06-026

The management of small infrastructure improvement projects. Lessons learned.

Jose Valeriano Alvarez Cabal[1]; Gilberto Villoria Palaciones[2]; Gemma Martinez Huerta[1]; Miguel Ángel Vigil Berrocal[1]

[1]Universidad de Oviedo; [2]Ayuntamiento de Gijon;

In local government administrations, apart from large-scale projects, many small and medium-scale projects of infrastructure development are performed. This paper reviews the methodology used for the management of rural infrastructure development projects in Gijón. The system manages a relatively large number of small-scale projects which are usually demanded by the neighbourhood. The municipal framework of Asturias is based on councils and almost every major town includes a rural area within its municipality. These rural areas have their own issues, which differ radically from the problems of downtown areas. The review of the management procedures of the rural infrastructure service serves as an opportunity to extract lessons learned for the improvement of the service. Aspects such as the management of the parties concerned or the contact with the neighbourhood associations appear as key elements.

Keywords: learned lessons; stakeholders; local government,

La gestión de pequeños proyectos de mejora de infraestructuras. Lecciones aprendidas

En las administraciones municipales, aparte de grandes proyectos, se abordan muchas obras de tamaño pequeño o medio para el mantenimiento y mejora de las infraestructuras. En esta ponencia se revisan la metodología seguida en la gestión de proyectos de mejora de la infraestructura rural en Gijón. El sistema gestiona un número relativamente grande de proyectos de pequeña envergadura y que suelen responder a demandas vecinales. La estructura municipal del Principado de Asturias basada en concejos hace que los ayuntamientos de las mayores ciudades de la región incluyan zonas rurales con problemáticas radicalmente diferentes al núcleo. La revisión de los procedimientos de gestión del servicio de infraestructuras rurales del Ayuntamiento de Gijon es una oportunidad para extraer lecciones aprendidas que sirvan como base de la mejora del servicio. Aspectos como la gestión de partes interesadas, el contacto con las asociaciones vecinales aparecen como elementos fundamentales.

Palabras clave: *lecciones aprendidas; partes interesadas; municipios*

Correspondencia: Valeriano Alvarez Cabal (valer@api.uniovi.es)

Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional. https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

1 La gestión de proyectos en las administraciones locales

La Administración Local es el ámbito de la Administración Pública más cercano al ciudadano, más ligada a la solución de los problemas diarios de la población. Aunque son los grandes proyectos de inversión lo que acaparan los titulares de la prensa, los ciudadanos se ven afectados y demandan muchas pequeñas actuaciones.

Como todas las administraciones han hecho, en mayor o menor medida, esfuerzos de mejora de aspectos de gestión como la transparencia, la gestión basada en procesos y calidad (Diaz-Mendez 2007)(Prats i-Catala 2004) (Giner 2003), y la participación ciudadana (Pintado 1999), pero quedan aún muchos aspectos que mejorar

En las Administraciones Públicas no está tan generalizado como podría esperarse metodologías o estándares internacionales (Pampliega, 2014), como el PMBoK, Prince, NCB, ISO 10006, ISO 21.500, aunque hay muchas destacadas excepciones, sobre todo en el campo de las tecnologías de información (Concepción, Ramiro, 200. Pero en pequeños proyectos de sectores ligados a la construcción se encuentran fácilmente modos de gestión totalmente centrados en el cumplimiento formal de la férrea regulación a la que somete la Ley de Contratos del Sector Público. Una de las razones que lo explica es la peculiaridad de los proyectos de las AAPP, donde el objetivo final no es tan claro como el rendimiento económico sino que los involucrados en el proyecto son múltiples y de distinta naturaleza (políticos, ciudadanos, medios de comunicación, otros departamentos u otras administraciones,…). Además, en muchos casos son proyectos gestionados dentro de una organización funcional, con departamentos estancos y sometidos a lo largo de su ciclo de vida a los vaivenes políticos y presupuestarios. Esta coyuntura lleva a que en la Administración se haya avanzado muy poco en lo relacionado con la Dirección de Proyectos, y a que no haya tradición de aplicación de gestión de proyectos con metodologías profesionales.

En general, la situación actual de la gestión de proyectos en las Administraciones Públicas se preocupa más de la tramitación administrativa, sometida a una sobrerregulación, que a una búsqueda de la eficiencia a través de la implantación de metodologías de gestión de los proyectos a realizar.

2 Metodología

La ponencia muestra parte de los resultados de los trabajos realizados para procedimentalizar la gestión de proyectos de pequeñas dimensiones en la Administración Local. Los proyectos responden a pequeñas labores que actúan sobre grupos de población reducidos y que son gestionados por una única persona o un grupo muy reducido de personas.

