



Subsidios a la demanda para despliegue de conectividad digital, experiencia española y de otros países

Autor

Raimundo Roberts
rroberts@bcn.cl

Resumen

En España, el programa UNICO – Demanda rural, asociado a una multiplicidad de programas de mejoramiento de la cobertura digital y de apoyos para el desarrollo de actividades digitales (financiado con fondos de la Unión Europea para la recuperación económica) estaría brindando las condiciones necesarias para disminuir (e incluso, cerrar a 2024) la brecha digital entre los territorios urbanos y rurales de ese país. El citado programa es parte de una de las 30 líneas de acción, estructurados en 10 políticas “palanca”, con que el gobierno español está fomentando el despliegue digital.

Nº SUP: 137924

El citado programa tiene como objetivo que todos los hogares que estén en zonas con nula o mínima infraestructura tengan acceso a un servicio de al menos 100Mbps a un costo de 35 euros mensuales, además de 600 euros por hogar para la implementación del servicio. Una licitación reciente adjudicada a la empresa Hispasat dotaría de esta cobertura, la que -según el gobierno- llevaría a casi un 90% de conectividad rural en diciembre de 2024.

Acciones similares se han encontrado en los Estados Unidos de América, mientras que en Argentina y República Dominicana se están elaborando iniciativas similares.

- El paquete de apoyo económico europeo a España para el desarrollo digital aumentó, para el período 2021-2022, en 9 veces el presupuesto asignado entre 2019-2020. Esto es parte del presupuesto extraordinario de recuperación económica “Next Generation EU” lanzado en 2020, en el que España recibe de la UE 140.000 millones de euros.

I. Antecedentes

El siguiente informe da cuenta de una solicitud de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado, en referencia al proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, para reconocer el acceso a internet como un servicio público de telecomunicaciones, (Boletín N° 11.632-15), en el que solicita un informe sobre la experiencia española relativa a la entrega de subsidios a la demanda de Internet y otras prácticas que generaron buenos resultados, en el que se verifique esa experiencia y de ser efectivo se presente una síntesis. Las traducciones son propias.

II. Introducción

Un subsidio es un pago o transferencia monetaria que realiza un agente económico (generalmente el Estado) a otro agente económico llamado el receptor de los recursos, para ayudarlo a resolver problemas de pobreza o inequidad en la distribución del bienestar económico, y por el cual los receptores no se obligan a realizar una compensación o contraprestación (a diferencia de una subvención, en que el receptor de los recursos no se obliga a realizar una compensación o contraprestación, pero debe cumplir ciertas condiciones establecidas por la autoridad)¹.

De esta manera, el subsidio corresponde una asistencia o incentivo gubernamental de carácter económico y de duración determinada. La transferencia se puede realizar en efectivo o especies, hacia sectores privados, ya sean productores o consumidores (en el primer caso se habla de un subsidio a la oferta y en el segundo caso de un subsidio a la demanda). En ambos casos el objetivo es aumentar la cantidad de bienes y servicios disponible en un mercado².

En el caso del subsidio a la demanda aplicado al desarrollo de las telecomunicaciones, Francois Jeanjean lo describe como una contribución que va al “hogar” elegible, por un período determinado de tiempo, en forma de descuento de impuestos o de reembolso, por ejemplo³.

Según Jeanjean, quien compara lo anterior con el subsidio a las infraestructuras, concluye que “subvencionar la demanda es más eficiente, en términos de bienestar, que subvencionar la infraestructura” siempre que se cumplan ciertas condiciones⁴, relacionadas con un entorno donde el despliegue de infraestructura se mantenga activo sin subvenciones.

Para dicho el autor, este tipo de estrategias “por lo general se han utilizado en zonas geográficas donde los servicios de banda ancha no están disponibles por falta de infraestructuras. Los elevados costes fijos de la infraestructura disuaden de invertir en zonas escasamente pobladas donde los ingresos son demasiado bajos”.

¹ González, G. “Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda, experiencias latinoamericanas”, CEPAL, octubre 1997. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5260/S9700104_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Abril, 2023).

² Yañez, J. “Subsidios e impuestos”, Revista de Estudios Tributarios N°27 (2022). Universidad de Chile. Disponible en: <https://revistaestudiotributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/68125> (Abril, 2023).

