

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

EDICIÓN
BILINGÜE
BILINGUAL EDITION

PRIMERA ÉPOCA

DICIEMBRE

2004

NÚMERO

8



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

8

DICIEMBRE
2004

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL INSS EN MATERIA DE GESTIÓN DE PRESTACIONES

*Alejandro Slocker Torres **

*"El objetivo de futuro es conseguir que un señor venga a
presentar la solicitud de una prestación y se vaya con el
talón en la mano"*

Antonio Redecillas y López de Sabando (Secretario General del Servicio del Mutualismo Laboral, en una conversación informal al autor. Estepona, septiembre de 1977).

I. Introducción

En el mundo en que nos ha tocado vivir, que se caracteriza por un cambio constante y vertiginoso de la tecnología y en el que la obsolescencia de lo último se produce al día siguiente, las

* Inspector de Servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de España.

organizaciones en general, y en especial las públicas, han tenido que adaptarse por una mera cuestión de supervivencia a dichos cambios, aplicando no sólo técnicas de la empresa privada sino también realizando fuertes inversiones para dotarse de medios tecnológicos suficientes y potentes, con el objetivo estratégico de lograr la máxima eficacia y eficiencia en la gestión que, como servicio público, tienen encomendadas.

En este trabajo se va a exponer el camino seguido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), a fin de lograr su adaptabilidad a los fines expuestos.

El Instituto es un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales encargado por Ley de la concesión de Pensiones y Subsidios, de carácter contributivo dentro del sistema español de seguridad social. Su estructura se basa en una Dirección General y 52 órganos periféricos, denominados Direcciones Provinciales, ubicados en cada una de las provincias en que se divide el territorio nacional; a su vez, dichas Direcciones cuentan con una red de centros locales de atención e información denominados (CAISS), cuyo número y distribución varían en cada provincia.

II. Antecedentes

En el año 1988 el Instituto presentaba una serie de defectos que afectaban a la propia estructura orgánico-funcional del mismo: existía una indeterminación de los aspectos de gestión de prestaciones y, al mismo tiempo, un deficiente servicio de atención a los ciudadanos.

Manifestaciones de lo primero lo constituían, fundamentalmente, un procedimiento administrativo basado en el empleo exclusivo del soporte papel, con todas las lacras que el mismo conlleva (altos costes, posibilidades de error, insuficiencia

de espacio dedicado a archivo, etc.), ausencia de medios tecnológicos adecuados (programas informáticos) aplicados a la gestión y excesiva documentación solicitada a los posibles beneficiarios de las prestaciones.

Asimismo, y en lo que se refiere al segundo de los defectos apuntados, el contacto inicial con los ciudadanos no presentaba las características de adecuación de locales, garantía de la información y, principalmente, ausencia de un centro cerrado de gestión que se dedicase con exclusividad a tramitar y resolver las prestaciones. La atención al público se realizaba, primordialmente, en la sede provincial situada en la capital de la Provincia y, en segundo lugar, por una serie de Agencias enclavadas en diferentes municipios de la misma, que no reunían los requisitos mínimos para ofrecer el primer contacto con las suficientes garantías.

La situación descrita se traducía en la práctica en una serie de disfunciones entre las cuales se pueden citar las siguientes: dilación en la resolución de las prestaciones, con valores de 60/70 días de media; incremento de atención a los beneficiarios en la sede provincial; falta de garantía de la información facilitada; saturación de papel en todas las oficinas y, por último, imagen externa deteriorada.

Todo ello llevó a que el Instituto se planteara la necesidad de mejorar sustancialmente, y de forma profunda, los defectos estructurales que le afectaban. Para ello se establecieron una serie de proyectos inter-conexionados entre sí que permitieran modernizar y actualizar la gestión que aquél tenía y tiene encomendada.

