas y será necesario un despliegue extensivo de fibra óptica. Además, la presencia en los «hogares» requiere una disponibilidad mucho mayor: en el rango de 80-90%.

En estos momentos, el **operador dominante, Telefónica, ha desplegado fibra óptica solo de forma limitada**, aunque podría tener la capacidad de un despliegue masivo en un período de tiempo muy reducido, al menos en zonas densamente pobladas. De momento, solo las redes de cable podrían admitir velocidades de alrededor de 100 mbps y garantizar en la actualidad una cobertura por población/hogar en torno a solo el 60%. Este valor es mucho más bajo de lo necesario para alcanzar un objetivo de presencia en hogares del 50% para 2020: una cobertura de la población del 60% representa una presencia en los hogares significativamente inferior al 50% ya que no todos los hogares cuentan con banda ancha. Y, puesto que los operadores de cable han declarado que no están interesados en ampliar sus redes más allá de la actual cobertura del 60% por población/hogar, la posibilidad de que se cumpla el objetivo del 50% a 100 mbps depende de los incentivos que se concedan al operador dominante —o a otros participantes en la DSL, aunque es menos probable— para ampliar su red de fibra óptica y así llegar al 80-90% de la población.

Las **tecnologías inalámbricas** no deberían descartarse de los esfuerzos para cumplir el objetivo de los 100 mbps. Al menos en las zonas rurales y remotas, una LTE evolucionada y otras tecnologías relacionadas, que se desplegarán hasta 2020, bien podrían satisfacer las necesidades

Conclusiones clave

España no ha especificado aún pormenorizadamente cómo tiene previsto cumplir los objetivos de conectividad de banda ancha de la Agenda Digital para Europa. La capacidad de las soluciones inalámbricas para cumplir los criterios dependerá de cómo se definan los criterios. Sin embargo, sea cual sea la definición, sobre todo por lo que se refiere a la infraestructura de redes de retorno, es probable que sean necesarias otras medidas impulsoras.

No queda claro qué va a hacer España para cumplir el segundo y el tercer objetivo de la Agenda Digital. Que lo consiga o no depende de: a) los incentivos que se concedan al operador dominante para acometer un despliegue a gran escala de las redes de fibra óptica; b) la ampliación de la presencia del cable a una cobertura mucho más amplia que el actual 60% de la población; c) la evolución de las tecnologías inalámbricas, y d) la viabilidad de una financiación pública a gran escala de las redes de banda ancha en caso de que las fuerzas del mercado no cumplan los objetivos.

Recomendación

España debe formular un Plan Nacional de Banda Ancha que especifique cómo, cuándo y en función de qué premisas cumplirá los objetivos de la Agenda Digital o de conectividad nacional. Un plan de este tipo debería establecer, por ejemplo: a) la calidad concreta de los requisitos del servicio de acuerdo con los objetivos; b) las tecnologías que son capaces de cumplir los requisitos, que incluyen las necesidades de conectividad de acceso, retorno y servicio troncal; c) si está previsto que los operadores privados se valgan por sí mismos para alcanzar los objetivos o si se podría conseguir financiación pública.

Garantía de la seguridad jurídica e incentivos a la inversión en el ámbito de las redes de acceso de próxima generación

Evaluación

Como se ha dicho anteriormente, garantizar un **marco de trabajo estable para la inversión y la seguridad jurídica** se parece a encajar un puzzle. Las piezas son impulsores que acabarán por traducirse en incentivos adecuados para que los participantes inviertan en redes de acceso de próxima generación. Entre los numerosos impulsores y factores que deberían interactuar para conseguir un resultado fructífero, cabe distinguir los siguientes: medidas orientadas hacia la demanda, como servicios de administración electrónica ampliamente disponibles; facilitadores que garanticen una sensación de seguridad y confianza en las redes (p. ej. la iniciativa sobre los carnés de identidad electrónicos); y otros instrumentos que reduzcan las barreras al despliegue, como el uso compartido de la infraestructura y el acceso a conductos y canalizaciones.

Por último, **siempre debería existir una regulación que favorezca la competencia**, ya que las ventajas que aporta la competencia son cruciales para garantizar la eficiencia del mercado a largo plazo. Asimismo, la mayoría de las políticas orientadas hacia la oferta relativas a las redes de acceso de próxima generación vienen determinadas, en cierta medida, por la política europea, bien mediante legislación, bien a través de disposiciones relacionadas, como la Recomendación sobre las redes de acceso de nueva generación.

Dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas europeas, España ha conseguido forjar un **acuerdo institucional** que dota a los participantes en el sector de las comunicaciones de suficiente seguridad jurídica. Se ha producido una coordinación satisfactoria entre los distintos organismos públicos (SETSI, CMT, CNC) y el marco actual ofrece un grado aceptable de seguridad normativa. La SETSI formula las políticas, la CMT

aplica una regulación previa y la CNC fomenta la competencia y se encarga de la fiscalización antimonopolio y del control de las fusiones junto con la Comisión Europea.

Conclusión clave

Desde el punto de vista de las medidas orientadas hacia la oferta, el marco de trabajo actual proporciona un grado suficiente de coordinación y de seguridad jurídica.

Evaluación

Se ha producido un **retraso significativo en la enmienda del marco regulador actual**. España debería haber transpuesto las nuevas directivas sobre comunicaciones electrónicas en su Derecho nacional antes de mayo de 2011, y la aprobación en el Parlamento de la Ley General de Telecomunicaciones se frenó debido a las elecciones generales de noviembre de 2011.

De igual forma, **el regulador no ha realizado aún la revisión del mercado obligatoria que tiene lugar cada dos años** (cada tres años según el nuevo marco regulador). Algunos mercados, como el antiguo Mercado 15 (originación de llamadas en las redes de telefonía móvil) no se han revisado desde 2006. Puesto que la SETSI realizó sus revisiones del mercado más recientes en 2008 y 2009, ya se ha superado el período de los dos años.

