

Modalidad Iniciativas de Éxito:

GESTION DE EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS

Lic. Juan Pablo Zumárraga
Gerente de Sistemas – Superintendencia de Riesgos del Trabajo – MTEySS – B. Mitre 751 CABA
jzumarraga@srt.gob.ar

RESUMEN

Este trabajo resume las acciones llevadas a cabo en el organismo tendientes a la implementación del expediente electrónico como respuesta a la necesidad de optimizar procesos y circuitos de trabajo tendientes a ofrecer mejores servicios al ciudadano, brindando respuesta rápida a sus requerimientos.

Para esto fue necesario desarrollar un entorno de trabajo que permita poner al alcance del Organismo todas las herramientas tecnológicas disponibles para cumplir mejor su rol de servicio al bien común.

Para la construcción de las diferentes herramientas de gestión del expediente electrónico se parte del paralelo con el manejo de expedientes documentales con la intención de utilizar la misma lógica de gestión.

Para el desarrollo de estas herramientas se trabajó en forma conjunta con las áreas dedicadas tanto a la Gestión de Expedientes como es el Departamento de Secretaria General como al de Atención al Público desde la Gerencia de Comunicaciones y Atención al Público.

Palabras claves: Expediente electrónico – Gobierno electrónico – Servicio al Ciudadano

1. Introducción:

Esta iniciativa comienza con el objetivo concreto de brindar una respuesta más rápida al ciudadano frente a un reclamo.

A partir del análisis de los casos presentados puede verse que, frente a un reclamo de un ciudadano por un incumplimiento de parte de alguno de los actores del sistema por un accidente o enfermedad profesional, la tramitación llevada a cabo presenta demoras y deja de lado la prioridad que es la atención primaria del damnificado en lo que respecta a las prestaciones tanto médicas como dinerarias, las acciones preventivas para evitar de accidentes y la cobertura de riesgos del trabajo en todo lo que la ley 24557 establece.

Ante éste diagnóstico, se propone estudiar alternativas para disminuir el tiempo de tramitación en beneficio del trabajador accidentado o enfermo.

En tal sentido se comienza a trabajar, uniendo el plano tecnológico con el normativo, en una plataforma que permita gestionar los reclamos como expedientes electrónicos. Es por esto que, en Agosto de 2008, entra en vigencia la Res. SRT N° 635/2008 que tiene la finalidad de cambiar la tramitación de los reclamos del trabajador.

La demora para solucionar los reclamos antes de la implementación de nueva plataforma era entre 6 meses y 4 años. Actualmente es entre 5 y 15 días.

2. Situación-Problema u Oportunidad:

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo tienen entre sus funciones primordiales la de “Garantizar que se otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales”.

Frente al incumplimiento de alguno de los actores del sistema, esta Superintendencia cuenta con un Departamento de Atención al Público que es el encargado de receptar todos los reclamos y darle curso con la mayor celeridad posible ya que en muchos de los casos se tratan de trabajadores afectados por accidentes que requieren urgencias en las prestaciones.

Para resolver este tipo de reclamos, el organismo cuenta con varios instrumentos para darle curso:

- línea gratuita 0800
- atención personalizada
- recepción de reclamos ingresados por mesa de entradas

Ante el análisis de las diferentes situaciones recibidas pudo detectarse que el tiempo de resolución no era acorde con la necesidad o urgencia, o podía traer aparejado mayores inconvenientes por no contar con soluciones en tiempo y forma.

Cabe comentar que frente a un problema planteado por un damnificado se generaba un formulario de reclamo/denuncia que era derivado al área correspondiente para su caratulación como expediente. Luego éste era derivado al área competente para su seguimiento.

El seguimiento del caso implicaba tomar conocimiento del reclamo, identificar el problema y reclamar a la ART correspondiente la prestación o reparación requerida.

Para tramitar este requerimiento, el personal técnico evaluaba la intervención y el personal administrativo volcaba el requerimiento en papel para ser enviado. En principio, éste se realizaba vía postal para acreditar la intervención del organismo.

Posteriormente, se utilizó el fax en lugar del envío postal estimando mejoras en los tiempos de envío de requerimientos. Este cambio si bien trajo aparejadas algunas mejoras en el tiempo de respuesta, le agregaba al circuito mayores incertidumbres ligadas a la recepción del requerimiento, reintentos de envío y una gestión que incrementaba la actividad administrativa en el organismo para el seguimiento manual de este tipo de requerimientos.