III. Etapas del proceso

1. Simplificación documental

En 1988 el Instituto tomó conciencia de que la cantidad de documentos solicitados en cada prestación era excesiva y, en muchos casos, reiterativa y/o superflua. A fin de lograr una simplificación documental y no perjudicar con un número exagerado de documentación a los beneficiarios, se realizó un estudio encaminado a determinar los documentos imprescindibles que serían necesarios para tramitar y resolver las solicitudes de prestación que recibía.

Dicho estudio, una vez finalizado, dio lugar a concretar en tres el número de documentos que había que acompañar a la solicitud y produjo la eliminación de 700.000 documentos anuales.

2. El proyecto PROGESPRESS

En 1988 se dio comienzo al proyecto PROGESPRESS (Proceso de Gestión de Prestaciones de la Seguridad Social) con la finalidad de establecer un programa informático que permitiera gestionar, a través del mismo, las prestaciones cuya competencia tenía atribuida el Instituto.

Este proceso tecnológico tiene un desarrollo permanente tanto en aspectos de cualificación técnica como de ámbito de afectación prestacional: si se inicia con las prestaciones básicas tramitadas por el Instituto (Jubilación, Viudedad, Orfandad), con posterioridad se extiende al resto de prestaciones: Incapacidad Permanente, Incapacidad Temporal, Maternidad y Protección Familiar. Incluso se llega a aplicar a las prestaciones que resultan afectadas por la normativa internacional.

Su terminación se produjo a finales del año 1989, con la elaboración de un procedimiento totalmente automatizado que desechaba de forma total el soporte papel y garantizaba la fiabilidad y seguridad de los hechos jurídicos y cálculos económicos que contenía. Dicho procedimiento presenta las siguientes fases:

Comienza con la **fase de contacto** con el cliente, que se presta de manera personalizada; a continuación se sucede la **fase de captura y apertura del expediente**, en la cual se introducen en el programa los datos personales, familiares y laborales del beneficiario, asignando automáticamente el programa un número secuencial para identificación del expediente, fases desarrolladas en los "Centros de Atención e Información en la Seguridad Social" (CAISS).

En la **tercera fase o fase de impulso** el expediente se completa con los datos y hechos que facilitan su resolución.

Por último, en la **fase de resolución**, el programa realiza los cálculos del primer pago y emite la resolución correspondiente para ser enviada al beneficiario.

Como puede comprobarse, el procedimiento tiene la gran ventaja que no se utiliza el papel y, en consecuencia, no requiere envíos y reenvíos de unas unidades a otras, sino que todo se hace informáticamente.

Diseñado el mismo, correspondía formar a los diferentes funcionarios de las Direcciones Provinciales en su manejo y conocimiento, por lo que de forma escalonada se fue implantando a lo largo de un año en todas ellas.

Ello dio lugar a que en 1992 el programa fuese operativo en la totalidad de las 52 Direcciones Provinciales.

Al mismo tiempo se realizó una inversión importante en la adquisición de equipos informáticos individuales para cada funcionario, en conexión todos ellos entre sí y con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

3. El proyecto CAISS

Al tiempo que se iniciaban los estudios conducentes a desarrollar y poner en práctica el proyecto PROGESPRESS, el Instituto abordó la inaplazable reforma de las Agencias del mismo, que se encontraban diseminadas a lo largo de toda la geografía nacional.

Como se ha expuesto anteriormente, dichas Agencias no reunían los requisitos mínimos de espacio, comodidad y confort para prestar un servicio público adecuado, además de aglutinar carencias tanto en lo que se refiere a dotación de personal como de información fiable que se daba al ciudadano.

Por todo ello, en 1989 se puso en marcha lo que se denominó Proyecto CAISS, con la filosofía de actuar en tres direcciones: a) modernizar las oficinas en su apariencia, o si se quiere, modernizar el punto de encuentro con el ciudadano; b) establecer una red máxima de Centros en todo el territorio nacional; y c) formar a los funcionarios destinados en los mismos para garantizar la fiabilidad y calidad de la información que prestaban. Con todo ello se pretendía la creación de un centro cerrado de gestión (la Dirección Provincial) en el que no se atendiera al público y una red de Centros dedicados fundamentalmente a la atención e información al cliente.

En 1989 se fijó la red máxima de Centros CAISS, teniéndose en cuenta para su fijación una serie de parámetros tales como población atendible, actividad económica, peculiaridades geográficas territoriales y

de infraestructuras viales, distancias mínimas entre Centros, núcleos de presencia de otras Entidades del Sistema de Seguridad Social u otras Administraciones Públicas etc., y se intentó, en la medida de lo posible, mantener el emplazamiento geográfico de las antiguas Agencias. Dichos Centros se clasificaron en urbanos (ubicados en las Capitales de las Provincias) y Comarcales, situados en núcleos de población de dicha Provincia.

Por lo que respecta a la formación de los funcionarios destinados en los CAISS, el programa trató de dar respuesta institucional, desde determinadas premisas formativas que se consideró irrenunciables, a una necesidad y una exigencia.

Necesidad de preparar a funcionarios que en un futuro próximo iban a prestar servicios en los nuevos Centros, exigencia que requirió la propuesta que la Entidad hubo de ofertar en orden a aquella preparación, y ello porque la afirmación y el binomio conceptual, formación/CAISS, excedía del simple planteamiento formal y determinó la planificación del curso CAISS.

Se trataba de ofrecer a los funcionarios una visión genérica, pero rigurosa, de los parámetros jurídicos que habían de ordenar y conformar su futura actuación; también se trataba de dotarlos en las técnicas instrumentales que aquella actuación les iba a exigir si se pretendía que respondieran eficaz y eficientemente a las exigencias que la sociedad entonces y ahora demanda.

Exigencias del ciudadano desde la perspectiva del cliente, pero también requerimiento mutuo, riguroso y permanente entre el Instituto y los propios funcionarios.

Y todo ello no sólo desde el conocimiento exacto de la filosofía y significación de los nuevos centros, sino también desde la

perspectiva de que los mismos estaban integrados en un espectro orgánico-funcional que, teniendo su origen natural en el Instituto, convivía y convive con el ámbito social al que sirven.

Por todo ello, la formación se basó en un esfuerzo por ofrecer una cultura jurídica básica, que afectó a ámbitos constitucionales, administrativos, laborales, civiles y económicos. Pero también se tuvo presente que dicha actuación se derivaba, fundamentalmente, de las propias funciones y competencias que los CAISS tenían asignados y que, en síntesis, giran básicamente sobre la atención y la información.

Asimismo, se tuvieron en cuenta aquellas relaciones jurídicas que ante las de seguridad social prestacional, ostentan el carácter de instrumentales, como los servicios sociales que el Estado y las comunidades autónomas otorgan desde instancias distintas a las del propio Instituto.

Por último, se tuvo igualmente muy presente la referencia puntual y actualizada, al régimen jurídico de las prestaciones que tramita y reconoce el INSS.

Todas las actuaciones mencionadas, modernización del punto de encuentro con el cliente, inversiones en material y plan de formación, posibilitaron la existencia de una red de Centros modernos y adaptados a las exigencias de la sociedad actual.

IV. Resultados

Todo lo expuesto hasta aquí carecería de sentido si no se explicitasen los resultados que el Instituto ha logrado con la puesta en práctica de todos los proyectos mencionados.

Tales resultados pueden resumirse en tres puntos: mejora radical de la gestión; seguridad y fiabilidad, y adecuación a las necesidades del cliente.

En cuanto al primero de ellos, a continuación se van a exponer los resultados en función del tiempo medio nacional de tardanza en la gestión, trámite y resolución de las prestaciones que gestiona directamente aquél, y que se contienen en el cuadro siguiente, cuyos valores se expresan en días:

Prestación	1989	Segundo semestre/04	Objetivos 2004
Incapacidad permanente	150/180	67,19	70
Jubilación	60/70	10,76	18
Supervivencia	40/50	8,46	13
Incapacidad Temporal	20/30	9,28	10
Maternidad	-----	7,17	10

Como puede observarse de los datos que anteceden, el Instituto trabaja en base a objetivos operativos desde hace 20 años, lo que motiva que anualmente se fijen unos objetivos tanto a nivel nacional como a nivel provincial. En base a los objetivos del presente año en todas las prestaciones se superan los mismos, alcanzándose unos resultados correctos.

Por lo que respecta a la seguridad y fiabilidad en la tramitación y resolución, vienen dadas tanto por el hecho de que es el propio programa quien realiza la totalidad de operaciones y cálculos matemáticos, como porque la resolución la emite igualmente el propio programa.

Por lo que se refiere a la adecuación de las necesidades del cliente, el Instituto realizó

a comienzos de la década de los 90 un marketing de primera generación empleando el modelo SERVQUAL, para conocer las expectativas de los usuarios y las diferencias o Gap's entre dichas expectativas sobre el servicio que va a ser prestado y las percepciones reales que le quedan al cliente, una vez ofrecido. Para ello se preguntó directamente a los usuarios y una vez analizados los resultados, se establecieron las expectativas que los clientes tenían sobre el servicio que la organización presta. Con encuestas periódicas se fueron valorando las posteriores contestaciones que sobre aquellas expectativas los clientes iban ofreciendo, y la diferencia entre ambas significará la "calidad del Servicio".

Con la finalidad de seguir avanzando en esta filosofía, a partir de 1997 el Instituto optó por un modelo de referencia que pudiera servirle para desarrollar sus estrategias de calidad en la gestión: el Modelo Europeo de Excelencia de la Fundación Europea de la Calidad. En dicha fase está inmerso en la actualidad, después de haber realizado un "autodiagnóstico de la Organización", para determinar tanto la misión de la misma como sus objetivos estratégicos.

Todo este proceso motivó que, en el año 2000, la Dirección Provincial de Guipúzcoa del Instituto fuera galardonada con el premio a la "Calidad en la Administración General del Estado", además de uno de los premios de Mejores Prácticas. En sucesivas convocatorias se han obtenido asimismo premios a las Mejores Prácticas por distintas Direcciones Provinciales.

V. Perspectivas de futuro

En la actualidad y dentro de la política general del Instituto de facilitar sus relaciones con los clientes, se encuentran en fase de estudio diversos proyectos entre los que cabe destacar los siguientes:

- **Proyecto "Inform@"**. Consiste en la implantación de un nuevo modelo de atención al ciudadano cuyos objetivos fundamentales son los siguientes:
 - Facilitar al ciudadano nuevas vías de acceso a los servicios del INSS.
 - Garantizar una información homogénea y uniforme, cualquiera que sea el lugar o el medio en que se preste la atención.
 - Optimizar los recursos mediante el empleo masivo de nuevas tecnologías.

Este proyecto supone la potenciación de la atención presencial a través de la red CAISS y la concentración de toda la actividad informativa no presencial en un solo Centro.

Con ello lo que se persigue, en definitiva, es la creación de la oficina virtual, respecto de la que se están estudiando determinados problemas relativos a la seguridad, confidencialidad, etc.

- **Proyecto "IRIS"**, con el que se pretende dotar a las Direcciones Provinciales de una aplicación informática específica para la tramitación y resolución de las pensiones al amparo de normas internacionales, que recoja las particularidades de esta gestión y que mejore, además de la agilidad y uniformidad de la gestión, la producción de formularios de enlace necesarios para la gestión de las pensiones.

El proyecto se ha desarrollado parcialmente con la implantación del procedimiento informático de gestión de las pensiones de jubilación, al amparo de los Reglamentos Comunitarios.

Actualmente se trabaja en la segunda fase mediante los desarrollos necesarios que hagan posible la utilización de esta aplicación informática al resto de pensiones de los citados Reglamentos, así como en la gestión de las pensiones que se tramiten al amparo de Convenios Bilaterales.