Recomendación

España debería esforzarse por transponer el nuevo marco regulador europeo para las comunicaciones electrónicas tan pronto como sea posible. Al mismo tiempo, el regulador debería llevar a cabo una nueva ronda de revisiones del mercado a fin de: a) cumplir con el marco regulador europeo; b) tomar en debida consideración los últimos avances en los mercados de las comunicaciones electrónicas; c) adoptar las medidas necesarias para fomentar la competencia; y d) incrementar la seguridad jurídica de los participantes en el sector y de otros interesados.

Evaluación

A pesar de que la disponibilidad de fondos tiende a la baja y del uso limitado de préstamos disponibles en el marco del Plan, se considera que los instrumentos financieros, tales como los **créditos blandos**, son eficaces en lo que respecta a la oferta (Parcu et al., 2011). Aunque el debate sigue

abierto, es probable que haya fondos europeos significativos en los próximos años en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» y de instrumentos financieros relacionados. España debería poder beneficiarse de dichas posibilidades en un futuro próximo a fin de cumplir los objetivos de la Agenda Digital para Europa.

Conclusión clave

La utilización de instrumentos financieros en el marco del Plan para la financiación de la infraestructura de banda ancha se ajusta a la propuesta de financiación de la Comisión Europea. Asimismo, se considera que estos instrumentos minimizan las distorsiones del mercado resultantes de la intervención pública y optimizan la movilización de recursos.

Recomendación

España debería aprovechar al máximo los beneficios derivados de utilizar fondos europeos (de acuerdo con el futuro Mecanismo «Conectar Europa») a fin de intensificar la inversión privada en las redes de infraestructura de banda ancha, toda vez que los ambiciosos objetivos marcados por la Agenda Digital pueden beneficiarse de financiación pública adicional.

Coordinación de las medidas relativas a la oferta y a la demanda

Evaluación

Si bien la coordinación interinstitucional funciona adecuadamente solo en el caso de las medidas orientadas a la oferta (entre la SETSI, la CMT y la CNC), el presente informe ha identificado **deficiencias en la interacción entre las políticas relacionadas con la oferta y las relativas a la demanda**. Esta percepción repite lo ya apuntado por la OCDE en su primera revisión de la Estrategia de la sociedad de la información (OCDE, 2010c), en la que se observaba que la mejora de la coordinación horizontal y vertical era uno de los retos pendientes. Así, parece no haber coincidencia entre las áreas geográficas a las que se han asignado fondos para el despliegue de la infraestructura de banda ancha y las asignaciones geográficas para las medidas orientadas a la demanda, como la administración electrónica y la alfabetización electrónica.

Recomendación

Debería hacerse todo lo posible en aras de una más estrecha coordinación entre las medidas orientadas hacia la oferta y hacia la demanda. Un posible ámbito de mejora es la armonización geográfica de la financiación de la infraestructura de banda ancha, así como de las medidas relacionadas con la demanda, como los programas de alfabetización electrónica y de administración electrónica.

Evaluación

Se puede alcanzar una mayor coordinación de distintas maneras. Algunas de ellas ya se destacaron en la primera revisión de la OCDE (OCDE, 2010c). **Se podría fortalecer la gobernanza multinivel intensificando el papel del CATSI**, el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información de España. Los gobiernos regionales y locales están representados en este órgano asesor pero se podría mejorar su función. El CATSI podría coordinar la armonización entre las medidas de despliegue de infraestructura y las políticas orientadas hacia la demanda a través de un plan de cooperación más eficaz entre los distintos niveles de gobierno. Dicha coordinación mejorada sería precisa no solo en los distintos niveles de gobierno sino también dentro del propio gobierno central en esferas como la alfabetización electrónica y los servicios de la administración electrónica.

Recomendación

Debería haber una mayor coordinación en los gobiernos locales y regionales, así como en el gobierno central.

Seguimiento de las ventajas de los programas de financiación de banda ancha

Evaluación

Cualquier programa de financiación de banda ancha debería incorporar un mecanismo para realizar un **sólido análisis coste-beneficio**. Si bien los costes del Programa Avanza Nuevas Infraestructuras pueden cuantificarse fácilmente, sin duda es más difícil explicar los beneficios sociales y económicos asociados con los despliegues de infraestructura de la red que se han financiado.

Tal y como se establece en las condiciones de las licitaciones, el plan recopila información sobre las características técnicas de las redes que se han desplegado con fondos públicos y sobre las tarifas de suscripción una vez instaladas las redes. Los datos ya se están recopilando y procesando internamente. Sin embargo, buscar pruebas del uso real de las redes, la armonización con las políticas orientadas hacia la demanda y los beneficios económicos y sociales que hacen posible estas redes son cuestiones mucho más complicadas. Por ejemplo, un aspecto que se podría considerar es el tipo de aplicaciones o servicios que utilizan los consumidores y las empresas; p. ej. los servicios de administración electrónica, teletrabajo, sanidad electrónica, aprendizaje en línea, o solo para fines informativos. Incluso aunque sea difícil cuantificar algunos de ellos en términos económicos o sociales, es fundamental que la SETSI tenga una idea clara del uso real de las redes subvencionadas.

Recomendación

España debería realizar una evaluación exhaustiva de los beneficios sociales y económicos obtenidos a través de las redes de banda ancha financiadas públicamente. Por ejemplo, las empresas que se han creado, los nuevos modelos de negocio, las nuevas posibilidades de aprendizaje y los servicios de sanidad electrónica. También debería llevar a cabo un sólido análisis coste-beneficio.

Precios asequibles y penetración en el mercado de la banda ancha

Evaluación

Disponer de un mercado competitivo de banda ancha a precios asequibles para los consumidores y las empresas no se incluye en el ámbito de la anterior estrategia de la sociedad de la información ni entre las responsabilidades de la SETSI. Sin embargo, estos objetivos son tan cruciales como otras medidas para garantizar que los ciudadanos y las empresas se aprovechan de los beneficios de la sociedad de la información. En este sentido, la **penetración de la banda ancha en España está por detrás del promedio de la UE y de la OCDE** y, según las pruebas disponibles, los niveles de precios son relativamente altos.