Teniendo en cuenta que los encargados de la solución del problema en la mayoría de los casos son las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo o Empleadores Autoasegurados, era necesario plantear una solución que involucrara y comprometiera a estos actores del sistema, y que como organismo contralor nos proporcionara herramientas necesarias para el seguimiento correspondiente.

Es importante agregar que la modalidad de trabajo citada llevaba varios años en la institución con lo cual la resistencia al cambio era fuerte, y la incertidumbre frente al cambio de actividades del personal proporcionaba un frente de conflicto que se debía tener en muy en cuenta.

Del análisis de los casos también se detectaba una recurrencia en los incumplimientos por parte de la ART/EA, que por contar con procesos sancionatorios demasiado largos no tenían efectos correctivos.

Por todos los motivos descriptos, se plantearon los siguientes objetivos:

- reducir el tiempo de respuesta de la solución al damnificado reclamante
- mejorar el rol y la imagen del Estado en su rol de garante de derechos
- generar conductas correctivas en los prestadores del Sistema (ART/EA) orientadas a los procesos.
- ahorrar papel, correo postal y otros recursos.

3. Solución:

Con la finalidad de implementar un sistema ágil para el seguimiento de los reclamos fue necesario establecer un nuevo circuito desde el inicio del trámite y un nuevo entorno de trabajo. Para esto se desarrollaron herramientas para la gestión de un expediente electrónico.

De esta forma, se trabajó en diferentes planos:

- Normativo
- Procedimental
- Tecnológico/Técnico

Plano Normativo

Se desarrollaron una serie de nomas específicas para determinar la nueva operatoria de trabajo, el ambiente y la herramienta para su implementación, la competencia del organismo al respecto, los plazos y los procedimientos para responder a los requerimientos, y los instrumentos para iniciar cambios en los procesos de trabajo.

Las normas desarrolladas son:

- Res. SRT N° 635/2008 – Ventanilla Electrónica
- Res. SRT N° 733/2008 – Procedimiento de Reclamos

- Res. SRT N° 735/2008 – Proceso Correctivo
- Res. SRT N° 1380/08 – Gestión de Documentación – Tramitación de Expediente Electrónico

Plano Procedimental

Se trabajó específicamente con el Departamento responsable de la gestión específica de los reclamos cambiando fundamentalmente la lógica de solución poniendo como principal objetivo la atención del damnificado. En esta tarea se procuró la participación del personal encargado del seguimiento de los casos transformando la función del clásico operador de call center en un agente preparado para solucionar el problema del damnificado antes de que el caso se escale a otra área específica.

Se capacitó a cada uno de los agentes tanto en el uso de la herramienta como en los conocimientos necesarios para responder en el primer escalamiento del problema evitando pases innecesarios.

Este cambio de procedimientos también afectó a las áreas de control que originalmente hacían los requerimientos para pasar ahora a trabajar requerimientos de segundo nivel y con la finalidad de detectar incumplimientos. Como consecuencia de esto se produce la reconversión de las tareas del personal donde ya no era necesario diferenciar el agente técnico del administrativo pues la solución preveía poner la tramitación al alcance de todos, reconvirtiendo y otorgándole tareas calificadas a quienes originalmente transcribían requerimientos o enviaban faxes.

Plano Tecnológico/Técnico

Es indudable que para poder implementar estos cambios fue necesario realizar una serie de cambios en los sistemas de gestión de los expedientes.

En primer lugar, se trabajó en el desarrollo de una plataforma que permita la recepción de un reclamo través de un formulario electrónico proporcionando los datos necesarios para dar inicio al expediente electrónico.

Teniendo en cuenta que la Caratulación se realizaba en el Departamento de Secretaria General, fue necesario establecer los controles en el sistema para asegurar que los requisitos normativo/técnicos controlados por ese departamento fueran tenidos en cuenta, y dotar a ese mismo departamento de las herramientas necesarias para el control de seguimiento.

En segundo lugar fue necesario desarrollar un ambiente único de trabajo con las ART/EA. Esto se planteó como requerimiento fuerte para evitar todos los inconvenientes planteados ante fallas de envío/recepción.

La Superintendencia ya contaba con un sitio de Extranet para el intercambio de información con las Aseguradoras/Empleadores Autoasegurados, con lo cual se introdujeron cambios en el sitio para contar con este ambiente.

Por último, y teniendo en cuenta la gestión del expediente ya no se realizaba a partir de un papel, fue necesario desarrollar un sistema que permita la gestión de expedientes que tuviera alertas o alarmas acerca de los expedientes activos, las respuestas recibidas y los vencimientos registrados, con el agregado de documentación digital y la reconversión progresiva de todas las gestiones realizadas sobre los expedientes documentales giro a otra área, archivo e incluso la impresión centralizada cuando la gestión lo estime necesario).

