



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 22

Presentación del manual: *Gestión de los proyectos de TIC en la seguridad social*

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra

Presentación del manual: *Gestión de los proyectos de TIC en la seguridad social*

**Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra**

**Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información
y de la Comunicación
28a Asamblea General de la AISS, Beijing, 12-18 de septiembre de 2004**

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Introducción

El manual sobre la *Gestión de proyectos de TIC en la seguridad social* es el resultado del trabajo llevado a cabo en el marco de la Comisión Técnica de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), con la asistencia de IBM. Agradecemos a todos los que contribuyeron con sus experiencias a la elaboración de este manual.

Es evidente que va en interés de los organismos de la seguridad social y de las compañías que la brindan que los proyectos de TIC respondan a lo que se esperaba de ellos y se culminen con éxito. Los administradores de la seguridad social encargados de la aplicación de nuevas tecnologías comprenden y están conscientes de la necesidad de manejar los proyectos de la mejor manera posible. Sin embargo, la realidad es que los proyectos de TIC en la seguridad social son demasiadas veces un fracaso parcial o incluso completo. Hay muchos motivos que explican esta situación: la complejidad de importar datos de programas anticuados, la aplicación de las tecnologías más modernas, la integración de los sistemas de TIC, etc.

1. Contexto del estudio

1.1. El entorno de la seguridad social

Muchos regímenes de seguridad social que funcionan actualmente en países industrializados fueron concebidos hace cincuenta o incluso hace cien años. En estos países, los regímenes de seguridad social evolucionan continuamente y los cambios en los años por venir plantearán nuevos problemas a los proyectos de TIC. La forma de gestionar los proyectos de TIC debe, pues, adaptarse para hacer frente a las nuevas necesidades.

En los países en transición en Europa central y oriental y en otros continentes, la llegada de la economía de mercado dio lugar a la reorganización de todos los aspectos de sus regímenes de seguridad social. Hubo que crear o rediseñar las organizaciones de seguridad social para poder hacer frente a todos los aspectos de la administración de la seguridad social.

En los países en desarrollo, las circunstancias económicas exigieron importantes modificaciones organizativas en la administración de sus regímenes de seguridad social. Estos cambios se llevaron a cabo como respuesta a las exigencias de las autoridades gubernamentales quienes, a su vez, responden muchas veces a condiciones impuestas por programas de ajuste estructural. Durante las primeras grandes etapas de la computarización, las computadoras permitieron automatizar tareas y, sobre todo, reducir el tiempo que tomaba el procesamiento de las solicitudes de prestaciones. Las administraciones de la seguridad social de los países en desarrollo en general han pasado ya por esta primera etapa de computarización.

1.2. Prestación de servicios

Una organización moderna de seguridad social no puede funcionar sin computadoras. En las primeras etapas de la computarización, las decisiones y elecciones se limitaban casi únicamente a cuestiones técnicas y a modelos de administración. Por ejemplo, las discusiones se concentraban típicamente en temas tales como los modelos de procesamiento centralizado o distribuido y las maneras de recolección y entrada de datos. Sin embargo, durante estos últimos años, muchas organizaciones de seguridad social han debido reexaminar sus decisiones para tener en cuenta las nuevas tecnologías de la información. Las redes de transmisión de datos, incluyendo Internet, permiten un procesamiento de datos en línea más barato y en tiempo real, y constituyen uno de los elementos claves de las posibles elecciones organizacionales. Los nuevos enfoques permiten también un mayor número de combinaciones entre los modelos de procesamiento centralizado o distribuido, permitiendo pues la planificación de mejores soluciones que respondan a las necesidades específicas del cliente sin afectar el papel desempeñado por las autoridades locales, regionales o centrales.

1.3. Gestión de riesgos

No hay que extrañarse de que los proyectos de TIC, en el área de la seguridad social, sean todavía considerados como proyectos que suponen muchos riesgos imposibles de cuantificar. ¡Además, hay múltiples ejemplos que confirman este punto de vista pesimista!