La cuota de mercado de la banda ancha del operador dominante, que permaneció estable durante muchos años, ha ido descendiendo desde 2009. Esta tendencia podría deberse a una aplicación más eficaz de las soluciones de acceso desglosado al bucle local, a la posición competitiva más fuerte de los nuevos operadores de DSL, o a una mayor sensibilidad en cuanto a los precios al consumo habida cuenta de las difíciles condiciones económicas

actuales. Con todo, la opacidad de precios del mercado sigue siendo preocupante. Se ha informado de que se producen considerables descuentos de precios por debajo del mercado, cuyo objetivo son usuarios específicos —sobre todo aquellos que amenazan con finalizar sus contratos— y que los descuentos suelen seguir vigentes incluso después de su duración original. Si bien se podría aducir que son prácticas comerciales legítimas, lo cierto es que para los consumidores es más difícil comparar precios y, al mismo tiempo, la percepción de que los precios son altos, sea o no cierta, desanima a nuevos suscriptores potenciales.

Conclusión clave

Un mercado competitivo de banda ancha y precios asequibles son cruciales para garantizar la captación de usuarios. España va por detrás de la OCDE y de otros países europeos en ambos aspectos, si bien la situación está mejorando.

Recomendación

El regulador español debería continuar fomentando la competencia basada en los precios para el mercado de banda ancha. También debería hacer que las dinámicas de competencia sean más transparentes para los consumidores, así como **abordar los descuentos de precios por debajo del mercado**.

Política relativas al espectro

Evaluación

España empezó la conmutación digital desde una posición particularmente difícil debido a su tradicional uso intensivo de la tecnología de transmisión terrestre.

Las nuevas **licencias de explotación del espectro se asignaron durante un procedimiento de concesión bien diseñado y ejecutado** que establece umbrales del espectro adecuados. La definición de umbrales se diseñó para facilitar la entrada de nuevos operadores del espectro (como Jazztel o los operadores de cable), así como para animar a Yoigo, el cuarto operador de red móvil, a incrementar sus licencias de explotación. Habida cuenta de los desarrollos tecnológicos y comerciales, las asignaciones de espectro históricas podrían tener que recalibrarse para facilitar el desarrollo de servicios y la competencia tanto en el momento actual como a medio plazo.

La **utilización de umbrales y, en caso apropiado, la recalificación voluntaria del espectro parece haber hallado el equilibrio correcto en**

España. En general, las asignaciones del espectro cumplen con el requisito de neutralidad del servicio y de la tecnología y permiten el despliegue de tecnología LTE en las bandas de 800 MHz y 2,6 GHz. También se han introducido obligaciones de cobertura para ofrecer al 98% de la población una conectividad a 30 mbps antes de 2020 (mediante la tecnología que sea más eficiente en ese momento).

No se esperaban algunos de los resultados de la subasta; por ejemplo, **no se asignó una parte del espectro en la primera ronda** después de que Yoigo decidiese no participar. La segunda subasta también podría haber postergado la percepción de las condiciones del mercado, o mejorado la situación económica. Sin embargo, el resultado final afrontó todos los factores conocidos, satisfizo la necesidad de obtener ingresos públicos adicionales en una situación económica delicada e impulsó la reforma de las asignaciones del espectro. Asimismo, en un corto período de tiempo, estableció una serie estable de políticas del espectro que estará vigente hasta 2030.

Conclusión clave

España ha conseguido un resultado equilibrado en relación con la política relativa al espectro, las licencias de explotación de todos los operadores, los ingresos públicos y la estructura del mercado. Habría sido deseable contar con una mayor participación de actores más pequeños e incluso se facilitó pero, en último término, no se consiguió. También se han introducido obligaciones de cobertura, que ayudarán a que se proporcione conectividad a las zonas rurales.

Evaluación

La **transición a la TDT ha dado buenos resultados** hasta la fecha. Sin embargo, España no empezó a liberar el dividendo digital hasta 2012 y la SETSI ha preparado un ambicioso conjunto de medidas orientadas al objetivo del 2015. Persisten los siguientes retos: a) debe producirse una segunda migración para liberar la banda de 800 MHz que ocupan en la actualidad algunos canales de la TDT; b) el uso intensivo de las bandas vecinas a efectos de transmisión hace que el riesgo de interferencia perjudicial sea mayor que en otros países.

Otra posible preocupación a largo plazo es la posibilidad de un acuerdo internacional que asignase otras bandas (p. ej. 700 MHz) a las comunicaciones inalámbricas. Una vez más, el motivo para ello sería el uso intensivo de esta banda para servicios de transmisión.

Conclusión clave

España ha completado hasta la fecha la transición a la TDT de forma satisfactoria. La última subasta del espectro le permitió sentar las bases para la liberación del dividendo digital. No obstante, sigue suponiendo un reto liberar el dividendo digital antes de 2015.

Recomendación

España debería seguir avanzando y garantizar la puesta en marcha del dividendo digital.

Cableado de edificios y acuerdos para compartir la infraestructura

Evaluación

España ha hecho un **esfuerzo continuado y firme para facilitar el despliegue de la infraestructura de comunicación en edificios de viviendas** a través de medidas para el cableado de los edificios. Dada la gran proporción de edificios de viviendas en España, cualquier medida que allane el camino al despliegue de la infraestructura de comunicación en dichos edificios eliminará, sin duda, una de las barreras principales a la utilización de las TIC.

Las medidas han sido fructíferas y, en la actualidad, en torno al **20% de los edificios españoles cumplen los requisitos de la regulación de 1999 sobre infraestructuras comunes de telecomunicaciones**. Sin embargo, la tasa de aceptación es baja y depende en gran medida de la actividad en el sector de la construcción. En este sentido, es probable que la aplicación de la nueva regulación de 2011 sea lenta, habida cuenta de los niveles de actividad en el sector de la construcción.

Conclusión clave

El nuevo plan de cableado de los edificios para nuevas construcciones se considera excelente y, sin duda, servirá para eliminar barreras al despliegue de la infraestructura en los edificios de viviendas. En vista de los bajos niveles de actividad actuales en el sector de la construcción, es probable que los efectos de la nueva regulación sean visibles solo a largo plazo.

