

La Conferencia e-leaders 2010, organizada por la OECD que reúne alrededor de una misma mesa a los responsables de las Tecnologías de la Información de los Estados Miembros de la organización, presentaba entre sus conclusiones la necesidad de dar evidencias de los beneficios de la Administración Electrónica (1). Tras más de una década de desarrollo intenso, y en medio de una crisis económica sin precedentes históricos cercanos, la Administración Electrónica ha de demostrar de modo discernible su aportación al valor público, su contribución a la construcción de una Sociedad y una Administración más sostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

El desarrollo de la Administración Electrónica en España en el último quinquenio, ha sido desde el punto de vista cualitativo un caso de éxito. La puesta en marcha del Plan Moderniza desencadenó el desarrollo y aprobación de la Ley 11/2007, cuyo objetivo de *hacer real el derecho de los ciudadanos a elegir el medio de relación con las Administraciones Públicas se convirtió en un proyecto nacional*, asumido por todas las Administraciones y fuerzas políticas. De acuerdo a los datos recogidos en el “Informe eEspaña 2010” (2) elaborado por la Fundación Orange, la disponibilidad de los servicios más significativos de las CCAA es de un 77% y en la AGE podrían tramitarse por medios electrónicos el 98% de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Es necesario, sin embargo, dar el salto de la evidencia cualitativa a la evidencia cuantitativa.

Facilitar evidencias cuantitativas de las aportaciones a la sostenibilidad del desarrollo de la Administración Electrónica en España, se enfrenta a la dificultad de la inexistencia de un acuerdo internacional común de cómo hacerlo. La falta de unos indicadores precisos y consensuados ha de ser sustituida por buenas prácticas utilizadas en los países de nuestro entorno, que nos permiten una *primera aproximación numérica del impacto que ha supuesto la incorporación de las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas*. Es importante resaltar que dicha aproximación es posible en la Administración General del Estado gracias a la continuada labor de recopilación de datos que son la base de este texto, unos datos que en otras Administraciones Públicas de nuestro entorno no están disponibles.

La Administración Electrónica en España

La Ley 11/2007 palanca de sostenibilidad de Sociedad y Administración

POR FERNANDO DE PABLO
Y EMILIO GARCÍA



El coste de desarrollo de la Ley 11/2007 en la Administración General del Estado

El desarrollo de la Ley 11/2007 se ha materializado en la Administración General del Estado en el hecho tangible de la “cuasi” plena disponibilidad en línea de todos los servicios y procedimientos de su competencia. De acuerdo a los últimos datos facilitados por los Ministerios y Organismos de la Administración General del Estado, más del 92% de sus servicios y procedimientos pueden tramitarse por medios electrónicos (más de 2300), porcentaje que alcanza el 99% si nos centramos sólo en los de alto impacto. Ello supone la posibilidad de efectuar por medios electrónicos el 99% de la tramitación total (3) que realizan los ciudadanos y empresas.

Es difícil estimar en cifras exactas el cuál ha sido el coste económico de las in-

versiones necesarias para cumplir con la obligación de satisfacer los derechos ciudadanos contemplados en la Ley 11/2007.

Si bien se hizo un esfuerzo presupuestario derivado de la aprobación de la ley, no existe una desagregación del mismo de las inversiones dedicadas a incrementar la calidad de servicios que ya eran conformes con la misma, las empleadas en la automatización de procesos internos o el esfuerzo derivado de planes estratégicos desarrollados en paralelo, como por ejemplo la Modernización de la Justicia. No obstante, podemos dar un *coste máximo de 268 millones de Euros* a partir de los datos del Informe estudio anual de presupuesto TIC en la AGE realizado por el Consejo Superior de Administración Electrónica (4). Dicha cota superior es el resultado de agregar anualmente aquella parte del capítulo presupuestario TIC de inversiones (capítulo

6) entre los años 2008 y 2010 que excedía de la inversión realizada en 2007, asumiendo, con las reservas antes indicadas, que toda esa inversión tuvo como destino la adaptación de procedimientos y servicios administrativos a la Ley 11/2007. (5) Esta cota superior, en la que además no se reflejan las disminuciones de crédito ocurridas en cada año, es *sensiblemente inferior a la estimación que se realizó en la Memoria Económica que acompañó el anteproyecto de lo que después sería la Ley 11/2007*. El desarrollo de la Administración Electrónica en España se ha realizado adaptándose de modo dinámico a las consecuencias que sobre presupuestos ha tenido la crisis económica, a pesar de apoyarse en una ley diseñada en tiempos de expansión económica.