³ Jeanjean, F. (2010), "Subsidising the next generation infrastructures. Consumer-side or supply-side?", Digital Policy, Regulation and Governance. Vol. 12 No. 6, pp. 95-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/14636691011086071> (Abril, 2023).

⁴ Condiciones: “que la demanda de ultra banda ancha por parte de los consumidores siga siendo lo suficientemente elástica y que la disminución de los costes sea lo suficientemente dinámica como para permitir a los operadores privados extender el despliegue de la infraestructura lo suficientemente rápido sin subvenciones”. Jeanjean, F. (2010), op. cit.

III. Sobre la Brecha Digital, de 2000 a 2022

Desde inicios de siglo, la brecha digital ha sido una preocupación pública tanto de países como Chile u organizaciones como la OCDE. En 2001, esta organización señalaba que, existiendo otros factores, la brecha digital “parece depender primariamente de dos variables, ingreso y educación”⁵, y que la mayor cantidad de personas conectadas a Internet están en zonas urbanas⁶.

En la actualidad y luego de la pandemia por Covid-19 (donde la conectividad digital se percibió como un factor habilitante para el desarrollo de las actividades diarias como teleeducación, teletrabajo, comercio electrónico y telesalud, entre otros) una prioridad de países europeos y de las Américas (como Estados Unidos o Chile, entre otros) es el cierre de las brechas de conectividad física para dotar de infraestructura habilitante para las actividades que ésta entrega a la ciudadanía.

IV. Ejemplos de este tipo de herramientas de política pública que actualmente se están implementando para disminuir los hogares sin conectividad

Estados Unidos, por ejemplo, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) tiene (desde diciembre de 2012) en funcionamiento el “Programa de Conectividad Asequible”, el cual ofrece descuentos mensuales en el servicio de banda ancha a los hogares elegibles. Según la GAO, “hasta septiembre de 2022, se habían inscrito más de 14 millones de hogares, aproximadamente un tercio de los hogares elegibles estimados”, reembolsando a los proveedores de Internet para que ofrezcan un servicio más barato⁷.

El programa permite a los hogares elegibles recibir descuentos de hasta \$30 dólares por mes y \$75 dólares para aquellos en tierras tribales) en su servicio de banda ancha más un descuento único de hasta \$ 100 en una tableta, computadora portátil o computadora de escritorio⁸.

En República Dominicana, el proyecto “Conectar a los no conectados”⁹ (iniciado en 2021) contempla un mecanismo similar de subsidio a la demanda, tanto para la contratación de servicios como para la adquisición de equipamiento, el cual está en proceso de ejecución.

En Argentina, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) inició en 2020 el Programa de Conectividad en Barrios Populares” basado en subsidios de conectividad para sectores vulnerables, actualmente en funcionamiento en cinco sectores de tres provincias.

V. Subsidio a la demanda para disminuir la brecha digital: el caso de España

Este país, miembro de la Unión Europea, está desarrollando un Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la UE en el marco del presupuesto extraordinario de recuperación económica “Next Generation

⁵ P 5. “Understanding de Digital Divide” OECD, 2001.

⁶ P 24. Ibid.

⁷ “Affordable Broadband: FCC Could Improve Performance Goals and Measures, Consumer Outreach, and Fraud Risk Management”, GAO-23-105399. Jan 18, 2023. Publicly Released: Jan 25, 2023. U.S. Government Accountability Office. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-23-105399> (Abril, 2023).

⁸ “GAO Highlights \$14 Billion Broadband Subsidy Program’s Success And How To Improve”, Forbes, 31 de enero de 2023. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/roslynlayton/2023/01/31/gao-highlights-14-billion-broadband-subsidy-programs-success-and-how-to-improve/?sh=167c899047e2> (Abril, 2023).

⁹ PLAN BIENAL 2021-2022: “Conectar a los No Conectados”, Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, República Dominicana. Disponible en: <https://transparencia.indotel.gob.do/proyectos-y-programas/proyectos-plan-bienal-2021-2022/conectar-a-los-no-conectados/> (Abril, 2023).

EU¹⁰ lanzado en 2020. En este marco, España recibe de la UE 140.000 millones de euros de un total de 750.000 millones para la Unión¹¹.

El plan tiene cuatro ejes transversales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social, y la igualdad de género), estructurados en 10 políticas “palanca” y 30 líneas de acción¹², que incluyen desde cambios regulatorios hasta ayudas directas.

De ellos, dos agrupan la mayor parte de los temas relativos al cierre de brechas digitales en el ámbito ciudadano: el Componente 15: “Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G”¹³ y el Componente 19: “Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)”¹⁴.

En total, según el gobierno¹⁵, son 8 planes digitales específicos: el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios (1.960 millones de euros); la Estrategia de Impulso a la Tecnología 5G (1.514 millones de euros); la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (600 millones de euros); el Plan Nacional de Competencias Digitales (3.593 millones de euros); el Plan de Digitalización de pymes (5.000 millones de euros); el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (3.165 millones de euros); España Hub Audiovisual de Europa (1.600 millones de euros) y el Plan Nacional de Ciberseguridad (1.000 millones de euros).

La Agenda España Digital (iniciada en 2020) se actualizó en julio de 2022, luego de un aumento, entre 2021-2022, de 9 veces los recursos destinados en el período 2019-2020, aumentando, profundizando y potenciando los programas tanto de la Agenda Digital como de las políticas asociadas a los aportes para recuperación económica de la UE¹⁶.

En este contexto, algunos de los programas incluidos en los “Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)” relacionados con la digitalización, así como el programa PEBA (Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación), han sido complementados o reemplazados para, por un lado, acelerar la expansión de infraestructura a zonas sin cobertura o con un proveedor, y por otro ayudar a pequeñas empresas y familias rurales a financiar el acceso del servicio.

Es importante señalar que la multiplicidad de programas, planes y ayudas, junto a su reciente aplicación, no han permitido obtener información de evaluaciones para cada uno de ellos. Parte de lo anterior está relacionado con la distribución de ayudas por Comunidades Autónomas,

¹⁰ Next Generation EU, sitio España. Disponible en: <https://nexteugeneration.com/info-next-generation-eu/> (Abril, 2023).

¹¹ “¿Qué es el Fondo de Recuperación NextGenerationEU?” Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia, Gobierno de España. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/preguntas/que-es-el-fondo-de-recuperacion-nextgenerationeu> (Abril, 2023).

¹² Políticas palanca y componentes, Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia, Gobierno de España. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes> (Abril, 2023).

¹³ El componente 15 es parte de la política palanca V, “Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora”. Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia, Gobierno de España. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/modernizacion-y-digitalizacion-tejido-industrial-y-pyme-recuperacion-del-turismo-impulso-nacion-emprendedora> (Abril, 2023).

¹⁴ “Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)”, Políticas palanca y componentes, Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia, Gobierno de España. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-19-plan-nacional-de-competencias-digitales-digital-skills> (Abril, 2023).

¹⁵ “El Gobierno actualiza la Agenda España Digital para el horizonte 2026 y acelera el despliegue de sus inversiones”, julio de 2022. Portal de Administración Electrónica, Gobierno de España. Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2022/Julio/Noticia-2022-07-06-El-Gobierno-actualiza-la-Agenda-Espana-Digital-para-el-horizonte-2026-y-acelera-el-despliegue-de-sus-inversiones.html (Abril, 2023).

¹⁶ “El Gobierno actualiza la Agenda España Digital para el horizonte 2026 y acelera el despliegue de sus inversiones”, julio de 2022. Portal de Administración Electrónica, Gobierno de España. Ibid.

Sin embargo, para el instrumento de interés en este informe, es decir, el uso de estrategias de subsidio a la demanda, es pertinente el “Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Demanda rural” (UNICO – Demanda rural).

En conjunto con el programa PEBA, y su sucesor el programa UNICO - Banda Ancha¹⁷, el programa UNICO – Demanda rural es parte de las estrategias del citado “Componente 15”, para dotar de cobertura a las zonas apartadas de esa nación europea.

Según señala el programa,

“A través de los distintos programas de ayudas para la extensión de la banda ancha se han realizado importantes progresos en la reducción de la brecha digital en España. Sin embargo, siguen existiendo determinadas zonas rurales remotas, dispersas y de baja densidad de población, que aún no disfrutan de una cobertura adecuada de servicios terrestres de banda ancha de alta velocidad, como pueda ser la población en diseminado, o zonas concretas de determinados núcleos donde los operadores no han realizado los despliegues de sus redes y no disponen de ofertas de servicios de banda ancha comparables a los que contrata la mayoría de la población¹⁸”.

En este marco, el programa busca entregar a los ciudadanos en estas zonas, un acceso de mínima de 100 Mbps, a 35 euros mensuales, además de financiar el 100% de los costes de instalación y adquisición de equipamiento para prestar el servicio, hasta un máximo de 600 euros.

En febrero de 2023, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital resolvió (de manera provisional) adjudicar a la compañía Hispasat cerca de 76 millones de Euros para entregar banda ancha (de al menos 100Mbps) a un valor de 35 euros mensuales a los usuarios finales. Según informó el gobierno, esta compañía desplegará, “mediante tecnología satelital las infraestructuras necesarias para proveer de conectividad ultrarrápida a las zonas de toda España en las que no hay cobertura con tecnología fija a un mínimo de 50 Mbps y proporcionará un servicio asequible de al menos 100 Mbps hasta el 31 de diciembre de 2027”¹⁹, además de financiar el costo de acceso del usuario final.

Finalmente, al 30 de junio de 2022, la cobertura de banda ancha fija de 1Gbps alcanzó a casi el 85% de los hogares españoles, y la banda ancha fija de 100 Mbps llegó a cerca del 90% del total, utilizando diferentes tecnologías. Como muestra la figura 1, a esa fecha la brecha de conectividad entre las localidades rurales y urbanas se encontraba cercana a 20%, por lo que se espera que las nuevas ayudas de despliegue y financiamiento disminuyan esta distancia a cerca de 5% en 2024.

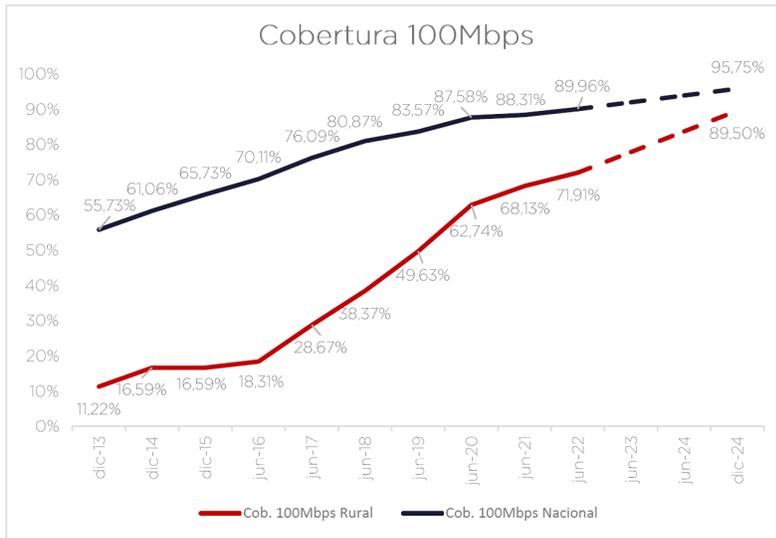
De forma similar a las conclusiones de Jeanjean ya citadas, el programa UNICO – Demanda rural funciona como un subsidio a la demanda al limitar el precio del servicio para el usuario rural, mientras que el programa UNICO – Banda ancha apoya la expansión de infraestructura.

¹⁷ P. 2, “Resumen Ejecutivo de Informe cobertura banda ancha en junio de 2021”, julio 2022. Gobierno de España. Disponible en: <https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/ResumenEjecutivoInformeCobertura2021.pdf> (Abril, 2023).

¹⁸ “Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Demanda Rural”, Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, Gobierno de España. Disponible en: <https://portalayudas.mineco.gob.es/InfraestructurasDigitales-DemandaRural/Paginas/Index.aspx> (Abril, 2023).

¹⁹ “El Gobierno adjudica a Hispasat la extensión de la banda ancha a todas las zonas rurales con una tarifa plana de 35 € al mes”, febrero de 2023, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Gobierno de España. Disponible en: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/resoluci%C3%B3n-provisional-demanda-rural.aspx> (Abril, 2023).

Figura 1. Cobertura de Banda Ancha de hasta 100 Mbps, urbana y rural, España (más proyección a 2024).



Fuente: Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, Gobierno de España²⁰.

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative
(CC BY 3.0 CL)

Commons

Atribución

3.0

²⁰ “Resumen ejecutivo del informe de cobertura de banda ancha en España, 2022”. Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, Gobierno de España. Disponible en: <https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/informes-cobertura.aspx> (Abril, 2023).