España debe poner en marcha una serie de medidas para facilitar el uso compartido de la infraestructura, como la obligación simétrica de todos los operadores de garantizar el acceso de otros operadores a las infraestructuras de fibra óptica en los edificios a precios razonables y con condiciones transparentes. Otro ejemplo es la propuesta de obligación establecida por ley que obliga a los constructores de infraestructura a fabricar conductos, canalizaciones, mástiles y espacio disponibles para el despliegue de la infraestructura de fibra óptica y comunicación móvil en infraestructuras ferroviarias y carreteras de nueva construcción.

Evaluación

Existen varias maneras posibles de **impulsar la eficacia de la nueva regulación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones** y, en cierta medida, podrían aplicarse a los edificios existentes (que no se incluyen en el ámbito de la regulación). Se podrían ampliar o intensificar las deducciones fiscales relacionadas con la construcción, transferencia o rehabilitación de edificios a los edificios que cuentan con fibra óptica. Así, podrían ser eficaces los planes de etiquetado, similares al existente en Corea. Además, España debería considerar la posibilidad de añadir el cumplimiento de la nueva regulación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en la inspección general de edificios que tiene lugar cada 15 años.

Recomendación

Para que la nueva regulación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones resulte más eficaz, España debería considerar medidas como la ampliación o intensificación de deducciones fiscales existentes para los edificios que cuentan con fibra óptica, e introducir programas de etiquetado para esos edificios. También debería considerar la posibilidad de añadir el cumplimiento de la nueva regulación de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en la inspección general de edificios que tiene lugar cada 15 años.



Una administración sin papeles: Evaluaciones clave y propuestas de acción

España se enfrenta a una serie de graves desafíos relacionados con el difícil contexto económico. La crisis económica y financiera global y europea también ha golpeado a España. Un crecimiento bajo, una tasa de desempleo por encima del 20%, un desequilibrio fiscal profundo y dificultades presupuestarias tras la crisis económica son cuestiones clave que debe confrontar el gobierno recién elegido. La inestabilidad en la zona del euro y las crecientes tasas de interés subrayan la necesidad de garantizar la confianza en las políticas económicas y en la administración pública de España. España ya ha acometido medidas profundas, como los recortes del gasto público, las bajadas de salarios y del empleo del sector público y la reducción de la inversión en infraestructuras públicas.

El nuevo gobierno de España ha insistido sin ambages en la necesidad de tomar las medidas necesarias para asumir estos retos. En concreto, el presidente del gobierno ha reiterado la importancia de utilizar las modernas tecnologías de la información y la comunicación para respaldar una administración pública eficaz y efectiva en todos los niveles de gobierno, ya que así se podría fomentar una mayor competitividad de la economía nacional. Por ello, se espera que todas las medidas futuras respalden una reforma de la administración que elimine la ineficacia y las duplicaciones y apoye el propósito general de recortar, reestructurar y reducir los costes de funcionamiento del sector público.

El nuevo gobierno ha reafirmado la importancia de llevar a cabo las reformas necesarias de la administración de justicia, que se percibe no solo como un poder que garantiza la protección de los derechos de los ciudadanos sino también como un factor esencial para la competitividad nacional y para lograr la confianza en las instituciones. Por consiguiente, se percibe como una prioridad garantizar que la administración de justicia sea un servicio público moderno y de calidad. Se prevé que, en los próximos años, esto se consiga mediante la promoción de un uso coordinado y eficiente de las nuevas tecnologías.

La administración electrónica puede ofrecer una parte importante de la respuesta ya que favorece una mayor eficiencia y eficacia de la

administración pública y la prestación de servicios. A su vez, esto puede respaldar las ambiciones del gobierno de mejorar el presupuesto de forma que resulte más aceptable para el electorado que los recortes directos de los servicios del bienestar. Por ello, el uso estratégico de la administración electrónica en el actual contexto económico es imperativo para multiplicar la innovación, la agilidad y la movilidad del sector público, así como para intensificar la productividad del sector público y garantizar una reforma sostenible del sector público. Todo ello se manifestó, asimismo, en los debates de la última reunión del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, celebrada en otoño de 2011.

Este estudio ha examinado el objetivo de España de lograr una administración sin papeles antes de 2015 como parte de su estrategia de la sociedad de la información. Se ha centrado especialmente en un análisis y evaluación generales de la digitalización de los ámbitos de la fiscalidad y la justicia y propone medidas de acción futura relevantes para el desarrollo más amplio de la administración electrónica dentro de la administración pública española en su conjunto.

La siguiente sección resume las conclusiones clave del análisis realizado sobre los servicios electrónicos de la administración, la tributación y la justicia, conforme al alcance de este estudio, y propone medidas de actuación para apoyar las labores futuras del gobierno de España en dichas esferas.

Armonización estratégica y coordinación sólida

Una estrategia clara de la administración electrónica que defina una visión contundente que habrá de ponerse en marcha a través de una selección de actuaciones clave puede contribuir a garantizar que se sigue una dirección común y que se armonizan las labores individuales en aras de la administración electrónica. La dirección estratégica puede respaldarse con una estructura de coordinación adecuada, incentivos apropiados, una clara división de responsabilidades y un seguimiento del progreso durante la puesta en marcha a través de una verificación y evaluación que incorpore, por ejemplo, el uso de indicadores.

Evaluaciones clave

El Plan es una estrategia completa de la sociedad de la información. Aborda un amplio rango de políticas para apoyar la recuperación y el crecimiento económicos. La administración electrónica es un eje importante de esta estrategia, que establece el deseo de lograr una administración sin papeles antes del año 2015. En los últimos años, el trabajo con respecto a la administración electrónica se ha guiado por la Ley 11/2007 de acceso

electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. El significativo aumento de la dotación de servicios en línea indica que la labor para garantizar este derecho se ha logrado en gran medida.

El Plan se apoya en una perspectiva multilateral de la coordinación y la implementación. Las medidas de coordinación establecidas en el Plan podrían proporcionar un marco adecuado para fomentar la colaboración con objeto de financiar la puesta en marcha de políticas de la sociedad de la información y de iniciativas relacionadas. Sin embargo, el marco de coordinación podría fortalecerse aún más con respecto a la implantación global la administración electrónica.