Los beneficios económicos para la Sociedad del desarrollo a la Ley 11/2007

El desarrollo de la Ley 11/2007 ha tenido un doble impacto económico en la Sociedad española. De un lado, el crecimiento de la partida presupuestaria de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de las Administraciones Públicas ha tenido un *efecto tractor sobre un sector clave en el cambio de modelo productivo*. De otro lado, *la reducción de cargas administrativas y burocráticas* sobre aquella parte de la sociedad que ha sido pionera en ejercer su derecho de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, coincidente en gran medida con la más dinámica y productiva del país. Finalmente, la automatización de los procedimientos tiene un *efecto cierto sobre la disminución del coste de servir a los ciudadanos por parte de las Administraciones Públicas*. En definitiva, se prestan muchos más servicios y de »





FIGURA 1. Evolución de la disponibilidad de los servicios de Administración Electrónica en la AGE

mayor calidad con los mismos costes y recursos humanos.

La Ley 11/2007 ha tenido un efecto cierto en el impulso del cambio de modelo productivo. De acuerdo a los datos del Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI) (6), el peso del conjunto de las Administraciones Públicas en la distribución funcional de las ventas en el sector TI ha crecido a lo largo del periodo 2007-2009. A lo largo de estos tres años, fue, respectivamente, 7,8%, 8,3% y 9,1%. Especialmente significativo es el incremento de peso en ventas del año 2008 a 2009, periodo en que la cifra de negocio TI en España se contrajo un 8,5%. En ese año, la variación de ventas del sector TIC a las Administraciones Públicas tuvo un incremento del 22,31%. No es por tanto arriesgado decir que, sin el esfuerzo que fue necesario realizar para la implementación de la Ley 11/2007, 2009 hubiera sido un año de una mayor deceleración en el necesario cambio de modelo productivo de nuestro país. El desarrollo de la Ad-

ministración Electrónica en España ha sido, consecuentemente, clave en el mantenimiento del sector TIC nacional en estos años de crisis.

El impacto que el desarrollo de la Administración Electrónica ha tenido sobre la reducción de cargas administrativas, es en buena parte un trabajo en curso dentro de la Administración General del Estado. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de Junio de 2008, aprobó el “Plan de Reducción de Cargas Administrativas” (7). El éxito en el objetivo de alcanzar en 2012 una reducción del 30% de las cargas administrativas, se apoya en buena parte en la reingeniería y automatización de procedimientos y servicios derivada de la adaptación a la Ley 11/2007. De acuerdo a la adaptación del Modelo de Costes Estándar para la evaluación de cargas administrativas incluida en la “Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo” (8), aprobada en Consejo de Ministros el 11 de Diciembre de 2009, el diferencial económico favorable en términos de

cargas administrativas que supone la realización de un trámite de modo electrónico frente al canal presencial es de 75 €.

Tal y como hemos indicado anteriormente, es pronto aún para estimar el impacto total que el desarrollo de la Administración Electrónica ha tenido sobre la reducción de cargas administrativas. Ello implica avanzar en obtener información sobre la utilización de la Administración Electrónica que va más allá del uso directo de los servicios (ver gráfica), el número de casos tramitados por medios electrónicos, en este momento estimado en un 50% para ciudadanos y 80% para empresas con más de 250 millones de tramitaciones electrónicas, y trasladarlo a una estimación de sus implicaciones sobre la reducción de cargas. No obstante, el ahorro potencial que el uso intensivo de los 20 servicios electrónicos más destacados de la Administración General del Estado (9) podría generar se cifra en más de 3.000 millones de Euros (10), siguiendo la guía metodológica antes indicada. El impacto en la reducción de cargas administrativas de la automatización de procesos que facilita la Administración Electrónica, ha hecho que la misma haya sido protagonista de muchas de las 261 actuaciones que han sido aprobadas en los cinco paquetes de medidas aprobados desde 2008. El último de ellos ha sido aprobado el 13 de Mayo de 2011 (11), y con él se prevé culminar un ahorro global de cargas administrativas por valor 9.700 millones de Euros.

