



ESTUDIO DE CASO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL – ANSES

CAT. OPP/CAG/2008-17

NOVIEMBRE DE 2008

EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL – ANSES

Equipo

AG Gustavo REIJA (Coordinador)

AG Juan DEBARNOT

AG Claudia GRIONI

AG Elisa MACEIRA

AG Enrique ARGUIÑARIZ

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática “Procedimientos y Sistemas en la Sociedad de la Información” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de noviembre del año 2008.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/opp.html>

*AG Lic. V. Daniel Piemonte
Coordinador General del
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Ing. Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo del
Observatorio de Políticas Públicas*

Indice

| | |
|--|-----------|
| Resumen Ejecutivo..... | 4 |
| Las TIC's y la Sociedad de la Información..... | 5 |
| Gobierno y Sociedad de la Información..... | 6 |
| El caso de la Administración Nacional de la Seguridad Social..... | 10 |
| Marco Normativo en la República Argentina..... | 10 |
| Ambito que regula el uso de la Firma Digital en ANSeS..... | 11 |
| El proceso digital, claves para transitar hacia el éxito..... | 12 |
| Características de la Firma Digital..... | 15 |
| Operaciones con Firma Digital..... | 16 |
| Plan Estratégico y Firma Digital..... | 18 |
| Reingeniería de Procesos..... | 19 |
| Fase Operativa..... | 22 |
| Autopista de Información Previsional..... | 25 |
| Algunas Conclusiones..... | 32 |
| Bibliografía..... | 34 |

Resumen Ejecutivo

El objeto del presente documento de trabajo es presentar, en forma sintética y preliminar, algunas consideraciones acerca de la aplicación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) a una organización pública (la Administración Nacional de la Seguridad Social ANSeS) en el marco de un Plan Estratégico Institucional orientado hacia la mejora continua de los estándares de servicio al cliente (ciudadano).

El documento hace un breve análisis de dos proyectos de gestión tecnológica que tuvieron un amplio impacto sobre la calidad del servicio de la organización y que requirieron un proceso de reingeniería de procesos administrativos y cambio cultural.

El primero de ellos es el proyecto para obtener la aprobación, por parte de ANSeS, como Organismo Certificante de Firma Digital (Autoridad de Certificación), habilitándolo así a emitir sus propios certificados, tanto para el personal propio, como para la población relacionada con las actividades de la Seguridad Social.

El objetivo central entonces fue que ANSeS se constituyera en Organismo Certificante (Autoridad de Certificación), mediante el diseño de un Sistema de Firma Digital para el proceso de tramitación de los actos internos de la organización.

El segundo es el establecimiento de una Autopista de Información Previsional tendiente a permitir que los clientes de la organización pudieran, en forma progresiva, acceder a servicios a distancia mediante la utilización de telefonía celular e Internet.

Ambos proyectos tienen amplias repercusiones hacia dentro y hacia fuera de la organización y, en su desarrollo e implementación involucraron el compromiso de toda la institución.

Por último se formulan algunas conclusiones acerca de las experiencias estudiadas y las enseñanzas que se pueden inferirse de las mismas, identificando factores claves que favorecieron su desarrollo e implementación, en una institución pública de servicios.

Las TICs y la Sociedad de la Información

El desarrollo de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) ha llevado a una configuración socio - económica global conocida como la “Sociedad de la Información”.

La información, bien intangible, constituye el material básico del conocimiento; por sus características intrínsecas es extremadamente difícil de controlar y, potenciada por la revolución en las comunicaciones, fácilmente transmisible.

Los adelantos técnicos han facilitado el proceso de almacenar, ordenar, elaborar y transmitir un enorme caudal de información. Por ende, las TICs presentan un formidable desafío a las políticas de desarrollo económico y social de cualquier nación. Las principales razones para que ello suceda son:

- La infraestructura industrial y de servicios tiende a independizarse de su localización geográfica y de las ventajas económicas naturales.
- La concentración, en pocos países, de la capacidad de producción y provisión de servicios relativos a las TICs incrementa los peligros de la dependencia tecnológica de las naciones más pobres.
- El incremento de la productividad en los sectores información intensivos en los países industrializados refuerza la brecha de desarrollo relativo.

Poseer la información adecuada, en tiempo y forma, es la clave para lograr altos niveles de eficiencia y eficacia en cualquier tipo de actividad económica, social, cultural o política.

Todo ello impulsa enormes cambios en los paradigmas vigentes en la esfera de la administración y gerenciamiento de organizaciones de todo tipo, así como también un directo impacto sobre la gobernabilidad de los estados.

Gobierno y Sociedad de la Información

El Gobierno Electrónico (e-government) consiste en el uso de las TICs en los procesos internos y externos del gobierno, así como en la entrega de los productos y servicios del Estado a los ciudadanos.

Muchas de las tecnologías involucradas y sus implementaciones son las mismas o similares a aquéllas correspondientes al sector privado del comercio electrónico (e-business), mientras que otras son específicas o únicas en relación a las necesidades del gobierno.

En la actualidad existe una gran variedad de términos referidos al Gobierno Electrónico, en particular, el término de gobernabilidad electrónica (*e-governance*) se centra en una visión amplia de gobernabilidad, apuntando a cómo opera, trabaja y se organiza la sociedad, donde el gobierno debe asegurar a cada comunidad y ciudadano el acceso y participación en su red de información.

Este enfoque posee un sentido más amplio que el que abarca el concepto de Gobierno Electrónico el cual se centra particularmente en las tareas de 'back-office' que conducen a la interacción de la ciudadanía con el gobierno.

Desde un punto de vista más tecnológico, se puede decir que el Gobierno Electrónico mira a cada ciudadano como un punto a conectar dentro de una red, mientras que la gobernabilidad electrónica asegura el acceso y participación de los ciudadanos en tanto conjunto y comunidad dentro de la red gubernamental.

Otros términos relacionados con gobernabilidad electrónica, y que permiten descomponerla en diferentes dimensiones, son los de democracia electrónica (*e-democracy*) y de adquisición electrónica (*e-procurement*). La democracia electrónica busca establecer conexión entre la clase política y la ciudadanía, en aspectos que cubren las votaciones electrónicas (*e-voting*), las consultas ciudadanas electrónicas (e-polling) y la entrega de información.

Por su parte, los sistemas de adquisición electrónica están relacionados con la probidad, la libre y equitativa competencia, la disminución de costos y el aumento de la eficacia y eficiencia del gobierno al interactuar con el sector privado.

Ahora bien, aun cuando probablemente sea pronto para formular una definición del concepto de Gobierno Electrónico -debido a que aún no es posible dimensionar su completo alcance-,

se puede decir que éste consiste en facilitar el acceso, mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones, de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a información, servicios y/o diálogo con la administración pública, a todos los niveles jerárquicos, organizacionales y territoriales.