Al mismo tiempo, los retos económicos globales a los que se enfrenta el gobierno podrían reflejarse y confrontarse de forma más decidida en las actuales orientaciones sobre administración electrónica, mientras que los objetivos económicos generales de la estrategia de la sociedad de la información podrían establecer vínculos más estrechos con iniciativas específicas relacionadas con la administración electrónica. Un marco integral de coordinación de la administración electrónica podría ir más allá del ámbito del Plan, que incluye y financia importantes iniciativas de administración electrónica en algunas esferas (p. ej. salud y educación), pero no en todas (p. ej. tributación). Esto acentúa aún más la importancia de definir una estrategia de administración electrónica y la coordinación de su puesta en marcha, en concreto por parte del Consejo Superior de Administración Electrónica y del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Parece ir en paralelo con los esfuerzos y consideraciones actuales de cómo anticipar una nueva estrategia de administración electrónica para los años venideros. Los retos del desarrollo y puesta en marcha de la administración electrónica parecen ser especialmente importantes en los niveles locales de gobierno. El marco de gobernanza existente para la administración electrónica parece no tomarlo en consideración en su integridad.

Las estrategias y marcos de gobernanza varían según los distintos ámbitos de políticas. El Ministerio de Justicia ha presentado una estrategia completa y ambiciosa para la modernización. Supone un buen ejemplo de cómo asumir y respaldar los objetivos políticos generales del gobierno a todos los niveles mediante la administración electrónica como una parte integral de la reforma del sector público. La estrategia para acelerar el proceso de digitalización del sistema judicial parece estar guiada por la necesidad política de garantizar la confianza pública mediante un nuevo «acuerdo social». Esto ha desembocado en una inversión significativa del proceso de modernización que está orientado, principalmente, por el imperativo político de la transparencia y la confianza y no por un ejemplo empresarial subyacente. El sistema de justicia español parece estar aún en

proceso de finalizar los cambios organizativos y obtener los dividendos de la transformación conseguida tras una inversión significativa. Esto requiere un alto nivel de atención constante de los gestores sénior. Asimismo, el fomento y garantía de la confianza en la justicia española también se podrían facilitar estableciendo un alto nivel de implicación y participación de los usuarios, es decir, los ciudadanos y las empresas.

La estrategia para digitalizar la tributación se ha centrado, más bien, en aumentar los ingresos y la eficiencia. Por ejemplo, se ha buscado reducir el fraude e incrementar la captación de usuarios de los servicios en línea. Se considera que la Agencia Tributaria es pionera en la administración electrónica y una inversión a gran escala parece haber resultado en un destacada presencia en línea, prioridades de canales ya maduras y una organización más eficaz. Por último, la infraestructura de la TIC en el ámbito de la tributación parece estar bien asentada y coordinada en el marco de gobernanza nacional de la administración electrónica. Sin embargo, persisten algunos retos de coordinación en este sentido, sobre todo con respecto al uso de la identidad electrónica y la interoperabilidad.

Propuestas para la acción futura

Armonización de las políticas de administración electrónica con los objetivos de la reforma del sector público

Dadas las dificultades presupuestarias y financieras a las que se enfrenta el gobierno español, podría considerar una armonización más estrecha de su próxima estrategia de administración electrónica no solo con las políticas de la reforma del gobierno, recientemente anunciadas por el presidente del gobierno para abordar, en concreto, los objetivos y retos presupuestarios y fiscales, sino también con los objetivos de simplificación administrativa a fin de mejorar la competitividad de las empresas. Las políticas y estrategias de la administración electrónica deberían asumir y apoyar los objetivos generales del gobierno a todos los niveles, incluidas las comunidades autónomas. Así, utilizar las TIC para mejorar la gestión mediante la transparencia y la definición de un punto de referencia de la dotación de servicios regionales y locales parece un enfoque importante que se debería seguir ampliando; las lecciones extraídas del programa de modernización de la justicia deberían tenerse en cuenta en este sentido. La importancia de los retos económicos y los desequilibrios presupuestarios podría ser una herramienta clave para utilizar la administración electrónica a favor del ambicioso proceso de transformación del gobierno. Esto podría ayudar a incrementar la eficiencia del gobierno en su conjunto y a garantizar la consecución de los beneficios financieros derivados de las iniciativas de administración electrónica.

Fortalecimiento del marco de gobernanza

Si bien el Plan establece algunas de las directrices generales con respecto a la administración electrónica, España podría considerar el desarrollo de una estrategia específica independiente de administración electrónica. Así se respaldaría el desarrollo de políticas concretas y la definición de objetivos específicos con respecto a la administración electrónica. También facilitaría la coordinación de la administración electrónica en todos y entre todos los niveles de gobierno. Las grandes ambiciones de España en relación con la administración electrónica podrían beneficiarse considerablemente si contase con un marco institucional y de gobernanza más sólido. De esta forma se garantizaría la armonización de objetivos y esfuerzos tanto a escala nacional como regional y local. Implicaría no solo la revisión del marco institucional existente sino también de la frecuencia, intensidad y alcance de los mecanismos de coordinación actuales, así como de la división de responsabilidades entre la esfera central y la local.

Justificación integral de la nueva estrategia de administración electrónica

A partir de este estudio, el gobierno de España podría considerar la posibilidad de realizar una revisión exhaustiva de la administración electrónica a fin de justificar adecuadamente la redefinición de políticas y el desarrollo de una nueva estrategia de administración electrónica. Uno de los puntos de atención podría ser el uso de las TIC para mejorar el clima empresarial, la competitividad nacional y la innovación en España. Habida cuenta de la importancia de las esferas de gobierno local y regional en España, dicha revisión debería abordar la revisión de funciones, responsabilidades y capacidades de las autoridades pertinentes. La evaluación y cuantificación del rendimiento de la administración electrónica a nivel regional y local serviría para que España reforzase una perspectiva del gobierno en su conjunto y mejorase la coordinación multinivel en todos y entre todos los niveles de gobierno. Esto le permitiría consolidar su posición a la cabeza de los países de la OCDE en cuanto al desarrollo y aplicación de la administración electrónica. Asimismo, la revisión podría ayudar a identificar actuaciones concretas para mejorar el uso de las TIC en aras de la simplificación administrativa diseñada para fomentar la innovación empresarial. Por ejemplo, podría ponerse en marcha una ventanilla única de acceso al sector público y, así, eliminar la necesidad de utilizar distintos puntos de acceso al sector público para cada fase del ciclo de vida de un producto.