En lo referente a los costes de servicio a los ciudadanos para las Administraciones, los datos son altamente dependientes de cada uno de los procedimientos o servicios y la organización de la Administración

Pública que los provee. No existe, a diferencia de para la reducción de cargas administrativas, una metodología comúnmente aceptada del cálculo de los mismos ni una estimación propia de dicho coste para las Administraciones Públicas en España. Las estimaciones realizadas por Administraciones locales en el Reino Unido, que cifran un coste por transacción del servicio presencial de 7,40 libras frente a 0,32 libras del servicio electrónico (12), como por la Administración danesa, que cifran el coste de la transacción presencial 10,7€ frente a 0,4€ de la transacción electrónica. No obstante, si bien ambas estimaciones proporcionan un orden de magnitud similar al respecto del ahorro potencial que proporcionan las TIC en el coste que para las Administraciones Públicas tiene servir a los ciudadanos, los beneficios del mismo están aún por recoger tanto en España como en los países de nuestro entorno. Una reestructuración de las Administraciones Públicas alrededor de las TIC, que permite flexibilizar la resolución administrativa de expedientes independientemente de su punto de producción, incluyendo una consolidación de los puntos presenciales de atención a los ciudadanos de distintos organismos administrativos, es una de las asignaturas pendientes de la modernización administrativa. No obstante, el efecto de la reducción del coste de prestar servicio a los ciudadanos por parte de las Administraciones Públicas que supone la introducción de las TIC, puede ya vislumbrarse en la contención de plantillas en aquellos organismos líderes en la automatización de los procesos administrativos. En la AEAT el incremento porcentual de los parámetros que definen el volumen de sus actividades, a modo

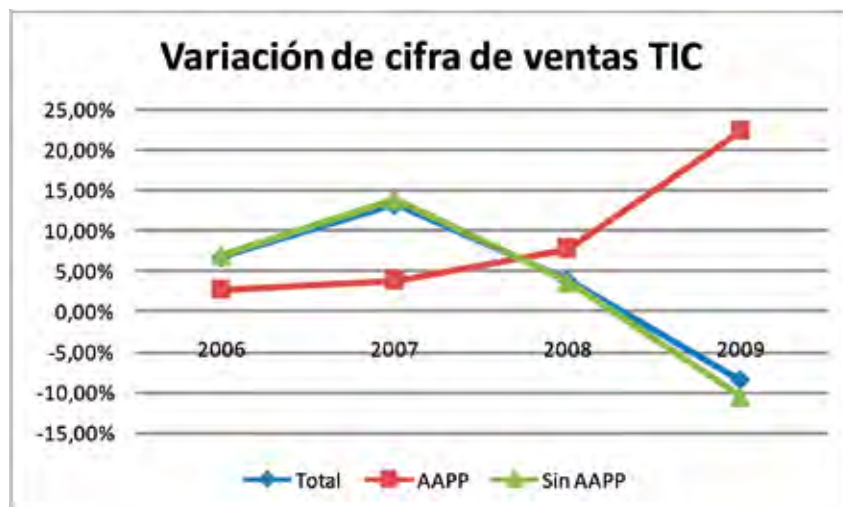


FIGURA 2. Variación porcentual de ventas TIC en España y sector AAPP

de ejemplo las declaraciones de IRPF tratadas, ha sido muy importante, mientras su plantilla permanecía estable (se prevé una reducción de 300 personas este año 2011) y los tiempos de tramitación y el servicio prestado mejoran año a año. Lo que es más, la automatización de procesos ha permitido absorber el impacto que la curva de crecimiento-decrecimiento de nuestra economía ha tenido en estos parámetros (13). Similares comportamientos encontramos en otras grandes administraciones de la AGE, como en la seguridad social donde se ha producido un descenso de más de un 10% de su personal, sin menguar la cantidad y calidad de los servicios prestados. Ejemplos en educación, industria, sanidad, justicia, etc. vienen a demostrar la importancia de esta primera transformación “silenciosa” habida en las administraciones públicas españolas.

