

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

Project Management by Communal Councils in the Maracaibo Municipality: Efficient or Inefficient?

*Katina Urdaneta**

Resumen

El objetivo de esta investigación fue determinar si se han logrado niveles de eficiencia en la gestión de proyectos realizada en consejos comunales del Municipio Maracaibo en el marco de la normativa vigente en el periodo 2006- 2009, específicamente en las Parroquias Cristo de Aranza, Cecilio Acosta y Juana de Ávila. Se basó en autores como Dávila (2008), García Guadilla (2008), Briones (2006), Domingo Ajenjo (2000), Urdaneta (2002, 2009, 2010), Cartay (2010) y Palacios (1998), entre otros. Se utilizó la investigación cualitativa, específicamente el estudio de casos como estrategia de organización de datos, utilizando como herramientas metodológicas la observación, la entrevista semiestructurada mixta y la revisión bibliográfica; aunque con rasgos de la investigación cuantitativa, puesto que fue posible medir indicadores de la gestión de proyectos realizada, para responder a las interrogantes planteadas. Se califica la gestión, en la mayoría de los casos, como efectiva debido al logro del objetivo planteado en los proyectos ejecutados, pero debido a que dichos objetivos fueron logrados con mayores recursos y tiempo de ejecución, la gestión ha sido ineficiente, principalmente por: a) retrasos en la asignación de los recursos, lo que ocasiona mayores costos, por el efecto inflacionario, y b) errores en las estimaciones, por el desconocimiento de los voceros de las herramientas de planificación y control.

Palabras clave: Gestión de proyectos, consejos comunales, eficiencia, gestión pública, estudio de casos.

Recibido: Junio 2011 • Aceptado: Septiembre 2011

* Ingeniero Industrial, Magíster Scientiarum en Gerencia de Empresas mención Finanzas, Doctora en Ciencias Sociales mención Gerencia, profesora de la cátedra de Proyectos de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad del Zulia, investigadora adscrita al Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de LUZ. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: katina_urdaneta@hotmail.com

Abstract

The objective of this research was to determine whether levels of efficiency have been achieved in project management by community councils in the Maracaibo Municipality under current regulations for the period 2006 - 2009, specifically, the parishes Cristo de Aranza, Cecilio Acosta and Juana de Avila. The research was based on authors such as Dávila (2008), García Guadilla (2008), Briones (2006), Domingo Ajenjo (2000), Urdaneta (2002, 2009, 2010), Cartay (2010) and Palacios (1998), among others. Qualitative research was used, specifically the case study as a strategy for organizing data, using methodological tools of observation, mixed semi-structured interviews and literature review; however, the study had traits of quantitative research, since it was possible to measure management indicators for the projects in response to the questions raised. In most cases, management is qualified as effective due to achieving the objective proposed in the implemented projects; however, because these goals were achieved using more resources and execution time, management was inefficient, mainly due to: a) delays in allocating resources, which occasioned higher costs due to inflation, and b) errors in the estimates, due to lack of knowledge about planning and control tools on the part of the spokespersons.

Key words: Project management, community councils, efficiency, governance, case study.

Introducción

En el nuevo sistema político venezolano establecido en la reforma constitucional del año 1999, se resalta la importancia de la participación ciudadana para el nuevo modelo de democracia participativa y protagónica definido, por lo que desde entonces han surgido distintas formas de participación en la gestión pública, entre las cuales se encuentran los consejos comunales (CC).

No obstante, se está de acuerdo con García Guadilla (2008), quien pone en tela de juicio el manejo directo de los recursos otorgados por el Estado a los CC, tanto desde la oposición política como de algunos voceros progubernamentales, porque ello pudiera estimular el clientelismo y prestarse para la corrupción ya que no existe ni la experiencia ni la necesaria independencia de la función de contraloría social, la cual es realizada por los propios miembros de los CC. También cuestiona su pretendida autonomía o si están siendo presionados o cooptados políticamente, sea por el gobierno o por los partidos políticos, y se duda de su capacidad para incluir a todos los ciudadanos independientemente de su clase social. Opina que entregar recursos a las comunidades, sin que exista la experticia ni los mecanismos para garantizar la transparencia, hace a los CC más vulnerables a demandas reivindicativas, a prácticas de clientelismo, dependencia y cooptación alejándolos de la posibilidad de construir el poder comunal, que es el objetivo real de estas organizaciones sociales.