Los proyectos de TIC en la seguridad social, administrados de manera tradicional, tienen ahora más posibilidades de fracasar parcialmente que hace 30 ó 40 años. Los nuevos riesgos se deben a la complejidad de importar datos procedentes de sistemas anticuados, a la frecuente necesidad de una prolongada coexistencia con grandes aplicaciones anticuadas y poco flexibles y a la creciente complejidad de las últimas tecnologías necesarias para hacer funcionar modelos de prestación de servicios más complejos, distribuidos y colaborativos. Las necesidades modernas exigen muchas veces TIC y una capacidad de gestión de proyectos que van más allá de los niveles tradicionales que pueden hallarse en el sector público en función del grado de especialización exigido y de las condiciones de remuneración.

1.4. Definición de fracaso

Pocos de los grandes proyectos de modernización de las TIC, cuyo objeto es reemplazar sistemas que existen desde hace largo tiempo pero que son cada vez más obsoletos, están cumpliendo con todas las mejoras prometidas, ajustándose a los costos presupuestados y a los plazos previstos. Si bien es verdad que pocos de estos proyectos fracasaron totalmente generando grandes costos, también es verdad que muy pocos tuvieron resultados mejores de lo esperado inicialmente. Si se los juzga en función de los plazos, costos y beneficios prometidos inicialmente, la mayoría de estos proyectos tuvieron tan sólo un éxito parcial.

1.5. Objeto del manual sobre la gestión de proyectos de TIC en la seguridad social

¿Cuáles son los factores que impiden la existencia de un entorno más propicio para los proyectos de TIC en la seguridad social? ¿Cómo pueden las organizaciones de seguridad social aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos de TIC? Y, lo que es tal vez aún más importante, ¿cómo pueden las primeras experiencias llevadas a cabo en este campo servir de ejemplo para el diseño y los enfoques adoptados por las organizaciones que tratan de llevar a cabo grandes proyectos de TIC por primera vez, de tal manera que dichos proyectos tengan una mayor probabilidad de éxito?

Si comprendemos mejor los escollos hallados actualmente por muchas organizaciones que hacen frente a serias dificultades, tales como incorporar los mejores sistemas de los años setenta y ochenta a sistemas más estables, entonces podremos concebir nuevos principios de aplicación de las TIC que permitan adaptarse a rápidos y más frecuentes cambios en los años por venir.

La mejor gestión de los proyectos de TIC será uno de los factores claves en la supervivencia de las organizaciones: unas crecerán, otras fusionarán entre sí y otras perderán una parte importante de sus actividades en beneficio del sector privado.

Los proyectos de TIC llevados a cabo por o para organizaciones de seguridad social corren los riesgos normales de cualquier proyecto del sector público o privado. Además, también se dan ciertos riesgos adicionales específicos en los proyectos de TIC en la seguridad social, con una frecuencia tal, que se podría suponer que dichos riesgos tal vez no estén recibiendo la atención necesaria.

Al examinar y analizar los proyectos, se pueden aprender lecciones sobre cómo identificar y reducir los riesgos de los proyectos, dando los pasos correctos, en el momento correcto, para evitar problemas eventuales. Comprender el riesgo e incorporar medidas para evitarlo en la gestión diaria de los proyectos de TIC, permitirá lograr mejores resultados. El objeto del manual es ayudar a administrar los proyectos y a comprender los riesgos inherentes a los proyectos de TIC.

1.6. Colaboración

Global Social Security Practice de IBM, que fue uno de los patrocinadores de la Conferencia sobre Tecnologías de la Información de la AISS, en Valencia, en 2002, aceptó colaborar con el Grupo de Trabajo de la AISS para elaborar el manual. IBM tiene una amplia red de consultores en el mundo y uno de sus objetivos es "acumular conocimientos" basándose en las experiencias, las lecciones aprendidas, de los proyectos de seguridad social. Como IBM hizo notar, todas las compañías reconocidas que proponen servicios de TIC se benefician

cuando los proyectos de TIC en la seguridad social salen bien y todas sufren, a causa de la publicidad negativa y generalmente también financieramente, cuando los proyectos de TIC no cumplen con las expectativas.

1.7. Diez aspectos de la gestión de proyectos

El manual trata de los siguientes diez aspectos de la gestión de proyectos:

1. Definición del proyecto.
2. Gestor del proyecto.
3. Participación de los interesados.
4. Estrategia de comunicación.
5. Formación.
6. Planificación y gestión de los recursos humanos.
7. Gestión de proyectos de TIC y gestión de riesgos.
8. Tecnología.
9. Control y seguimiento del proyecto.
10. Evaluación del progreso del proyecto: Examen independiente del proyecto.