Prioridad de la prestación del servicio digital y de los canales de suministro

Una estrategia relativa a los canales de prestación de servicios es una herramienta política importante para gestionar y priorizar la interacción del gobierno con los ciudadanos y las empresas. Una estrategia global de los canales incluye los puntos de entrada y distribución analógicos y digitales y establece las prioridades entre ellos.

Las consideraciones clave con respecto a la priorización de los canales de prestación de servicios podrían ser: los tipos y frecuencias de transmisión, la disponibilidad de segmentos de usuarios, las estructuras de costes de las transacciones en distintos canales y las diferencias en los niveles de servicio percibidas por los usuarios. Los canales de prestación de servicios podrían gestionarse a través de una combinación de mecanismos incitadores y disuasorios (de «palo y zanahoria») que abarcan, por una parte, la regulación del uso obligatorio y, por otra, la prestación de servicios digitales de la máxima calidad orientados al usuario. La concesión a los usuarios del derecho a elegir sus canales de servicios preferidos, al tiempo que se incentiva el uso de los canales digitales priorizados, se puede diseñar de varias formas.

Evaluaciones clave

España ha logrado un avance significativo en la dotación de servicios en línea. En consecuencia, el país se sitúa en la actualidad por encima de la media con respecto al resto de países de la OCDE y la UE. Según las mediciones de la UE sobre la disponibilidad en línea de la administración electrónica, España se sitúa en el 95% por contraposición a la media del 82% en 2010 de los 27 Estados Miembros de la UE. Asimismo, España está entre los primeros 10 países de la encuesta de administración electrónica de las Naciones Unidas de 2010 (se clasifica en noveno lugar según el índice de desarrollo de la administración electrónica y en tercer lugar según el índice de participación electrónica).

La Ley 11/2007 reconoce el derecho de los ciudadanos a escoger su canal de comunicación preferido y, con ello, establece las bases para una estrategia multicanal. Incluso aunque no se ha traducido directamente en una priorización de canales intragubernamental, se han establecido algunas estimaciones indicativas generales de la estructura de costes de los distintos canales de prestación de servicios para ayudar a justificar y motivar cualquier proceso de priorización.

El establecimiento de prioridades de los servicios que deberían ser plenamente digitales por parte del gobierno precisará una gran atención

política y administrativa. Dicha labor debería reflejar los objetivos de políticas clave, al igual que la intensidad de las transacciones y los costes asociados con los distintos canales de prestación de servicios. España parece ser consciente del reto que supone establecer una estrategia sólida de canales de prestación de servicios que tenga en cuenta las preferencias y las demandas de los usuarios.

La Agencia Tributaria ha aplicado un enfoque multicanal para priorizar una selección de canales en el ámbito tributario, que está desembocando en una mayor eficiencia debido al cierre de canales analógicos. Buen ejemplo de ello es el uso obligatorio de la comunicación electrónica entre las empresas y la Agencia Tributaria. Otro ejemplo sería concentrarse en automatizar las comunicaciones, por ejemplo, alejándose de las comunicaciones postales.

Con respecto al sistema judicial, la estrategia de prestación de servicios en línea refleja los objetivos de políticas y de modernización del Ministerio de Justicia, tal y como se ha mencionado antes. Las plataformas digitales recién establecidas en el sistema de justicia (p. ej. el sistema de gestión Minerva-NOJ y el registro civil digital) pretenden alcanzar niveles ambiciosos y sin precedentes de transparencia y procesos de trabajo interno más eficaces.

Propuestas para la acción futura

Priorización más decidida de los canales en línea

La amplia dotación de servicios en línea en España supone un gran avance en cuanto a la calidad de la prestación de servicios públicos. Sin embargo, para aprovechar al máximo los beneficios de las considerables inversiones realizadas en este ámbito, España podría considerar la consolidación del uso de los canales de prestación de servicios más eficaces; p. ej. los servicios automatizados o en línea. Esto podría incluir el refuerzo aún mayor de la obligación de que ciertos grupos de usuarios se comuniquen a través de canales seleccionados, así como ofrecer incentivos por la utilización de servicios en línea, en vez de confiar en el principio de dejar que los usuarios escojan el canal de comunicación preferido. Esto se ajustaría a las prácticas de otros países de la OCDE. A tenor de las presiones considerables para identificar esferas de ahorro, varios países de la OCDE están estudiando cómo los avances en la modernización impulsada por la tecnología ofrecen oportunidades para generar significativas ganancias en eficacia y productividad, al tiempo que se mantienen los servicios directos vitales. Cabe apuntar el enfoque estratégico del Reino Unido de prestar servicios públicos digitales por defecto y de dotarse de servicios públicos

rentables y eficientes que responden a las necesidades de los ciudadanos y las empresas.

Suministro de datos mejorados para justificar la priorización de canales

Es esencial contar con buenos datos que respalden la elaboración y consolidación de una estrategia de canales. España podría considerar la posibilidad de establecer un marco de trabajo para dotarse de indicadores y de datos relacionados con los distintos canales de prestación de servicios que pudiera apoyar la definición de prioridades adecuadas de las políticas del gobierno en materia de digitalización. Por ejemplo, datos relacionados con las diferencias entre las estructuras de coste de la prestación de servicios, preferencias de los usuarios y demanda de servicios. Dicho entorno de medición debería estar armonizado con la estrategia global de administración electrónica, incluida la estrategia de canales de prestación de servicios. Posteriormente, tendría que incorporarse a las estrategias locales, siempre que se tengan en cuenta las condiciones locales particulares. La evaluación del impacto de las TIC en el conjunto de las políticas y los servicios implicaría recopilar datos relevantes en todos los niveles de gobierno. De esta forma se apoyaría la optimización del uso de las TIC en el gobierno en su conjunto y contribuiría a la mejora del rendimiento global del sector público. Este enfoque estaría en consonancia con las orientaciones estratégicas expresadas por los miembros de la Red de Administración Electrónica de la OCDE en el Taller sobre indicadores de administración electrónica celebrado en diciembre de 2011.

