

PLANES DE PROYECTO Y CREACIÓN DE VALOR EN E-ADMINISTRACIÓN: EL PROYECTO DE COMUNICACIÓN DE CAMBIO DE DOMICILIO

José M^a Pérez Rosado

Jefe de Area de Planificación y Proyectos Tecnológicos
División de Proyectos Tecnológicos para la Administración General del Estado.
Dirección General de Modernización Administrativa. Secretaría General
para la Administración Pública. M^o de Administraciones Públicas

RESUMEN

La Administración electrónica va a suponer más una revolución que una evolución en la forma en la que las administraciones públicas prestan sus servicios a los ciudadanos, pero para ello es necesario que, junto con la aplicación de la tecnología, se desarrolle la legislación que dé seguridad jurídica al uso de la misma y se realicen proyectos que implanten los servicios que demanda el ciudadano. Para llevar a cabo estos proyectos con garantías de éxito es necesario disponer previamente de un análisis riguroso y fundamentado de los mismos: un “business case” o plan de proyecto que demuestre la viabilidad de los mismos y los beneficios que comportan.

En esta ponencia se analiza en primer lugar la situación en nuestro entorno de los planes de los proyectos tecnológicos y, en segundo lugar, se aborda un aspecto específico de los mismos: el análisis coste-beneficio. Finalmente, se realiza una estimación de los beneficios para el caso particular del proyecto de comunicación de cambio de domicilio.

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en el umbral de un cambio significativo en la forma en la que las administraciones públicas prestan sus servicios. De forma similar a la descrita por Kuhnⁱ respecto a la investigación científica según la cual ideas y conocimientos se van acumulando lentamente hasta producir un cambio radical en los paradigmas, la progresiva acumulación de tecnología en las administraciones públicas va a dar lugar tarde o temprano a un cambio en la forma de prestar los servicios públicos. La administración electrónica o e-Administración va así a pasar de ser un mero instrumento en la actividad de la administración a una palanca de cambio. Si observamos la actuación de las administraciones de los países de nuestro entorno veremos que el camino que están siguiendo sustenta esta visión, y así empezaron creando portales para sus ciudadanos (UK Online – ahora Directgov-, Service-Public.fr, FirstGov.gov o Administracion.es), para a continuación crear pasarelas para interrelacionar sus agencias y departamentos (Government Gateway en Gran Bretaña), permitir la intercomunicación entre los mismos mediante la definición de formatos de intercambio XML (e-Government Interoperability Framework y, en el caso español, los proyectos de sustitución de certificados en soporte papel y de comunicación de cambio de domicilio) y crear estructuras administrativas específicas para abordar la administración electrónica (e-Envoy en Gran Bretaña y recientemente la Agence pour le Développement de l'Administration Electronique en Francia). Y la Unión Europea habla de utilizar *las tecnologías de la información y las comunicaciones combinadas con el cambio organizacional y nuevas habilidades para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas*ⁱⁱ.

El auge de Internet en los últimos años y el aumento del uso de la tecnología en la actividad interna de la administración han impulsado la utilización de la misma en sus relaciones con los ciudadanos. Al mismo tiempo, se ha ido creando la legislación necesaria para que el uso de la tecnología gozara de la seguridad jurídica necesaria tanto en el trabajo interno de la Administración como en las relaciones de estas con los ciudadanos. A este respecto hay que mencionar como ley pionera la de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ya en 1992 puso las bases de la e-Administración y las modificaciones que la misma ha venido experimentando, especialmente en cuanto a las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas por medios telemáticos poniendo de manifiesto que, en el caso de la llamada administración electrónica, tan importante es la tecnología como la legislación que posibilita el uso de la misma con plena seguridad jurídica.

Pero junto con la tecnología y la legislación, en el caso de la e-Administración existe un tercer factor crítico y diferenciado: la e-Administración se materializa en servicios que se prestan al ciudadano, servicios que pueden ser modernización de los ya existentes u otros nuevos, y para poner en marcha estos servicios aparece un elemento esencial que tiene que ver más con la gerencia y con la innovación que con la puesta en marcha de procedimientos administrativos tradicionales: los proyectos.

Efectivamente, la puesta en marcha de los nuevos servicios pasa ineludiblemente por la identificación, propuesta, aprobación y ejecución de un proyecto que se materializará en el servicio que se va a prestar a los ciudadanos ¿Cuáles son las características de estos proyectos? ¿En qué se diferencian de la implantación de un proceso tradicional en una unidad administrativa? ¿Qué relación tienen con las políticas públicas? Se trata de preguntas que conviene analizar y que vamos a intentar responder en el siguiente apartado.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS DE E-ADMINISTRACIÓN

Los proyectos de e-Administración presentan importantes diferencias con respecto a los proyectos tradicionales de implantación de servicios públicos. Podemos identificar las siguientes:

1. **Novedad:** la tecnología no sólo nos permite prestar los antiguos servicios de forma más eficiente, sino que también nos permite crear nuevos servicios. Pensemos, por citar dos ejemplos, en la Sociedad Limitada Nueva Empresa y el proyecto CIRCE o en la Ventanilla Unica Empresarial¹.
2. **Énfasis en la tecnología:** sin embargo, a diferencia de los procesos tradicionales, en estos casos la tecnología es un instrumento básico. Se trata del papel y bolígrafo de los nuevos procedimientos.
3. **Vacíos normativos:** al tratarse de nuevos procedimientos, en muchos casos la regulación específica no está presente en el corpus legal existente. Ello nos conduce con frecuencia a un círculo vicioso: no se puede prestar el nuevo servicio porque no existe una previsión legal específica para el mismo y al no poderse comenzar a prestar (ni siquiera en forma de piloto, ya que su utilización no tendría validez legal y los usuarios tendrían que reproducir el trámite por el método tradicional) no se puede evaluar su implantación.
4. **Competencia repartida:** a diferencia de los procedimientos administrativos actuales que caen dentro de la competencia de un único órgano, en muchos de los servicios de la e-Administración, la clave del servicio está en unir virtualmente competencias separadas, con lo que aparece el problema de qué órgano ejerce la competencia o cómo se ejercen las distintas competencias. Relacionado con este aspecto, aparece la siguiente característica:
5. **Cooperación:** al existir varios órganos competentes que proporcionan conjuntamente el servicio es imprescindible para que el proyecto salga adelante la cooperación entre las partes. Este aspecto es normalmente el menos considerado a la hora de abordar los proyectos pero sin embargo es esencial. Se trata, además, de un aspecto que requiere ineludiblemente un tiempo que difícilmente se puede acortar al estar muy presente en él las relaciones humanas (finalmente, quienes llevan a cabo el proyecto son las personas).
6. **Coste:** es muy habitual que los proyectos de e-Administración incurran en costes elevados motivados por la propia esencia de los mismos: la utilización de herramientas tecnológicas avanzadas que conllevan un coste en licencias de uso, ordenadores, centros de proceso de datos para albergarlos, comunicaciones, personal cualificado para el desarrollo de los programas informáticos y su mantenimiento, centros de atención a los usuarios, etc. Este tipo de elementos son muy diferentes de los recursos con los que una unidad administrativa tradicional comienza a prestar un nuevo servicio: personal adscrito, flujos de trabajo internos, impresos, material de oficina, atención presencial, etc.

Sin embargo, estos proyectos no son diferentes de otros que se abordan todos los días por las administraciones públicas. Con ellos coinciden en:

1. **Servicio público:** todos los proyectos que se abordan tienen como objetivo servir a los ciudadanos; tanto de forma directa, satisfaciendo una necesidad que se ha puesto de manifiesto, o indirecta, mediante un aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios con el consiguiente ahorro del gasto público.

2. **Incardinación en políticas públicas:** todos los proyectos de e-Administración están incardinados en la realización de determinadas políticas públicas (pensemos, por ejemplo, en el proyecto Internet en la escuela, o Internet rural, orientados a aumentar el nivel de conocimiento y uso de Internet tanto entre los escolares como en el mundo rural, con el objetivo de reducir la llamada “brecha digital”)
3. **Presupuesto:** para llevar a cabo cualquiera de estos proyectos es preciso disponer del consiguiente crédito presupuestario en competencia con otros proyectos demandadores de recursos.
4. **Indicadores:** como en cualquier otro programa incluido en los Presupuestos Generales del Estado, es necesario definir una serie de indicadores que permitan verificar la eficacia y la eficiencia en la consecución de los objetivos del mismo.
5. **Evaluación:** una vez que se ha ejecutado el presupuesto asignado para llevar a cabo una política pública es preciso determinar si se han cumplido o no los objetivos previstos mediante la medición de los indicadores anteriores y la evaluación consiguiente.
6. **Riesgos:** además de los propios del proyecto, conviene pensar en que estos proyectos, con unos tiempos de ejecución dilatados están también sujetos a la influencia de los cambios políticos que se producen en los diversos ámbitos territoriales españoles.

En resumen, podemos concluir que los proyectos de e-Administración comparten muchas características con otros proyectos que forman parte de las políticas públicas, pero, al mismo tiempo, presentan características importantes que los diferencian de los mismos y a los que hay que prestar especial atención: la organización del proyecto, las posibles alternativas tecnológicas, las relaciones entre los participantes, el desarrollo normativo. Todo ello requiere que al inicio del proyecto se cuente con una herramienta novedosa en la Administración, pero de larga tradición en el ámbito del *management*: el *plan de proyecto*. Veamos las experiencias de otros países al respecto.