Los ejecutivos de más alto nivel podrán recabar ideas sobre preguntas que deberían ser respondidas incluso antes de que comiencen los proyectos. También aprenderán cómo pueden contribuir al éxito de los proyectos al adoptar un papel activo y de apoyo desde el inicio.

1.8. Situaciones en que se dan circunstancias especiales

Los consejos brindados bajo estos diez aspectos son relevantes en todos los países, independientemente de la situación actual de sus sistemas de TIC o del tipo de régimen de seguridad social que tengan. En algunos casos, la manera de interpretar los consejos dependerá de la situación local. Por ejemplo, si una organización está llevando a cabo un proyecto de TIC por primera vez en muchos años, o si se está creando una nueva organización, pueden tenerse en cuenta circunstancias especiales.

Existe la tentación de adoptar la tecnología más moderna cuando se inicia un proyecto "desde cero". Los expertos locales en TIC, que tal vez salgan directamente de la universidad, muchas veces se pronuncian a favor de las ideas más modernas, por ejemplo, programarlo todo en Java, que todo el acceso se haga por Internet, etc. Hace diez años había casos en donde se sugerían, para proyectos de TIC en países en desarrollo, arquitecturas cliente-servidor con un servidor que funcionaba bajo Windows NT, a pesar de que incluso en Europa y en los Estados Unidos había una gran carencia de expertos experimentados en este campo. De hecho, hay instituciones en Europa que siguen luchando para aplicar las etapas finales de arquitecturas de este tipo.

La tecnología elegida debe ser adaptada a las capacidades disponibles y a la infraestructura nacional, de lo contrario, la formación del personal será muy cara y habrá altas tasas de rotación en el personal calificado. Las organizaciones deben hacer corresponder sus ambiciones tecnológicas con las condiciones locales. Teniendo esto en cuenta, se ofrecen comentarios adicionales para las organizaciones que están siendo formadas o que se amplían para ofrecer nuevos servicios.

2. Los diez aspectos de la gestión de proyectos

2.1. Definición del proyecto

Las experiencias en el campo del desarrollo de las TIC en las organizaciones de seguridad social demuestran repetidamente que la aplicación de las TIC debería ser parte integrante de un plan económico estratégico. Los diferentes colaboradores y los diferentes tipos de expertos, incluyendo los usuarios internos y finales (clientes), deben colaborar y recibir una formación apropiada y bien definida para llevar a cabo y aplicar proyectos de TIC. Los directores de las organizaciones deben liderar de forma decidida la actividad, de tal manera que el personal de todo nivel, independientemente de sus circunstancias propias, se adhiera al proyecto y apoye el desarrollo de proyectos de TIC. Sin este tipo de entorno, hay pocas posibilidades de éxito.

2.2. Gestor del proyecto

El comité de dirección es el responsable oficial y quien dirige el proyecto. Sin embargo, el gestor del proyecto es la persona que está "a cargo", es decir, quien es responsable de él día a día. El gestor del proyecto:

- asigna las tareas a cada participante del proyecto;
- sigue el progreso de cada uno de los participantes en función de las tareas que le fueron asignadas;
- prepara los informes sobre el avance del proyecto para el comité de dirección;
- aplica las medidas de reducción de riesgos;
- evalúa los riesgos conocidos y trata de prever y evitar los riesgos inesperados;
- actúa como persona de contacto con otros proyectos, departamentos y partes interesadas.

El gestor del proyecto asiste a las reuniones del comité de dirección, en donde presenta los informes sobre el avance del proyecto y sobre la evaluación de riesgos, responde a preguntas, participa en la discusión y da consejos sobre las decisiones que debe tomar el comité de dirección.

2.3. Participación de los interesados

La importancia de la participación de los usuarios y el número y el alcance de muchas aplicaciones para los usuarios elaboradas en los regímenes típicos de seguridad social imponen exigencias específicas sobre la necesidad de responder a todas las cuestiones planteadas por los interesados de la forma más completa posible y desde el inicio.