Este cambio introduce la idea del desarrollo de un sistema de gestión por área para la tramitación. Cada uno de ellos cuenta con reglas de trámites predefinidas por el jefe del Departamento y alarmas o alertas de trabajo para ayudar en la gestión cada persona.

Cabe agregar que se mantiene un requerimiento inicial que ya se encontraba implementado en el organismo que un expediente siempre está asignado a una persona.

Como consecuencia de estas herramientas de alarmas para cada agente surgen también pantallas de gestión unificada por área de estas alarmas para el control del jefe de departamento.

A lo largo del proceso no fue necesario realizar cambios fundamentales en el hardware con el que se contaba sino los propios de actualización.

4. Innovación e Inédito:

Con la introducción de la generación del Expediente Electrónico para Reclamos, la organización fue entendiendo la lógica de trabajo, aprendiendo y aprehendiendo el cambio de paradigma. A partir de ello se fueron desarrollando nuevos tipos de expedientes electrónicos para diferentes tramitaciones.

A la fecha se encuentran implementado el inicio digital de los siguientes expedientes:

- Reclamo
- Requerimiento de Casos Graves
- Seguimiento de Casos Crónicos
- Trámite de Homologación
- Pre- Tramite Médico
- Seguimiento de Rehabilitación
- Inspección / Auditoría en sede
- Capacitación de Recalificación
- Quejas y Sugerencias
- Auditoria Pie de Cama

A partir de la introducción de este tipo de tramitación comenzó un trabajo conjunto entre las áreas de control, el Departamento de Secretaria General y la Gerencia de Sistemas, para reflejar cada una de las acciones de una gestión de un expediente documental ahora en un expediente electrónico.

Es así como aparece en principio el Ingreso Digital como contrapartida del Ingreso Documental, nombre que se le da a toda documentación que se recibe en el organismo por la mesa de entradas con el correspondiente cargo (sello) de fecha, hora y cantidad de hojas.

A los sistemas de gestión se les anexó una herramienta de comunicación directa con las ART/EA para canalizar tanto los envíos como las respuestas. A dicha herramienta se la denominó Ventanilla Electrónica ART/EA. A través de ella, todas las respuestas a los requerimientos realizadas por parte de las ART/Empleadores Autoasegurados se les otorga el carácter de Ingreso Digital. Este contiene el timbrado electrónico reemplazando el cargo manual que respeta la numeración cronológica de la mesa de entradas, y cuenta con el valor agregado que se asocia en forma automática al expediente, evitando todas las tareas adicionales manuales realizadas para relacionar un ingreso a un expediente.

A continuación se presenta un paralelismo de funciones y conceptos existentes entre ambos tipos de expedientes:

Expediente Documental	Expediente Electrónico
MODULO JEFATURA	
Esta función está claramente definida en la función diaria de gestión de los expedientes	Existe para asegurar la intervención del Jefe/Gerente en el giro y es condición necesaria para las funciones de giro, archivo o impresión de un expediente.
FIRMA	
Hológrafofa. Toda documentación agregada a un expediente documental lleva la firma hológrafofa	Timbrado de documentos. Toda documentación agregada a un expediente digital + contiene el timbrado automático mostrando el usuario que ha agregado el documento al expediente El timbrado ofrece reglas de NO REPUDIO respecto a la información agregada.

VALIDEZ DE FIRMA	
Ante dudas respecto a la validez de la firma se recurre a un perito calígrafo para verificar su validez.	Ante dudas respecto a la validez de la firma se recurre a un perito informático para verificar su validez.
PROCESO CONTROLADO DE FIRMA CON NUMERACIÓN	
No existen impedimentos para que cualquier persona firme una nota en forma hológrafa y salga de la SRT .	Existe un proceso de firma de: <ul style="list-style-type: none"> • Notas • Notas Correctivas que posee controles que involucran a terceros (RRHH) en la habilitación jerárquica para la firma.
RESPALDO DE DOCUMENTACIÓN	
A partir del corriente año todos los reportes de documentación impresa emitidos desde los Sistemas de la SRT cuentan con una leyenda que dice: "La información impresa tiene el correspondiente respaldo en las bases de datos de la Superintendencia de Riegos del Trabajo."	
Para el resto de los reportes que aún no han sido modificados se utiliza un sello.	
CERTIFICACIÓN DE COPIAS	
Si bien se encuentra normado, actualmente no requiere certificar la documentación que se recibe en papel en la mesa de entradas por parte de las ART/EA. La implementación generaría, en la mesa de entradas, un costo operativo no dimensionado.	Si bien la certificación de la firma permite asegurar el contenido de la documentación entregada por parte de la ART/EA y evitar que la misma anteponga un recurso desconociendo la procedencia a falta de la certificación de las copias , tal situación se encuentra salvada por el esquema de Ingresos Digitales pues los mismos tienen respaldo en el sistema y es posible de peritaje informático para asegurar su autoría e integridad.