Esta definición preliminar propone una serie de ámbitos en relación con los cuales debe desarrollarse el concepto de Gobierno Electrónico, tales como:

- Tipo de actividad,
- Orientación a diferentes tipos de usuario,
- Contexto territorial,
- Niveles de descentralización, y
- Coordinación interna.

En relación al tipo de actividad, se consideran acciones de regulación, recaudación, fomento, control, custodia y provisión de servicios.

Estas acciones deben estar basadas en los principios fundamentales de un gobierno, como son la igualdad de los ciudadanos en relación a sus derechos, deberes y obligaciones, el acceso a servicios básicos, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, acceso a información y control social, entre otras.

Las nuevas tecnologías de información y comunicaciones están cambiando el quehacer en cada una de estas actividades, existiendo experiencias incipientes a nivel nacional e internacional que dan cuenta de ello.

Por su parte, la orientación a usuarios corresponde a las interacciones que debe establecer el gobierno con los diferentes agentes en el cumplimiento de su misión, esto es, el ciudadano, el sector privado, organizaciones sin fines de lucro, otras entidades del Estado y otros gobiernos.

La relación con cada uno de estos agentes requerirá de total especificidad, tanto en su delimitación como en los mecanismos seleccionados para realizarla.

En relación al ámbito territorial, las tecnologías de información ofrecen sin lugar a dudas una gran oportunidad, ya que ellas permiten eliminar las barreras físicas, acercando a usuarios y

agentes, permitiendo delegar y controlar de mejor manera, y en definitiva, haciendo posible la disociación de la proximidad espacial y las funciones de la vida diaria.

Bajo el concepto de coordinación interna se pueden englobar las acciones de articulación que debe desarrollar el gobierno para cumplir de manera más eficiente su misión.

En este ámbito aparece con gran relevancia la problemática de los cambios organizacionales, desde aquéllos orientados a aspectos funcionales hasta otros más polivalentes.

En este sentido, las nuevas tecnologías de información y comunicaciones presentan un gran potencial, desde modificaciones menores en las estructuras del gobierno hasta la posibilidad de cambios más importantes.

Habiendo esbozado los ámbitos en que se realiza el Gobierno Electrónico, es posible establecer que éste es más que una aplicación tecnológica o una definición de gobierno digital: el Gobierno Electrónico representa en esencia el futuro de un Estado moderno y eficiente, que vela por los intereses de todos sus miembros, garantiza una administración óptima de los recursos, y convierte a los funcionarios públicos, desde las autoridades o directores de servicios públicos hasta los empleados de nivel operativo, en catalizadores de un cambio social y cultural acorde al proceso de globalización.

Las fases de un proyecto de Gobierno Electrónico pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

Fase 1.-“Inicial”: estado preliminar en el que no existe comunicación electrónica en ninguna dirección.

Fase 2.-“Presencia”: los servicios tienen la capacidad de proveer información sobre su accionar al ciudadano, existe información en línea. Sin embargo, el contacto se realiza por teléfono o correo físico (no electrónico), el sitio web es básico y rudimentario.

Fase 3.-“Interacción”: los servicios admiten comunicaciones simples con el ciudadano y la incorporación de sistemas de búsquedas básicas; permiten la descarga de archivos y formularios y el uso del correo electrónico.

Fase 6.- “Gobierno Electrónico Unificado”: Esta etapa final se caracteriza por la existencia de una ventanilla única para la realización de cualquier trámite e involucra a todas las redes y/o prestaciones públicas de servicios a disposición de los ciudadanos.



El caso de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

El marco normativo en la República Argentina

En el mes de abril de 2005 se sancionó el Decreto 378/2005 a través del cual se aprobaron los lineamientos estratégicos que han de regir el “Plan Nacional de Gobierno Electrónico” y los Planes Sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN).

El “Plan Nacional de Gobierno Electrónico” impulsa el uso intensivo de las (TICs), con la finalidad de:

- ofrecer mejores servicios al ciudadano,
- optimizar la gestión pública,
- garantizar la transparencia de los actos de gobierno,
- reducir los costos de tramitaciones,
- generar nuevos espacios de participación,
- incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y
- favorecer la integración de la producción al mercado global.

La Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Ministros de la República Argentina ha desarrollado y puesto en línea el “Portal General del Gobierno de la República Argentina” (www.argentina.gov.ar), el cual incluye la Guía de Trámites (que brinda a habitantes y ciudadanos información precisa sobre toda tramitación ante organismos de la APN).

Está en proceso de desarrollo el Directorio de Funcionarios (ofrecer a los habitantes y ciudadanos el acceso a la estructura de la APN y a los datos públicos de contacto de los funcionarios), el Sistema de Seguimiento de Expedientes (que sigue el recorrido de los expedientes que circulan entre distintos Organismos de la APN) y el sistema de Atención en Línea (permitirá recibir y responder reclamos, consultas, sugerencias y quejas de los ciudadanos y habitantes relacionados con la APN).

La información acerca de toda la legislación nacional en materia de Firma Digital y su infraestructura, el licenciamiento de certificadores en el marco de la Ley Nº 25.506 de Firma Digital, los proyectos implementados por la Administración Pública Nacional, los servicios disponibles, las políticas de certificación, los procedimientos operativos para la puesta en marcha de la autoridad certificante raíz, la política de privacidad del ente licenciante y el

estado de situación nacional e internacional en el tema se encuentra difundida a través de Internet.

El marco normativo de nuestro país en materia de Firma Digital está constituido por la Ley N° 25.506 (B.O. 14/12/2001), el Decreto N° 2628/02 (B.O. 20/12/2002), el Decreto N° 724/06 modificatorio del anterior (B.O. 13/06/06), y la Decisión Administrativa 6/2007 y un conjunto de normas complementarias que fijan o modifican competencias y establecen procedimientos.

Para la legislación argentina los términos Firma Digita y Firma Electrónica no poseen el mismo significado.

La diferencia radica en el valor probatorio atribuido a cada uno de ellos, dado que en el caso de la Firma Digital existe una presunción "iuris tantum" en su favor; esto significa que si un documento firmado digitalmente es verificado correctamente, se presume salvo prueba en contrario que proviene del suscriptor del certificado asociado y que no fue modificado.

Por el contrario, en el caso de la firma electrónica, en caso de ser desconocida la firma por su titular corresponde a quien la invoca acreditar su validez.

La legislación argentina emplea el término Firma Digital en equivalencia al término Firma Electrónica Avanzada o Firma Electrónica Reconocida utilizado por la Comunidad Europea o Firma Electrónica utilizado en otros países como Brasil o Chile.