3. EL PLAN DE PROYECTO COMO ELEMENTO BÁSICO DE UN PROYECTO E-ADMINISTRACIÓN

La Unión Europea ha dado tradicionalmente gran importancia a los proyectos de e-Government. Las iniciativas e-Europe 2002 y 2005 han servido de acicate a las políticas de e-Administración de los países miembros. El documento “Value Creation in eGovernment projects”ⁱⁱⁱ elaborado durante la presidencia danesa durante el segundo semestre de 2002 reconoce expresamente la importancia de la elaboración de un plan de proyecto en las iniciativas de TI, y recomienda la realización de “un plan de proyecto detallado –incluyendo un plan para la realización de valor- antes de que se inicie el proyecto”². El motivo de esta recomendación también se recoge en el documento: “Dado que la moda que rodeó a los proyectos de TI está siendo sustituida por el hecho desalentador de que los beneficios no se están realizando tan rápidamente como se esperaba, el apoyo incondicional al e-Government está siendo sustituido por una demanda creciente de que los proyectos creen valor y devuelvan un retorno de la inversión”³. En este trabajo se hace especial hincapié en la importancia de que los proyectos creen valor para el Gobierno (el inversor), los ciudadanos y empresas (los usuarios), así como para los empleados y las infraestructuras en general.

Uno de los principales objetivos del plan de proyecto es convencer a los decisores de que la

asignación presupuestaria necesaria para el desarrollo del proyecto va a traducirse en ventajas claras para los ciudadanos. El plan de proyecto se corresponde así con lo que en la terminología anglosajona de administración de empresas se conoce como “business case” o plan de negocio que tendremos que presentar para convencer a los decisores (financieros, presupuestarios y políticos) de que nuestro plan es viable. Un “business case”, según el documento “A Cost-Benefit Assessment Framework For Information Technology Projects”^{iv} del Gobierno de Alberta (Canadá), es “una herramienta de gestión que da soporte a la planificación y toma de decisión acerca de una inversión situando la decisión de inversión en el contexto de los objetivos del negocio. El “business case” es una propuesta y proporciona el análisis de todos los costes, beneficios y riesgos asociados con la inversión propuesta y ofrece alternativas razonables”.⁴

¿Cómo es la estructura de estos “business case”? En Gran Bretaña, el Gabinete del Primer Ministro ha puesto a disposición de las agencias que deben abordar proyectos de e-Administración una propuesta para la realización de planes de proyecto: *The e-Government Business Case*. En él se identifican un conjunto de acciones que se desarrollan a 4 niveles, desde el más general -analizar el contexto del problema-, al más específico -el desarrollo de métricas y técnicas de evaluación-. Si analizamos la propuesta del gobierno británico vemos que los elementos importantes que debe reunir el plan de proyecto son los siguientes: “saber qué es lo importante” refiriéndose a las prioridades de la agencia o del Gobierno o a los valores tanto de los ciudadanos como los de directivos y empleados; identificar a los actores (“stakeholders”) y gestionar sus intereses; evaluar y gestionar los riesgos; elaborar una visión del proyecto y determinar cuándo se considera que tendrá éxito; identificar el valor del proyecto desde el punto de vista financiero, económico, social y político e identificar los costes y beneficios detallados del mismo.

En Estados Unidos diversas agencias federales exigen un “business case” sólido y fundamentado en los proyectos de TI: la General Accounting Office –agencia auditora dependiente del Congreso, similar a nuestra Intervención General de la Administración del Estado-, la General Services Administration –que proporciona servicios comunes a las agencias gubernamentales, especialmente en la realización de compras públicas- y la Office of Management and Budget, que elabora el presupuesto del Gobierno federal⁵. Concretamente, la OMB requiere que las agencias y los proyectos interadministrativos presenten un plan de proyecto con una estructura predeterminada^{vi} para obtener financiación para el mismo. De nuevo, encontramos que el plan de proyecto debe contener apartados referentes a la coincidencia con los objetivos del Gobierno (la llamada President’s Management Agenda), al procedimiento de contratación y a la adecuación con la arquitectura tecnológica de la Agencia que lo promueve. Asimismo debe proporcionar alternativas, realizar un análisis y gestión de los riesgos, incluir objetivos de rendimiento y abordar los aspectos de seguridad y privacidad de datos. Desde el punto de vista de los costes, se requiere que el proyecto utilice el sistema de gestión del valor adquirido EVMS⁶ y que se presente un sistema de estimación del coste del proyecto a lo largo de todo el ciclo de vida del mismo.

En el caso español la realización de proyectos de administración electrónica implica en la mayor parte de los casos contratación y por ello deben someterse a la regulación prevista tanto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas^{vii} como en su Reglamento^{viii}. En estas se recogen los documentos que habrán de presentarse: pliegos de cláusulas administrativas generales y particulares y pliego de prescripciones técnicas. Asimismo, hay que considerar la documentación exigida por los órganos consultivos que participan en el proceso de contratación: las Comisiones

Ministeriales de Informática y, en su caso, la Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos. Los pliegos previstos en la Ley y Reglamento deben recoger los aspectos jurídicos, económicos y administrativos, así como los técnicos del contrato mientras que los requeridos por los órganos consultivos inciden principalmente en la adecuación de la documentación administrativa del proyecto a esos aspectos, por lo que el momento “procesal” en el que debe presentarse el plan de proyecto es en el momento previo al inicio del expediente, cuando se presenta al órgano directivo la memoria del proyecto. Sin embargo, lo habitual es que en ese momento ya toda la actuación administrativa vaya dirigida a la elaboración y aprobación del expediente, por lo que los aspectos más críticos para el proyecto que hemos visto hasta ahora suelen quedar en un segundo plano en el proceso y la decisión para acometer el mismo muchas veces no está debidamente fundamentada y conduce, en un número importante de casos, al fracaso del proyecto.

