

PM WORLD TODAY – CASO DE ESTUDIO – NOVIEMBRE 2009

LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA ROSARIO HABITAT  
APLICACIÓN DE PROJECT MANAGEMENT EN GOBIERNO

*Parte 1 de 3*

*Por*

**Ana María Rodríguez, MSE, PMP**

*Corresponsal Internacional para PMForum & PM World Today*

*Rosario, Argentina*

*y*

**Adriana Salomón, Arquitecta**

*Coordinadora del Programa Rosario Hábitat*

*Municipalidad de Rosario, Argentina*

Son pocos los casos de aplicación documentada de metodologías de Dirección de Proyectos en Gobierno en Latinoamérica. Existen falsas creencias sobre la imposibilidad de aplicar metodologías en ámbitos afectados por decisiones políticas. También se cree erróneamente que la particularidad de los proyectos de gobierno imposibilita la aplicación de estándares internacionales. Es una realidad que la implementación de mejores prácticas en proyectos de gobierno depende de decisiones políticas que favorezcan el ámbito para estas prácticas, y también es cierto que las metodologías deben adaptarse a las particularidades de cada proyecto. Es indudable que proyectos bien dirigidos generan mayores beneficios para la población y más transparencia en el manejo de fondos por lo que la implementación de buenas prácticas de Dirección de Proyectos debe ser visto como una necesidad en todos los ámbitos de gobierno.

El presente artículo documenta la experiencia del Programa Rosario Hábitat (PRH), desarrollado desde el año 2000 por el Servicio Público de la Vivienda, dependencia de la Municipalidad de Rosario (Argentina), en el cual se han aplicado numerosas prácticas de Dirección de Proyectos desde sus inicios. Este programa tiene por objeto mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos irregulares de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal. Su característica central es el enfoque integral que considera la problemática de las denominadas villas miseria no sólo como una cuestión de déficit habitacional, sino también de desocupación, de falta acceso a la salud y a la educación, y de carencia de servicios mínimos. Por eso, combina la inversión en obras de infraestructura –que apuntan a mejorar el hábitat de las familias que viven en los asentamientos irregulares – con acciones de promoción social e iniciativas de trabajo, capacitación y generación de ingresos.

## **1- Antecedentes**

A fines de la década del 90 existían en la ciudad de Rosario noventa y un (91) asentamientos irregulares con casi 115.000 habitantes (el 13% de la población total de la ciudad), que

ocupaban el diez por ciento (10%) de la superficie urbanizada, viviendo en condiciones de extrema precariedad y en lugares que se visualizaban claramente como villas miserias. La Municipalidad de Rosario a través del Servicio Público de la Vivienda, formuló y gestionó los fondos para la implementación del Programa Rosario Hábitat solicitando un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La labor del Programa inicia en el año 2000 con fondos propios, y en el año 2002 inicia la recepción de fondos por parte del BID. Se decide abordar en una primera instancia a 5200 familias de asentamientos irregulares, es decir una tercera parte de las familias en esta situación en Rosario. El presupuesto total del programa es de US\$71 millones, aportando el BID el 60% como crédito a Argentina y el 40% restante lo aporta la Municipalidad de Rosario.

El Programa Rosario Hábitat está constituido por 11 Proyectos definidos desde un enfoque territorial. Cada Proyecto tiene como propósito la mejora de un asentamiento en particular. En todos los proyectos se implementan los mismos entregables (componentes):

- Urbanización integrada: Obras de infraestructura, construcción de viviendas de ser necesario (máximo un 30% de las familias), construcción de sedes sociales (clubes, centros de salud, etc), regularización dominial (escrituración de terrenos a nombre de familias)
- Acciones integrales para niños y adolescentes y sus familias (educación social, nutrición, recreación, producción de alimentos, inclusión en el sistema educativo de los jóvenes)
- Generación de trabajo e ingresos (capacitación a jóvenes en oficios, generación de microemprendimientos)

La implementación del programa plantea claros desafíos para el Servicio Público de la Vivienda (SPV): Primeramente, el SPV funcionó históricamente como un área a cargo de la construcción de viviendas, y el Programa Rosario Hábitat demanda una mayor cantidad de servicios a las poblaciones atendidas. Segundo, dado su financiamiento y su impacto en la ciudad de Rosario el programa cuenta con numerosos interesados de alta influencia. Tercero, el BID requiere de cierta normativa de gestión que requería de un esfuerzo específico para poder ser cumplimentada. Todo esto generó la necesidad de incorporar mejores prácticas en Dirección de Proyectos. Se seleccionaron prácticas sugeridas por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el mismo BID, y algunas del Project Management Institute como es el caso de la planificación de tiempos y la constitución de una PMOffice.