En estas situaciones, es habitual que no exista en la actualidad un procedimiento a seguir, que en el servicio las distintas secciones se comportan como compartimentos estancos, en las que cada técnico basándose en su experiencia gestiona sus proyectos siguiendo una metodología propia.

La metodología del estudio se basa en el estudio de un caso de aplicación representativo. El disponer de un único caso podría ser considerado reducido para establecer una generalización de una metodología adaptada a esta casuística, pero el alcance de la ponencia se centra en la búsqueda de aspectos que deben ser considerados en el sistema de gestión y que habitualmente, no están incluidos.

La gestión de conocimiento es tan relevante en las administraciones publicas como lo es en la empresa privada. (Arostegui 2004). Los métodos y los procedimientos son una forma de

realizar esta labor, pero en los contactos iniciales se detectó que los métodos de trabajo se basaban de forma exclusivo en intentar cumplir los requisitos legales de forma exclusiva. No se compartía información ni se trasmitían lo aprendido en el desarrollo de los trabajos.

A partir de estas premisas, se decide centrar los trabajos que se describen en esta ponencia en establecer el marco legal de contratación, básico para definir los requisitos legales y para enfrentarse a los problemas de excesiva fragmentación en los contratos que ya había sido detectado por diversos autores como (Riera 2013), y extraer las lecciones aprendidas de los proyectos desarrollados en el Servicio en los últimos años.

El trabajo sobre la contratación se realizó a partir de los datos recogidos en los expedientes y en hojas de cálculo. En cuanto a las lecciones aprendidas de los proyectos, no había disponible documentación de partida, salvo los propios documentos proyectos, e informes de seguimiento en parte de los casos. Por ello, se establecieron a partir de entrevistas personales con los responsables de los proyectos (habitualmente los redactores de la documentación y responsables de la dirección de obra, salvo proyectos puntuales).

Dado que un aspecto que aparecía como especialmente importante y, al mismo tiempo, con tratamiento muy diferente en función de quien era el responsable del proyecto era la gestión de los involucrados se establecen unas directrices fundamentales para el desarrollo de un procedimiento de gestión de involucrados adaptado a la tipología de proyectos y al entorno de administración local.

En los siguientes apartados, para dar idea del marco de referencia, se exponen las características del Servicio en cuanto a elemento responsable de la ejecución de pequeños proyectos, detallándose las características de los mismos y la forma de contratación. El punto de partida fue una recopilación de lecciones aprendidas, aspecto considerado muy relevante dado que uno de los problemas detectados era la carencia de procedimientos y materiales de formación que permitiesen a nuevo personal basar su trabajo en lo aprendido por sus compañeros más experimentados. Una de las consecuencias fue la relevancia de la etapa inicial de proyecto y, sobre todo, de la gestión de las partes interesadas, siendo estos los aspectos que se describirán aquí.

3 Descripción del Servicio Publico usado como referencia

El Ayuntamiento de Gijón y más concretamente el Servicio de Obras Públicas, responsable de las obras de ampliación y mantenimiento de la red viaria municipal, licita en cada ejercicio obras por millones de euros, generando gran número de proyectos realizados en su mayoría por técnicos municipales. En función del tipo de actuación, urbana o rural, de mantenimiento o de ampliación de red, de uso peatonal, mixto o para vehículos motorizados, el proyecto tendrá en cuenta alguna actuación diferente, si bien la mayoría de aspectos son comunes a todos ellos.

En general, las actuaciones o proyectos se gestionan al buen entender del técnico encargado, lo que produce operativas diferentes y disfunciones en el cumplimiento de la legislación vigente. Para poder entender su situación se va a describir brevemente su forma de organización y el tipo de proyectos que aborda.

El Ayuntamiento de Gijón para su funcionamiento se organiza en áreas de gobierno, denominadas Delegaciones Municipales, al frente de las cuales se colocan Concejales o miembros de la Junta de Gobierno Local. La concejalía con competencias en el área de las obras públicas es la concejalía delegada de atención al ciudadano, mantenimiento y obras zona rural y urbana**.**

El organigrama responde a un modelo de organización funcional, relativamente sencillo que en el caso de los servicios gestionados directamente por el ayuntamiento es:

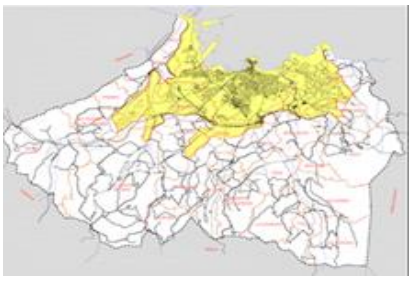
- Las Delegaciones corresponden a los bloques de competencias asignadas por la Alcaldía a cada Concejalía, de ahí su nombre.
- Las Direcciones son centros gestores de carácter directivo que agrupan a varios servicios y configuran un bloque competencias homogéneo.
- Los Servicios son centros organizativos a los que corresponde una o varias competencias concretas y se subdividen en secciones.
- Las Secciones son órganos internos de funcionamiento dentro de un servicio cuyas funciones comprenden un sector o grupo de funciones.

En el caso usado como referencia, el de las obras públicas este esquema se traduce en: Concejalía Delegada de Relaciones Ciudadanas, Mantenimiento y Obras Zona Rural y Urbana/ Dirección General de Coordinación de Infraestructuras/Servicio de Obras Públicas/ Sección de Brigadas, Sección Técnica de Apoyo y Unidad Técnica de Alumbrado.

Es competencia de este Servicio la elaboración de proyectos y dirección y ejecución de los mismos, especialmente en lo que afecta a las vías públicas, el mantenimiento de las infraestructuras: alumbrado, mobiliario urbano, y la coordinación, seguimiento y control de los proyectos de inversiones y de las obras de conservación gestionados por las Secciones integrantes del Servicio.

Entre las secciones de Brigadas y Técnica de Apoyo se distribuyen el territorio municipal, correspondiendo a la primera los viales del ámbito rural, considerando este el delimitado por la carretera de la Campa Torres, la A-8, la carretera de la Providencia y el límite sur del concejo, y a la segunda aquellos del ámbito urbano.

Figura 1 Distribución geográfica de las Secciones



	Zona	Superficie
S. Técnica de Apoyo	Urbana	40,37 km^2
S. Técnica de Brigadas	Rural	141,39 km^2

A dichas Secciones les corresponden las siguientes funciones relacionadas con la dirección de proyectos:

- Dirección técnica de la ejecución de obras que afecten al ámbito funcional de la unidad, o bien la supervisión y seguimiento de las que dirijan técnicos externos, emitiendo certificaciones de obra, estados de mediciones, así como actas de replanteo y de recepción, para su aprobación por el Jefe del Servicio.
- Dirección técnica de los trabajos de conservación de las vías públicas.
- Coordinación de seguridad y salud de todas las obras licitadas por el Ayuntamiento, sujetas además a su Dirección Técnica.

Para dar una idea de la tipología de los proyectos un ejemplo puede ser el dotar a un camino municipal del ancho que el Plan General de Ordenación le otorga. Para ello se ocupan terrenos de las fincas colindantes, dichos terrenos se consiguen mediante cesiones voluntarias de los propietarios, la administración solamente tiene capacidad de imponer dicha cesión ante la solicitud de licencia de cierre de parcela, vinculada a dicho tipo de licencia se impone una alineación del cierre que retira la cesión de terrenos necesaria para el ensanche.

Se actúa sobre caminos de tierra, zahorra, hormigón o aglomerado asfaltico, con anchos medios en torno a tres metros, se busca con la ejecución del ensanche el dotarles de anchos superiores a los 5 m que permitan cruzarse dos vehículos, a la vez que mejorar las condiciones de circulación extendiendo una capa de rodadura de aglomerado asfaltico, dotándoles a su vez de una red de drenaje que recoja las aguas pluviales superficiales, y de la señalización horizontal y vertical oportuna.

El proyecto tipo afecta a caminos o tramos de estos de unos 600 m de longitud, con cesiones de terrenos afectados por ensanches pendientes de acordar, con desmontes que requieren contenciones o ensanches que requieren estructuras de sostenimiento, servicios afectados, principalmente red de distribución eléctrica, telefonía y alumbrado público, redes de agua de abastecimiento o saneamiento, con plazo de ejecución de unos tres meses y presupuesto de ejecución material en torno a los 150.000 €.

