

# El control de proyectos en los consejos comunales

Katina Urdaneta \*

## RESUMEN

Dentro de la gestión de proyectos, un proceso esencial es el control, pues es el que permite monitorear los resultados que se alcanzan a medida que avanza la ejecución del proyecto, y garantizar el logro de los objetivos planteados dentro de los parámetros de tiempo, costo y calidad esperada. Se analiza el proceso de control de proyectos en los consejos comunales, organizaciones sociales novedosas dentro del sistema político venezolano, para identificar el objeto del control, los actores que participan y los medios e instrumentos utilizados, para llevar a cabo este proceso. Se utiliza la metodología cualitativa, a través de la revisión bibliográfica, comparación de leyes, y análisis crítico de otros autores que tratan el objeto de estudio. Los resultados arrojan: a) el objeto principal de control de los proyectos comunitarios ejecutados por estas organizaciones sociales es el costo; b) participan actores internos y externos, aunque el nivel de control y aprobación se comporta en forma inversa; c) los medios e instrumentos varían según el actor que participa, aunque no están claramente definidos dentro de la normativa legal; d) el proceso de control es la última fase del ciclo comunal, conocida como contraloría social. Un proceso de control de proyectos integral y estandarizado, con apoyo técnico institucional, que incluya medir el grado de satisfacción de la comunidad, permitiría a los

---

\* Doctora en Ciencias Sociales Mención Gerencia (2010). Magíster Scientiarum en Gerencia de Empresas, Mención Gerencia Financiera (1994). Ingeniero Industrial (1987). Docente e Investigadora de la Universidad del Zulia, adscrita al Departamento de Gerencia de la Escuela de Ingeniería Industrial. Con publicaciones en el área de la gestión pública, participación ciudadana, gestión de proyectos y consejos comunales. Autora del Libro “Participación ciudadana en la gestión pública. Caso: Consejos Comunales” (2012). Actualmente coordinadora del Programa de Investigación “Gestión de Proyectos en la Región Zuliana”, responsable del proyecto “Gestión de Proyectos en el sector público”, siendo este artículo un resultado de esta investigación. E-mail: [katinaurdaneta@hotmail.com](mailto:katinaurdaneta@hotmail.com)

consejos comunales mejorar su desempeño, contribuyendo así al desarrollo de la comunidad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

**Palabras clave:** Control de proyectos, consejos comunales, gestión de proyectos, proyectos comunitarios.

## Control projects in communal councils

### ABSTRACT

Within the project management is an essential process control, as is the way of monitoring results achieved as the project implementation progresses, and ensure the achievement of the objectives within the parameters of time, cost and expected quality. Process control projects discussed in the communal councils to identify the object of control, the actors involved and the means and tools used to perform this process. Qualitative methodology was used through the literature review, comparison of laws, and critical analysis of other authors addressing the object of study. The results show: a) the main control object community social projects implemented by these organizations is the cost; b) internal and external actors involved, although the level of control and approval behaves inversely; c) the means and instruments vary according to the actor involved, although not clearly defined in the legislation; d) the control process is the last phase of the communal cycle, known as social control. A comprehensive process control and standardized projects, institutional technical support, including measuring the degree of satisfaction of the community, allow local councils to improve their performance, contributing to community development and improving the quality of life of its inhabitants.

**Keywords:** Control of projects, community councils, project management, community projects.

### Introducción

Los consejos comunales son definidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) vigente, como instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social (AN, 2009).

Para ello, deben formular, ejecutar y controlar los proyectos comunitarios que requieran desarrollar para mejorar la calidad de vida de su comunidad, para lo cual requieren llevar a cabo el proceso de gestión de proyectos, el cual se define como aquel proceso que contempla la planificación, organización, integración, toma de decisiones y control de los recursos asignados a un proyecto que debe ser completado para alcanzar metas y objetivos específicos, en el tiempo estipulado en el cronograma de actividades, con el costo adecuado según el presupuesto asignado y cumpliendo las especificaciones de calidad establecidas para lograr la satisfacción plena de todos los actores que participan (Urdaneta, 2010).

Cabe destacar que los proyectos comunitarios son definidos en la LOCC (AN, 2009) como el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados y cada uno de ellos deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades detectadas a través del Plan Comunitario de Desarrollo Integral, que es el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad.