En la década de los años setenta y ochenta, los departamentos de TIC diseñaban y elaboraban sobre todo sistemas de *back-office*. Por tanto, el número de usuarios y personas interesadas era relativamente pequeño, o al menos la variedad de los usuarios y sus necesidades eran relativamente pequeñas y algo más fáciles de prever. Esta situación cambió en los años noventa y más recientemente la introducción de tecnologías basadas en Internet creó un grupo nuevo y mucho más amplio de personas interesadas: los clientes de la organización. Estos clientes son personas que principalmente utilizan el nuevo sistema, y no solamente constituyen un grupo mucho más amplio que el antiguo concepto de usuarios, sino que, además, tienen una gama de necesidades y capacidades mucho mayor cuando se trata de interactuar con los sistemas modernos.

2.4. Estrategia de comunicación

La gestión de una buena comunicación entre los diferentes tipos de expertos puede plantear problemas porque cada grupo de expertos (legales, técnicos, comerciales, etc.) tiene su propia jerga. Estos problemas son más evidentes cuando se trata de aspectos técnicos complejos.

La comunicación informal es parte vital del proceso de comunicación en general y ayuda a establecer relaciones, tanto o más que la comunicación sobre los aspectos técnicos de los proyectos.

La comunicación no sólo mantiene informado a todo el mundo sobre el progreso del proyecto, sino que también facilita la apropiación del proyecto, de las principales decisiones sobre él y de sus grandes hitos. Para garantizar el éxito de un proyecto hay que comunicar regularmente a los principales interesados mucha información variada, tal como lo que se espera del proyecto, sus objetivos, necesidades, recursos, informes de situación, presupuestos y pedidos de compras.

2.5. Formación

Los proyectos de TIC imponen generalmente al personal, a todo nivel, nuevos desafíos tanto en cuanto a los conceptos como en el enfoque de las actividades del proyecto. La formación puede ayudar a que el personal conciba, asimile y acepte el proyecto y los cambios que éste traiga. Una formación integrada de los gestores mejora las capacidades operativas.

La formación debería concentrarse en las capacidades operativas en vez de ser técnica. Su objetivo debería ser contribuir a un análisis crítico de la organización, de sus procedimientos y del papel de cada unidad. Un proyecto de gestión del flujo de trabajo debería brindar las bases de tecnología de la información necesarias para los procesos y procedimientos. Por tanto, la formación debería orientarse hacia los procesos y concentrarse en las técnicas de gestión del cambio.

2.6. Planificación y gestión de los recursos humanos

Tradicionalmente, las organizaciones de seguridad social han otorgado las prestaciones y servicios especificados en la legislación que definía su papel. A pesar de que los regímenes de seguridad social son cada vez más complejos y que hay un número creciente de solicitantes de prestaciones, las organizaciones sufren una creciente presión para llevar a cabo más tareas, con menos recursos, lo que significa que deben utilizar su personal y sus estructuras de forma más inteligente y eficiente.

Las organizaciones deben equilibrar diferentes variables (personal disponible, cantidad y dificultad del trabajo, y el nuevo entorno de trabajo que incluye los instrumentos, la arquitectura y la difusión geográfica) haciendo frente, al mismo tiempo, a nuevos desafíos. Entre estos desafíos están nuevas formas de competencia: directa, a partir de otros organismos comerciales, financieros y de servicios; e indirecta, cuando las personas se retiran del régimen (legal o ilegalmente) y deciden ocuparse ellos mismos de su situación.

Muchas organizaciones deben igualmente planificar cambios fundamentales en los tipos de prestaciones y de servicios que ofrecen en función de los cambios sociales y demográficos previstos. Es muy posible que se le dé mayor importancia a los factores familiares y del hogar, y que haya una mayor interacción con los impuestos y las administradoras privadas de pensiones cuando se calculen los derechos de los asegurados en los años por venir.

2.7. Gestión de proyectos de TIC y gestión de riesgos

Las organizaciones de seguridad social en general tienen o desarrollan relaciones con todas las personas de un país. Como resultado de ello procesan grandes cantidades de datos sobre el registro de los miembros, la recaudación de las cotizaciones, la acumulación de los derechos a las prestaciones, el procesamiento de las solicitudes, etc.