En definitiva, si se descuentan los presupuestos extraordinarios del Plan de Modernización en Justicia y la subida del IVA, en la AGE se ha retornado a presupuestos del 2005, mejorando la calidad de los servicios

públicos (según manifiestan los ciudadanos en las encuestas periódicas del CIS) mientras el número de habitantes, y la gestión pública asociada a este incremento, ha pasado en una década de 40 a 47 millones al tiempo que han mejorado sensiblemente todos los parámetros de eficiencia de los servicios prestados.

Cada año, gracias a la administración electrónica, la AGE ahorra de forma directa más que toda la inversión extra realizada (archivos, notificaciones, papel, personal, infraestructuras, etc.) y los ciudadanos y empresas se benefician en más de 10 € en reducción de cargas administrativas por cada € invertido en todo el proceso de desarrollo de la Ley.

Medio ambiente y la desmaterialización de los procedimientos y servicios administrativos

El desarrollo de la Ley 11/2007 ha contribuido también a desacelerar el cambio climático, si bien obviamente de modesto dada la magnitud del problema. La siguiente tabla muestra las equivalencias entre consumo de»

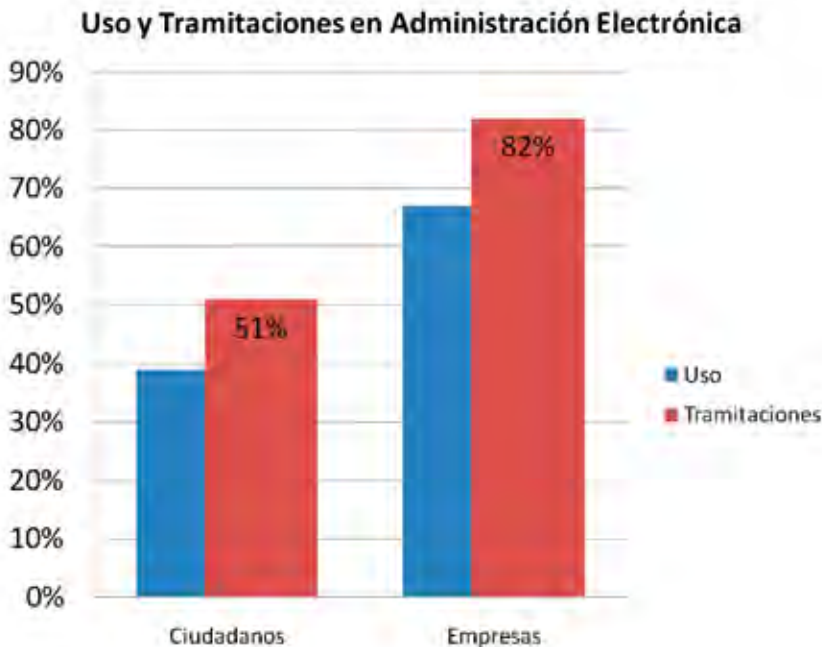


FIGURA 3. Uso directo de los servicios de Administración Electrónica (Eurostat 2010) y porcentaje de tramitaciones registradas en canal electrónico frente a presencial

papel y desplazamientos y sus consecuencias medioambientales (14).