Se asume el proceso de control de proyectos, siguiendo a Cartay (2010), como aquel proceso dentro de la gestión de proyectos que permite identificar las desviaciones que se presenten en el desarrollo del plan de ejecución del proyecto y sus causas, a fin de tomar las medidas correctivas necesarias para poder lograr los objetivos del proyectos dentro de los parámetros de tiempo, costo y calidad definidos, y así poder lograr una gestión eficiente de los recursos asignados, y alcanzar los resultados u objetivos esperados.

Esta investigación busca analizar el proceso de control de proyectos en los consejos comunales para identificar el objeto de control, los actores que participan, así como también los medios e instrumentos utilizados por estas organizaciones sociales, para cumplir este importante proceso dentro de su gestión.

Según Strauss y Corbin (2002), el método es el conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar datos, el cual varía según el tipo de investigación que se pretende desarrollar. Se utiliza la metodología cualitativa, a través de la revisión documental y el análisis crítico de otros autores que tratan el objeto de estudio, así como también el resultado de investigaciones previas.

Esta investigación se considera descriptiva, que según Chávez (1994:3), “son todas aquellas que se orientan a recolectar informaciones relacionadas con el estado real de las personas, objetos, situaciones o fenómenos, tal cual como se presentaron en el momento de su recolección”. Dentro de la clasificación de investigaciones descriptivas, este estudio se considera diagnóstico o evaluativo de acciones, procesos o resultados, según los criterios establecidos por Anduiza y col. (1999).

También se considera esta investigación como normativa, porque el análisis se realiza en función de los criterios y reglas que orientan a los consejos comunales en su conformación y funcionamiento, los cuales están establecidos dentro de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales vigente.

### El Proceso de control de proyectos dentro del ciclo comunal

Según la normativa vigente, la estrategia que los consejos comunales deben utilizar para acceder a recursos financieros es la formulación de proyectos comunitarios. Estos proyectos, deben estar destinados a resolver alguna necesidad previamente identificada y definida dentro del Plan Comunitario de Desarrollo Integral, el cual debe ser aprobado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, el cual debe ser presentado ante la instancia gubernamental responsable: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales, para su aprobación.

El proceso de formulación y ejecución de proyectos debe realizarse cumpliendo el *ciclo comunal*, proceso que deben llevar a cabo los consejos comunales para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad, el cual comprende cinco fases, definidas en el Artículo 45 (AN, 2009), a saber:

1. Diagnóstico: donde se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
2. Plan: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
3. Presupuesto: comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.
4. Ejecución: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.
5. Contraloría social: es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo

comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo Integral y en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del consejo comunal.

El proceso de control de proyectos, corresponde dentro del *ciclo comunal* a la Contraloría Social, que consiste en fiscalizar, controlar y supervisar el manejo de recursos, recibidos o generados, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados. Este proceso es el que permitirá, de ser llevado a cabo en forma rigurosa, el cumplimiento de los objetivos planteados en los proyectos que se formulen y ejecuten dentro de las comunidades.

### **Objeto de control**

Independientemente del tipo de proyecto que se trate, el proceso de control debe permitir medir el comportamiento de las variables de control: costos, avance físico, tiempo, calidad, seguridad, cambios de alcance y riesgos a los que está expuesto el proyecto (Urdaneta, 2002; Cartay, 2010).

No obstante, en los consejos comunales, el objeto de control está dirigido principalmente a los recursos asignados (costos), puesto que estos deben rendir cuenta al ente gubernamental que les financia el proyecto para poder obtener el finiquito de la obra y poder así acceder a nuevos recursos; en segundo lugar, se controlan los cambios de alcance que ocurran, puesto que estos deben ser aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y por el ente gubernamental que financia el proyecto y en tercer lugar se controla el avance y el tiempo de ejecución.

La seguridad, la calidad y los riesgos no son variables que los consejos comunales controlan puesto que no existen planes para poder controlar estas variables, según Urdaneta (2010 y 2011). A continuación analizamos las variables que son objeto de control.

### Control de costo

El control de costos está dirigido a administrar los recursos asignados para llevar a cabo el proyecto, según el presupuesto que fue sometido a evaluación del ente gubernamental que otorga el financiamiento, los cuales pueden provenir de diversas fuentes, tal como se establece en el artículo 47 de la LOCC (AN, 2009).

Por su parte, el artículo 48 de la referida ley, establece que los recursos financieros son los expresados en unidades monetarias propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, y estos a su vez se clasifican en:

- Retornables: que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioprodutivos con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre las partes.
- No retornables: que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.

Los recursos no financieros, son definidos en el artículo 49 como aquellos que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios.