Por otra parte, los datos de campo de estudios previos realizados, como prueba piloto de esta investigación, arrojan que algunas de estas organizaciones

*Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo:
¿eficiente o ineficiente?*

sociales han enfrentado una serie de limitaciones o dificultades que le han impedido lograr el éxito en los proyectos que han ejecutado, entre las cuales se destacan: retrasos por la entrega tardía de los recursos por parte de los entes promotores o por la paralización de las obras debido a la insuficiencia de recursos; bien por el efecto inflacionario en los costos estimados cuando hay retraso en la entrega de los recursos, o por errores en la estimación del presupuesto o del plan de ejecución, debido al bajo nivel de instrucción que poseen las personas que integran el consejo comunal, que en su mayoría corresponde a una formación de segundo nivel, no contando con los conocimientos necesarios para realizar una planificación y control eficiente de los recursos, actividades indispensables para alcanzar niveles de excelencia en la gestión (Urdaneta, 2009).

Considerando a todo proyecto como un esfuerzo único y finito, resultado de la respuesta a una necesidad humana, que busca alcanzar un objetivo específico de acuerdo al alcance definido, en un tiempo y a un costo estimado, para lo cual se requiere una gran variedad de recursos, y que su éxito depende en gran medida de lo acertadas y oportunas que sean las decisiones que se tomen durante las distintas fases de la gestión (Urdaneta, 2002), la problemática estudiada es la gestión de proyectos desarrollada por los consejos comunales analizados en los proyectos formulados y/o ejecutados para responder las siguientes interrogantes: a) han sido efectivos en el logro de los objetivos planteados?, b) han sido eficientes en el manejo de los recursos? y c) se ha logrado satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad?

Para ello se analiza la gestión de proyectos realizada por consejos comunales del municipio Maracaibo en el marco de la normativa que los regula, en el período 2006-2009, con miras a establecer si la gestión de proyectos desarrollada durante el periodo de análisis ha sido efectiva y eficiente, en base a los resultados alcanzados.

La metodología consistió en el estudio de casos seleccionados de forma intencional, bajo los criterios establecidos por el investigador. Se escogieron las Parroquias Cristo de Aranza, Juana de Ávila y Cecilio Acosta, tomando como casos dos consejos comunales en cada una de ellas. Los resultados fueron evaluados en cuanto a los proyectos que han formulado y/o ejecutado, para lo cual se utilizó la metodología cualitativa, aunque con algunos rasgos de la metodología cuantitativa, debido a que fue posible medir algunos indicadores para establecer la efectividad y eficiencia de la gestión de proyectos desarrolladas por estas organizaciones sociales, novedosas dentro del sistema de gestión pública venezolano.

La estrategia metodológica utilizada combinó las técnicas de la entrevista semiestructurada mixta administrada a miembros de los consejos comunales seleccionados, la observación y la revisión documental. Esta última permitió desarrollar el referente teórico que orientó el sentido y significado de los asuntos que se investigaban, así como la explicación de los hallazgos encontrados.

Origen de los consejos comunales en Venezuela

El artículo 62 de la constitución venezolana vigente, aprobada en 1999 a raíz de su reforma, consagra el principio de participación ciudadana donde se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar directa o indirectamente en la formación, ejecución y control de la gestión pública:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999: art. 62).

A objeto de instrumentar este principio, la Asamblea Nacional aprobó en el año 2001 en primera discusión la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Poder Popular¹, donde los consejos comunales (CC) adquieren relevancia dentro del sistema social de participación y planificación concebido, la cual realmente fue aprobada y promulgada en el 2006. Estas organizaciones sociales son definidas por primera vez en el artículo 45 de la referida Ley de la siguiente manera:

“Los consejos comunales en el marco de la democracia participativa y protagónica son instancias de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado **ejercer directamente las Políticas públicas y proyectos** orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (Asamblea Nacional, 2006a: LPCPP art. 45).

En el año 2005, el ejecutivo nacional impulsa la formación de CC, aunque no existía una normativa específica que los regulara. Posteriormente, en abril del 2006 se promulgó la Ley de los Consejos Comunales² según la Gaceta Oficial No. 5.806 que en su artículo 2, los redefine cambiando la frase “ejercer directamente las Políticas públicas” por ejercer directamente la gestión de las Políticas públicas” (Asamblea Nacional, 2006b).