Simplificación del acceso a la administración electrónica y concentración en el valor para el usuario

España podría considerar cómo seguir potenciando la orientación hacia el usuario de la dotación de servicios del gobierno. Esto podría suponer la reorganización de servicios en torno a los usuarios a través de la digitalización y, fundamentalmente, poner a prueba la cultura organizativa tradicional que impera en los procesos administrativos, reguladores y de trabajo para centrarse en multiplicar el valor para el usuario. El alto nivel de dotación de servicios en línea y la infraestructura de administración electrónica desarrollada ofrecen una buena base para consolidar esfuerzos y garantizar una prestación de servicios sin percances. Prestar una mayor atención a la simplificación de las normas, la administración y la prestación de servicios, así como al valor añadido para los usuarios en todos los niveles de gobierno, podría contribuir adicionalmente a reducir aún más las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Un elemento importante para abordar este reto podría ser lograr una mayor participación de los

distintos usuarios de forma más sistemática en el desarrollo y simplificación de los servicios en línea.

Incremento de la captación de usuarios

La captación de usuarios de los servicios de administración electrónica es una medida clave de hasta qué punto se utilizan dichos servicios en realidad. El concepto de captación de usuarios se refiere a la utilización de los servicios públicos que se prestan mediante canales nuevos (es decir, la aceptación de los servicios de administración electrónica). Junto con las consideraciones basadas en encuestas, los datos sobre la captación de usuarios pueden proporcionar aportaciones valiosas para la elaboración de políticas. Un ejemplo de datos extraídos a partir de encuestas serían las mediciones sobre captación de usuarios de Eurostat con respecto a la interacción en línea entre los gobiernos y los ciudadanos. Se pueden identificar más datos concretos sobre la captación de usuarios en relación con el número global de transacciones de los servicios prestados. España se ha centrado aún más en la aceptación de los servicios en línea, con respecto al número total de ciertos tipos de transacciones. Asimismo, España también amplía la noción de aceptación de la administración electrónica para incluir a los usuarios de servicios de administración electrónica a través de intermediarios; p. ej. por delegación a socios colaboradores.

La captación de usuarios de servicios de administración electrónica suele depender de un amplio abanico de factores y su aumento puede abordarse desde distintas perspectivas; p. ej. estrategias de simplificación, personalización basada en situaciones, logro del compromiso, marketing y canales.

Evaluaciones clave

España parece haber reconocido los retos que supone aumentar la captación de usuarios de servicios de administración electrónica, sobre todo a tenor de sus logros en el aumento de la dotación de servicios en línea. Esto también parece basarse en datos ya que España, a pesar de su alto nivel de dotación de servicios en línea, sigue estando en niveles medios o por debajo de la media de la UE y la OCDE en cuanto a la captación de usuarios de la administración electrónica, tanto ciudadanos como empresas. Por ejemplo, en 2011, el 32% de los españoles utilizaron internet para interactuar con las autoridades públicas, en contraposición a la media de la UE del 41% y del promedio de la OCDE del 42%. Mientras que el 69% de las empresas en los 27 Estados miembros de la UE utilizaron internet para transacciones con el sector público, la cifra para España fue del 65%. Se están desarrollando iniciativas nacionales para abordar este reto. En calidad de organismo

precursor, la Agencia Tributaria podría ofrecer inspiración en este sentido: el número de declaraciones electrónicas de impuestos de empresas y del IVA está entre los más altos de la UE.

El progreso en la mejora general de la aceptación del servicio de administración electrónica parece ser una consecuencia, sobre todo, de los buenos resultados en la aceptación de los servicios en línea del ámbito de la tributación. La amplia dotación de servicios digitales y, en concreto, la captación de usuarios de servicios que se prestan directamente en línea es esencial para lograr una alta eficiencia en el ámbito de la tributación. Actualmente, casi el 40% de las declaraciones de la renta individuales se realizan en línea. Sin embargo, corresponde a una parte del total de declaraciones de la renta ya que el 68% se presentan electrónicamente.

El sistema judicial no parece haber avanzado tanto, de momento, como el área de tributación por lo que se refiere a la captación de usuarios, sobre todo porque sus servicios se han digitalizado recientemente. Sin embargo, la puesta en marcha del proceso de reestructuración parece muy avanzada y se están realizando varios cambios de gran alcance. Ejemplo de ello es la digitalización de los procedimientos judiciales, ya que ahora la gestión de casos no implica ningún papeleo gracias al uso del sistema de gestión de casos REGIUS. Asimismo, el Ministerio de Justicia ha establecido un sistema completo y ambicioso para realizar un seguimiento del estado de los casos que se gestionan a todos los niveles de gobierno, que incluye también avances en la captación de usuarios.

Con respecto a la mayor concienciación de los usuarios sobre la disponibilidad de servicios en línea, tanto el sistema judicial como el ámbito de la tributación parecen estar cubiertos por estrategias de comunicación ambiciosas, que son respaldadas por el uso de nuevas tecnologías, incluidas las plataformas de medios sociales. Todavía no está claro el impacto obtenido con estos canales, si bien la iniciativa demuestra los pasos acometidos por España para avanzar en la «experiencia de gobierno 2.0» aprovechando, por ejemplo, los canales de YouTube y Facebook. Es probable que aumente la concienciación sobre los servicios en línea a través de las redes sociales.

Propuestas para la acción futura

Adopción de mediciones comunes sobre captación de usuarios para justificar políticas

La disponibilidad de datos probados es un requisito imprescindible para una buena elaboración de políticas. Tal y como se ha destacado en el anterior grupo de acciones propuestas, España podría justificar y respaldar

su labor para aumentar los usuarios de servicios en línea redactando un marco de trabajo común para evaluar la prestación y la aceptación de los servicios a través de los diferentes canales que existen a todos los niveles de gobierno. Así se podría apoyar el incremento de la captación de usuarios y facilitar aún más la gestión, toda vez que España realice la inversión global en labores de administración electrónica y en proyectos específicos.