Como conclusión de las iniciativas comentadas, podemos indicar que los planes de proyecto están recomendados en todos los casos y en el área anglosajona, especialmente en EE.UU., son requisito para la aprobación de los mismos. Los componentes de los planes de proyecto no son homogéneos pero incluyen sistemáticamente los siguientes componentes:

- Alineación con los objetivos del Gobierno
- Gestión de los intereses de los actores (“stakeholders”)
- Identificación y gestión de riesgos
- Análisis coste-beneficio

Es importante destacar que la metodología Métrica^{ix} promovida por el Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración electrónica recoge parte de los contenidos anteriores en las etapas previas al inicio del proyecto: durante la planificación (proceso PSI) y en el estudio de viabilidad de los proyectos (proceso EVS). Recoge, por ejemplo, la relación de los objetivos del proyecto con los objetivos estratégicos de la organización, el catálogo de usuarios, la determinación de los factores críticos de éxito o el estudio de alternativas y la valoración de las mismas mediante el análisis coste-beneficio y la valoración de riesgos. En el documento de Técnicas y Prácticas de Métrica V3 se recogen sucintamente las técnicas más habituales de análisis de coste-beneficio.

En el resto de este artículo vamos a abordar el aspecto específico del análisis de costes y beneficios y, en particular, la determinación de los beneficios y lo aplicaremos a un caso concreto: el proyecto de comunicación de cambio de domicilio

4. VALORACIÓN DE COSTES Y BENEFICIOS: DEL ROI AL VOI

En general, la incidencia en los costes del proyecto y en la recuperación de los mismos mediante la utilización de métricas como ROI (“Return On Investment”) es uno de los elementos básicos de los planes de proyecto de los países de tradición anglosajona. La propuesta del Gobierno de Alberta (Canadá) que hemos citado en el apartado anterior ha elaborado una metodología o marco conceptual para evaluar los planes de proyecto incidiendo específicamente en los costes y beneficios de los mismos. El documento “A Cost-Benefit Assessment Framework For Information Technology Projects” junto con otro referente a la contratación forman un conjunto diseña-

do para “ayudar a los departamentos y agencias a asegurar que la tecnología de la información se gestiona de forma efectiva y que los gastos en tecnología de la información se basan en casos de negocio sólidos incluyendo análisis apropiados coste-beneficio y de gestión de los contratos”⁷. En el caso de los planes de proyecto realizados de acuerdo con esta metodología, los aspectos más relevantes son, de nuevo, la correspondencia entre los objetivos del proyecto y de la organización; la identificación de los “stakeholders”; la realización de un análisis coste-beneficio pormenorizado (con costes recurrentes y no recurrentes, intangibles, coste con el nuevo sistema y sin él y un resumen coste-beneficio); análisis de alternativas y gestión del riesgo⁸.

El principio sobre el que se basa el análisis de costes y beneficios es la comparación entre el coste total del sistema y los gastos del negocio si el sistema se implanta frente al coste total del sistema y gastos del negocio si el sistema no se implanta y el proceso se mantiene en la forma actual. Los costes se clasifican en *tangibles no recurrentes* (se realizan una sola vez), entre los que se incluyen las inversiones (equipos de proceso y de comunicación y desarrollo del sistema) y gastos asociados (estudios, recogida de datos, documentación, viajes, formación, etc.); *tangibles recurrentes* (alquileres, actualizaciones de programas, soporte a los usuarios, comunicaciones, etc.) e *intangibles* (pérdida inicial de productividad, sobrecarga de la organización, resistencia al cambio, etc.) Frente a estos, los beneficios se clasifican en *tangibles* (ahorros en el coste de proporcionar el servicio, incremento de productividad, eliminación de aplicaciones duplicadas, etc.) e *intangibles* (mejor calidad de la información, satisfacción de los clientes, cumplimiento de la regulación, etc.).

Aunque existe una tradición en los países anglosajones de cuantificar al máximo los costes y beneficios asociados al proyecto, en el ámbito europeo y de forma cada vez más general se está evolucionando hacia fórmulas que tienen en cuenta más la creación de valor que el rendimiento económico de la inversión. Y así las propuestas de la Unión Europea en el proyecto IDA^x y las de algunas de las consultoras de más renombre “están haciendo cada vez mayor hincapié en el “valor de la inversión” (VOI) en lugar de en el “retorno de la inversión” (ROI) y los análisis que se basan en el valor generado por el proyecto más que en el rendimiento económico de la inversión realizada son cada vez más habituales.