En muchos países, las organizaciones de seguridad social son más grandes que el mayor de los bancos, tratan con más clientes que el almacén más grande y tienen más empleados que cualquier organización comercial del país. Incluso en aquellos países en donde el régimen de seguridad social es administrado por varias organizaciones, cada una de ellas es muy grande por sí sola y tiene, además, la tarea extra de comunicar con las demás organizaciones.

Debido a la importancia de sus labores, las organizaciones de seguridad social utilizan grandemente las TIC. Es virtualmente imposible imaginar cómo una organización cumpliría con su tarea usando tan solo sistemas manuales, independientemente del número de sus empleados.

2.8. Tecnología

Aparte del caso de las compañías de TIC, la tecnología por sí sola no es un objetivo económico. La mayoría de las organizaciones utilizan las TIC como medio para lograr un fin y las organizaciones de seguridad social también lo hacen. Cuando se estudie la adopción de TIC innovadoras, los ejecutivos de más alto nivel deben preguntarse si los objetivos económicos buscados no podrían ser logrados con tecnología más tradicional o ya probada. También deberán asegurarse de que cualquier proyecto que prevea una modernización total de los sistemas y de la infraestructura sea cuidadosamente evaluado para verificar que las propuestas se justifiquen económicamente y que no estén exageradamente influenciadas por el deseo de exhibir simplemente la tecnología más moderna. Una modernización y ampliación por etapas también podría ser factible. Las recientes evoluciones de la tecnología dan nuevas posibilidades, tales como añadir nuevos canales a los sistemas en vez de reconstruirlos (por ejemplo, añadiendo una interfaz de red al sistema existente).

Los proyectos no deben su éxito al azar. El éxito sólo se logra si ha habido una buena planificación. Por ejemplo, para asegurarse de que un sistema funcione correctamente, desde el inicio será necesario contar con una estrategia completa de pruebas del sistema. Una mala estrategia de pruebas da lugar a resultados de mala calidad y al descontento de los patrocinadores del proyecto.

2.9. Control y seguimiento del proyecto

Los proyectos no evolucionan en un entorno cerrado. Hay que identificar una necesidad económica y ésta deberá ser descrita formalmente, expresándose claramente lo que se desea lograr, cómo y cuándo se espera lograrlo, quién logrará los resultados y a qué costo. Después del desarrollo de una descripción del proyecto de este tipo y de un enunciado preliminar del alcance del proyecto, el gestor del proyecto definirá cómo se ejecutará, seguirá y controlará el proyecto. El plan del proyecto es el instrumento utilizado por el gestor para llevar a cabo esta tarea.

Sea cual sea el proyecto, un plan muy completo deberá establecer cómo se gestionarán el alcance del proyecto, su cronograma, su costo, su calidad, su personal, sus procesos, sus comunicaciones, su riesgo y sus adquisiciones. El plan deberá incluir los objetivos del proyecto, sus hipótesis, su organización, sus procedimientos, los puntos de examen y revisión del proyecto o "puertas", los riesgos potenciales, la estructura de división del trabajo, el diagrama de la red, el cronograma, el presupuesto y los recursos humanos y físicos. El nivel de

detalle cambiará en función de las características de cada proyecto, pero cada área debería ser considerada de manera explícita.

2.10. Evaluación del progreso del proyecto: Examen independiente del proyecto

Dependiendo de la naturaleza del proyecto, su prioridad, tamaño, costo, duración, riesgo, y utilización de la tecnología, al menos un examen independiente del proyecto debería tener lugar en un momento clave del ciclo de vida del proyecto, y de preferencia en las etapas iniciales y no demasiado tarde.

El objeto del examen independiente del proyecto es evaluar, de forma objetiva, hasta qué grado el proyecto está siendo administrado de conformidad con el marco de gestión del proyecto de la organización (procesos y procedimientos estándar) y cuáles son los resultados del proyecto con respecto al enfoque, costos, plazos y objetivos de calidad acordados (es decir, a las bases del proyecto). A partir de los resultados del examen independiente del proyecto, las principales partes interesadas decidirán si deben o no permitir que el proyecto continúe y bajo qué condiciones.