Utilización del marketing para aumentar la conciencia

Una vez obtenido un alto nivel de dotación de servicios en línea, el reto al que ahora se enfrenta España es garantizar un nivel óptimo de captación de usuarios. España podría pensar en consolidar y orientar su estrategia de comunicación y marketing hacia los servicios de administración electrónica. Dicha estrategia también se podría beneficiar de la utilización de las redes sociales existentes (tanto analógicas como digitales) dentro del gobierno y a través de empresas privadas o la sociedad civil, siempre que se considere pertinente. Para obtener los resultados deseados, es imprescindible realizar una priorización clara de cómo lograr el mayor impacto.

Aprovechamiento y mejora de las competencias en TI

Disponer de destrezas y competencias y tener confianza en el gobierno digital son requisitos importantes para cosechar los éxitos de la administración electrónica. España podría considerar la necesidad de mejorar las destrezas relacionadas con las TI de empresas y ciudadanos diseñando, para ello, estrategias de fomento de capacidades y formación. Asimismo, estos esfuerzos podrían considerarse en relación con las políticas existentes en el ámbito cultural, educativo y social y deberían intentar aprovecharse iniciativas y redes existentes, en concreto, los objetivos relacionados del Plan.

Enfoque en la consolidación y la rentabilidad

Un enfoque coherente en la obtención de rentabilidad de la administración electrónica implica explotar su potencial financiero y sus ventajas cualitativas. Por ello, todas las políticas de administración electrónica deberían estar armonizadas para garantizar la coherencia, reducir duplicaciones y fomentar las sinergias. La profesionalización de la gestión de proyectos en el sector público y la consolidación de servicios de TI y de administración electrónica son componentes clave para garantizar la rentabilidad.

Evaluaciones clave

Una estrategia madura de administración electrónica se fundamenta en una estructura clara de los servicios públicos que defina las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas, así como las normas que unen todo ello. Sin embargo, si existen amplias diferencias en el grado de madurez y desarrollo de la administración electrónica dentro del gobierno puede dificultar la coordinación de iniciativas y esfuerzos. Al mismo tiempo, puede provocar que haya componentes de infraestructuras repetidos —p. ej. servicios de firma digital y subexplotación de los datos centrales en la administración— y, así, obstaculizar el desarrollo de sinergias y la consecución de beneficios. Para abordar esta cuestión, España ha esbozado una estructura común de servicios gubernamentales y parece ofrecer la mayoría de los servicios compartidos esenciales: la red SARA, soluciones para realizar pagos, el sistema electrónico para intercambiar información entre los órganos administrativos del gobierno, firma electrónica y DNI electrónico.

La Agencia Tributaria parece ir por delante en cuanto a la organización de sus TI internas. Utiliza un marco de gestión de proyectos profesional para orientar el desarrollo técnico y la implementación de proyectos de TI. Se podría elaborar y aprobar un modelo empresarial de apoyo a la toma de decisiones sobre costes, inversiones y beneficios de los proyectos de administración electrónica para complementar dicho marco.

La Agencia Tributaria gestiona una parte de sus servicios y operaciones de TI internamente. La estrategia de subcontratación parece basarse en cuáles considera la agencia que son sus competencias clave internas. Hay importantes recursos internos centrados actualmente en el desarrollo de software de TI y en arquitectura orientada a la prestación del servicio.

Aunque la transformación del sistema judicial también está orientada por consideraciones de eficiencia, como parte de la nueva «justicia del acuerdo social», se podría acentuar aún más la atención en cuantificar y obtener dividendos. Esto estaría en consonancia con la transición en curso dentro del programa de modernización, a fin de avanzar desde la implementación hacia el logro de resultados; p. ej. operaciones diarias más eficaces y eficientes.

Propuestas para la acción futura

Uso de ejemplos empresariales para centrarse en la obtención de beneficios

Para respaldar un mayor enfoque en los beneficios financieros de la administración electrónica, el gobierno de España podría considerar la introducción de un modelo común de gestión de proyectos, que incluiría una herramienta de ejemplos empresariales que especifique los costes y los beneficios de los proyectos clave. La experiencia de los países de la OCDE ha demostrado que los modelos de ejemplos empresariales pueden ser útiles para cuantificar el valor (beneficios, costes e inversiones) de los proyectos de administración electrónica. Además de garantizar un mejor toma de decisiones, la ventaja de utilizar ejemplos empresariales es que pueden contribuir a especificar el valor añadido de un proyecto, al tiempo que permiten centrarse en cómo obtener valor durante el proceso de implantación. La adopción de una gestión estandarizada de proyectos de TI, así como de modelos de ejemplos empresariales, se ajustaría a la práctica que se observa en algunos países miembros de la OCDE, como Dinamarca.

Estandarización de infraestructuras y componentes comunes

El avance de España con respecto a la administración electrónica refleja una labor coordinada y concertada del gobierno en su conjunto. Para consolidarlo, España podría considerar clarificar aún más la estructura de servicios del gobierno a fin de determinar claramente las responsabilidades en todos los niveles de gobierno, tanto de cada departamento ministerial como de las esferas regionales y locales. Esto podría respaldar las labores de coordinación y colaboración, ofrecer directrices sobre cuándo y quién debería aplicar qué (p. ej. estándares y componentes conjuntos), y ayudar a conseguir un equilibrio entre la perspectiva de una organización única por contraposición a perspectivas nacionales más amplias.

Consolidación y búsqueda de economías de escala

España podría considerar el establecimiento de un plan para la consolidación conjunta de los servicios de infraestructuras de las TIC. A medida que evolucionan los servicios digitales en el gobierno en su conjunto, es importante garantizar la coherencia global y lograr economías de escala potenciales, p. ej. en el ámbito de la gestión, operaciones y subcontratación. Se podría diseñar la consolidación de las infraestructuras de las TIC dentro de la administración pública (p. ej. a través de los servicios compartidos), o mediante proveedores privados de servicios (p. ej. subcontratas o acuerdos de colaboración), o una combinación de ambas

posibilidades que refleje las decisiones estratégicas sobre qué competencias hay que mantener o generar en la administración pública. Los países de la OCDE consideran cada vez más que el uso de computación en la nube—es decir, servicios de TI proporcionados bajo demanda a través de internet—mejora la agilidad y el rendimiento del gobierno.