En este mismo sentido, se encuentran en diferentes etapas de análisis y desarrollo los siguientes temas

- foliatura electrónica
- agregado/desagregado de expedientes
- re-caratulación digital
- apertura de cuerpos digitales

5. Beneficiarios:

El primer beneficiario directo de la implementación explicada es el damnificado que realiza los reclamos frente al Organismo pues se ha logrado la reducción del tiempo de solución a los mismos. La demora en solucionar los reclamos antes de la implementación era de 6 meses a 4 años, actualmente es de 5 a 15 días promedio.

A continuación se detalla el circuito de un reclamo de resolución sencilla:

Un ciudadano se comunica a través del 0800, en forma personal, por correo o Web con la SRT.

- El Departamento de Atención al Público (ATP) carga un formulario de reclamo. Al culminar su carga se forma automáticamente un expediente digital y el reclamo se deriva a la ART/EA a través de la Extranet.
- En un plazo máximo de 5 días la ART/EA envía a la SRT un archivo con la solución del caso en un archivo en formato PDF.
- ATP analiza la respuesta y elabora un informe del caso.
- ATP notifica al reclamante la solución a su planteo.
- La tramitación del expediente se refleja a partir de la registración de estados de trámite la cual que permite su perfecto seguimiento.

Los beneficiarios indirectos son el mismo organismo contando con herramientas automatizadas de control, de trazabilidad y para la toma de decisiones.

Y también son beneficiarios indirectos las Aseguradoras y los Empleadores Autoasegurados por contar con una herramienta centralizada para el seguimiento de los requerimientos.

6. Relevancia para el Interés Público:

Tal y como fuera detallado, el cambio en la gestión de los reclamos con la introducción del expediente electrónico, trajo aparejado una modificación en la dinámica de resolución de problemas, y como consecuencia de un seguimiento apoyado en controles automáticos proporcionados por la tecnología aplicada que producen cambios de conducta en los procesos de atención de los damnificados, redundando de esta forma en beneficio directo.

Pero también es dable aclarar que se pueden encontrar, en el análisis del tratamiento de la gestión de casos, un síntoma propio de cambio de ambiente laboral, teniendo en cuenta que el agente de atención al público ya no es un mero receptor de mensajes para que otro agente atienda, sino que cierra el circuito con una respuesta.

Esta situación provocada por la inmediatez o cercanía de la solución o al menos la respuesta cambia la visión del reclamante y del colectivo social respecto de la concepción o imagen del Estado frente a los más necesitados, comenzando a vislumbrar un Estado promotor del Bien Común.

También es importante poder "leer" como resultado de esta aplicación como la organización cambia la lógica de resistencia al cambio por la de poder palpar las ventajas de estos cambios en la tramitación. Esto trajo aparejado que las mismas áreas de control soliciten la implementación de nuevos trámites digitales.

Claramente puede verse en las discusiones internas, con interlocutores externos o con otros actores del sistema, como ya no son las áreas de procedimiento o de sistemas las que defienden el nuevo paradigma del seguimiento de un expediente digital, sino los propios agentes de cada área de trabajo, provocando una sinergia organizacional que avanza en el cambio.

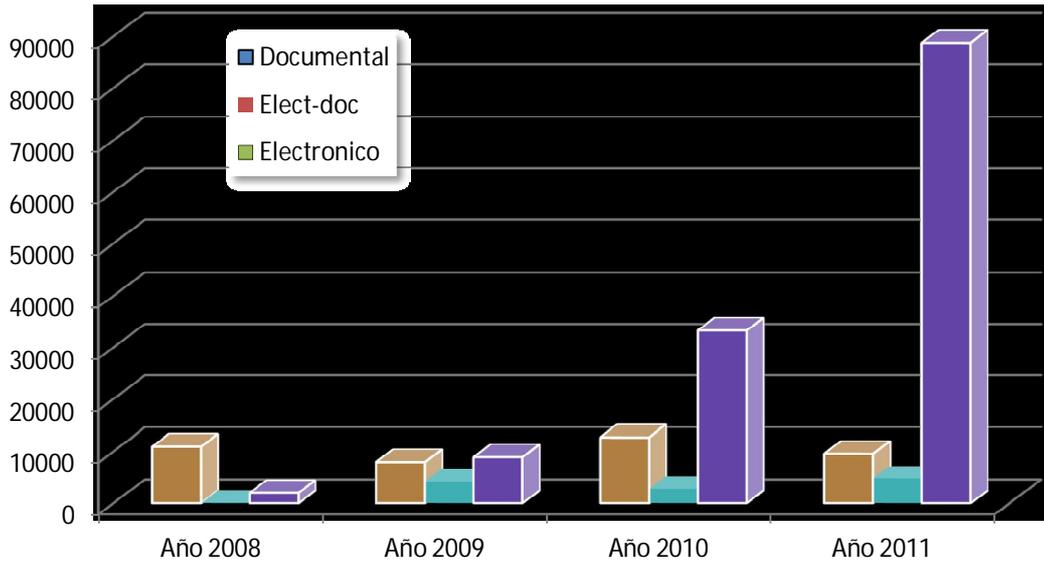
7. Efectividad:

Ante la adopción de estas nuevas herramientas puede ver claramente en el volumen de gestión medido anualmente en el siguiente cuadro.

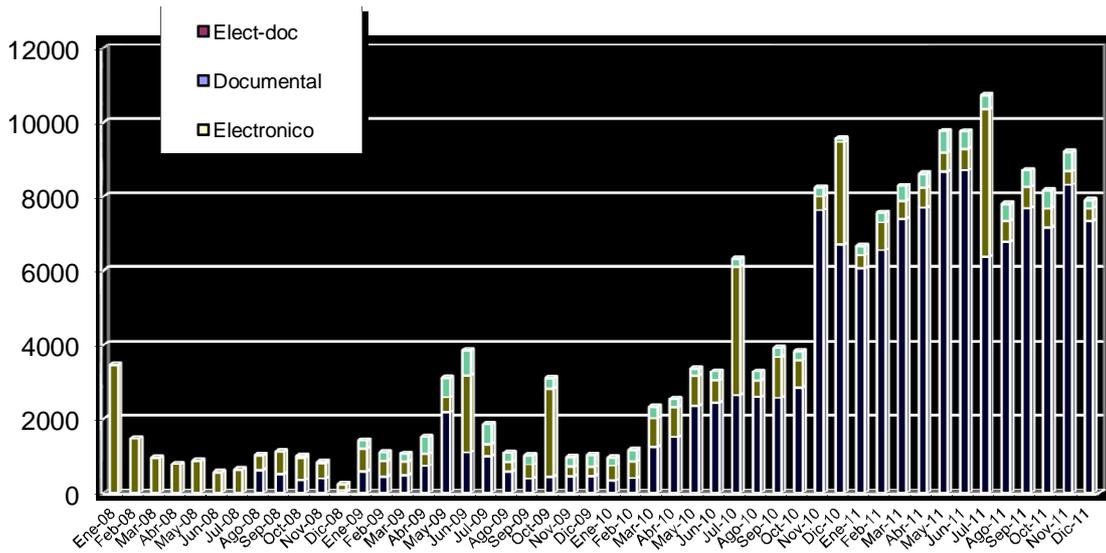
Mes	Documental	Elect-doc	Electrónico	Total	Relación
Año 2008	10916	95	1971	12982	15%
Año 2009	7961	4220	8907	21088	42%
Año 2010	12680	2783	33290	48753	68%
Año 2011	9561	4803	88760	103124	86%

De esta forma la relación de expedientes electrónicos y documentales alcanzó en el último año un 86%.

Evolución de expedientes



Expedientes SRT



En el gráfico de detalle mensual pueden verse dos hitos de cambio en el volumen que están claramente relacionados con dos procesos.

El primero se produce en el mes de marzo de 2010 con la digitalización del circuito de Homologación que involucró la gestión de expedientes electrónicos en oficinas descentralizadas del interior del país.

El segundo se puede identificar en Noviembre de 2010 cuando se introduce un cambio de operatoria en las Comisiones Médicas de todo el país (una en cada provincia como mínimo).

En lo que respecta al impacto producido ante el cambio del circuito de Homologación antes nombrado, es importante aclarar que la digitalización trajo aparejado también un ahorro de volumen de archivo físico que pasó de 40 páginas promedio por expediente a solo 1 página.