5. EL PROYECTO DE CAMBIO DE DOMICILIO

El servicio de comunicación de cambio de domicilio es un caso paradigmático de proyecto de administración electrónica. Incluido dentro del conjunto de 20 servicios básicos de la iniciativa e-Europe^{xii} se define como el “procedimiento estándar para la comunicación del cambio de domicilio de una persona física que se traslada en el interior del país”⁹ Según los datos del último informe¹⁰, este servicio, que no aplica a Grecia, Irlanda y Portugal, está apenas desarrollado en el caso de España, mientras que en Bélgica, Alemania, Luxemburgo e Italia el desarrollo es aún incipiente. En nuestro país, con un incremento incesante de la movilidad geográfica que se traduce en un 8% de la población que cambia de domicilio cada año según las cifras estimadas en el ámbito del proyecto, es importante facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de la obligación de comunicar esta variación. Al mismo tiempo es cada vez más importante para los organismos disponer de los datos actualizados del domicilio de los ciudadanos a los que sirven para poder comunicarse con ellos, realizar cam-

pañas informativas, enviarles información, etc.

El servicio de comunicación de cambio de domicilio tiene como objetivo facilitar al ciudadano la comunicación de su nuevo domicilio como parte del procedimiento de alta en el padrón municipal bien al realizar el mismo o bien posteriormente a través de Internet evitándole así la realización de un trámite en cada uno de los organismos con los que se relaciona. El nuevo domicilio se comunica desde la administración que es responsable del dato (el Ayuntamiento) a los organismos o departamentos que utilizan ese dato para su gestión (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Dirección General de Tráfico, Dirección General de la Policía, servicios sanitarios o educativos de la Comunidad Autónoma, etc.) evitando que estos organismos requieran al ciudadano que aporte el volante de empadronamiento cuando comunique su nuevo domicilio o deba renovar algún tipo de documentación personal. La autenticidad del remitente viene asegurada por el funcionario municipal que realiza el trámite o por la utilización de un mecanismo de autenticación suficiente en el portal prestador del servicio, mientras que la autenticidad de los datos viene asegurada por la firma electrónica del Ayuntamiento responsable del padrón municipal.

Las ventajas de ahorro de tiempo para los ciudadanos son importantes, así como el ahorro para los ayuntamientos que en la actualidad se ven obligados a generar certificados y volantes de empadronamiento para justificar el domicilio de los ciudadanos en un número importante de trámites tanto autonómicos como estatales. A estas ventajas, se unen las que reciben los organismos destinatarios de la comunicación que contarán con unos procesos más eficientes y económicos y con unos datos de mayor calidad con el ahorro en costes que eso supone. Veamos cómo podemos expresar estos beneficios a la vista de lo indicado en los apartados anteriores.

6. CREACIÓN DE VALOR DEL PROYECTO DE COMUNICACIÓN DE CAMBIO DE DOMICILIO

Según el esquema mencionado anteriormente, podemos indicar que el proyecto de cambio de domicilio crea valor en los siguientes aspectos:

Intangibles

- Social: la cifra de un 8% de cambios de domicilios al año en España según la estimación que se ha realizado dentro del grupo de trabajo en base a los datos de ayuntamientos y del INE y el hecho de una cada vez mayor relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos (“mailings”, envíos de declaraciones fiscales en el caso de la AEAT, de actualización de pensiones en el caso del INSS e ISM etc.) pone de manifiesto la importancia de este servicio para los ciudadanos y la necesidad para los organismos de disponer de la información de los domicilios actualizada.
- Político: El servicio de comunicación de domicilio es uno de los 20 servicios básicos de la iniciativa e-Europe, el interés político por ponerlo en marcha en España, donde aún no existe como un trámite único, es elevado y se incrementará conforme avance el tiempo y otros países lo vayan ofreciendo.
- Crecimiento y aprendizaje: en primer lugar, el valor añadido de la realización de un pro-

yecto multiadministración en un país políticamente descentralizado como España es muy alto y el aprendizaje de las organizaciones que participan en el mismo es importante. Desde el punto de vista de la tecnología, la de servicios web seleccionada en el proyecto está basada en el éxito de Internet y de sus protocolos para crear aplicaciones distribuidas. Los estándares están evolucionando rápidamente y la industria está proporcionando entornos de desarrollo comerciales cada vez más potentes. Se trata, además, de una tecnología especialmente apropiada para entornos heterogéneos con responsabilidades distribuidas donde la importancia estriba en la definición de interfaces y en la información que se intercambian los participantes y no en la solución tecnológica que utilice cada uno de ellos para materializar los servicios. Por otra parte, aunque se trata de una tecnología cada vez más utilizada, hasta ahora no existe un gran número de experiencias reales por lo que un proyecto de esta envergadura puede aportar también importantes conocimientos y “know-how” a los participantes.