A continuación, a modo de ejemplo, se incluyen fotografías del antes y el después de un proyecto de ejecución reciente y que se aproxima bastante al proyecto tipo descrito. Se trata concretamente de la obra Ensanche y Pavimentación del Camín de la Cotariella y del Potru de la Cotariella, situados en las parroquias de la Pedrera y Ruedes, ubicadas en la zona sur del Concejo, adjudicada en diciembre de 2014 y ejecutada en el primer trimestre de 2.015. Los datos más relevantes de esta obra son:

Figura 2 Antes y Después de un Proyecto tipo

Antes	**Después**

4 Tipos de contratos

El Real Decreto legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que regula los contratos que celebren las administraciones (General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Local) así como los organismos autónomos, entidades empresariales públicas, Universidades, agencias estatales, etc… y las entidades mercantiles en las la participación del sector público sea superior a un 50%, clasifica los contratos en función de su naturaleza como de obra, de concesión de obra pública, de gestión de servicios, de suministro, entre otros. Así mismo, los clasifica en función de su volumen en menores si su importe es inferior a 50.000 euros, mayores si es superior a esa cantidad e inferior a 5.225.000 € y sujetos a regulación armonizada si la superan.

En la coyuntura económica de los últimos años y sometidos a la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Ley 2/2012), -cabe recordar a modo de resumen que esta ley impuso entre otras cuestiones que las administraciones públicas no podrán

incurrir en déficit, que el gasto no podrá aumentar por encima de la tasa de crecimiento del PIB, que la deuda no podrá superar el 60% del PIB y que se priorizará el pago de la deuda frente a cualquier gasto-, los presupuestos de inversión sufrieron recortes drásticos.

El primer año con inversiones significativas tras la aprobación de la mencionada ley, fue el 2014 y en este ejercicio se basará el análisis de la contratación del ayuntamiento de Gijón en su Servicio de Obras Públicas.

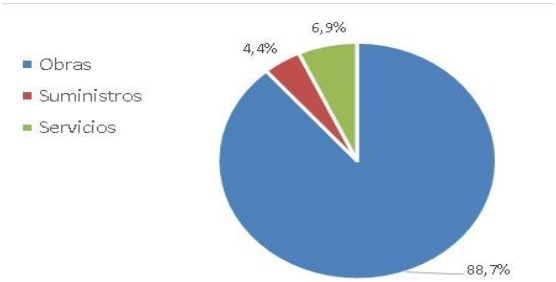
En la tabla adjunta se incluyen los datos de los contratos licitados por el Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón en el año 2014

Tabla 1 Contratos licitados por el SOP del Ayto de Gijón en el año 2.014

S.tecnica de apoyo	Obras	4.192.825	Servicio de obras públicas	Obras	5.655.100
	Suministro	81.871			
	Servicio	74.996			
S. Técnica de brigadas	Obras	1.232.495		Suministro	281.802
	Suministro	199.931			
	Servicio	363.374			
Unidad t. Alumbrado	Obras	229.779		Servicio	438.370

Atendiendo a la distribución por tipo de contratos se observa que un 88,7% del total de 6.375.272€ invertido de estos son de obras, un 4,4% son de suministros y 7,6% de servicios.

Figura 3 Distribución de contratos por su naturaleza (año2.014)



En el año 2.014 se celebraron 45 contratos licitados por el Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón, de ellos tan solo 8 fueron menores, la suma de las cuantías de estos fue 318.892€ que supuso un 5% del total de la inversión anual.

Si estudiamos los datos del ejercicio 2.015, se observa un descenso de la inversión importante, en ese ejercicio se licitaron contratos desde el Servicio de Obras Públicas por un importe de 3.693.299 €, un 42% menos que en el ejercicio anterior, pero con una distribución por naturaleza y cuantía similar.

Y si analizamos los datos del periodo 2.010-2.013, comprobamos el descenso brusco de la inversión hasta el 2.012, año en el que se toca fondo, comenzando a crecer de forma suave a parir de 2.013.

Tabla 2 Inversión en infraestructuras por habitante

Indicador	2010	2011	2012	2013
Total Inversión en Urbanismo	18.243.700	6.178.200	707.900	2.723.900

El Ayuntamiento de Gijón, desde octubre de 2.013, fecha en la cual se aprueba el “Procedimiento Electrónico de Contratos Menores” está utilizando una Plataforma de

Contratación Electrónica (VORTAL) en la que se publican todos los contratos menores superiores a 1.500 € (e inferiores a 50.000€ en el caso de los contratos de obra). Esta plataforma se apoya en recursos compartidos en la nube (Cloud Computing).

La mayor publicidad de los Contratos Menores ha ampliado el número de ofertas recibidas para cada contrato, este aumento de concurrencia se traduce en un ahorro y por lo tanto en una mejor gestión de los recursos públicos, a su vez ha incrementado la transparencia de los procedimientos de contratación y mejorada la trazabilidad de estos

Por este procedimiento se tramitaron en el ayuntamiento de Gijón, en el año 2.015, un total de 266 contratos, por un importe de 2.779.803 €, un 32 % más que en el año anterior. Empleando una media de 16 días para su adjudicación, contados desde el inicio del plazo de presentación de ofertas hasta su adjudicación definitiva.