Ámbito que regula el uso de la firma digital en ANSES

Se dispuso el empleo de la Firma Digital, pero de hecho se trataba de Firma Electrónica, ya que no existía un certificado raíz emanado de una autoridad de auditoría competente que conforme los denominados sistemas de confianza, así se la llamó en la normativa interna dictada a tal efecto, a saber: las Resoluciones, D.E. – A N° 1050/2005, 746/2006 y 448/2007 de la Dirección Ejecutiva del organismo. En base a ellas se constituyó la Primer Autoridad Certificante de ANSES, centrada en personas físicas, siendo la responsable de la misma la Gerencia de 1er. Nivel institucional de "Sistemas y Telecomunicaciones".

El proceso digital, claves para transitar hacia el éxito

El proceso digital comenzó en el año 2003 cuando sin demasiada convicción, con esporádicas iniciativas producto de interactuar con técnicas novedosas, y sin contar con un proyecto concreto, se ambicionaba un futuro sin la utilización del papel como medio de formalización de los actos administrativos de gobierno y con el suficiente grado de seguridad en las transacciones.

Se trataba de un trabajo basado en un alto contenido tecnológico, el que no disponía en ese momento del debido sustento normativo, lo cual hacía que el mismo no contara con determinados grados de certezas y se demorara por ende con el correr del tiempo.

Así fue como ANSeS fue transitando por las distintas etapas técnicas, las que asumiendo el debido compromiso, le permitieron generar y mantener una plataforma tecnológica estable para la gestión de certificados, de acuerdo a las disposiciones vigentes en aquel momento, y que hacían suponer que la reingeniería de un proceso mucho más ambicioso se gestaría a partir de allí.

Los beneficios a obtener eran:

- Ahorrar costos y espacios físicos a través de la eliminación del papel como soporte.
- Agilizar los procesos de consulta; mejorando la calidad de la información y los tiempos de tareas manuales.
- Mantener la información actualizada, centralizada, segura y perdurable en el tiempo.
- Lograr un mayor y mejor acceso en la disponibilidad de la información sin dependencia de barreras temporales y geográficas.

En el año 2006 ANSeS se convierte en la generadora de su propia estructura de unidad certificante, a los fines de emitir gestionar y revocar certificados para personas físicas que presten servicios en ANSES.

Estos certificados eran administrados por un aplicativo desarrollado a tal fin, usando tecnología de Microsoft Certificated Services y desarrollo propio, de modo que los mismos aseguraran la firma de transacciones sensitivas generadas, en una primera instancia, desde los mensajes emitidos a través del Correo Electrónico Corporativo, para luego ser aplicados en la aprobación de trámites digitalizados que corren en plataformas de workflows.

Asimismo, se lo utiliza para la gestión y aprobación de Disposiciones emanadas del Gerente de Sistemas.

En esas épocas, se comenzó a plasmar el Plan Estratégico de Sistemas y Telecomunicaciones 2006-2010, donde uno de los proyectos más relevantes fue el de “Extensión del Uso de la Firma Digital”, con la premisa de “Calidad de Servicio Público por la Justicia Social”.

Entre sus principales consideraciones, y estableciendo el horizonte objetivo planteado, se establecía que:

“Uno de los mayores desafíos de la Argentina es extender los beneficios de la seguridad social hasta lograr su universalización.

Ello no solamente hará justicia. Contribuirá al objetivo de mitigar los efectos de casi tres décadas signadas por el aumento de la desigualdad social, la pobreza y la indigencia. Desde 1974, cuando la participación de los trabajadores en el ingreso nacional alcanzó el 50%, esa desigualdad ha crecido ininterrumpidamente, el PBI por habitante se ha estancado y los indicadores sociales muestran un gran deterioro.

Ese camino ha comenzado a desandarse en un marco de crecimiento económico, descenso del nivel de desocupación y mejoras en el nivel del salario, pero todavía resulta dramático e inaceptable el nivel de marginalidad social, el deterioro del sistema educativo y las graves falencias del sistema de salud pública heredado.

Todos estamos obligados a aportar, cada uno desde su lugar, a la batalla por hacer Justicia Social en el país.

Universalizar los beneficios de la Seguridad Social significa asegurar en términos de la Ley que cada ciudadano que ha llegado a cumplir la edad mínima marcada por la Ley N° 24.241 y cumplimentado los restantes requisitos normativos, reciba en forma ágil y en el menor tiempo posible los beneficios que le corresponden; que los trabajadores tengan más allá de su situación de revista laboral los beneficios definidos por la ley de asignaciones familiares y que el sistema de subsidios asociados a los nacimientos, matrimonios y escolaridad no dejen a ningún argentino excluido.

Pero además de universalizar los beneficios, aspiramos a la mayor calidad del servicio público de la Seguridad Social, y a transformar a ANSES en un Agencia Modelo del estado nacional.

Para llegar allí, creemos que hay que apoyarse en la mejora sistemática de la calidad de los Recursos Humanos de la institución, tanto como en la incorporación de herramientas tecnológicas propias de la sociedad de la información y las telecomunicaciones, que nos permitan automatizar y desburocratizar trámites y procesos, instalar una cultura de servicio al ciudadano así como el máximo compromiso con la eficiencia y la transparencia de la gestión administrativa.

Este esfuerzo por tener muy presente que la responsabilidad central es satisfacer a los beneficiarios y por aprovechar para ello las ventajas de la más moderna tecnología, supone rescatar la trayectoria rectora que en esta materia ha tenido ANSES y los organismos que lo precedieron, pero también innovar, actualizarse y modernizar las plataformas y recursos técnicos disponibles.

El mundo que viene debe ser el de la justicia social, pero también será el de la prevalencia del conocimiento, la tecnología digital, la sociedad de la información, el gobierno electrónico. Estas herramientas deben estar al servicio de aquel objetivo y no deben ser un fin en si mismas.

El presente Plan Estratégico de Sistemas y Telecomunicaciones de ANSeS quiere trazar un camino y un horizonte a cinco (5) años para facilitar la renovación y el despliegue de los recursos tecnológicos de ANSeS en la búsqueda de dar cumplimiento a los objetivos arriba mencionados.

Es una guía para la acción, no el cumplimiento de una formalidad. Se compone de una descripción de nuestra realidad, de nuestra visión del devenir tecnológico previsible. Afirma nuestra misión, pero también fija objetivos generales y específicos, y se propone alcanzar metas, definidas año por año.

Y este Plan se complementa con un Plan Operativo de la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones, con los proyectos que hacen posible el cumplimiento de las metas mencionadas, así como un cálculo de los recursos que los viabilizan.

Nuestro objetivo en los próximos dos años es eliminar una pesada herencia: la de los beneficiarios que habiendo cumplimentado los requisitos de Ley para alcanzar un beneficio, no lo han logrado por la incapacidad del estado para resguardar y procesar la información que conduce a su otorgamiento.