Aún considerando todas estas fuentes metodológicas, para facilidad de comprensión el presente artículo se estructura siguiendo las áreas de conocimiento del PMBOK.

## **2- Marco Conceptual de la Dirección de Proyectos**

Tal como se ha explicado, el Programa Rosario Hábitat se implementa a través de 11 proyectos que se gestionan coordinadamente bajo un único programa. Esto disminuye riesgos, provee economías de escala, permite compartir recursos, en definitiva, mejora las habilidades de gestión.

## Los interesados en el Proyecto

Una de las particularidades de los proyectos de Gobierno está en la gran cantidad de interesados que deben ser gestionados debidamente con el fin de lograr los resultados esperados. En el caso de los proyectos del PRH, se identifican claramente los siguientes interesados:

1. Pobladores del asentamiento, quienes serán los beneficiarios directos del Proyecto.
2. Organizaciones barriales, quienes acompañarán la intervención.
3. Vecinos del entorno del asentamiento, quienes serán beneficiarios indirectos del Proyecto.
4. El Gobierno Nacional y el BID, dado que participan del financiamiento del Programa, son actores que requieren ser informados y en algunos casos consultados para la normal ejecución del Programa.

A modo de patrocinador, la Municipalidad de Rosario es quien impulsa la ejecución del Programa, en el marco de sus políticas urbanas y sociales.

## Estructura de funcionamiento del Programa y cada uno de sus Proyectos.

Con el fin de atender adecuadamente al PRH, el Servicio Publico de la Vivienda reorganizó sus áreas de trabajo hacia una estructura matricial de funcionamiento, que articula la actividad de los sectores de trabajo y especialistas, con la gerencia específica de cada uno de los proyectos encarados, coordinados y supervisados por el staff de conducción de la Organización. Cada proyecto es dirigido por un director de proyecto quien tiene a su cargo un equipo de proyecto.

MATRIZ DE FUNCIONAMIENTO				
DIRECCION GENERAL				
COORDINACION DEL PROGRAMA				
PROYECTOS	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4
SECTORES DE TRABAJO				
Tierras y Regularización dominial				
Vivienda e infraestructura				
Desarrollo humano sustentable				
Administrativo y financiero				
Comunicación				
PM OFFICE (Planeación, monitoreo y evaluación)				

Se ha fortalecido el rol de los responsables de proyecto (Project Managers) en su calidad de gerentes intermedios, priorizando su capacidad de conducción de equipos y su visión estratégica por sobre los conocimientos técnicos específicos. El responsable de proyecto cuenta con un equipo de proyecto como colaboradores en la gestión; cada equipo enfrenta el desafío de mejorar la situación de un barrio o proyecto. Se han definido los sectores Vivienda e Infraestructura, Tierras y Regularización Dominial, Desarrollo Humano Sustentable y Financiero y administrativo, como prestadores de servicios y recursos a los equipos de proyectos.

### **La oficina de gestión de Proyectos**

La oficina de Gestión de Proyectos (conocida comúnmente como PM Office) es una unidad dentro la estructura que garantiza la adecuada aplicación de metodologías de gestión de proyectos y centraliza la información sobre el desempeño de los proyectos.

La PMO del Programa, trabaja en tres campos fundamentales:

1. Monitoreo de calidad.
2. Planificación y control de tiempos.
3. Control presupuestario.

Para cada uno de estos campos, el proceso que se realiza parte de la recopilación de la información, su procesamiento, posterior análisis e interpretación, culminando con la elaboración de informes. Estos son utilizados por un lado para informar a los patrocinadores del programa, y por el otro para tomar decisiones relativas a la ejecución de los proyectos.

La PMOffice también cumple el rol de documentar las mejores prácticas y comunicarlas entre proyectos.