En el caso de los proyectos comunitarios, los recursos financieros utilizados para su ejecución son no retornables, puestos que estos están dirigidos a desarrollar proyectos que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad que representan, en las distintas áreas de trabajo: salud, educación, vivienda, alimentación, servicios públicos, etc.

## **Control de cambios de alcance**

Los cambios de alcance del proyecto se definen como cualquier alteración del alcance original establecido en el plan del proyecto, el cual puede ser para aumentarlo o para disminuirlo (Urdaneta, 2002).

En los proyectos comunitarios, cualquier cambio que se presente, debe ser justificado a través de un informe por el Comité responsable de la ejecución del proyecto, de acuerdo al área al cual corresponda el proyecto; puesto que antes de llevarlo a cabo, ésta modificación debe ser sometida a aprobación del Colectivo de Coordinación Comunitaria, y éste a su vez debe convocar a la Asamblea de Ciudadano y Ciudadanas, la cual dará o no su aprobación.

De ser aprobado por la Asamblea, se procede a someter su aprobación ante el ente gubernamental que financia el proyecto, quien dará o no el visto bueno; con el fin de evitar que los recursos asignados sean desviados hacia otros fines para los cuales fueron aprobados.

## **Control de tiempo**

El control de tiempo está dirigido a velar por el cumplimiento de las fechas de inicio y finalización estimadas en el plan de trabajo que le exigen a los consejos comunales entregar para acceder a los recursos financieros ante el ente gubernamental respectivo.

Sin embargo, cabe destacar que debido a la falta de conocimientos en cuanto a las herramientas y técnicas utilizadas para llevar a cabo la planificación y control de esta variable, y aunado al hecho del retraso en la entrega de los recursos, que según Machado (2008) ocurre en el 43% de los casos, es difícil para estas organizaciones estimar acertadamente el tiempo de ejecución de las actividades y por ende del proyecto total.



Cabe destacar, que según los resultados de investigaciones previas, la falta de una planificación detallada del proyecto, impide llevar un control efectivo de las fechas de inicio y finalización de cada actividad, y por ende de las desviaciones que existen; lo cual conlleva a ejecutar los proyectos con mayores costos y en mayor tiempo del estimado

### **Control de avance**

El control de avance o de progreso físico del proyecto, es el que busca cuantificar qué porcentaje se ha cumplido del 100% de ejecución de la obra. No obstante, debido al desconocimiento de las herramientas y técnicas existentes para llevar a cabo una planificación detallada, de la cual debe generarse la Curva “S”<sup>1</sup> de progreso físico planificado, y al no contar con criterios de medición de avance, este control sólo se realiza en base a la experiencia, a través de la fiscalización de la obra.

Entendemos por la fiscalización, como el seguimiento técnico a la obra en construcción a fin de cumplir con las exigencias técnicas contractuales y descritas en el proyecto, proceso que permite llevar el control, que es necesario efectuar, para que la adquisición de equipos, materiales y servicios se realice con suficiente racionalidad y cumplimiento de las especificaciones técnicas pertinentes, así como también para evaluar el estado de ejecución del proyecto, tal como la define Jordán y González (2013).

### **Actores que participan**

Para identificar los actores que participan en el proceso de control dentro de la gestión de proyectos en los consejos comunales, se estudió su estructura de funcionamiento y las funciones que le corresponden a cada órgano, establecidas en la LOCC vigente, así como también su relación con los órganos del Estado.

## Actores internos

El artículo 19 (AN, 2009) establece que a los fines de su funcionamiento, el consejo comunal estará integrado por:

1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal.
2. El colectivo de coordinación comunitaria.
3. La Unidad Ejecutiva.
4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
5. La Unidad de Contraloría Social.

A su vez, el artículo 20 (AN, 2009), establece que la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, descansa en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, y sus decisiones son de carácter vinculante, las cuales deben ser tomadas por mayoría simple; constituyéndose en el principal órgano de control y evaluación de la gestión realizada por el consejo comunal en cada comunidad.

Entre las funciones de éste órgano, establecidas en el artículo 23 (AN, 2009), que están asociadas al proceso en estudio, se encuentra, lo numerales 5, 6, 7 y 8, a saber:

5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad.
6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.
7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.
8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.

Como segunda instancia de decisión y órgano de control interno se encuentra el Colectivo de Coordinación Comunitaria, que se define como la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de las tres unidades que los conforman: la Unidad Ejecutiva, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y la Unidad de Contraloría Social del consejo comunal. Dentro de sus funciones, definidas en el artículo 25 (AN, 2009), las que están relacionados con el proceso de control son, las mencionadas en los numerales 2, 3, 7 y 11:

- 2 Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar<sup>2</sup>.
- 3 Conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Financiera del consejo comunal
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.
11. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.