Para el resto del quinquenio, queremos asegurarnos disponer de la arquitectura de la información y del sistema de telecomunicaciones más moderno para brindar a nuestros beneficiarios un servicio público de máxima calidad y a nuestros trabajadores, técnicos y

profesionales las mejores condiciones laborales que les aseguren una plena realización personal y la satisfacción de ser parte de un estado eficiente y prestigiado.

Agradecemos a los profesionales de las distintas gerencias de ANSES que han trabajado para delinear este Plan a los funcionarios públicos de otros organismos que hicieron su aporte crítico y a las áreas de auditoría que también prestaron su colaboración.”

Hacia fines de noviembre de 2007, ANSeS presentó ante la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública (organismo Autoridad Certificante Raíz, que es aquella que puede otorgar y revocar licencias a los organismos e instituciones que deseen operar como Certificadores Licenciados, para expedir firmas digitales) la solicitud para ser certificador licenciado y poder otorgar firmas digitales.

ANSeS es uno de los grandes organismos públicos que presenta la solicitud y la documentación necesaria para ser certificador licenciado en firma digital y, junto con la Administración Federal de Ingresos Públicos (Afip) fueron los primeros en postularse para ser organismos certificadores.

Características de la Firma Digital

La “Firma Digital” es un conjunto de datos asociados a un mensaje que asegura la identidad del firmante y la integridad del mensaje, es decir que proporciona un mecanismo de seguridad que permite identificar al firmante (autoría) y asegurar que los contenidos no han sido modificados desde el momento en que el documento fue firmado, o bien detectar cualquier alteración del documento digital posterior a su firma (integridad). De esta manera, otorga a los documentos digitales características que son propias de los documentos en papel.

A la vista, una firma digital se representa por una extensa e indescifrable cadena de caracteres que constituye un número, el cual es el resultado de un procedimiento matemático aplicado al documento; por lo tanto no resulta inteligible como una firma escaneada.

El proceso cuenta con cuatro actores principales:

- Quien firma (el suscriptor),
- Quien(es) necesita(n) verificar la firma,

- Quien testimonia que una firma digital pertenece a una cierta persona
- Quien controla el sistema (PKI) (Desde donde se emiten las directivas, estándares y regulaciones)

Operaciones con Firma Digital

Las iniciativas para el uso de la Firma Digital se pueden resumir en:

- Autenticación y firma de transacciones en sistemas
- Presentación de declaraciones juradas
- Intercambios masivos de información
- Transmisión segura de documentos
- Correo Electrónico
- Capacitación externa
- Autorización de Comisiones de Servicios
- Solicitud de Pasajes Aéreos
- Requerimientos de información y de documentación
- Procedimiento de alta de usuarios informáticos
- Firma de resoluciones
- Requerimientos de equipamiento micro-informáticos

En cuanto a las características de las certificaciones, se pensó en la implementación de cuatro (4) autoridades de certificación cada una con su política y proceso de licenciamiento individual, según se detalla:

- Para personas físicas que presten servicios en ANSeS
- Para comunicaciones entre Aplicaciones y Sistemas
- Para personas jurídicas y organismos externas a la organización
- Beneficiarios de ANSeS

El proyecto requería avanzar en aquellos aspectos que eran relativos al proceso de tramitación administrativa y a las adecuaciones de la infraestructura tecnológica.

En este sentido se planificaron y ejecutaron acciones tendientes a abarcar esta problemática, con especial énfasis en las siguientes temáticas:

- Estudio de la decisión administrativa correspondiente
- Definición de roles y responsabilidades
- Preparación de la documentación requerida
- Confección de los manuales, planes y procedimientos
- Firma de acuerdos de confidencialidad
- Cumplimiento de las normativas para con las autoridades de registro
- Adecuación y adquisición de la tecnología según estándares
- Reingeniería y testeo del sistema de autoridad certificante
- Definición de la arquitectura de red
- Consideraciones y requisitos de seguridad
- Planificación, construcción y utilización de un recinto seguro para albergar la infraestructura de firma digital (Sala Cofre)
- Niveles de acceso físico y monitoreo de toda la instalación
- Contratación y disponibilidad de un sitio alternativo para albergar la contingencia de firma digital
- Instalación y configuración de HSM (Módulo de Seguridad por Hardware)
- Integración de HSM al sistema de firma digital y demás equipos informáticos
- Implementación de roles
- Proceso de Licenciamiento ante la Subsecretaría de la Gestión Pública

Por otra parte, se concretaron experiencias con formularios electrónicos y procesos automatizados firmados digitalmente.

Se trata de:

- Soluciones inteligentes basadas en tecnología J2EE e interfases XML
- Seguridad utilizando encriptación y certificación
- Creación y administración de procesos basados en documentos seguros, centrados en el usuario, bajo formularios en formato PDF

El proyecto se consolidó teniendo la premisa de ofrecerle a la ciudadanía una alternativa segura y ágil de acceder y realizar transacciones electrónicas, es decir servicios pensando en la gente.

A raíz de ello, ANSeS ofrece servicios gratuitos de mantenimiento de certificados digitales tanto a beneficiarios, como a organismos del ámbito nacional e internacional.

A la fecha se encuentran emitidos más de dos mil (2.000) certificados, a sabiendas que se está en presencia de uno de los acontecimientos más significativos y ambiciosos de las organizaciones públicas y privadas de la Argentina.

Las claves para que la organización sea pionera en la materia, tienen que ver con la madurez alcanzada en los procedimientos del ciclo de vida de los certificados, emisión, renovación y revocación, y la experiencia en la utilización de la firma digital, documentos, formularios y procesos de flujos de trabajo (workflow), como así también las iniciativas para el manejo de sellado de tiempo y digitalización de documentos en papel.

Plan Estratégico y Firma Digital

El “Plan Estratégico de Sistemas y Telecomunicaciones” (Pes) del organismo, una de las claves para el éxito del proceso de implementación de la Firma Digital, fija los objetivos a lograr:

- Una mayor calidad de servicios a los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social Argentina, así como a los usuarios internos y externos de ANSeS.
- El procesamiento más eficiente de las liquidaciones, trámites y expedientes de los beneficiarios.
- La ampliación sistemática de los servicios por Internet a los beneficiarios, usuarios, proveedores y ciudadanía en general.
- La modernización de la plataforma tecnológica de sistemas.
- La neutralidad tecnológica, entendida como la disponibilidad de plataformas que combinen diferentes tecnologías, concurrentes a los objetivos de la organización.
- La administración de riesgos y su evaluación sistemática.
- La disponibilidad de un Plan de Contingencia.
- La adecuada seguridad de los datos, los sistemas y procedimientos que se vinculan con la gestión de sistemas y telecomunicaciones.
- La modernización administrativa, la simplificación de trámites, el uso creciente de herramientas de gobierno electrónico y de la firma digital con validez legal en la documentación pública, permitiendo el intercambio de información con otros organismos públicos y entre el Estado y los particulares mediante canales alternativos al papel.