Dado el uso intensivo de papel en la Administración (15), y las equivalencias arriba expuestas o similares, la desmaterialización de los procedimientos y servicios administrativos está comenzando a tener un efecto positivo sobre el medioambiente fácilmente cuantificable. Así, por ejemplo, la supresión de la edición papel del Boletín Oficial del Estado ha implicado el ahorro de 4 millones de kilos de papel, equivalentes a 57 hectáreas de bosque de pino radiata o eucalipto, o 40.000 árboles de 12 años de edad y la no emisión de más de 13.000 toneladas de CO2 (16). Otras Administraciones, tales como la Junta de Extremadura y la Junta de Castilla-La Mancha estiman, respectivamente, en 1.200 árboles y 500 árboles anuales los árboles salvados con

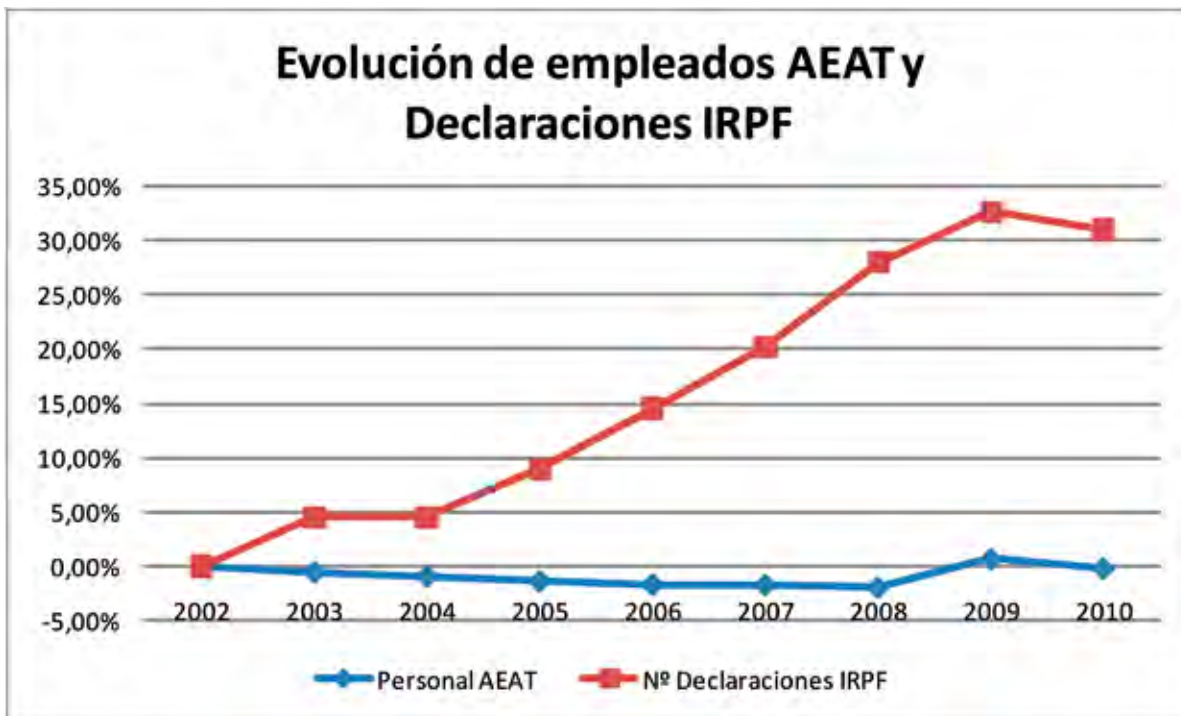


FIGURA 4. Evolución del personal de la AEAT y las declaraciones de IRPF tramitadas (AEAT)

la supresión de las ediciones papel de sus boletines oficiales (17). El desarrollo de la notificación electrónica, cerrando el ciclo de la relación no presencial con las Administraciones Públicas va a suponer otro salto cualitativo y cuantitativo en ahorro económico y mejora medioambiental.

Sería relativamente, sencillo, por tanto, realizar en cada unidad administrativa la identificación de su contribución a la desaceleración del cambio climático derivada de su adopción de la Administración Electrónica. Por añadir un caso de estudio más del cual se dispone de abundante información histórica, nos centraremos en el caso de la emisión de los certificados catastrales, dónde un progreso continuo en la adopción del canal electrónico ha hecho prácticamente irrelevante el canal presencial para la prestación del servicio.