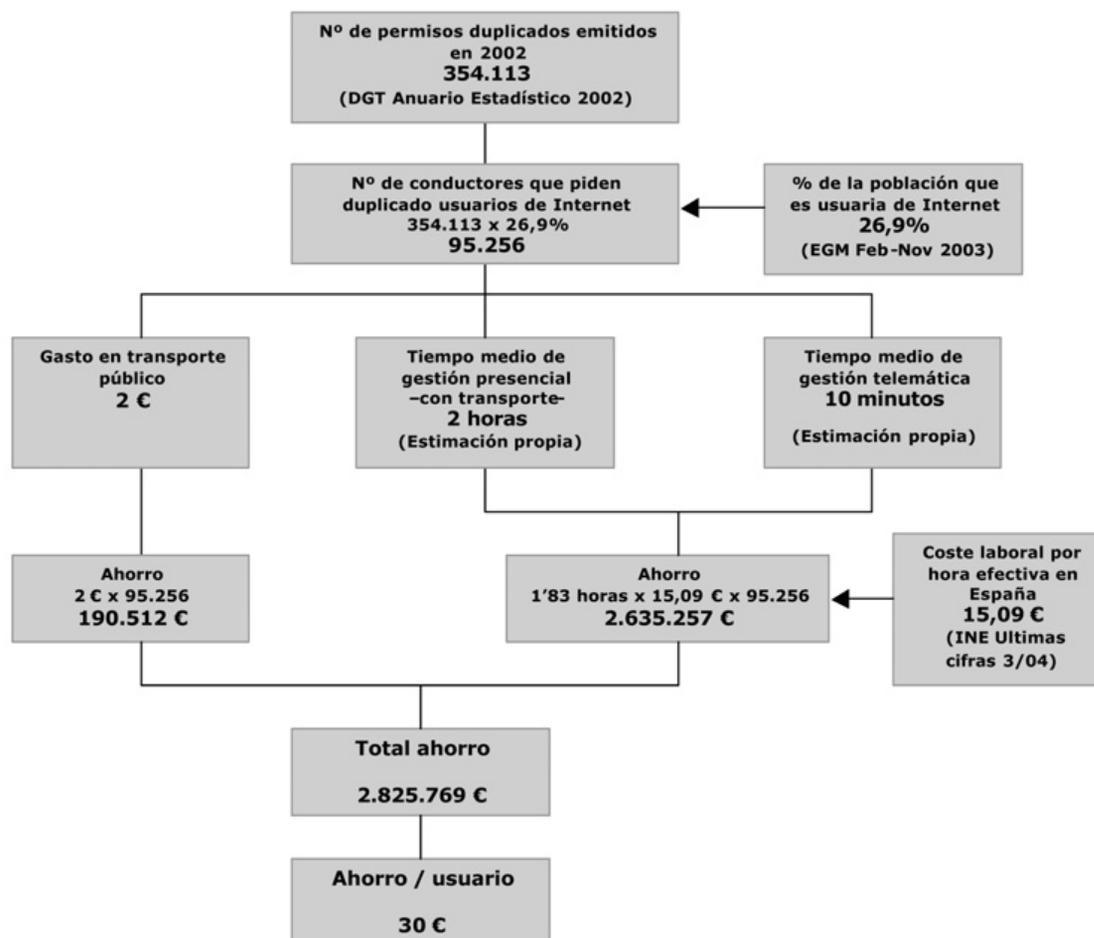
- Para los organismos participantes: podemos citar como beneficios intangibles el disponer de datos de una mayor calidad y, también, la consecución de objetivos perfectamente alineados con amplias demandas sociales (el no tener que presentar a la Administración los “papeles” que ella ya tiene)

Tangibles

Los beneficios tangibles en el caso de este servicio pueden considerarse tanto para los ciudadanos, en forma de ahorros de tiempos, como para los Ayuntamientos en forma de ahorros en la emisión de volantes de empadronamiento y para los organismos que participan en el sistema, en forma de ahorros de gestión. Vamos a aportar las estimaciones realizadas para algunos de ellos.