El tercer nivel de actuación, en materia de control de la gestión dentro del consejo comunal se encuentra la Unidad de Contraloría Social, instancia responsable de realizar el control de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal, conformada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas, a través de un proceso de elección popular. Las funciones de esta unidad, según el artículo 34 (AN, 2009), asociadas al proceso de control son las establecidas en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6:

2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no

- financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.
3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.
  4. Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.
  5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.
  6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Estas tres instancias: Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, el Colectivo de Coordinación Comunitaria y la Unidad de Contraloría Social, serían los actores responsables del control interno de los resultados de la gestión del consejo comunal.

Sin embargo, cabe destacar que el órgano del consejo comunal responsable de administrar los recursos es la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, definida en el Artículo 30 (AN, 2009) como la instancia que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Por lo que el proceso de control de gestión depende en buena parte de la efectividad y eficiencia con la que ésta Unidad desarrolle sus funciones, convirtiéndose en un proveedor de información para el resto de los entes responsables de llevar a cabo el proceso de control.

Según el artículo 31 de la ley (AN, 2009), son funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, que afecta el proceso de control, las establecidas en los numerales 2 y 3:

2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.
3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.

### Actores externos

Para identificar los actores que participan en el control de la gestión de proyectos realizado por los consejos comunales a nivel externo, analizamos la relación de estas organizaciones sociales como órgano de participación dentro de la gestión pública venezolana en relación al resto de los órganos del poder público, encontrando que la Ley (AN, 2009) establece como órgano rector al Ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, que era denominado, Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (MPCYPS)<sup>3</sup>, el cual según el artículo 56 es el responsable de dictar las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañar a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, facilitando la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del poder público.

Por decreto presidencial número 480 fue modificado el nombre del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social por el de Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. Dicha modificación quedó establecida en la Gaceta Oficial número 40.280, con fecha del 25 de octubre de 2013 (González, 2013).

Este ministerio tiene entre sus competencias: la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las Comunas y Movimientos Sociales”, así como el análisis permanente

sobre la gestión de la economía comunal y de los Movimientos Sociales en el país, al igual que la elaboración de los planes y programas para el desarrollo de la economía participativa en todas sus expresiones.

Por otra parte, se encarga de diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local y de formular y promover políticas de incentivo y fortalecimiento a los movimientos populares que se organicen en los espacios locales.

Con la finalidad de cumplir a cabalidad con este Decreto Presidencial de incorporar el cambio de denominación, de competencia y cualquier otra estructura necesaria para tal fin, se ordenó la elaboración del Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Comunas y Movimientos Sociales en un plazo no mayor a 180 días (González, 2013).

A este organismo están adscritos distintos entes para atender las diferentes funciones que le han sido otorgadas, entre los cuales se encuentra el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC), creado según gaceta oficial N° 5.806, gracias a la promulgación de la ley de los Consejos Comunales 2006 (AN, 2006), con el objeto de fortalecer el crecimiento, avance y mejora del Poder Popular, en la integración, organización y funcionamiento de las organizaciones populares en su relación con los órganos del Estado. Su actividad principal es la administración de los recursos asignados a los consejos comunales, financiando los proyectos comunitarios, sociales y productivos que estos formulen.

A su vez, los recursos designados el SAFONACC son entregados a través de un contacto previo establecido por las comunidades organizadas con la Fundación para la Promoción y Desarrollo del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL), la cual opera en cada uno de los estados de Venezuela, organismo responsable de procesar, evaluar y aprobar los proyectos para que luego, el SAFONACC, realice la transferencia de recursos.

Sin embargo, los recursos que son asignados a los consejos comunales, no sólo provienen de estos organismos, ya que tal como lo establece la Ley en su artículo 47 (AN, 2009), estas organizaciones podrán recibir de manera directa los siguientes recursos financieros y no financieros de:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>4</sup> y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

Este artículo, abre un abanico de opciones de relaciones que pueden existir entre los consejos comunales y otros organismos del Poder Público, como Alcaldías y Gobernaciones, así como también, con Petróleos de Venezuela, S.A (PDVSA), Corporaciones de Desarrollo Regional (CORPOZULIA, CORPOMIRANDA), Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), entre otras instituciones financieras públicas (Banco de la Mujer, Banco del Pueblo, entre otros), que han sido creadas para financiar proyectos socioproduktivos dentro de las comunidades con miras a lograr el desarrollo endógeno.

Esto complica, el control de la gestión de los consejos comunales, a nivel externo, pues no existe un único ente que los financia, creando estructuras paralelas en la gestión pública. Se observa entonces que en el control de la gestión de los consejos comunales, a nivel externo, participa



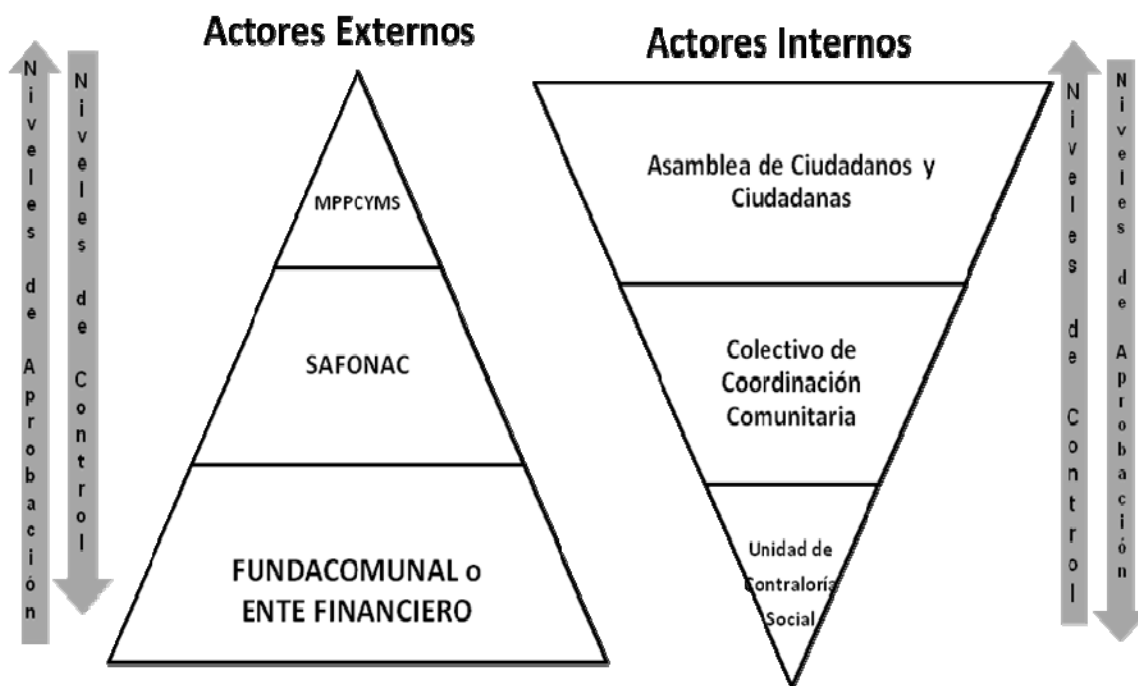
en primera instancia el ente gubernamental que evalúa y aprueba el proyecto, que estas organizaciones sociales formulen a fin de resolver sus necesidades de acuerdo al Plan Comunitario de Desarrollo presentado y aprobado, usualmente, por FUNDACOMUNAL, en segunda instancia SAFONACC, como ente central responsable de la administración de los recursos dirigidos a los consejos comunales y en tercera instancia el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales.

En cualquier caso, el consejo comunal debe rendir cuenta ante el órgano que le otorga los recursos, el cual será el responsable de velar por la transparencia y uso eficiente de los recursos asignados, tal como lo establecen las leyes vigentes en esta materia, tales como: la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (AN, 2009), Ley Orgánica del Poder Popular (AN, 2010b) y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y el Sistema Nacional del Control Fiscal (AN, 2010c).

En la figura 1 se muestran los actores internos y externos que participan en el proceso de control de proyectos en los consejos comunales, observándose que los niveles de aprobación y de control se comportan en forma inversa. Es decir, dentro del consejo comunal el proceso de control ocurre de abajo hacia arriba, comenzando en la Unidad de Contraloría Social, quien debe presentar sus informes de control, y finiquito de obras ante el Colectivo de Coordinación Comunitaria y este a su vez ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; mientras que el nivel de aprobación se da en forma inversa.

A su vez, el proceso de aprobación de los proyectos, e informes presentados por los consejos comunales ante los entes gubernamentales, ocurre de abajo hacia arriba siendo el nivel más bajo el ente que financia el proyecto; pues los recursos son manejados de forma centralizada por el Ministerio de Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales; por lo que los niveles de control externo se manejan de arriba hacia abajo.