Aun considerando que el receptor del certificado haga una copia en papel del documento electrónico, el ahorro derivado de la no presentación en papel de la instancia de solicitud del mismo implica la no utilización de más de 14 millones de hojas DinA-4 (18) en sólo dos años, o lo que es lo mismo más de 69 toneladas de papel. Como consecuencia, 1035 árboles han sido salvados y más de 227 toneladas de CO2 han dejado de emitirse a la atmósfera. Más importante es el ahorro al evitar los millones de desplazamientos necesarios para tramitar presencialmente estos servicios.

Principales conclusiones

La adaptación de la Administración General del Estado a las obligaciones

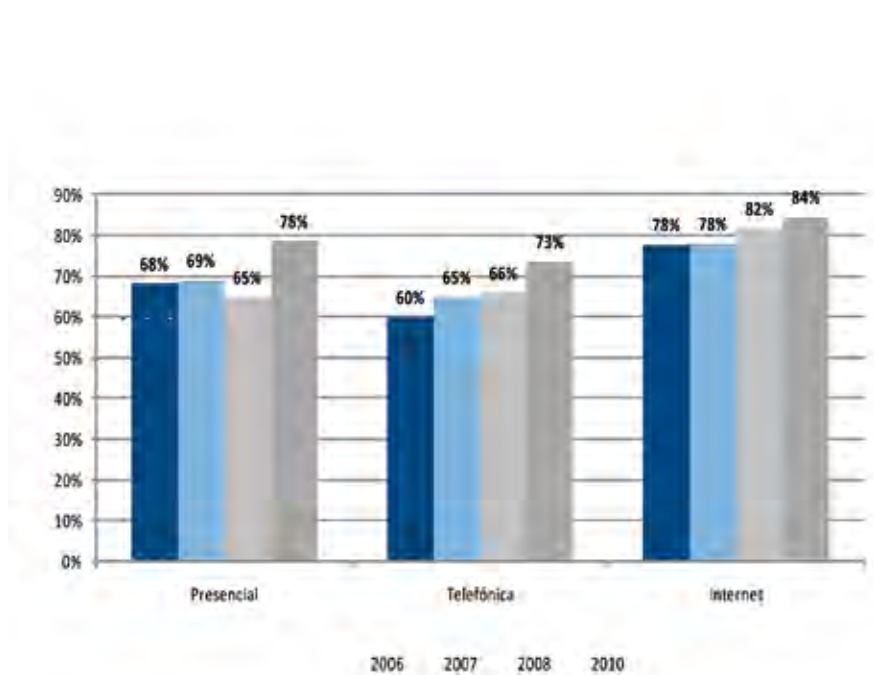


FIGURA 5. Apreciación de calidad de los servicios públicos por los distintos canales (AEVAL)

derivadas de la Ley 11/2007 ha supuesto un impulso sin precedentes a la desmaterialización de procesos en nuestra sociedad, que no hubiera sido posible sin el

los frutos de las mismas que ya están empezando a recogerse, ello ha convertido a la Administración Electrónica en un motor de la sostenibilidad de

	Equivale a	unidades
1 tonelada de papel	3,3	toneladas equivalentes de CO2
1 tonelada de papel	15	árboles talados
1 tonelada de papel	172	desplazamientos de vehículos medios diarios
1 tonelada de papel	15.000	litros de agua (15 toneladas de agua)
1 tonelada de papel	0,55	toneladas equivalentes de petróleo
1 hoja de papel A4	4,9896	gr
Paquete de 500 hojas	2,48	kg
Emissiones medias diarias por vehículo	0,32	kg CO2 / km
Desplazamiento medio diario	60	km
Emissiones por desplazamiento medio diario	19,2	kg CO2

esfuerzo de los profesionales TIC de la Administración. Se ha pretendido hacer una primera aproximación al coste de dicha adaptación y el impacto económico y medioambiental. Las inversiones necesarias para alcanzar el presente estado de desarrollo de la Administración Electrónica, aún tomado sólo el periodo 2008-2010, han sido importantes. Sin embargo,

la Sociedad y Administración y va a permitir no sólo mantener, sino mejorar la calidad de los servicios públicos en la próxima década, marcada por la contención presupuestaria y bajas tasas de renovación en el empleo público.