Tabla 3 Evolución de los contratos menores

Año	**2.014**	**2.015**
Nº de Contratos Menores	166	266
Importe €	2.106.040,51	2.779.803,59
Baja media de licitación	28%	26%

5 LECCIONES APRENDIDAS

Se entiende por lección aprendida todo aquello que se aprende en el proceso de realización de un proyecto. Las lecciones aprendidas pueden definirse como el conocimiento adquirido sobre un proceso o sobre una o varias experiencias, a través de la reflexión y el análisis crítico sobre los factores que pueden haber afectado positiva o negativamente.

En este caso, las lecciones recogidas a continuación, se estructuran como una descripción de hechos acontecidos en proyectos anteriores, seguida de las soluciones adoptadas que dieron resultados favorables o de aquellas que sería aconsejable seguir para llevar el proyecto a buen término. Finalizando con una recopilación de buenas prácticas a seguir.

5.1 Proyectos externos, redactados por asistencias técnicas.

Cuando la figura del Director del Proyecto no coincide con la del redactor de este, es decir, cuando la redacción del proyecto se contrató mediante un contrato de servicio a un equipo externo, a pesar de que, hasta la entrega definitiva de este, se producen lecturas y revisiones que van corrigiendo errores y definiendo soluciones técnicas, resulta fácil encontrarse con sorpresas desagradables a la hora de ejecutar la obra.

La contratación externa de la redacción del proyecto puede venir provocada por falta de tiempo del personal propio o por tratarse de proyectos singulares sobre los que no se tiene la suficiente experiencia o solvencia técnica, en estas condiciones pueden no detectarse carencias del proyecto hasta la fase de ejecución.

Por otra parte, el volumen de documentación que engloba un proyecto, hace difícil su revisión si no se siguió paso a paso el proceso de redacción.

En relación a estos casos se encuentran ejemplos de proyectos en los que faltó por incluir alguna unidad de obra, o proyectos en las que las soluciones de algún elemento no cumplida la normativa vigente. En ambos casos se trataba de cuestiones no fundamentales de la obra, que se pudieron solventar pero que no fueron detectadas hasta el momento de la ejecución.

Se proponen las siguientes buenas prácticas

- Establecer un calendario de reuniones periódicas con el equipo redactor del proyecto que permita el control y seguimiento de este durante toda la fase de planificación.
- Verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.
- Comparar cuadros de precios utilizados con los habituales del servicio.
- Verificar el listado de documentación

5.2 Replanteo, gestión de los propietarios involucrados

Aun disponiendo de acuerdos de cesión de terrenos a viales para proceder a ser ocupados con los ensanches de los caminos, resulta prudente y evita posteriores complicaciones se propone que se debe de convocar al acto de comprobación del replanteo, al representante vecinal a través del cual se gestionaron las cesiones de terrenos, permite esta práctica evitar errores de identificación de las parcelas, aclarar el alcance del proyecto, viendo la concreción de este sobre el terreno y evitando que se generen expectativas que no van a verse materializadas.

Se procederá en este acto al marcado, estaquillado o cualquier otro sistema que permita identificar el replanteo, de los terrenos a ocupar, permitirá esto a los propietarios ver la realidad de la cesión comprometida, antes de proceder a la ocupación efectiva realizando la retirada de los cierres y desmontes, cajeos o rellenos que procedan.

La casuística es muy diversa, y lo cierto es que la concreción del ensanche tiene una componente de subjetividad debido a que se definen por una distancia al eje del camino, pero la definición de este es imprecisa, podría entenderse como el punto medio entre cierres, entre cierre y el pie de talud, entre pies de talud en los caminos en trinchera, entre bordes de explanada despreciando las bermas o considerando las bermas, resultando en cada caso más apropiado una u otra interpretación, en función de condicionantes técnicos o económicos. Por ello, aunque en el documento de cesión firmado se define una ocupación mediante una distancia a eje, la realidad geométrica de esta ocupación solo será visualizable mediante el replanteo in situ y el marcado de esta.

Hacer partícipe al representante vecinal del replanteo permite, primero involucrarlo desde el principio en la obra, de modo que su papel no se limite a solicitar la ejecución de esta y segundo utilizarlo de puente con los propietarios, mediando en los posibles conflictos, de modo que el Director del Proyecto intervenga solo cuando esta vía no resulte.