### **Ciclo de vida de los proyectos**

La implementación del Programa Rosario Hábitat en la totalidad de los asentamientos en los que se trabaja se ejecuta según líneas generales de acción, las cuales son adaptadas según las particularidades propias de cada asentamiento. De esta forma, todos los proyectos se instrumentan en tres fases:

#### **1. Formulación inicial**

La formulación inicial incluye la recolección de datos e información así como su posterior análisis para determinar la viabilidad y las posibles estrategias de intervención en un asentamiento. De esta manera, se solicita al BID autorización para la implementación del Programa en cada asentamiento. En este momento se establecen los costos aproximados del Proyecto y se identifican actores principales.

#### **2. Formulación Ejecutiva**

En esta etapa se inicia el trabajo formal de los Equipos de Proyecto en el Barrio dado que en el PRH la etapa de formulación ejecutiva se aborda como un proceso de planificación participativa en el cual se reciben y documenta las expectativas de los beneficiarios. Con base en esta información, se elaboran los proyectos definitivos, se

definen las acciones y se conforma el plan operativo general, verificándose además su viabilidad económica.

### 3. Ejecución

Comienza en esta etapa la realización de todas las acciones de todas las componentes que fueran consensuadas con los beneficiarios y aprobadas por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Una vez que los proyectos son iniciados, permanecen en el ciclo planificar – hacer (ejecución) – revisar y actuar (seguimiento y control) hasta que se realice el cierre del proyecto. En el desarrollo del ciclo de vida de los proyectos se identifican los siguientes procesos:

1. Grupo de Procesos de Iniciación: El objetivo de este grupo de procesos es la iniciación formal de un proyecto, generando un primer producto específico, como lo es el documento de Formulación Inicial. Integran este grupo, los siguientes procesos:

- 1.1. Captación y sistematización de la información de relevamientos.
- 1.2. Obtención y adquisición de suelo.

Para lograr estos productos el Director de Proyecto es asignado, se recopilan los procesos, procedimientos e información histórica del Programa que pueda ser trascendente para el proyecto, se identifican los interesados en el proyecto, se documentan las necesidades del barrio, se documentan los supuestos y constantes, entre otros.

2. Grupo de Procesos de Planificación: En principio, los procesos de planificación permiten definir si el proyecto es viable de ejecutar y encontrar la mejor manera para tal fin. Integran este grupo, los siguientes procesos:

- 2.1. Planificación participativa y acompañamiento socio ambiental
- 2.2. Formulación definitiva de proyectos de loteo, provisión de infraestructuras y soluciones habitacionales.

Estas instancias determinan el Documento de Formulación Ejecutiva, el cual incluye las metodologías de gestión de proyectos que se aplicarán y además la línea de base de todos los aspectos del proyecto contra la cual se medirá desempeño del mismo: alcance, tiempo, costo, recursos, calidad.

En esta instancia se definen roles y responsabilidades, instancias de comunicación a seguir, análisis de riesgos y definición de planes de respuesta al riesgo, definición de insumos del proyecto, entre otros.

Los procesos de planificación determinan los mecanismos que se seguirán durante la ejecución del proyecto. Estos procesos son iterativos, dado que resulta necesario replanificar tras iniciar los procesos de ejecución considerando los resultados de las acciones implementadas. Esta replanificación permite modificar los mecanismos de gestión definidos y ajustar la línea de base del proyecto siempre tras el adecuado proceso de aprobación de cambios.

3. Grupo de Procesos de Ejecución: El objeto de estos procesos es completar el trabajo necesario para cumplir los objetivos del proyecto. En estos procesos el foco está en gestionar al equipo de trabajo y seguir los procesos definidos en las instancias de planificación y documentados en la Formulación Ejecutiva del Proyecto. En esta instancia también se realiza la selección y contratación de proveedores. Durante los procesos de ejecución además es vital la recopilación de información y la recepción de información sobre las decisiones tomadas en lo referente a cambios, que deberán ser implementados. Integran este grupo, los siguientes procesos:

- 3.1. Mensuras, subdivisión y escrituración del suelo
- 3.2. Preparación de pliegos y licitación de obras
- 3.3. Ejecución de obras
- 3.4. Mudanza y liberación de espacios por relocalización

Existen otros procesos, que hacen a las Componentes de “Atención de Niños y Adolescentes y de Generación de Trabajo e Ingresos”, que si bien son sumamente importantes no contienen acciones que generen incidencias en los retrasos generales de los Proyectos.

4. Grupo de Procesos de Seguimiento y Control : Los procesos de seguimiento y control tienen como función comparar el desempeño del proyecto según lo establecido en la línea base de la Formulación Ejecutiva del Proyecto, identificar las variaciones que surjan, analizar las causas de las mismas, y tomar decisiones para evitar que se sigan sucediendo. Además, reportan el desempeño del proyecto y generan proyecciones del desempeño futuro. Con base en esta información, estos procesos se enfocan en evitar cambios innecesarios y en aprobar los cambios necesarios para mantener el desempeño del proyecto según su línea base. Estos procesos pueden autorizar cambios en la línea base del proyecto si es primordial.

5. Grupo de Procesos de Cierre: Su objetivo es garantizar que el proyecto se ha finalizado cumpliendo todos sus requisitos y que la información del mismo es debidamente recopilada para usos futuros. El cierre del proyecto incluye la confirmación de que el trabajo se hizo según los requerimientos, que el mismo es aceptado por el usuario (es decir los habitantes de los asentamientos regularizados), el cierre contractual, la documentación de lecciones aprendidas, la compilación final de la información en el archivo del proyecto, y la liberación de los recursos que aún están participando del proyecto.

**En las siguientes ediciones de PM World Today se explicará cómo en el Programa Rosario Hábitat se han implementado prácticas que abordan todas las áreas de conocimiento del PMBOK.**

**Imágenes del Programa Rosario Hábitat:**



Barrio Empalme - previo a implementación del Programa Rosario Hábitat



Barrio Empalme - Resultados tras implementación del Programa Rosario Hábitat

Sobre las autoras:



## **Ana María Rodríguez**

*Autor*



**Ana María Rodríguez** es fundadora y gerente de ERA Project Management, en donde ofrece servicios de consultoría para la industria de la ingeniería y construcción en Rosario, Argentina. Es además profesor adjunto de Project Management en la Universidad Nacional de Rosario. Colombiana de nacimiento, Ms. Rodríguez se graduó como ingeniera civil de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, y como Master en Construction Engineering and Project Management (MSE) de la Universidad de Texas en Austin (USA). Desde el año 2002 y hasta el 2005 implementó y dirigió la PM Office del Programa Rosario Hábitat. Ms. Rodríguez ha implementado también mejores prácticas de Project Management y gestionado proyectos en el sector privado de la ingeniería y construcción. Ms. Rodríguez es miembro activo de PMI en Argentina. Información adicional sobre Ms. Rodríguez puede encontrarse en [www.pmforum.org/pm\\_forum\\_team](http://www.pmforum.org/pm_forum_team). Ms Rodríguez puede ser contactada en [arodriguezdev@gmail.com](mailto:arodriguezdev@gmail.com) o en [www.erapm.com.ar](http://www.erapm.com.ar)

**Adriana Salomón***Coordinadora General Programa Rosario Hábitat**Autor*

**Adriana Salomón es Arquitecta**, egresada de la Universidad Nacional de Rosario. Se ha desempeñado como Coordinadora General del Programa Rosario Hábitat, gerenciando la ejecución simultánea de varios proyectos. Es socia gerente de Prohábitat XXI, consultora que desde 1996 presta servicios de formulación, gestión y evaluación de proyectos, a diversos organismos del estado, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. Fue Directora de Tierra y Vivienda de la Municipalidad de Zárate. Posee una vasta experiencia en coordinación de equipos interdisciplinarios de formulación, gestión y evaluación de proyectos sociales, así como en la generación de espacios de facilitación entre distintos actores de las políticas públicas. Ha liderado procesos de cambio institucional y desarrollo de herramientas de gerencia de programas sociales. Información adicional puede encontrarse en [www.prohabitat.com.ar](http://www.prohabitat.com.ar). Adriana Salomón puede ser contactada en [adrianasalomon@gmail.com](mailto:adrianasalomon@gmail.com).