Si queremos ensayar algunas estimaciones de ahorro de papel/energía se adjunta un estudio comparativo que permite mostrar indicadores de este tipo

En el presente estudio se muestra el impacto de la digitalización de los trámites dentro del organismo en los últimos 4 años:

	2008	2009	2010	2011	Total
Cantidad de hojas digitales	46.831,00	600.169,00	2.308.510,00	3.040.067,00	5.995.577,00
Cantidad arboles salvados	140,63	1.802,31	6.932,46	9.129,33	18.004,74
Litros de agua limpia ahorrada	17.327,47	222.062,53	854.148,70	1.124.824,79	2.218.363,49
Dinero ahorrado en hojas	\$ 2.809,86	\$ 36.010,14	\$ 138.510,60	\$ 182.404,02	\$ 359.734,62
Dinero ahorrado en correo postal	\$ 49.780,14	\$ 1.817.444,28	\$ 5.097.283,43	\$ 5.113.130,95	\$ 12.077.638,80

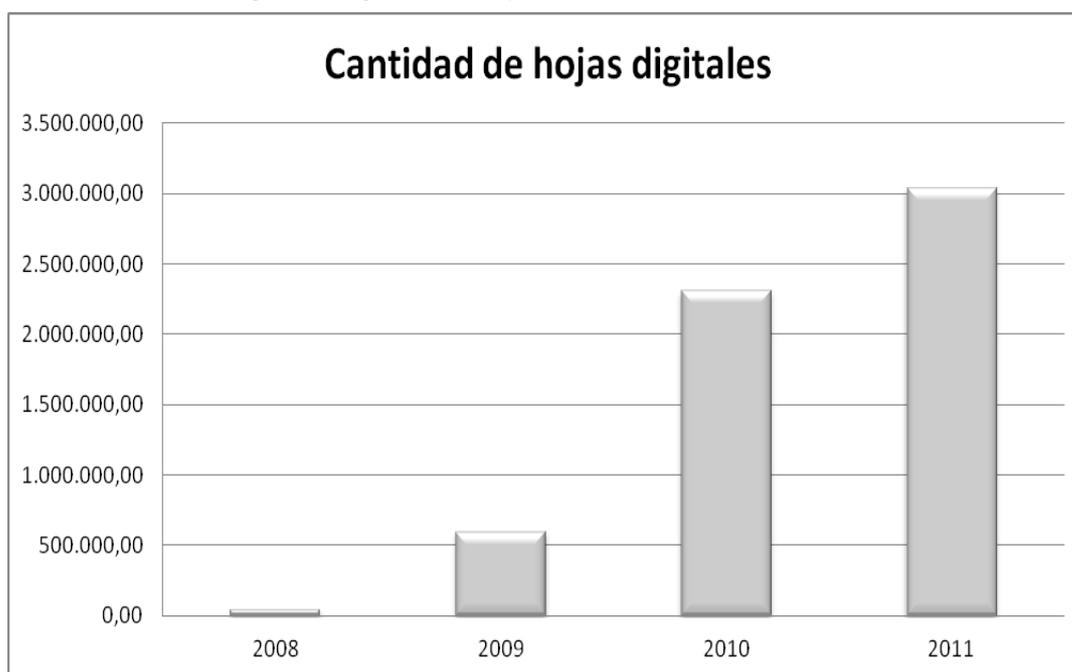
Datos obtenidos de: <http://www.elbuenosodelpapel.info/matando-aacuterboles.html>