Otro aspecto que genera la necesidad de llegar a acuerdos antes de la ocupación es el de la reposición de cierres y las reposiciones en las entradas de las parcelas afectadas. A este respecto podría mencionar múltiples casos de negociaciones con los propietarios en relación a quien paga la reposición del cierre y hasta donde se actúa para regularizar la rasante de las entradas, cabe precisar al respecto que los trapecios de entrada no son de titularidad municipal, sino que pertenecen a la parcela.

Las buenas prácticas propuestas son:

- Proceder al replanteo en presencia del representante vecinal.
- Dejar pasar un tiempo prudencial, suele ser suficiente con un par de días o tres, entre el replanteo y la ocupación, este tiempo permite aclarar cuestiones relativas a las cesiones con los propietarios.
- Definir claramente líneas rojas en lo relativo a las reposiciones de cierres y actuaciones en las entradas, y ser muy riguroso en la aplicación de estos criterios, sobre todo para evitar agravios entre propietarios involucrados.

5.3 Incluir en los proyectos unidades de obra que permitan ciertas variantes

En la fase de ejecución de las obras, pueden aparecer situaciones no barajadas inicialmente que aconsejen soluciones técnicas distintas de las previstas en el proyecto, estas podrían caber dentro del contrato si las unidades de obra necesarias para su ejecución figuran en el proyecto y si encajan en el presupuesto y en el plazo de ejecución.

Se pueden encontrar muchos ejemplos al respecto, como haber presupuestado escollera en una contención de un desmonte y el propietario de la parcela requerir la ejecución de muro de hormigón, prever el aglomerado de las franja de afección de las entradas y resultar más aconsejable el hormigonado, prever la reposición de cierres mediante la colocación de estacas y el propietario exigir cierre metalice, que aunque él costee debemos de colocar. Aparecer problemas en el firme, blandones, no previstos, hay ocasiones en las que el alcance de este tipo de defectos no se detecta hasta que se procede a su saneo. Modificar el trazado resultando afectados arboles no estando previsto inicialmente su talado.

Ante situaciones como las descritas en el párrafo anterior, si se encuentra un proyecto excesivamente aquilatado, que solo recoge las mediciones y unidades de obra estrictamente necesarias para la ejecución de la solución técnica propuesta, surge la necesidad de proponer al órgano de contratación una modificación del proyecto o la aprobación de precios contradictorios , cuestión que resulta necesaria para cuestiones de alcance pero que puede evitarse si en la planificación se tiene en cuenta la inclusión de unidades de obra posibles con mediciones poco significativas para que su influencia en el presupuesto tenga poca importancia.

Las buenas prácticas que se propone seguir son las siguientes:

- Incluir en los proyectos unidades de obra que permitan adoptar medidas alternativas en la fase de ejecución, con el objeto de tener la posibilidad de poder elegir otra solución que en la fase de ejecución se presente como más ventajosa.
- Comprobar que estas unidades de obra no tienen una repercusión significativa sobre el presupuesto

6 Directrices de gestión de involucrados

La Gestión de los Interesados del Proyecto incluye los procesos necesarios para identificar a las personas, grupos u organizaciones que pueden afectar o ser afectados por el proyecto, para analizar las expectativas de los interesados y su impacto en el proyecto, y para desarrollar estrategias de gestión adecuadas a fin de lograr la participación eficaz de los interesados en las decisiones y en la ejecución del proyecto. La gestión de los interesados también se centra en la comunicación continua con los interesados para comprender sus necesidades y expectativas, abordando los incidentes en el momento en que ocurren, gestionando conflictos de intereses y fomentando una adecuada participación de los interesados en las decisiones y actividades del proyecto. La satisfacción de los interesados debe gestionarse como uno de los objetivos clave del proyecto. (Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (guía del PMBOK®) -- Quinta edición, 2.013)

Desde el Servicio de Obras Públicas se gestionan proyectos de distinta naturaleza, estos se pueden agrupar en proyectos de reposición y mantenimiento de infraestructuras existentes y proyectos de obra nueva, bien sea por que esta sea de nueva implantación o de gran reforma de alguna ya existente. Si bien los proyectos de mantenimiento de viales se tiene la dificultad de gestionar durante la obra la afección a los usuarios, resulta más complejo la gestión de una obra nueva, en este tipo de obra surge como dificultad añadidas la disposición de los terrenos, apareciendo en esta fase como involucrados los propietarios de estos y las administraciones con dominio sobre ellos (administración autonómica o central)

Son interesados en proyectos del tipo que aquí se trata:

- Políticos
- Representantes vecinales, principalmente presidente y vocales de la asociación de vecinos
- Propietarios de los terrenos a ocupar
- Otras administraciones
- Usuarios de la obra
- Contratista adjudicatario
- Personal de la contrata asignado a la obra
- Otros servicios municipales
- Empresas de servicios
- Medios de comunicación

Concretando en el tipo de proyecto que nos ocupa, establecemos la siguiente estrategia a seguir para cada parte interesada.

Del concejal representante de la concejalía delegada a la cual pertenece el Servicio, ha de buscarse su implicación desde el inicio del proyecto, esta va a ser un hecho cuando el proyecto es iniciativa suya, pero en el resto de casos, es decir, cuando lal iniciativa es del técnico responsable, Director del Proyecto, o de los Ciudadanos, a propuesta del Consejo de Distritos, ha de buscarse su implicación desde la fase de definición del alcance preliminar y llegar a acuerdos con él, de modo que haga suya esta definición.

Los representantes vecinales juegan un papel determinante para el éxito del proyecto, por ello es muy importe que la obra cubra sus expectativas, lograr esto no es tarea fácil, primero hay que hacerles partícipes de la definición del alcance, el proyecto va a tener una serie de restricciones presupuestarias, técnicas y de disponibilidad de terrenos, que han de conocer, esto permitirá que entiendan los limites en los que nos movemos y que hagan suya la definición del alcance. Por otra parte jugarán un papel fundamental de intermediación con los propietarios a los cuales haya que pedirles la cesión de terrenos para ser ocupados por los ensanches del vial y mediaran con los usuarios y afectados por la obra en la resolución de conflictos. Para lograr este grado de implicación que se les exige es fundamental gozar de su respeto, es decir, que los antecedentes demuestren que se cumplen los compromisos adquiridos y que se actúa movido por el bien común, sin arbitrariedades, es por ello que el Director del Proyecto ha de velar por mantener en todo momento su buen nombre.

En relación a los propietarios de los terrenos a ocupar con los ensanches, si hay que intermediar para lograr el acuerdo de cesión, la estrategia a seguir consistirá en enfatizar en los beneficios que les reportará la obra, mejora de los accesos, revalorización de la parcela, ejecución de las contenciones necesarias, ejecución del cierre de la parcela, deben de entenderlo como una oportunidad pues esta cesión se les impondría sin ninguna contraprestación, cuando ellos solicitasen una licencia de cierre. Por otra parte es muy importante definir el alcance de las obras en su parcela, los terrenos a ocupar, el tipo de cierre a ejecutar y como se resolverá la afección de la obra sobre las entradas particulares, resultará determinante en esta fase de la obra no ocasionar agravios entre afectados dentro del proyecto y de otros proyectos.

En el caso de necesitar la autorización de otra administración, obras que afectan a zonas de domino de viales autonómicos, de ministerio de fomento, de confederación hidrográfica, ámbitos con algún tipo de protección, cultural, ambiental arqueológica, etc. En estos casos ha de programarse con la antelación suficiente la tramitación de la solicitud de autorización y hacer un seguimiento de esta, resultando efectivo mantener una colaboración estrecha con los técnicos homólogos de dichas administraciones.

En cuanto a los usuarios de la obra, durante la fase de ejecución ha de velarse por mantenerles informados con la suficiente antelación de las afecciones al tráfico y de otras que puedan surgir. Hacerles entender que inevitablemente, durante la fase de ejecución se van a ocasionar molestias, afecciones al tráfico rodado, al tránsito de peatones, ruidos, vibraciones, polvo, etc., pero que en todo momento se velará minimizar los efectos adversos de estas.

En cuanto al personal de la contrata asignado a la obra, se les comunicará que no han de entrar en conflictos con el resto de involucrados, que ante cualquier discrepancia han de derivar al interesado a la dirección de obra.

Ante las empresas de servicios que puedan resultar afectados por el proyecto, la administración como tal tiene una posición preponderante sobre ellas, con lo cual debe de exigirles agilidad en la ejecución de las obras que les corresponde acometer, facilitándoles los trámites necesarios para ello.

El proceso de comunicarse y trabajar con los interesados para satisfacer sus necesidades/expectativas, abordar los incidentes en el momento en que ocurren y fomentar la participación adecuada de los interesados en las actividades del proyecto a lo largo del ciclo de vida del mismo.

Dentro de este proceso se velará por mantener informados en todo momento de los avances de la obra a las partes implicadas, durante los procesos de ejecución se programaran reuniones periódicas, una vez por semana, con los representantes vecinales y con la misma periodicidad se reportará informe sobre el avance de la obra al concejal. Con el concejal se programará al menos una visita mensual y al finalizar está se le facilitara un dosier resumen de la obra para ser facilitado a los medios de comunicación.

Además, se han de seguir las siguientes directrices:

- Se ha de estar disponible para la resolución de conflictos, más frecuentes durante la fase de ejecución, no resultando conveniente mantener reuniones sobre el terreno con más de un afectado.
- Ha de hacerse un seguimiento de los avances en la tramitación de las autorizaciones solicitadas a otras administraciones y estas han de programarse con la suficiente antelación.
- Ha de controlarse que las afecciones al tráfico se señalizan e informan con una antelación mínima de 72 horas.
- Ha de elaborarse un informe final que refleje los logros del proyecto que será facilitado a los medios de comunicación.

7 Conclusiones

Los proyectos de las Administraciones Públicas presentan características distintivas y procesos propios, véase la gran variedad de partes interesadas, la férrea regulación a la que se ven sometidos, el excesivo gasto administrativo derivado de los numerosos trámites necesarios o la planificación precipitada y propensa a errores. Estas características condicionan la gestión de los proyectos y la implementación de metodologías de gestión basadas en estándares internacionales, como el PMBOK o la ISO 21.500.

Por otra parte, frente a ámbitos más dinámicos como el de los proyectos de software, proyectos TIC y proyectos I+D+i, el campo de la ingeniería civil es tradicionalmente conservador. Aparece, debido a estos condicionamientos descritos, con una gestión de proyectos de estilo personalista y poco dado a la implementación de nuevas metodologías.

Es cierto que la evolución natural en el ámbito público, será la de buscar la eficiencia en la gestión de los recursos, unido esto a un mayor control de los entes fiscalizadores y a un mayor nivel de exigencia de la ciudadanía, va a derivar en la imposición de una búsqueda de rendimiento económico en los proyectos abordados por las administraciones públicas, cuestión que hasta ahora era secundaria frente a la prestación del servicio.

Un camino para lograr estos objetivos de eficiencia en la gestión y uso de los recursos públicos invertidos en los proyectos que aborda la Administración, será la implementación de metodologías de gestión contrastadas, como son los estándares internacionales, que deberán de ser adaptadas a las características distintivas de estos proyectos.

Por otra parte, las normas europeas tienden a flexibilizar la contratación pública, la futura regulación del sector en tramitación, para la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo, suavizará la regulación y facilitará por tanto la implementación de nuevos modelos de gestión.

Finalmente, a nivel interno del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón, este procedimiento supondrá un punto de inflexión en la gestión de los proyectos, que va a permitir sistematizar la gestión y evitar errores u omisiones, pero ha de ser alimentado, con nuevas lecciones aprendidas, y desarrollado en aquellos aspectos susceptibles de mayor concreción.

8 Bibliografía

Arostegui artetxe, Agustin (2004) La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir, Cuadernos de Gestión Vol 4 nº2 pag 121-124

Concepción, Ramiro (2006) Metodologia para la gestión de proyectos de las AAPP según ISO 10006: Una guía para la gestión de proyectos de las Administraciones Públicas, Lambert Academic Publishing, ISBN-13: 978-3838320854

Díaz-Mendez, A., (2007), “Auto-evaluación EFQM y obtención del Sello de Excelencia en el Ayuntamiento de Alcobendas”, Ponencia presentada en el Programa de Función Gerencial en las Administraciones Públicas, Módulo IV Gestión de Operaciones y Calidad, de ESADE Facultades, Madrid. Num. 18.

Giner Rodríguez, E., (2003). “Un modelo de Calidad para la Administración”, Revista Española del Anuario FAR., Num 6, pp. 86-94.

Pampliega, C. J. (2.014). Foro sobre Dirección de Proyectos enla Administración Públicas. Madrid: Junta Directiva del Capítulo de Madrid del Project Management Institute.

Pintado, Fernando (1999) La participación ciudadana en la vida de las ciudades, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999

Prats i Català, J. (2004), “De la burocracia al management, del management a la gobernanza. La transformación de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”. Barcelona, INAP-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Project Management Institute, Inc. (2.013). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (guía del PMBOK®) -- Quinta edición. Pensilvania: Project Management Institute, Inc.

Riera lopez, Marta (2013), Contratos menores: rasgos y características, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo, Auditoria Publica nº 61 pag 61-68

Suárez, R. C. (2.007). Metodología de Gestión de Proyectos en las Administraciones Públicas Según ISO 10006. Oviedo: Universidad de Oviedo.