**Figura 1: Actores que participan en el Proceso de Control de Proyectos en los Consejos Comunales**

### Medios e instrumentos utilizados en el proceso de control

Los consejos comunales tienen procedimientos de evaluación que aplican regularmente a los proyectos que desarrollan, en lo que destacan las acciones de contraloría social y los procedimientos asamblearios (Machado, 2008).

Esta conciencia colectiva de mantener control de los proyectos, tanto en lo referente a la ejecución material y presupuestaria, es una práctica que debe ser destacada, sin desconocer que existen consejos comunales con

problemas en estas áreas, tal como lo revelan los estudios realizados por Machado (2008 y 2009) y Urdaneta (2010, 2011, 2012).

No obstante, según resultados del estudio realizado por Machado (2009) a nivel nacional en base a 1000 consejos comunales sólo 132 reconocieron que aplican la contraloría social, pero sólo el 31% lo hace en forma continua, un 62% de forma ocasional y el 7% respondió No sabe-No conoce. El 45% de los casos contestaron que no realizan contraloría social, situación que es alarmante, puesto que este proceso es fundamental para garantizar un uso eficiente de los recursos asignados.

Entre los que si realizan contraloría social, el medio que predomina son las Asambleas de Ciudadanos (28%) y la revisión de facturas, libro de actas y presentación de gastos (16%) (Machado, 2009), lo cual corrobora que el principal objeto de control en los consejos comunales son los costos.

Cabe destacar, que los medios e instrumentos que cada uno de los actores que participa en el proceso de control de la gestión de los consejos comunales, debe utilizar, están contemplados en la normativa legal, aunque no están claramente definidos, ni identificados como tal.

A continuación se identifican los medios e instrumentos que cada actor debería utilizar para cumplir su responsabilidad en cuanto al control de los proyectos que desarrollan los consejos comunales, desde el punto de vista normativo:

- Asamblea de ciudadanos y ciudadanas

El principal medio que tiene éste órgano para cumplir su función es la realización de Asambleas donde la comunidad decida si aprueba o no lo que el consejo comunal propone, y donde puede hacerle seguimiento a la ejecución de los planes propuestos y aprobados (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Medios e Instrumentos de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas para llevar a cabo el Control

<b>Medios</b>	<b>Instrumentos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas de ciudadanos para la:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aprobación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral</li> <li>○ Aprobación de Proyectos formulados y ejecutados</li> <li>○ Aprobación de Informes de rendición de cuentas y de finiquito de las obras.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas, leyes, decretos, resoluciones y estatutos que los rigen.</li> <li>• Objetivos y metas planteadas vs logradas en base al Plan Comunitario de Desarrollo Integral</li> <li>• Proyecto finalizados vs Plan del Proyecto</li> <li>• Actas de decisiones tomadas.</li> <li>• Informes de rendición de cuentas</li> <li>• Informes de avance y finiquito de obras</li> </ul>

• **Colectivo de Coordinación Comunitaria**

Este órgano por ser el responsable de coordinar el funcionamiento del consejo comunal, su principal medio a utilizar para realizar el control de la gestión son las reuniones periódicas, con los distintos órganos que lo conforman, con el fin de hacerle seguimiento a las decisiones que se toman en la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas y verificar el avance y cumplimiento o no de los planes.

Estas reuniones, según el artículo 26 de la LOCC, deben ser mínimo quincenales (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Medios e Instrumentos del Colectivo de Coordinación Comunitaria para llevar a cabo el Control

Medios	Instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones periódicas de acuerdo al reglamento interno establecido (mínimas quincenales, Art. 26).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Comunitario de Desarrollo Integral</li> <li>• Presupuesto y plan de ejecución de cada proyecto</li> <li>• Informes de rendición de cuentas de las unidades que lo conforman.</li> <li>• Actas de Registro de acuerdos y decisiones tomadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.</li> </ul>

- Unidad de Contraloría Social

Finalmente la Unidad de Contraloría Social, como ente responsable del consejo comunal debe llevar un estricto control de cada variable del proyecto: avance, tiempo, costos, cambios de alcance y calidad de la obra y para ello deben fiscalizar la obra en forma periódica, para registrar el estado de ejecución del proyecto y compararlo con lo establecido en el plan (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Medios e Instrumentos de la Unidad de Contraloría Social para llevar a cabo el Control

Medios	Instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de variables</li> <li>• Fiscalización de obra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma de ejecución</li> <li>• Presupuesto vs Registro de gastos realizados</li> <li>• Informes de avance de obras</li> <li>• Informes de finiquito de obra</li> <li>• Informe de Rendición de Cuentas realizado por la Unidad Administrativa y Financiera.</li> <li>• Grado de satisfacción</li> </ul>

### Conclusiones

El control de proyectos en los consejos comunales, conocido como contraloría social, dentro del ciclo comunal, es vital para garantizar el logro de los objetivos planteados en los proyectos comunitarios que desarrollen los consejos comunales con eficiencia.