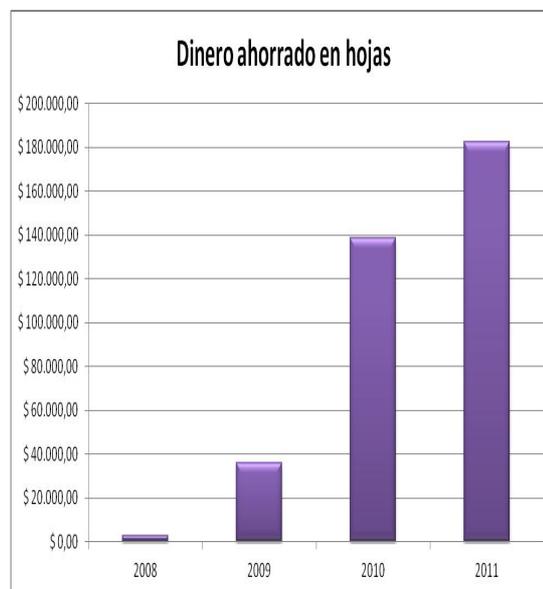
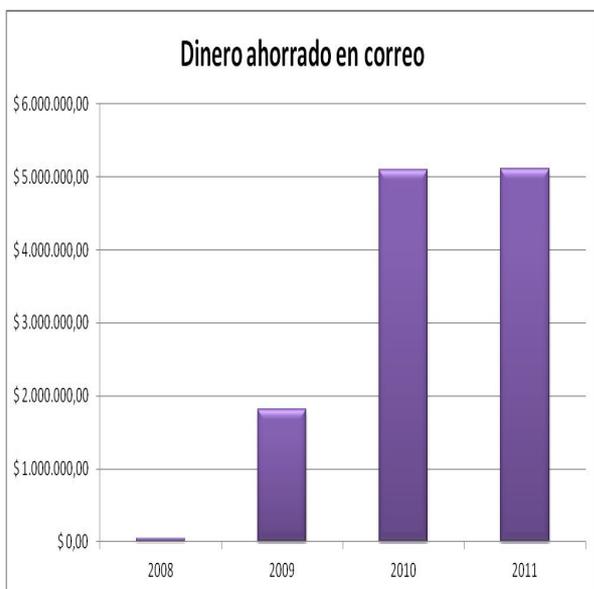
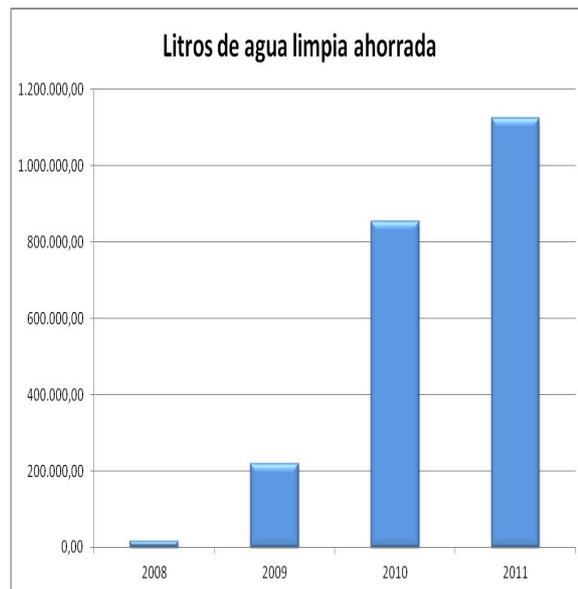
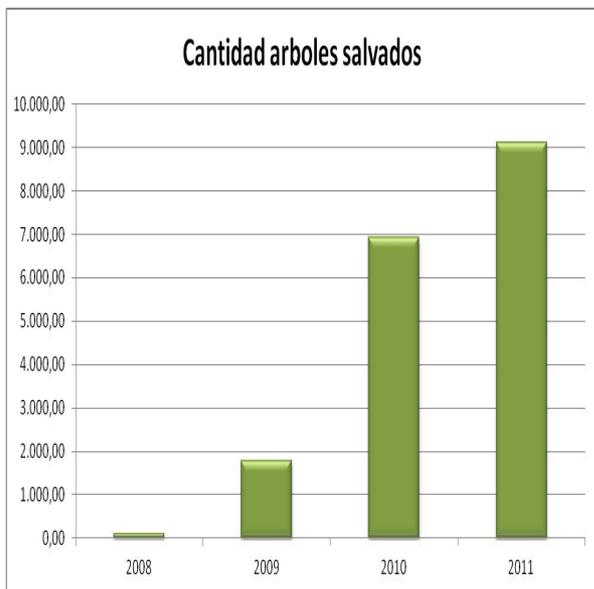
333 hojas = 1 Arbol / 1000 hojas = 370 litros de agua / 1 hoja = \$ 0,06 - Las cifras obtenidas son aproximadas.