- 1 Según ViVe Tv (2006) la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular fue aprobada en primera discusión el 22 de Noviembre de 2001, luego de ser sometida a un riguroso análisis, fue discutida por segunda vez el 27 de Julio de 2006.
- 2 Cuyo proceso legislativo fue en primera instancia la aprobación en primera discusión el 02 de marzo de 2006, la aprobación de la segunda discusión y sanción: 07 de abril de 2006 y por la aprobación de la promulgación el 09 de abril de 2006.

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

Con esta ley se establecen lineamientos para la formación y funcionamiento de los consejos comunales permitiéndoles a las comunidades organizarse para identificar sus necesidades y formular proyectos que conlleven a la solución de las mismas, requisito exigido por el gobierno antes de aprobar y asignar los recursos requeridos para su posterior ejecución y control. Estas organizaciones sociales pretenden sustituir a las antiguas asociaciones de vecinos³, otorgándole poder al pueblo para organizarse y ser capaz de resolver sus necesidades elaborando el Plan de Desarrollo de la Comunidad, a través del diagnóstico participativo, el cual debe articularse con el Sistema Nacional de Planificación, como lo establece el artículo 20 de la Ley de los Consejos Comunales de 2006⁴.

Gestión de proyectos: definición e indicadores

Cartay (2010:23) define la gerencia de proyectos como “*la planificación, organización, dirección y control de los recursos asignados a un proyecto que debe ser completado para alcanzar metas y objetivos específicos*”. Es decir, el autor aplica el proceso administrativo, comúnmente manejado por otros autores a las empresas, a los proyectos. Define el objetivo de la administración o gerencia de proyectos como un intento para alcanzar el uso más efectivo y eficiente de los recursos (fuerza laboral, equipos, facilidades, materiales, financieros, informativos, tecnológicos), de manera que el proyecto pueda ser alcanzado: en la fecha predeterminada, dentro de los costos presupuestados, en concordancia con las especificaciones técnicas, persistiendo buenas relaciones entre el personal involucrado y, en completa armonía con los factores ambientales cambiantes (legales, sociales, políticos, económicos, tecnológicos).

Para Palacios (1998:43) la gerencia de proyectos “*es la aplicación sistemática de una serie de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas para alcanzar o exceder los requerimientos de los actores de un proyecto (Stakeholders)*”. Palacios afirma, que para lograr el objetivo, la gerencia del proyecto hace el uso más eficiente de

3 Movimiento vecinal nacido en la década de los años 60 bajo la normativa del código civil, con una débil plataforma jurídica, para atender las necesidades de la comunidad. No fue hasta el 15 de junio de 1989 que se logra darle piso jurídico en la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada según gaceta oficial No. 4.109, donde se destina el Título X a la Participación de la Comunidad. Esta ley dictó las líneas maestras para la participación de la comunidad y activó la contraloría social. Sus vacíos legales fueron resueltos en el Reglamento No. 1 sobre la Participación de la Comunidad promulgado el 22 de noviembre de 1990. Así, “*las comunidades organizadas pudieron disponer de un conjunto de normas que legalmente transformaron a las asociaciones vecinales en el brazo ejecutor de las políticas públicas a nivel de barrio, urbanizaciones, aldeas y parroquias. Legalmente se constituían en el verdadero gobierno local*” (Dávila, 2008:30).

4 El 28 de diciembre de 2009, se aprueba una reforma de la Ley de CC otorgándoles a los consejos comunales constituidos, 180 días para el proceso de adecuación. Cabe destacar que esta nueva Ley no se incluye en esta investigación, puesto que el periodo de recolección de datos fue realizado en el primer trimestre de 2010, por lo que era difícil mostrar resultados bajo esta nueva normativa legal.

los recursos disponibles, controlando las principales variables de éxito mediante tres herramientas básicas: cronograma, presupuesto y especificaciones⁵.

Por otra parte, Domingo Ajenjo (2000) plantea que no es lo mismo el término de Gestión que el de Dirección de Proyectos, puesto que considera que para que un proyecto sea exitoso, no sería suficiente la mera gestión de los recursos. Se requiere un efectivo proceso de toma de decisiones y la motivación del equipo hacia el logro de los objetivos.