Ahorros para los ciudadanos

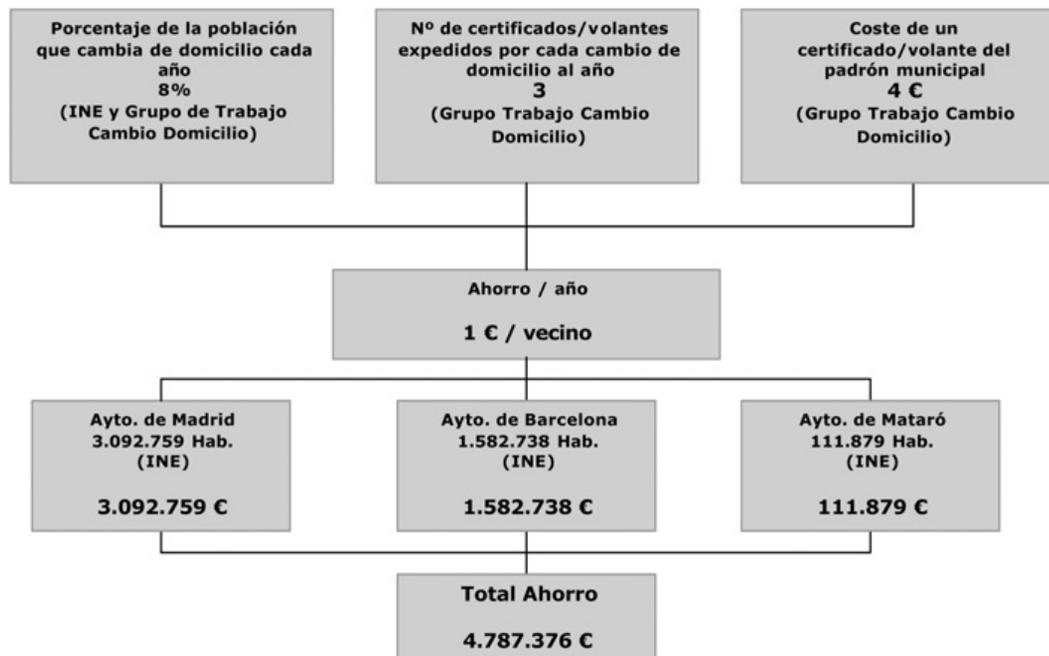
La estimación de los ahorros para los ciudadanos que cambian de domicilio y son titulares de un permiso de conducción que deben renovar reglamentariamente es la siguiente:



Lógicamente a este ahorro para los ciudadanos habrá que sumarle el producido por la renovación de cada documento personal en el que figure el domicilio (DNI, pasaporte, tarjeta sanitaria, etc.) y por cada comunicación que haya que realizar a otros organismos con los que se relaciona el ciudadano (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina, etc.)

Ahorros para los Ayuntamientos

Para realizar esta estimación se ha partido de los gastos de mantenimiento del padrón municipal que pueden atribuirse a la expedición de volantes y certificados. Los Ayuntamientos que han participado en la definición del proyecto cifran estos gastos entre 3€ y 4€ por certificado –incluyendo tanto gastos directos, de material de oficina y de personal, como indirectos-. En el cálculo siguiente se han tenido en cuenta las poblaciones de algunos de los Ayuntamientos participantes¹¹



Ahorros para los organismos

En una reunión mantenida en el M^o de Administraciones Públicas con los participantes en el proyecto, estos citaron los siguientes ahorros que no llegaron a cuantificarse:

- Disminución de las devoluciones de envíos postales
- Disminución del número de comunicaciones de cambio de domicilio tramitadas presencialmente
- Ahorro en el tiempo de tramitación (1 minuto de ahorro en el proceso se multiplica por el número de trámites que se realizan al año, del orden de millones en el caso de algunos organismos)

7. ESTIMACIONES REALIZADAS EN OTROS PAÍSES

Las estimaciones de beneficios serán tanto mejores cuanto más se involucren en la realización de las mismas los participantes en el proyecto, pero siempre están sujetas a discusión. Por ello puede resultar conveniente contrastar las hipótesis utilizadas o la metodología seguida con las de otros proyectos descritos en la literatura.

Los ahorros para los ciudadanos se describen, por ejemplo, en el proyecto para el pago en línea de tasas locales realizado por la ciudad de Tampa (Florida, EE.UU.) citado en "Citizen Advantage: Enhancing Economic Competitiveness through e-Government"^{xi}. Una peculiaridad de este proyecto es que ha creado una página web¹² para que los ciudadanos puedan calcular directamente el ahorro que obtienen al realizar sus trámites telemáticamente, en lugar de hacerlos presencialmente. El sistema tiene en cuenta el tipo de trámite a realizar, los gastos de desplazamiento –en vehículo privado –, y el valor en el que el ciudadano estima su tiempo.

Los ahorros que la tramitación telemática genera para los organismos pueden encontrarse en el documento “The Use of the Internet in Government Service Delivery”^{xiii} que recoge diversos casos de administración electrónica con un detalle de costes muy elaborado en algunos de ellos. En particular para el proyecto de comunicación de cambio de domicilio son relevantes los del proyecto de renovación en línea de los permisos de circulación de vehículos realizado por el Departamento de Vehículos de Motor del Estado de Alaska que se reflejan en la siguiente tabla:

<i>Tipo de transacción</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Material</i>	<i>Sobrecoste</i>	<i>Coste de desarrollo</i>	<i>Coste de medio de pago</i>	<i>Coste Total por transacción</i>
Ventanilla	\$4.15	\$0.11	\$3.48	—	—	\$7.74
Correo	\$1.56	\$0.48	\$1.31	—	—	\$3.35
E-service	\$0.52	\$0.53	\$0.40	\$0.85	\$1.32	\$3.62

Tabla 1: Coste de la renovación del permiso de circulación de vehículos en Alaska^{xi}

En la tabla anterior, el componente “Trabajo” del coste se calcula a partir del 80% de los gastos totales de personal del departamento distribuido entre los diversos tipos de transacción en función del tiempo requerido para realizar cada una de ellas y del número de transacciones de ese tipo que se realizan al año. Los costes de material incluyen los gastos de correo, placas, impresos, fotografías, etc. El sobrecoste incluye los gastos de alquiler de las oficinas, costes de amortización de los equipos y el gasto de personal de apoyo y se distribuye entre los distintos tipos de transacción de forma similar a la del componente “Trabajo”. Si bien los resultados anteriores no tienen por qué extrapolarse directamente al caso de comunicación de cambio de domicilio sí pueden servir como ejemplo a la hora de estimar los ahorros que la gestión telemática ofrece frente a la presencial: de más de un 50%. Otro aspecto interesante a tener en cuenta es la comparación entre el envío por correo y el telemático resultando algo más ventajoso, en este caso particular, el primero.

CONCLUSIONES

La Administración electrónica se construye a partir de tres pilares básicos: *tecnología, legislación y servicios*. Para implantar los servicios es cada vez más importante contar con planes de proyecto fundamentados en los que se identifiquen claramente los beneficios que se van a obtener, lo que es práctica habitual en los países más avanzados tecnológicamente, y el análisis coste-beneficio. Si bien el concepto de beneficio ha evolucionado en el caso de la Administración electrónica desde valores puramente financieros como el ROI a otros que tienen en cuenta la creación de valor, es importante de todos modos contar con estimaciones económicas de aquellos beneficios cuantificables. En esta ponencia se han aportado como ejemplo algunos de los ahorros que el proyecto de comunicación de cambio de domicilio genera para sus participantes o accionistas: ciudada-

nos, organismos y ayuntamientos y se han citado estimaciones similares de otros proyectos de e-Administración recogidos en la literatura.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- i- The Structure of Scientific Revolutions, Thomas S. Kuhn, University of Chicago Press; 3rd edition (November 1, 1996)
- ii- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - The Role of eGovernment for Europe's Future, Brussels, 26.9.2003 COM(2003) 567 final http://www.csi.map.es/csi/pdf/egov_communication_en.pdf
- iii- Value Creation in eGovernment projects - An exploratory analysis conducted for the Danish presidency of the eGovernment workgroup of the Directors General http://www.e.gov.dk/sitemod/upload/Root/English/Value_Creation_in_eGovernment_projects.pdf
- iv Cost-Benefit Assessment Framework For Information Technology Projects http://www3.gov.ab.ca/cio/costbenefit/Business_Case.doc
- v- <http://www.localegov.gov.uk/page.cfm?pageID=222&Language=eng>
- vi- High Payoff in Electronic Government - Measuring the Return on E-Government Investments A Report for the Intergovernmental Advisory Board May 2003 http://www.gsa.gov/gsa/cm_attachments/GSA_DOCUMENT/High-Payoff-finalreport_R2F-aQX_0Z5RDZ-i34K-pR.doc
- vii- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- viii- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- ix- MÉTRICA. Versión 3 Metodología de Planificación, Desarrollo y Mantenimiento de sistemas de información. M^a de Administraciones Públicas <http://www.csi.map.es/csi/metrica3/>
- x- IDA Value Of Investment (VOI), Final Report v 2.1, 2003-06-30 <http://europa.eu.int/ISPO/ida/export/files/en/1596.pdf>
- xi- Citizen Advantage: Enhancing Economic Competitiveness through e-Government - Deloitte Research
- xii- European Commission DG Information Society – Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public services Report Of The Fourth Measurement, October 2003 http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf
- xiii- The Use of the Internet in Government Service Delivery, Steve Cohen y William Eimicke, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, Feb. 2001, <http://www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/CohenReport.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- 1- Ver www.circe.es y www.vue.es
- 2- “Value Creation in eGovernment projects”, pg. 23
- 3- “Value Creation in eGovernment projects”, pg. 3
- 4- “A Cost-Benefit...” pg. 4

- 5- Todos estas agencias pueden encontrarse desde el portal web del Gobierno de los Estados Unidos www.firstgov.gov
- 6- Earned Value Management Systems (estándar ANSI/EIA-748-1998)
- 7- “A Cost-Benefit...”, Pg. 1
- 8- En el sitio web <http://www3.gov.ab.ca/cio/costbenefit/index.htm> se pueden encontrar diversos planes de proyecto con contenidos adaptados a proyectos pequeños (de menos de 200.000 \$) o grandes, o a la etapa en la que se realiza el plan de proyecto (planificación estratégica, táctica o previa a la implantación) o se detalla el contenido del mismo. Se facilitan también plantillas para hacer los planes de proyecto y guías para cumplimentarlas
- 9- “Online Availability of Public Services”, Pg. 35
- 10- “Online Availability of Public Services”, Pg. 49
- 11- Disponibles en la página <http://www.ine.es/nom/nomena.jsp> del Instituto Nacional de Estadística
- 12- Disponible en http://www.tampagov.net/egov/savings_estimator/