Es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, el máximo órgano interno responsable de los resultados alcanzados por estas organizaciones sociales, pues es la comunidad la que debe velar por el logro de los objetivos y el uso eficiente de los recursos que son asignados por el Estado, de manera que no se desvíen hacia otros fines, evitando además que estas organizaciones sociales respondan a fines políticos, sino a resolver los problemas comunitarios y mejorar la calidad de vida de sus habitantes; sin embargo es tarea de la Unidad de Contraloría social llevar a cabo el proceso de control para poder informar a esa instancia superior.

Para ello se requiere fortalecer la cultura de la participación ciudadana ya que ésta se considera baja (Urdaneta, 2012 y 2013), incluso apoyado por la norma, que exige en su artículo 22 que la Asamblea cuente con un quórum mínimo del treinta por ciento (30%) en primera convocatoria y del veinte por ciento (20%) en la segunda convocatoria (AN, 2009)..

Coincidimos con Jordán y González (2013), en que la participación de los ciudadanos, conformando un consejo comunal, se convierte en un compromiso participativo, donde la condición más relevante es el cuidado de los intereses que beneficien a la colectividad.

Por otra parte, el desarrollo eficiente del proceso de control, requiere que exista una buena articulación entre los distintos actores que intervienen, tanto internos como externos para agilizar los trámites y evitar retrabajo; contar con un plan de ejecución para cada uno de los proyectos que se definen dentro del Plan Comunitario de Desarrollo Integral y que cada órgano cumpla las funciones establecidas dentro de la normativa legal.

Apoyamos a Pinho De Oliveira (2013) en que existen brechas de competencias técnicas y administrativas que dificultan la inserción de los consejos comunales en la fiscalización y control de obras, ameritándose un mayor apoyo técnico institucional en la formación de los voceros, en esta materia.

Esta situación, afecta el objeto de control en los proyectos que se desarrollan, debido a que la falta de planes detallados, no permite llevar un control estricto de cada una de las variables que deberían controlarse para garantizar el logro exitoso de los objetivos, preocupándose principalmente por los costos, por la obligación expresa en la norma de realizar una rendición de cuentas, sin la cual el consejo comunal no podría acceder a nuevos recursos y los voceros podrían estar sujetos a sanciones por malversación de fondos.

No obstante, se considera necesario controlar todas las variables y medir las desviaciones que se presenten, así como las causas que las originaron, para poder tomar las acciones correctivas pertinentes oportunamente, y garantizar que los proyectos se ejecuten según el plan establecido.

En cuanto a los medios e instrumentos de control interno, encontramos que no están claramente definidos dentro de la normativa legal, pero si pueden ser extraídos a través de su interpretación, tal como se proponen en esta investigación; pero en cuanto a los mecanismos de control externo, no se señalan y por ello quedan a la discrecionalidad del ente gubernamental que financia el proyecto, cuáles serán los medios e instrumentos que utilizará, así como su frecuencia.

La existencia de múltiples fuentes de financiamiento, conlleva a la necesidad de estandarizar este procedimiento, ya que de lo contrario se dificulta la función de control para estas organizaciones sociales.

Implementar un sistema de control de proyectos integral y estandarizado, con el apoyo institucional a estas organizaciones sociales en la preparación técnica necesaria, facilitaría su labor en esta materia. Por otra parte, incluir

la evaluación del grado de satisfacción de la comunidad en cuanto a los resultados alcanzados, permitiría mejorar su desempeño al tomar las acciones a que hubiere lugar, procurando así el desarrollo de la comunidad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

### Referencias

Anduiza, E.; Crespo, I. y Méndez, M. (1999), Metodología de la Ciencia Política, Cuadernos Metodológicos No. 28, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid- España.

Asamblea Nacional (2006), Ley de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.806 del 10 de abril de 2006, Caracas-Venezuela.

Asamblea N. (2009), Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial del 28 de diciembre de 2009, N° 39.335, Caracas-Venezuela.