No obstante, se cree más acertado el concepto de Cartay (2010), con la diferencia de que en este caso, se sustituye el proceso de Dirección por el de Toma de Decisiones, ya que los consejos comunales son organizaciones horizontales y no jerárquicas. Tomando también de referencia a Palacios (1998), en cuanto a las variables y herramientas de la gestión de proyectos, se asume en esta investigación, la siguiente definición de gestión de proyectos:

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: 94).

Para evaluar los resultados obtenidos de la gestión de proyectos realizada en los casos de estudio se midieron algunos indicadores de la gestión, tales como efectividad, eficacia y eficiencia, cuya fórmula y significado de cada uno de los parámetros que los conforman se definen en la Tabla 1.

Tabla 1
Indicadores de Gestión

Indicador	Fórmula	Parámetros
Efectividad	$Efectividad = \frac{Resultado}{Meta}$	Resultado: logro alcanzado (L) Meta: objetivo planteado (M)
Eficacia	$Eficacia = \frac{LxTp}{MxTr}$	Tp: tiempo planeado para alcanzar la meta total Tr: tiempo real para llegar al logro obtenido
Eficiencia	$Eficiencia = \frac{LxTpxCp}{MxTrxCr}$	Cp=costo programado Cr= costo real

5 Para saber si la gestión de proyectos ha sido efectiva (logro de objetivo) y eficiente (buen uso de los recursos), se utilizó el criterio de Palacios (tiempo ideal según el cronograma, costo adecuado, según el presupuesto, y calidad integral, según las especificaciones).

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

A continuación se define cada indicador, tomando como referencia a Briónes (2006: p.44-46):

- a) *Efectividad*: relación entre el resultado obtenido y la meta programada dentro de un cierto objetivo. En esta investigación, la efectividad se midió considerando si el proyecto logrado (resultado) logró el objetivo propuesto (metas propuestas). Se tomó de referencia el porcentaje de avance alcanzado.
- b) *Eficacia*: grado en el cual se alcanzan las metas en relación al tiempo programado para su logro, con independencia de los costos implicados. En esta investigación los tiempos planeados y reales corresponden a la planificación realizada en cada proyecto versus la duración de la ejecución real del proyecto.
- c) *Eficiencia*: se define como la eficacia en relación con los costos del proyecto o programa. En esta investigación los costos programados se refieren al costo presupuestado y aprobado por el ente financiero y el costo real, es el costo con el cual finalmente se culminó la obra.

Método de investigación

Este estudio que es predominantemente cualitativo, también tiene rasgos cuantitativos. Tal como lo refiere Beltrán (1985:34), los métodos cualitativos y cuantitativos, “*no solo no se excluyen mutuamente, sino que se requiere y complementan, tanto más cuanto que el propósito de abarcar la totalidad del objeto sea más decidido*”.

Esta complementariedad se sugiere en la investigación que se desarrolla ya que varios de los atributos o indicadores a ser indagados son cuantificables, como por ejemplo las desviaciones en tiempo, costo y avance físico de los proyectos que hayan ejecutado los Consejos Comunales estudiados, entre otros. Por ello esta investigación, si bien es predominantemente cualitativa, también tiene rasgos de la investigación cuantitativa.

La ventaja de realizar estudios cualitativos es su flexibilidad⁶. Con ellos no se busca realizar estudios o análisis estadísticos, sino que lo interesante es la representatividad de los casos, siendo valiosa, en tanto y en cuanto, cada caso cumpla con los criterios de selección establecidos por el investigador, porque en este enfoque lo que se busca es conocer la subjetividad (explicar y comprender significados) más que la generalidad.

6 Según Morse (2003:7) “lo acertado de la metodología cualitativa es el reto más urgente para los investigadores interesados en el crecimiento de la investigación cualitativa. Lo acertado tiene que ver con la certeza de los resultados cualitativos y también con lo aceptable del enfoque cualitativo y lo “blando” del método”.

La metodología utilizada para llevar a cabo la investigación fue el estudio de casos⁷, escogiendo dos (2) Consejos Comunales dentro de tres parroquias del Municipio Maracaibo: Cecilio Acosta, Cristo de Aranza y Juana de Ávila.

Los Consejos Comunales seleccionados como casos de estudio, se presentan en el Cuadro 1, cada uno de los cuales cumplió con los criterios de selección establecidos por el investigador.