La constatación de esta realidad, muy positiva para el país, que ha permitido iniciar la transformación »



FIGURA 5. Certificados catastrales en papel y digitales entre 2003 y 2010 (D.G. del Catastro)

de las administraciones públicas, no debe hacernos caer, sin embargo, en triunfalismos. Conseguir que este mismo proceso se realice en unas administraciones locales muy deterioradas en sus presupuestos por la crisis, trabajar en la optimización de costes del conjunto de recursos informáticos en la AGE, sin poner en riesgo los logros conseguidos, e impulsar el uso masivo por ciudadanos y empresas de los servicios desarrollados (los ahorros se consiguen con la utilización basada en su uso directo o indirecto, no con el mero despliegue de los servicios), son algunos de los siguientes objetivos por los que se está trabajando en la actualidad, que en cualquier caso, necesitarán de *la última gran transformación a la que debemos enfrentarnos: el cambio de mentalidad de administración y sociedad.*

NOTAS

- 1 http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_21571361_39745767_46189611_1_1_1_1,00.html .
- 2 http://fundacionorange.es/fundacionorange/analisis/eespana/e_espana10.html.

- 3 Datos propios recopilados por el Consejo Superior de Administración Electrónica.
- 4 http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=P60011831292932565316&langPae=es .
- 5 Capítulo 6 en 2007 fue 792 millones €, en 2008 928 millones €, en 2009 890 millones € y en 2010 826 millones €. Consecuentemente, los diferenciales de capítulo 6 respecto a 2007 en los tres años siguiente fueron respectivamente, 136 millones €, 98 millones €, 34 millones €, sumando 268 millones €.
- 6 Ver los informes del sector de las Tecnologías de la Información en España 2008 y 2009 disponibles en <http://www.ontsi.red.es/sector/articulos/1537>.
- 7 http://www.mpt.gob.es/areas/funcion_publica/iniciativas/normativa_es/plan_accion_reduccion_cargas_advas.html.
- 8 http://www.mpt.gob.es/areas/funcion_publica/iniciativas/impacto_normativo/parrafo/0/text_es_files/file0/guia-metodologica-ain_1264084813.pdf .
- 9 <http://masdestacados.060.es/>
- 10 http://www.mpt.gob.es/prensa/intervenciones/intervenciones/01116/document_es/20110308_Comparencia

Consuelo_Rumi.pdf.

- 11 http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2011/refc20110513.htm#Ciudadanos
- 12 <http://www.guardian.co.uk/government-computing-network/2011/apr/18/socitm-urges-top-down-management-of-e-services>.
- 13 Fuentes: “Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas” y Agencia Tributaria.
- 14 Datos tomados proporcionados por Departamento de Medio Ambiente de Gobierno de Aragón y la Fundación Ecología y Desarrollo http://www.reciclapapel.org/htm/cambio_climatico/punto1.asp . Las cifras mostradas son para papel virgen, que habría que dividir aproximadamente por la mitad.
- 15 FSC España (www.es.fsc.org) estima que equivale al 18% del papel que se consume en España valorándolo en 2.118 millones de Euros. Ver <http://www.revistanatural.com/noticia.asp?id=1107>.
- 16 Datos facilitados por Agencia del Boletín Oficial del Estado correspondientes a consumos en 2008, último año de existencia del BOE papel. En dicho año la tirada era de 12.000 ejemplares diarios, sensiblemente reducida al respecto de los 40.000 ejemplares que componía la tirada en el año 2000 antes de comenzar a desarrollar plenamente los servicios del BOE en Internet.
- 17 http://www.elpais.com/articulo/portada/2008/fin/BOE/papel/elpeputecib/20080103elpeputecibpor_2/Tes
- 18 Estimando que en caso de tramitación presencial son necesarias una hoja DINA-4 para la solicitud, otra para su duplicado y una tercera con el certificado que se recibe. 🍷

Fernando de Pablo, Director General para el impulso de la Administración Electrónica y Emilio García, Consejero Técnico de la Dirección General para el impulso de la Administración Electrónica. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública