

XXVI REUNION DE SISTEMATIZACION DE BANCOS CENTRALES AMERICANOS E IBERICOS

La Habana, Cuba, 26 al 30 de octubre de 1998

SISTEMA INTEGRADO DE DOCUMENTACIÓN (SID)

Una visión de procesos

La Superintendencia de Bancos y su ámbito de acción

La Superintendencia de Bancos inició formalmente sus labores el 2 de septiembre de 1946, como parte del sistema de Banca Central instituido en Guatemala por la Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Se creó como dependencia de la Junta Monetaria, sustituyendo al Departamento Monetario y Bancario del Ministerio de Economía. En ese entonces, el sistema financiero guatemalteco estaba compuesto por seis bancos, incluyendo el Banco de Guatemala. En la actualidad, el ámbito de acción de la Superintendencia de Bancos debe considerarse a partir de la disposición constitucional que, en el artículo 133, establece:

"La Junta Monetaria tendrá a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y velará por la liquidez y solvencia del Sistema Bancario Nacional, asegurando la estabilidad y fortalecimiento de la banca privada nacional

La Superintendencia de Bancos, organizada conforme a la ley, es el órgano que ejercerá la vigilancia e inspección de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, entidades afianzadoras, de seguros y las demás que la ley disponga."

Debido al desarrollo financiero de Guatemala, el número de instituciones bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos se ha incrementado durante los últimos años, con una clara tendencia expansionista a corto y mediano plazo. A la fecha, a la Superintendencia le corresponde ejercer vigilancia y fiscalización de 114 entidades.

Importancia de la Supervisión Financiera

El final de este siglo se ha caracterizado por la celeridad de los cambios. El entorno económico mundial y guatemalteco se ha venido haciendo más complejo, dinámico y abierto. Después de una década de crisis, en Guatemala se inició un proceso de modernización política, económica y social, que puso en evidencia la urgente necesidad de hacer un esfuerzo consciente de actualización técnica, modernización administrativa y de redefinición del papel de las instituciones. El crecimiento y desarrollo económico, en un ambiente de estabilidad monetaria, es un objetivo de interés nacional, compartido por la mayoría de los guatemaltecos. En este contexto, el sistema financiero tiene un papel esencial que desempeñar, por lo que es conveniente remover las distorsiones financieras y mejorar los procesos de intermediación financiera, a fin de promover el desarrollo económico. Es por ello que existe un interés genuino del Estado en que el sistema financiero se desarrolle sanamente, dado que proporciona servicios públicos que son vitales para el proceso económico; cuya suspensión produciría costos sociales que sobrepasarían los costos privados directamente asociados con el negocio bancario.

Dado que la intermediación financiera que realizan los bancos compromete fundamentalmente recursos de terceros y que la información –elemento clave para garantizar la competitividad de los mercados en el sistema financiero- es de alto costo, especializada, que debería ser confiable, de calidad y transparente, se justifica la regulación del sistema financiero.

Es necesario pues un re-enfoque de la supervisión financiera, orientándola a una papel más preventivo, reduciendo el énfasis en el tradicional enfoque "ex post" por un enfoque oportuno "ex ante", basado en normas prudenciales estrictas y una supervisión orientada, asegurando la neutralidad del Estado, la transparencia de información y el desarrollo de una administración bancaria profesional y competitiva.

Para cumplir con ese cometido, Superintendencia de Bancos se apoya en un Modelo Único de Supervisión Orientada, definido como un conjunto de Sistemas de Información y Análisis, filosofía de trabajo, estrategias, políticas y procedimientos de supervisión in situ el cual descansa en un sistema uniforme de calificación, basado en un conjunto de indicadores y criterios cualitativos, que con una ponderación determinada, resume en un solo indicador la situación general de la entidad evaluando su desempeño en cinco áreas fundamentales, gestión, calidad de activos, liquidez, rentabilidad y capital, denominado sistema de calificación de entidades supervisadas (SUPER).

Redefinición estratégica del papel institucional

La Superintendencia de Bancos diseñó en 1993 un plan estratégico, en el cual se redefinió la misión institucional, así como las funciones y actividades más relevantes necesarias para fortalecer la posición de la entidad y asegurar su éxito en el contexto nacional. En 1995, este plan estratégico sufrió una revisión sistemática de su ejecución derivada de los cambios internos y externos.

La metodología utilizada para esta revisión se basó en un análisis situacional del cual se derivaron objetivos estratégicos para el logro de la visión y misión, generadores de motivación, dirección general, imagen y filosofía. Estos objetivos se agruparon en cuatro agregados, a saber: de supervisión, de información, legal y de organización. En este último grupo se resalta la necesidad de "mejorar el sistema de control de expedientes".

Habiéndose formulado los objetivos estratégicos se generaron proyectos específicos para alcanzarlos, y a través de ellos generar cambios significativos que hagan una Superintendencia de Bancos más efectiva en su accionar. El proyecto estratégico "Sistema Integrado de Documentación" inició como respuesta al objetivo de "mejorar el control de expedientes". Se orientó en un principio a controlar de mejor manera los expedientes y la documentación, pero a medida que se profundizó en el análisis se agregó a la definición original, el requerimiento de mejorar la eficiencia del transporte de expedientes.

Antecedentes del proyecto

Con base en las necesidades derivadas del proyecto estratégico "Sistema Integrado de Documentación" se decidió llevar a cabo un outsourcing para este sistema, el cual incluyó el análisis, diseño, programación, documentación y transición, con la metodología CASE METHOD. El sistema fue elaborado dentro de las instalaciones de la Superintendencia de Bancos, y su aceptación estuvo sujeta a la aprobación de una comisión integrada por el Área de Organización y Métodos, el Área de Desarrollo Informático, el Área de Soporte Informático, el Área Financiera, el Director del Departamento Financiero y el Auditor Interno.

En esta comisión, el Área de Organización y Métodos tuvo a cargo la revisión de los procesos institucionales con el fin de elevar su eficiencia. Desarrollo Informático opinó sobre el desarrollo de los sistemas necesarios para el logro del objetivo. Soporte Informático revisó los requerimientos de hardware y el Área Financiera, quien tiene a su cargo el control de documentos, opinó como usuario. La comisión estuvo coordinada por el Director del Departamento Financiero y de Servicios, y asesorada por el Auditor Interno.

Descripción

El SID, como mnemotécnicamente hemos designado al Sistema Integrado de Documentación dentro de la Superintendencia de Bancos, nace de la integración de tres actividades principales, que son: control de expedientes, control de documentos y formatos de documentos, y tiene como principal objetivo el manejo, estandarización y automatización de los documentos que se tramitan dentro de la institución.

Es un sistema informático que permite controlar los expedientes formados por los documentos que se ingresan a la Superintendencia de Bancos y aquellos que son generados por las diferentes dependencias. Sirve también para estandarizar y controlar los documentos que se manejan en toda la institución.

Situación original

Entenderemos como un expediente, un conjunto de documentos relacionados con la función de la Superintendencia de Bancos. Estos se crean con base en criterios denominados asuntos, los que son manejados en listados a disposición del Encargado de Control de Expedientes. Se crean de dos formas: externa e interna. La primera se da cuando, derivado de trámites de personas particulares o entidades supervisadas, ingresa un documento a la Superintendencia de Bancos. Es interna cuando derivado de los actos de supervisión es necesaria la creación de expediente.

Los documentos se manejan de forma física, es decir en papel y el transporte de información se efectúa por medio de mensajería y representa un volumen mensual de 300 expedientes de 100 hojas en promedio, con tendencia estacional a la alza en el primero y último trimestre del año.

En este esquema, tanto la creación como el control del tránsito de expedientes se centraliza en un puesto, que es el Encargado de Control de Documentos. En este puesto se utiliza un Sistema de Control de Expedientes, habilitado en una computadora WANG, con sistema operativo VS y desarrollado en PACE y COBOL. La función de este sistema es la de controlar la ubicación física por departamento de un expediente en la institución, ubicación de documentos por expediente y el movimiento de expedientes terminados a archivo así como las personas que requieren expedientes del archivo físico.

Los documentos, si no corresponden a un expediente, son controlados por medio de registros manuales en listados preimpresos.

Una vez que ha sido creado el expediente, este es trasladado por medio de mensajero a la dependencia que corresponda para su trámite. Una vez allí, el flujo del documento es controlado por un sistema independiente de control de expedientes y documentos elaborado en foxbase, a la vez que se anota en registros manuales impresos

Consideraciones

La centralización de la creación y control de expedientes obliga a que cualquier movimiento entre dependencias se haga a través del Encargado de Control de Documentos. Al realizar el análisis de procesos es evidente que un porcentaje alto del tiempo de ciclo se debe a transportes.

Cuando se crea un expediente internamente, transcurre un lapso entre la creación y la identificación del mismo, por lo que, en ese lapso solamente quien crea el expediente puede consultarlo.

Los documentos tienen un control diferente al de expedientes y son creados e identificados en cada dependencia, por lo que no existe estandarización en los mismos.

El sistema de control de expedientes es monousuario, por lo que la ubicación de los documentos, para efectos de consulta se realiza por medio del Encargado de Control de Documentos, ocasionando cuellos de botella

Cuando se crean expedientes internos, pueden crearse dos expedientes diferentes en diferentes dependencias que se refieran al mismo asunto.