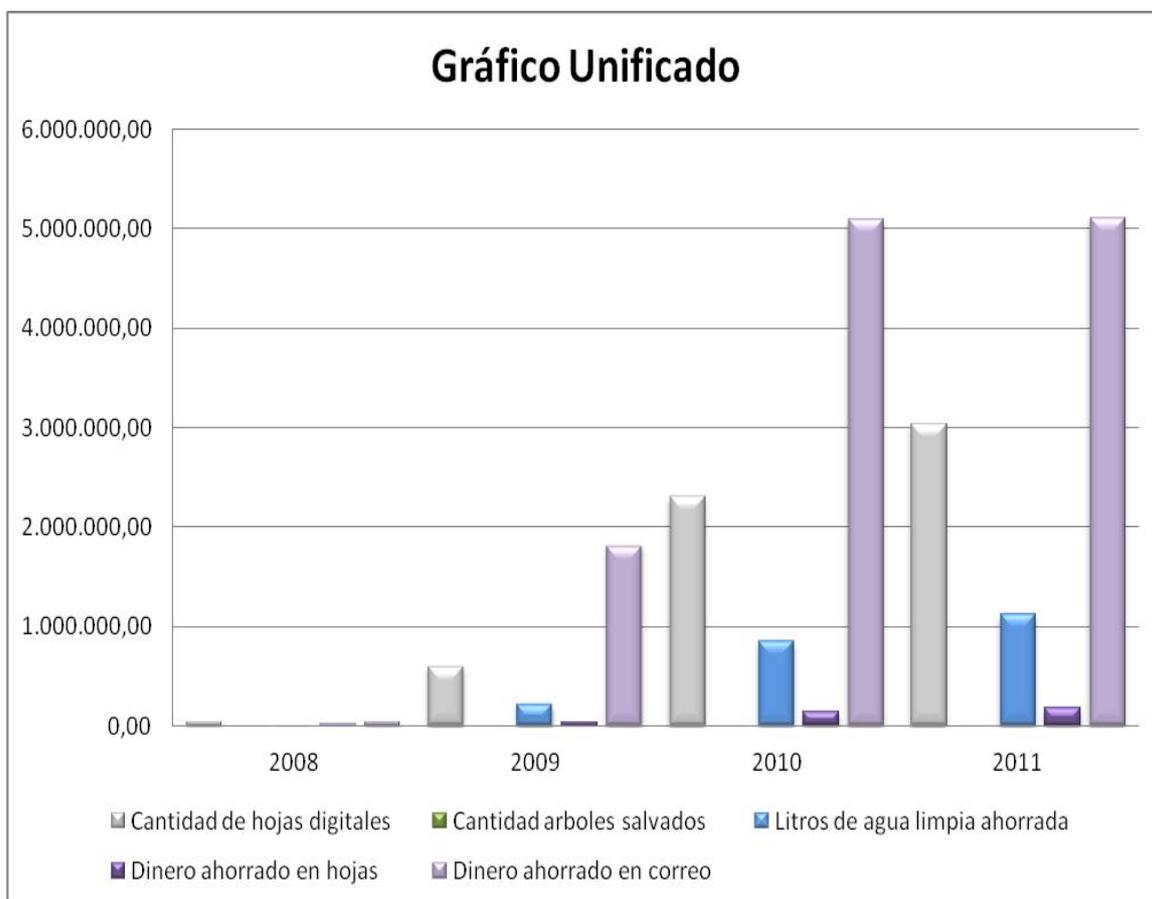
Información obtenida de los sistemas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo a 15/09/2011.

Sistemas contabilizados:

- Ventanilla Electrónica
- eServicios (MiVentanilla)
- Expedientes Digitales no impresos
- Ingresos Digitales no Impresos.







8. Facilidad de Reproducción:

En el proyecto de trabajo no se realizaron inversiones adicionales a las contempladas en el crecimiento interanual por renovación de equipamiento.

Para la puesta en funcionamiento se estableció normativamente un estándar de documentación basada en documentos PDF que tampoco requiere inversión adicional para su implementación.

Se dotó a la organización de herramientas de generación de documentos PDF de distribución gratuita para el agregado de documentación a los expedientes electrónicos.

Tanto las tareas de desarrollo de los sistemas como la capacitación fueron cubiertas por personal propio del organismo, y se encuentra documentado, tanto a nivel de proceso como en lo que respecta a manuales de uso que pueden ser transferidos.

Como la implementación se plantea en forma gradual se pueden prever aumentos en el volumen de almacenamiento acordes con el crecimiento.

9. Ambiente de Hardware y Software:

El soporte tecnológico para soportar el esquema de expediente electrónico se basa en una plataforma web ASP.NET con un componente de conversión de páginas HTML a PDF realizado mediante una DLL en tiempo real.

Las herramientas necesarias para el agente que gestiona los expedientes son:

- Browser
- Lector de PDF (Acrobat Reader X o Similar)
- Acceso internet (En caso de ser externo a las oficinas centrales)

El servicio se encuentra montado sobre un Servidor de Aplicaciones (WebServer) cuya configuración óptima es:

- Windows Server 2008 64x (IIS7)

- Framework .Net 4.0

La configuración mínima que se requiere es:

- Windows Server 2003 32x (IIS6)
- Framework .Net 2.0

En lo que respecta al servidor de Base de Datos la configuración óptima es

- Microsoft SQL Server 2008 R2
- Windows Server 2008 64x

Y la configuración mínima es:

- Microsoft SQL Server 2000 SP4
- Windows Server 2003 32x

Se debe tener en cuenta proveer un importante volumen de almacenamiento ya que los documentos PDF de cada expediente electrónico son resguardados lógicamente en base de datos, y por esta razón, físicamente en disco.

No se cuenta con proveedores externos para la implementación