Los criterios establecidos para la selección de los casos fueron:

- a) Haber formulado y/o ejecutado proyectos, puesto que la variable a observar es la gestión realizada, por ello los CC que estén en proceso de conformación o que no hayan tenido alguna experiencia en este sentido, quedan excluidos de este estudio.
- b) Consentimiento del CC a participar y a dar la información: es de especial importancia para esta investigación que los CC seleccionados como casos de estudio estén dispuestos a suministrar la información necesaria para cumplir los objetivos que se persiguen.
- c) Facilidad de acceso: algunas parroquias a pesar de cumplir con el primer criterio son de difícil acceso, ya que no tienen servicios públicos como transporte, lo cual impide realizar la observación y las entrevistas que se requieren.
- d) Seguridad para el investigador: algunas parroquias por su ubicación geográfica (lejos de la ciudad) y su condición social (barrios), representan un peligro para el investigador, lo que hace poco factible entrar en dichas comunidades sin poner en riesgo la integridad física del investigador.

Para darle respuesta a las interrogantes que se plantearon en esta investigación, se registraron los proyectos realizados en cada CC analizado y las desviaciones ocurridas tanto en tiempo, como en costos, avance físico y calidad; para determinar los indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia en la gestión realizada.

Se utilizaron varias estrategias características de la metodología cualitativa, entre las cuales se encuentran:

- a) Entrevistas⁸ estructuradas o estandarizadas no programadas, también conocidas como semiestructuradas, mixta, ya que incluye preguntas abiertas y ce-

7 Coller (2005:29) define el caso como: "Un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o parte de ella... El éxito o fracaso de una investigación que recurre al estudio del caso depende de un paso previo... la construcción del caso... [que] significa justificar su elección para servir como plataforma de investigación".

8 Según Richardson, Doherenwend y Klein (1965:32-55), citados por Valles (2007:24) hay tres formas de entrevistas: a) la entrevista estandarizada programada, b) la entrevista estandarizada no programada y c) la entrevista no estandarizada.

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

Cuadro 1
Casos seleccionados

Parroquia	Nombre del CC	Comunidad	No. Familias	No. habitantes	Fecha de Inicio	Fecha de actualización	Status
Cecilio Acosta	Jesús ejemplo a seguir	Los Claveles Sector Los Lirios	230	950	19/08/2007	No asignado	vencido
	Poder Bolivariano	5 de julio segunda etapa y Terraza de Sabaneta	200	750	08/09/2006	No asignado	vencido
Cristo de Aranza	José Felix Ribas	Sector 2B Barrio Altamira Sur	390	1200	24/06/2007	No asignado	vencido
	Altamira Sur Hato Viejo	Altamira Sur Hato Viejo	350	1264	12/05/2006	23/08/2008	vigente
Juana de Avila	Llalomar	Llano Alto, Loma Linda y Lago Mar Beach	906	4530	14/06/2006	sep-08	vigente
	Ziruma	Vaivén, Plaza, Taney Zirumita	390	2745	24/09/2007	No asignado	vencido

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas y actas constitutivas.

- rradas; las cuales se realizaron a los voceros de los CC seleccionados que hayan participado en las fases de la gestión de los proyectos.
- b) Observación directa⁹: se utilizó la técnica de la observación en campo en el momento de hacer las entrevistas y recolectar los datos.
 - c) Revisión documental de la Ley de los CC 2006 para entender la conformación y funcionamiento de estas organizaciones sociales; manuales para la conformación y funcionamiento de estas organizaciones sociales; manuales para la formulación y elaboración de los proyectos realizados por los entes gubernamentales para servir de guía en esta materia a los CC como normativa a seguir en la presentación de los proyectos; actas constitutivas de los CC; informes de cierre; formatos utilizados.
 - d) Diseño de formatos de recolección de información: se elaboró un formato denominado Ficha de Registro de Proyectos, diseñado con el fin de recoger toda la información relacionada con los proyectos formulados y ejecutados por los CC, lo cual permitió sistematizar la recolección de información y facilitó su posterior análisis.

Resultados de la gestión de proyectos en los Consejos Comunales del Municipio Maracaibo: casos de estudio

En el Cuadro 2 se registran los proyectos que cada uno de los consejos comunales analizados ha formulado y/o ejecutado desde su conformación hasta la fecha en la cual se recolectó la información, que como ya se mencionó fue el primer trimestre de 2010, así como el número de beneficiarios, estatus del proyecto y el ente financiero. Por otro lado, en la Tabla 1 se registran las desviaciones presentadas en la gestión de los proyectos realizados en cada uno de los casos de estudio.