- La puesta en marcha de un programa de calidad.
- La máxima concurrencia de oferentes en los procesos licitatorios.

Este conjunto de objetivos planteados en el Pes requirió abordar el problema de la reingeniería de los procesos claves y de apoyo del organismo.

Reingeniería de Procesos

Una de los principales motivos por los cuales las TICs no suelen alcanzar los objetivos iniciales, es que se aplican a formas preexistentes y antiguas de llevar a cabo tareas operativas funcionales.

Es decir, se informatizan los vicios y virtudes de las dependencias, en lugar de concentrar su atención en cómo debe hacerse el trabajo y, por lo tanto, considerar cómo podría ayudar la tecnología en ello.

La mayor parte de las organizaciones buscan automatizar las actividades existentes, de forma de obtener ahorros en eficiencia sin generar cambios profundos en los procesos.

Por tal motivo, es necesario analizar la relación entre los procesos y la información para determinar cómo se pueden combinar las TICs con el diseño de los mismos y la organización de las personas.

Ello permitirá trazar escenarios posibles, mejorar la utilización de la información, optimizar la toma de decisiones, definir o cambiar actividades no esenciales, o tal vez suprimir flujos de trabajo que gracias a la transmisión electrónica de datos son innecesarios.

La definición del proceso de reingeniería de procesos para ANSeS se basó en la reformulación fundamental y el rediseño radical de los procesos administrativos para lograr mejoras significativas en los niveles críticos de desempeño vigentes, en variables tales como costo, calidad, servicio, imagen institucional y rapidez.

El enfoque de este problema por parte de la organización fue establecer un óptimo balance entre las oportunidades que ofrece la tecnología de la información y los requerimientos del negocio, todo ello encuadrado en las políticas establecidas por el Estado Nacional en base a la normativa vigente en materia de aplicación de TICs al ámbito de la Administración Pública Argentina.

En ese sentido, se pensó en una interfaz unificada de acceso a las múltiples soluciones informáticas que sustentan la operatoria de ANSeS y a la información residente en la Intranet; integrando las plataformas existentes por medio de una suerte de “portal universal de servicios”.

Esta integración llevaría, a través de su aplicación en el tiempo, a la creciente descentralización de los procesos sustantivos, derivando en forma sistemática funcionalidades a entornos abiertos, de forma tal que el servidor central del organismo se convierta en un gigantesco repositorio de información y en ejecutor de transacciones relativas a la lógica del negocio de la organización.

Complementando este esquema, los sistemas abiertos se encargarían de la validación de datos, de la interfaz con el usuario, la búsqueda avanzada de la información y de la visualización de los resultados obtenidos en los procesos vigentes.

Los principios rectores que guiaron el proceso de reingeniería de los procesos en ANSeS fueron:

- Desarrollar un enfoque en torno a los procesos y los resultados, y no alrededor de las tareas.
- Desarrollar un enfoque orientado al cliente, y basado en el equipo. La reingeniería requiere que la organización desarrolle una visión del servicio global, sin ceñirse a los límites usuales de la misma.
- Emplear mediciones rigurosas del desempeño para hacer el seguimiento de los progresos.
- Proponer sistemáticamente cambios radicales para efectuar mejoras importantes o adelantos en los procesos cuando un enfoque incremental ya no es suficiente.

Por su parte, los objetivos que se buscaron al iniciar el proceso de reingeniería fueron:

- Incrementar la eficiencia: disponer de indicadores que permitan evaluar la gestión de los procesos sustantivos de la organización.
- Descentralizar las decisiones: transferir el poder de decisión a los niveles que están en contacto con el ciudadano.
- Centralizar las operaciones: propender a la coparticipación de servicios comunes.
- Incrementar el control: diseñar sistemas que permitan controlar los actos de gobierno y faciliten la participación de los ciudadanos.

- Mejorar los recursos de gestión: focalizar los recursos humanos en lo atinente a su capacitación, competencia y rendimiento.
- Relacionar y comprometer a los ciudadanos: mejorar la interrelación y comunicación con la ciudadanía a partir de herramientas accedidas a través de Internet.

Esta reingeniería de procesos debía venir acompañada de una arquitectura tecnológica que fuera compatible con la orientación a servicios adoptada. En este sentido se procedió en orden a:

- Flexibilizar la arquitectura para asegurar un flujo de información confiable y flexible entre sus diversas aplicaciones y sistemas.
- Integrarse para lograr eficiencia, mediante un modelo de interoperabilidad que soporte plataformas heterogéneas
- Optimizar los servicios de las TICs para lograr competitividad de manera rápida y transparente.

El modelo tecnológico que acompaña este proceso está basado de n-capas de informática para la construcción de aplicaciones multiplataforma.

Esto implicó un cambio profundo en los modelos de computación, desde los sistemas monolíticos basados en “Mainframes” y los tradicionales sistemas “cliente-servidor”, hacia sistemas distribuidos multiplataforma altamente modulares.

Este modelo trae como ventaja:

- Facilitar el desarrollo rápido de aplicaciones y su posterior despliegue, con beneficios incrementales, resultando una enorme disminución en tiempo de desarrollo y costos.
- Minimizar los problemas de despliegue de las aplicaciones.
- Maximizar la accesibilidad de la misma desde una amplia variedad de plataformas.

Asimismo, se implementó un modelo basado en la calidad de los servicios favoreciendo la Innovación, Automatización, Gobierno Electrónico, Interoperabilidad y Modernización Tecnológica para;

- Obtener datos fidedignos y comprobables
- Construir las soluciones que vinculan esos datos según las reglas de otorgamiento
- Facilitar a los ciudadanos aplicaciones por Internet para obtener las prestaciones y servicios que le corresponden por derecho

Para instrumentar este Plan y articular los procesos de innovación tecnológica, las actividades sustantivas de la organización y los procesos de gestión del capital intelectual, se conformaron y ordenaron 57 proyectos, siendo los mismos de responsabilidad de cada una de las Gerencias de 2do. nivel de Sistemas y Telecomunicaciones.

Fase Operativa

En su fase operativa, el proyecto se estructuró en tres (3) etapas:

1.- Preparación:

- Recopilación y análisis de normativa vigente, en materia de actuaciones administrativas para constituirse la organización como Organismo Certificante de Firma Electrónica.
- Análisis de la experiencia de otros organismos públicos.
- Impulsar la notificación electrónica y tecnológica de la comunicación electrónica interna.
- Identificar las necesidades de equipamiento, conectividad y software y brindar el apoyo a los efectos de su implementación.

2.- Desarrollo del Sistema de Firma Electrónica

- Instalación, configuración y puesta en marcha del módulo Firma Electrónica.
- Instalación, configuración y puesta en marcha del servidor.
- Instalación y configuración de los clientes.
- Ajuste de detalles.
- Capacitación del personal.
- Normativa y gestión de Autoridad Certificante.
- Generación de Normas y Procedimientos.
- Estandarización de las Normas y Procedimientos a formato ANSeS.
- Gestión ante la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de Autoridad Certificante.

3.- Implementación

- Implementación de Pruebas Pilotos del Sistema de Firma Electrónica en los actos internos administrativos.
- Implementación de un programa de capacitación y diseño.

- Ejecución de las primeras comunicaciones internas con el Sistema de Firma Electrónica.
- Capacitación.
- Capacitación del personal interno de ANSeS para el uso efectivo del correo electrónico firmado digitalmente para las comunicaciones internas.
- Evaluación.
- Seguimiento y Control.
- Evaluación de la experiencia y sugerencias de ajuste.
- Comunicación sobre la base de los éxitos logrados.

Los beneficios proyectados del proyecto son:

- Eliminación de los documentos en soporte papel, permitiendo:
 - Reducir espacios de archivos
 - Acceder a la información en forma inmediata.
- Proveer seguridad y desarrollar confianza en las redes abiertas.
- Mejorar nivel de servicios a los usuarios.
- Reducción de costos.
- Disminución de los tiempos de tramitación interna.

Si bien la resistencia a la despapelización se manifestó en una primera instancia, la experiencia de uso de firma electrónica demostró que la tasa de incorporación de esta tecnología fue alta, dado a los pedidos que se fueron sucediendo por parte de potenciales usuarios.

Desde un alcance que en una primera instancia abarcaba al Director Ejecutivo de esa Administración Nacional y los Gerentes de 1er. Nivel, en poco más de año se tuvo que ir extendiendo la firma primero a los Gerentes de 2do. Nivel, luego a la estructura descentralizada, después a las personas que cubren cargos de Coordinadores y, por último, se necesitó ampliar el alcance a Referentes Claves de procesos y tecnologías seleccionados por los Gerentes de 2 do. Nivel.

Asimismo, dada la repercusión internacional de la experiencia, se firmó con el Instituto de Previsión Social (IPS) de Paraguay un acuerdo por el cual se amplió el alcance de firma electrónica para personas que se desempeñan en ese Instituto, a los efectos de proceder a la firma por parte de éstos de antecedentes e historias laborales de ciudadanos del

Paraguay que, actualmente, prestan servicios en nuestro país. Ello se hizo en el marco de las políticas que al respecto ha generado el MERCOSUR.

A partir de la sanción de la Decisión Administrativa 06/07, la institución se abocó a implementar Firma Digital, a los efectos de contar con los beneficios de la No Repudiabilidad que provee la misma.

Característica que es producto, entre otros, de la arquitectura tecnológica basada en un sistema de confianza, en donde la autoridad de aplicación, que en nuestro caso es la ONTI, emite una estricta política de seguridad y auditoría a cumplir por los Entes Licenciantes, como sería el caso de ANSeS.

La Autoridad de Aplicación (ONTI) emite un certificado raíz o certificado de clave pública, que forma una parte importante de la Arquitectura, también denominada Public Key Infrastructure (PKI). Cuando el certificado es expedido por ONTI los campos del mismo se convierten en obligatorios generando en los certificados de organismos adheridos (Entes Licenciantes) una verdadera cadena de mando modelo la cual construye y fortalece un ambiente de interoperabilidad.

Los certificados emitidos en el marco de la primer Política a licenciar es la de “Personas físicas de ANSeS” y serán utilizados en:

- Comunicaciones internas de la ANSeS, a través del correo electrónico institucional.
- Comunicaciones de la ANSeS con otros organismos nacionales o internacionales, tanto privados como públicos a través del correo electrónico institucional
- Firma de actos administrativos y documentación de incumbencia de esa Administración Nacional, a saber: Resoluciones, Disposiciones, Notas, Circulares, Informes, Memorándums, Dictámenes, Parte Diarios y Expedientes, debidamente autorizados.
- Firma de Convenios y Acuerdos con otras instituciones.

Cumplido los pasos para la implementación de Firma Electrónica, en la actualidad ANSeS, se encuentra gestionando un acto con la presencia de la Sra. Presidente, para que la misma otorgue en acto público la correspondiente licencia que habilitaría a operar con Firma Digital a la institución.

Autopista de Información Previsional

La demanda creciente de prestaciones y servicios a cargo de la Seguridad Social exigió una búsqueda constante de alternativas que permitieran atenderla en forma eficaz y eficientemente.

La automatización de determinadas tareas en la operatoria de los trámites relacionados a las prestaciones servicios trae aparejada la reducción y, en algunos casos, hasta la eliminación, de la intervención de operadores de la organización, permitiendo a su vez, la reasignación de recursos a otras tareas que no pueden ser encuadradas en los procesos de informatización emprendidos.

El universo de prestaciones y servicios que alcanzan a los beneficiarios activos es el segmento más indicado sobre el que la organización apuntó el proceso de automatización, basado en que se trata de un segmento de la población generalmente más preparado para hacer uso, por sí mismo, de las nuevas herramientas tecnológicas, por el contrario el beneficiario pasivo, en general, necesita una atención más personalizada.

En la actualidad, el otorgamiento de la jubilación a un aportante autónomo es un trámite como otro, el cual requiere de la gestión y el circuito que se encuentra establecido. Es por ello que se intentó lograr agilizar el mismo teniendo en cuenta que la información para dar acceso al beneficio se encuentra en la base de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), lo que generó un proyecto para que estos datos impacten directamente en los sistemas liquidadores de ANSeS.

Los objetivos que se planteó la organización fueron:

- Posibilitar un servicio público de mayor calidad, utilizando progresivamente las tecnologías que permitan acceder a servicios a distancia, especialmente telefonía celular e Internet.
- Complementar y/o reemplazar actuales procesos informáticos que exigen atención personalizada de los operadores de las UDAI/UDAT, por otros procesos informáticos que requieran de poca o nula intervención de dichos operadores, permitiendo la reasignación de los recursos liberados a otras tareas que los requieran.
- Otorgar en forma automática la jubilación a los trabajadores autónomos puros del régimen de reparto solicitando la prestación a través de la página web de ANSeS, sin presencia del beneficiario para su tramitación.

El proyecto se estructuró en el siguiente conjunto de tareas y operaciones:

- Relevar e identificar todas las funcionalidades de los sistemas de activos, que exigen la participación de un operador en la carga de datos, toma de decisiones, etc.
- Clasificar cada una de las funciones identificadas según el nivel de exigencia de intervención del operador, priorizando las que exigían mayor ingreso de información o ingreso de datos muy complejos.
- Especificar, para cada una de las funciones relevadas, la información que actualmente es ingresada por el operador, para efectuar un análisis sobre la factibilidad de obtenerla por otra fuente.
- Definir y priorizar las funciones a ser automatizadas en base al análisis de factibilidad efectuado.
- Definir el alcance y los límites de cada función a automatizar.
- Definir los prerequisites necesarios para la automatización de cada función.
- Definir las reglas a aplicar para automatizar cada función definida.
- Desarrollar e implementar las herramientas informáticas necesarias para poner en práctica la automatización de cada función definida.