Urdaneta, K. (2010), Gestión de proyectos en consejos comunales del Municipio Maracaibo, Tesis Doctoral, LUZ-FACES, Maracaibo-Venezuela..

Asamblea Nacional (2010a), Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.963 de fecha 22 de febrero de 2.010.

Asamblea Nacional (2010b), Ley Orgánica del Poder Popular, Gaceta Oficial Extraordinaria del 21 de diciembre de 2010, N° 6.011, Caracas- Venezuela.

Asamblea Nacional (2010c), Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional del Control Fiscal, Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela 6. 013 de fecha 23 de diciembre de 2010 Caracas- Venezuela.

Cartay Angulo, Iván (2010), “Gestión de Proyectos, un enfoque PDVSA”, Editorial Torococo, Primera Edición, Maracaibo-Venezuela..

Chávez, N. (1994), Introducción a la investigación educativa, Primera edición, Maracaibo, Venezuela.

González, N. (2013), Modificado nombre del Ministerio para las Comunas, <http://www.mpcomunas.gob.ve/modificado-nombre-del-ministerio-para-las-comunas/>

Jordán, O. y González, O. (2013), Fiscalización y control de obras desde la perspectiva de la contraloría social , Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Gerencia en América Latina, Tendencias Gerenciales, desde una visión crítica, organizado por FACES-LUZ, del 14 al 17 de mayo en Maracaibo-Venezuela.

Machado., J. (2008), Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela. Fundación Centro Gumilla. Caracas, Venezuela.

Machado., J. (2009), Estudio cuantitativo de opinión sobre los Consejos, Fundación Centro Gumilla, Caracas- Venezuela.

Pinho De Oliveira, M., La Rendición de cuentas de los consejos comunales, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Gerencia en América Latina, Tendencias Gerenciales, desde una visión crítica, organizado por FACES-LUZ, del 14 al 17 de mayo en Maracaibo-Venezuela.



- Strauss, A. y Corbin, J. (2002), Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada, Editorial Universidad de Antioquia, Primera Edición en español. Medellín-Colombia.
- Urdaneta, K. (2002), Planificación de Proyectos, un enfoque metodológico, Trabajo de Ascenso. LUZ. Maracaibo-Venezuela.
- Urdaneta, K. (2011), Gestión de Proyectos en consejos comunales del Municipio Maracaibo; eficientes o ineficientes?, Revista TELOS, Revisa de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales. Vol. 13 (3), Pp. 355 – 370 Universidad Rafael Bellosó Chacín, Maracaibo-Venezuela.
- Urdaneta, K.(2012), Participación ciudadana en la gestión pública. Caso: Consejos comunales. Ediciones del Vice Rectorado Académico, LUZ, Maracaibo-Venezuela.
- Urdaneta, K. (2013), Consejos comunales en Venezuela: ¿hacia una democracia participativa o hacia el socialismo del siglo XXI?, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Gerencia en América Latina, Tendencias Gerenciales, desde una visión crítica, organizado por FACES-LUZ, del 14 al 17 de mayo en Maracaibo-Venezuela.

---

<sup>1</sup> La curva "S" es una herramienta de planificación y control que permite visualizar en forma gráfica el comportamiento acumulado de las variables: horas-hombre, avance físico o costo, a lo largo del tiempo de ejecución. En la escala vertical (eje y) se representa la variable que se desea graficar en función del tiempo (H-H, Bs. o % de avance) y en la escala horizontal (eje x) se representa el tiempo según la unidad utilizada para la estimación de la duración del proyecto. El plan genera las Curvas "S" de cada variable de acuerdo a los estimados realizados, mientras que durante el control se registran los datos

reales y se grafica el comportamiento real de cada variable para identificar las desviaciones que se presenten (Urdaneta, 2002).

- <sup>2</sup> Primer Plan de Desarrollo Socialista (PPS) que establece los lineamientos estratégicos para el Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, presentado por la Presidencia de la República y en septiembre de 2007.
- <sup>3</sup> Creado el 17 de junio de 2009, según gaceta No. 39.202, como sucesor del [Ministerio de la Economía Comunal](#), absorbiendo al mismo tiempo las competencias en materia de participación asignadas al suprimido [Ministerio de Participación y Protección Social](#) (MPS), antiguo Ministerio de Desarrollo Social y de Participación Popular creado el 11 de julio de 2005 (González, 2013).
- <sup>4</sup> Eliminado con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, que crea el Fondo de Compensación Interterritorial, según Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963, de fecha 22 de febrero de 2010 (AN, 2010a)