Objetivos

Como base para el análisis de los procesos se definieron los siguientes objetivos:

- Mantener estándares en la creación de todos los documentos internos de la institución para que sean fácilmente automatizables con miras a su integración en la historia documental de la Superintendencia de Bancos.
- Mantener el control de la información de los expedientes formados en la Superintendencia de Bancos, en forma centralizada y actualizada, pudiendo ser accesada por los diferentes departamentos.
- Proveer en forma oportuna y actualizada, información relacionada con los diferentes tipos de documentos que se manejan en el sistema.
- Apoyar la toma de decisiones en diferentes niveles administrativos.
- Generar, con el menor esfuerzo posible y con la consistencia de un estilo propio, los documentos internos de redacción común y a la vez, servir de fuente de consulta sobre reglamentación existente por asunto, materia, sanciones, nombramientos y otros.
- Reducir el tiempo de ciclo del proceso, eliminando transportes y demoras ocasionadas por cuellos de botella.

Funciones principales

A la luz de los objetivos antes descritos se definieron las funciones principales que el sistema debiera facilitar:

- Establecer la ubicación y fase en la que se encuentra un expediente.
- Realizar consultas simultáneas de diferentes usuarios un expediente.
- Llevar registro de los documentos que elabora cada una de las dependencias, en relación con oficios, memoranda, providencias, resoluciones, acuerdos, dictámenes y otros.
- Llevar registro de los documentos que llegan a cada una de las dependencias de la institución, ya sea, de otras dependencias, de instituciones fiscalizadas, del público y otras.
- Mantener el estilo de documentos propio de la institución, mediante formatos de redacción y forma.
- Generar automáticamente la identificación de documentos y expedientes.
- Generar estadísticas de estado de expedientes y documentos, por dependencia, tipo de documento, plazo de proceso, etc.

Beneficios

Los beneficios que podemos contar, entre otros, son los siguientes:

- Apoyo a las funciones de la institución, en materia de comunicación escrita, controlando efectivamente la utilización de los documentos, como medio de consulta y reduciendo drásticamente el uso de papel y espacio físico de almacenamiento; permitiendo que, la documentación se encuentre disponible para consulta simultánea de todas las dependencias de la institución.
- Apoyo a la función de supervisión de entidades, proporcionando ágilmente información actualizada relacionada con los expedientes, para su uso en la toma de decisiones.
- Disposición inmediata de información de consulta.

- Control del tránsito de documentos en cada dependencia.
- Consulta, sin necesidad de localizar físicamente, cualquier tipo de documento que maneja el sistema utilizando diversos criterios de búsqueda.

La solución

La solución utiliza el software para administración de documentos y flujos de trabajo basado en tecnología de imágenes KEY FILE.

KEY FILE es una solución de software que en conjunto con la base de datos relacional de ORACLE permiten la captura, administración, visualización y búsqueda de documentos digitalizados (imágenes). Este modo de operación permite almacenar los documentos en una estructura jerárquica similar a la de un cuarto de archivo, es decir, gabinete, gavetas, folders, documentos, páginas. En adición, el software posee las capacidades de flujos de trabajo (workflow) para la automatización y sincronización de tareas departamentales de la institución.

La integración de ORACLE con KEY FILE permite tener almacenadas todas las referencias de los documentos como llaves en el motor de búsqueda de ORACLE.

KEYFILE permite una integración con las aplicaciones de oficina. Desde KEYFILE se tiene la opción de búsqueda de documentos generados por aplicaciones de uso general en oficina como lo son las de Microsoft Office y a la vez se tiene la posibilidad de editarlas.

Esta solución crea el "expediente electrónico", en sustitución del expediente físico.

Capacidad del sistema

El sistema está diseñado para soportar como mínimo 300 usuarios, con un volumen mensual de 300 expedientes. Las características sugeridas por el proveedor son las siguientes:

Cant.	Descripción	Especificaciones
1	Servidor Key File	Pentium arriba de 100 Mhz 64 Mb de RAM 2 Gb en discos de 1.0 Gb CD ROM 6x Monitor SVGA Interfaz de red
1	Almacenamiento Magnético	50 Gb RAID nivel 3
	Clientes	Pentium arriba de 100 Mhz 16 Mb de RAM 1 Gb de disco Monitor SVGA Interfaz de red

Impacto en las personas

Un cambio de sistema no implica sólo un cambio en la forma de hacer las cosas. Ocasiona expectativas en las personas que pueden encausarse positivamente o generar ansiedad que a la postre puede impactar negativamente en el sistema. De esa cuenta, en nuestra experiencia la implantación de un sistema como este, tiene entre otras cosas, impacto en lo siguiente:

1. El cambio de cultura.

Una de las principales barreras que debe salvarse es la cultural. La formación del profesional de la Superintendencia de Bancos está orientada a la obtención de evidencia y procedimientos de auditoría. Lograr la desmaterialización de la evidencia requiere un gran esfuerzo tanto de la dirección del proyecto como del usuario.

2. Resistencia natural al cambio.

Superintendencia de Bancos cumplió el 2 de septiembre, 52 años de fundación. Los métodos de supervisión y administrativos han funcionado adecuadamente en ese tiempo y están arraigados en el que hacer institucional. Además, este sistema cambia radicalmente la forma de hacer las cosas y demanda de los usuarios con una base informática débil un esfuerzo especial para incorporar la tecnología a sus procesos diarios.