El proyecto de Autopista de la Información previsional se encuadró en la decisión del Gobierno Nacional de instrumentar el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

El objetivo operativo del mismo es la implementación de servicios, disponibles las 24 hs del día, los 365 días del año, basados en:

- Consultas
- Trámites
- Beneficios Automatizados
- Servicios Corporativos

Aquí podemos observar algunas de las pantallas que se acceden a través del sitio www.anses.gov.ar:



Si usted ingresa al mercado laboral por primera vez, debe elegir adonde van a ir sus aportes previsionales. Tiene 90 días corridos desde la fecha de inicio en la actividad (trabajadores autónomos) o de ingreso al trabajo (trabajadores en relación de dependencia) para ejercer la opción.

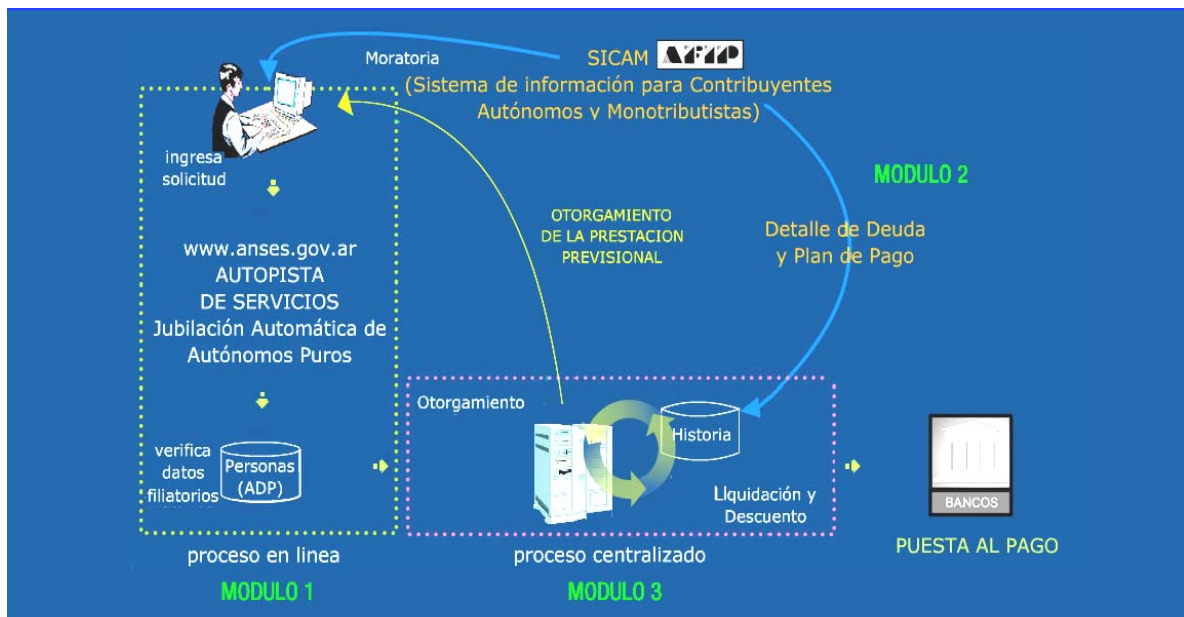
Desde aquí, usted podrá realizar electrónicamente el trámite de Opción por Reparto.

El primer modelo de servicio prestacional tramitado por Internet dentro de la Autopista de servicios fue el de Pensión derivada automática.

Pero para que este simple trámite pudiera ser posible requirió la realización de un conjunto de acciones que permitieran:

- Intercambio de datos ANSES – AFIP
- Cálculo y servicios en el organismo cooperante (SICAM)
- Operaciones en línea
- Operaciones diferidas

El esquema que sigue representa el diagrama de gestión interna del mismo



Para ello hubo que prever:

- El desarrollo por ANSES de un sistema informático totalmente automático
- El otorgamiento del beneficio sin intervención de operadores
- El acceso a la jubilación en 7 días
- La aceptación del Plan de Cuotas de la moratoria consolidado en AFIP
- Cálculo del haber mensual y del débito por moratoria
- La caratulación del expediente jubilatorio para su consulta y seguimiento
- La impresión de la Notificación y el envío del carnet de jubilado al domicilio

Para lo cual se necesitó previamente consolidar información de:

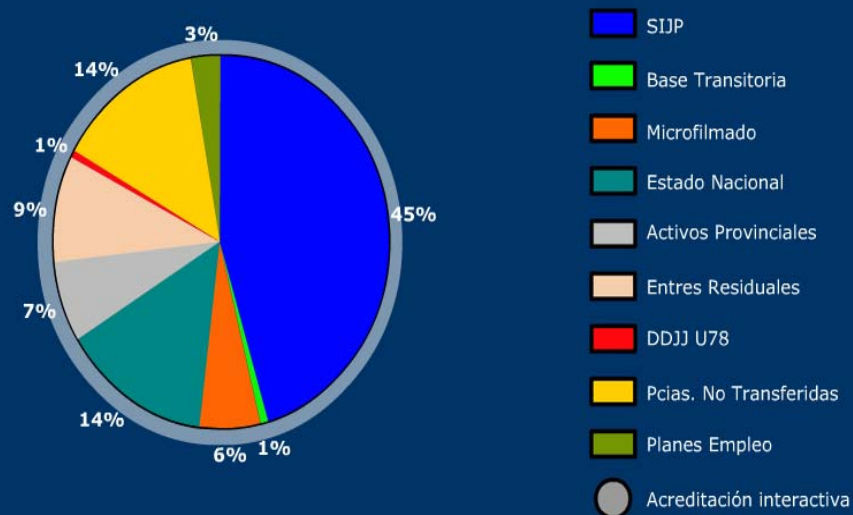
Base de personas:

Base de Personas



Historia laboral de diferentes fuentes:

Historia Laboral

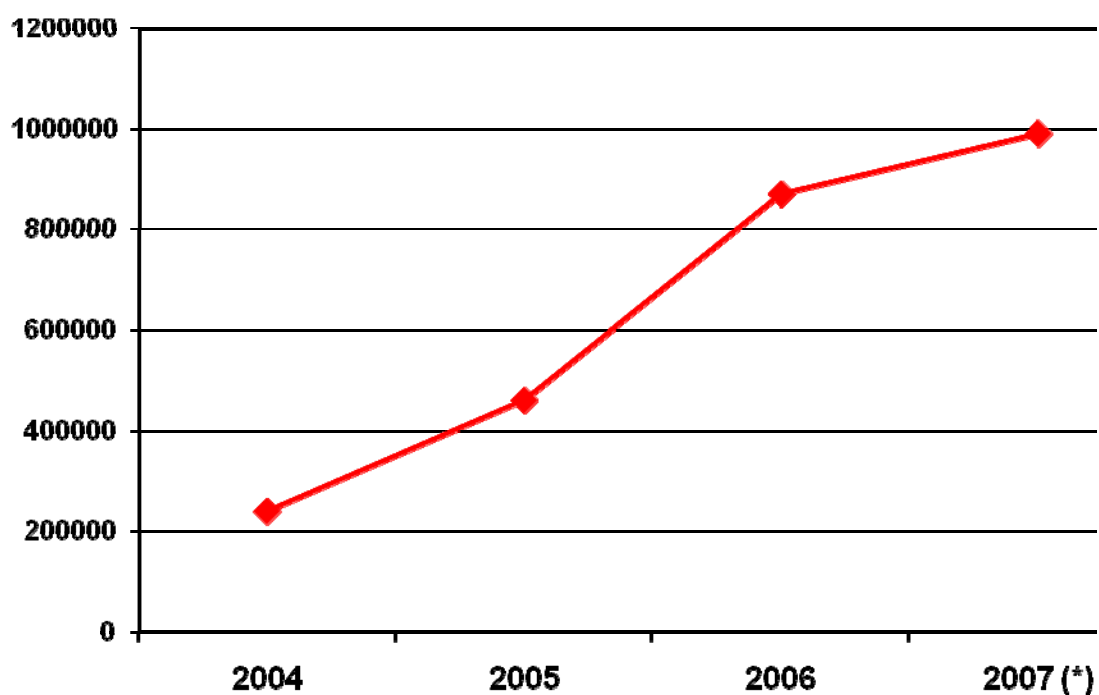


Los indicadores de la puesta en servicio de la autopista han demostrado el éxito de la misma, he aquí alguno de ellos:

- 7.000.000 accesos mensuales a Autopista

- 560.000 Constancias de CUIL x mes
- 60.000 Pensiones derivadas Automáticas en 2006
- 1.300.000 Jubilaciones Automáticas entre Agosto de 2006 y Abril de 2007
- 530.000 Opciones Jubilatorias por reparto

La puesta en servicio de nuevas herramientas tendientes a la universalización de los beneficios, han repercutido en el fuerte crecimiento de la cobertura de la seguridad social, a saber:



- 240.000 beneficios en 2004
- 460.000 en 2005
- 870.000 en 2006
- 990.000 en 2007(*) estimado

Fuente: ANSeS

Algunas conclusiones

En este documento de trabajo hemos analizado, en forma sintética y preliminar, dos experiencias de aplicación de (TICs) a una organización pública (ANSeS) en el marco de un Plan Estratégico Institucional orientado hacia la mejora continua de los estándares de servicio al cliente (ciudadano).

Estamos ahora en condiciones de formular algunas conclusiones acerca de las condiciones en que estas experiencias se han desarrollado, tratando de identificar aquellos factores claves que favorecieron su implementación.

Estos factores tienen relación tanto con la dinámica interna de funcionamiento institucional como con la relación que la organización desarrolla con su entorno.

En el caso de una institución pública de las características de ANSeS, fuertemente orientada hacia la calidad del servicio al cliente/ciudadano, estos factores cobran especial relevancia.

No hay duda que la existencia de cada factor, por si mismo, no asegura el éxito en la implementación de proyectos de estas características; pero su interrelación armónica aumenta considerablemente las posibilidades de llevar a buen término proyectos tecnológicos como los analizados.

Los principales factores claves identificados que favorecieron el desarrollo de los proyectos estudiados son:

- **Fuerte respaldo político de las máximas autoridades de la organización:**

Resulta indudable que el apoyo político, que las máximas autoridades de la organización brindaron en todo momento al desarrollo de estas iniciativas tecnológicas, redundó en favorecer todo el proceso de diseño e implementación de las mismas.

Desde el inicio de los proyectos la Dirección Ejecutiva de la institución respaldó, y expresó este respaldo a través del dictado de normas y recursos económicos, a los mismos.

Esta “bajada de línea institucional” brindó el macro encuadre en el cual la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones pudo desarrollar sus actividades.

- **Existencia de un Plan Estratégico Institucional:**

La existencia de un Plan Estratégico Institucional y de Planes Operativos Anuales, en los que se explicitaron los objetivos, recursos, responsables, metas e indicadores a

utilizar como orientación y escenarios de desarrollo de estas iniciativas, coadyuvó al alineamiento de la organización en pos del logro de las mismas.

La organización, a través de estos documentos, desarrolló una guía de acción, evitando de esta manera la aparición de acciones descoordinadas y de pérdidas de esfuerzos y recursos institucionales.

- **Implementación de Reingeniería de Procesos Operativos:**

Aplicar tecnología digital a procesos operativos diseñados para la etapa analógica de las organizaciones puede ser la mejor forma de fracasar a la hora de implementar TICs en una organización.

ANSeS no informatizó los procesos operativos preexistentes, sino que efectuó una profunda reingeniería de los mismos.

Esta reingeniería estuvo orientado por el objetivo de la mejora en la calidad de los mismos y, especialmente, centrando su atención en el cliente de la institución.

- **Capacitación del personal:**

ANSeS es una institución que cuenta con recursos humanos con un alto nivel de capacitación, con especialización por función y tarea. Esto constituyó una base muy importante sobre la que construir los proyectos.

Esta situación existente fue potenciada a través de programas de capacitación específicos relacionados con las nuevas iniciativas.

El enfoque de trabajo estuvo basado, en todo momento, en la constitución de equipos de trabajo con responsabilidades perfectamente definidas que surgían tanto del Plan Operativo Anual, como de las normas de funcionamiento interno que se fueron dictando a medida que los proyectos avanzaron.

- **Orientación al ciudadano/cliente:**

La organización estuvo en todo momento centrada en el objetivo de lograr la mejora de la calidad del servicio a brindar al cliente. Esta característica es muy importante ya que evitó que la misma se “cerrase” hacia la adopción de tecnologías o procesos que no estuvieran orientados hacia el entorno.

Bibliografía

Ley N° 25.506 de Firma Digital

Plan Nacional de Gobierno Electrónico – Decreto N° 378/2005

Firma Digital – Decreto N° 2628/02

Firma Digital – Decreto N° 724/06

Firma Digital – Decisión Administrativa N° 6/07

Política Certificante de la Autoridad Certificante Raíz – Res. SGP 63/2007

Plan Estratégico Institucional - ANSeS

Plan Operativo Anual - ANSeS

Plan Estratégico de Sistemas y Telecomunicaciones - ANSeS