Los resultados arrojan que sólo dos consejos comunales (Altamira Sur Hato y LLalomar) de los seis casos analizados han ejecutado más de un proyecto, cuatro de ellos sólo han ejecutado la casa comunal, de los cuales, el CC Ziruma, no alcanzó a terminar este objetivo.

Esto demuestra que en su mayoría, los casos analizados no han logrado salir del proceso de institucionalización, puesto que se considera que la casa comunal es el sitio requerido para que estas organizaciones operen.

9 Según Guasch (2002:36) "Uno de los objetivos centrales de la investigación que aplica la observación participante es definir conceptos clave desde el punto de vista de los actores implicados en la realidad social que se estudia".

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

Cuadro 2
Proyectos formulados y/o ejecutados por los consejos comunales analizados en el Municipio Maracaibo

Parroquia	Nombre del CC	Nombre del Proyecto	Número de beneficiarios	Estatus del proyecto	Ente financiero
Cecilio Acosta	Jesús ejemplo a seguir	Casa comunal	950	T	FUNDACOMUNAL
	Poder Bolivariano	Casa comunal	750	T	FUNDACOMUNAL
Cristo de Aranza	José Félix Ribas	Casa comunal	1200	T	FUNDACOMUNAL
	Altamira Sur Hato Viejo	Casa comunal	1264	T	MINPADES
		Sustitución de rancho por vivienda digna (7 casas)	7 familias	T	MINPADES
		Dotación de equipamiento de escuela de cultura	1264	EPE	SAFONACC
Juana de Ávila	Ziruma	Casa comunal		EPE	FUNDACOMUNAL
		Casa comunal	4530	T	FUNDACOMIÚN
	LLalomar	Sustitución de rancho por vivienda	1 familia	T	FUNDACOMIÚN
		Consultorio Barrio Adentro I		4530	EPE
		Caminarias alumbrado	4530	EPA	Alcaldía de Maracaibo

Leyenda: **EPF:** En proceso de Formulación; **EPA:** En proceso de aprobación; **EPE:** En proceso de ejecución; **T:** Terminado; **R:** Rechazado.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Resultados de la gestión de proyectos en los consejos comunales analizados

Parroquia	Nombre del CC	Nombre del Proyecto	Fecha de inicio		Fecha de fin		% Avance		Presupuesto (Bs)		%Desv				
			Real	Plan	Real	Plan	Real	Plan	Aprobado	Ejecutado					
Cecilio Acosta	Jesús ejemplo a seguir	Casa comunal	08/09	09/09	11/09	12/09	100	100	100	100	0	122280	122400	-2,33	
	Poder Bolivariano	Casa comunal	02/07	02/08	05/07	04/08	100	100	90	100	-10	35.000	31.000	12,9	
Cristo de Aranza	José Felix Ribas	Casa comunal	12/07	01/08	06/08	08/08	100	100	95	100	-5	120000	120000	0	
	Alamira Sur	Casa comunal	07/06	12/06	12/06	01/08	100	100	100	100	0	30.000	30.000	0	
	Hato Viejo	Sustitución de rancho por vivienda digna (7 casas)	10/06	12/06	04/07	11/07	100	100	100	100	0	343.000	400.000	14,25	
Juana de Avila		Dotación de equipamiento de escuela de cultura	12/9	12/9	1/10	1/10	100	100	100	100	0	16.400	30.000	46,6	
	Ziruma	Casa comunal	5/09	7/09	7/09	S/D	100	100	40	100	-60	67.700	122.364,60	44,7	
		Casa comunal	09/06	10/06	11/06	02/07	100	100	100	100	0	26.000	30.000	13,33	
		Sustitución de rancho por vivienda	2/07	2/07	4/07	10/7	100	100	100	100	0	40.000	40.000	0	
	LLalamar	Consultorio Barrio Adentro I	8/09	2/10	10/09	S/D	100	100	70	100	-30	122.400	122.400	S/D	
		Caminarias- alumbrado	28/01/08	S/D	28/05/08	S/D	100	100	0	100	-100	0	926.136	0	S/D

Leyenda: S/D: sin definir. Los espacios en blanco significan que los recursos fueron otorgados sin solicitarios. Fuente: Elaboración propia.

Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo: ¿eficiente o ineficiente?

Con base a estos resultados se determinaron los indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia para evaluar la gestión de proyectos realizada, los cuales se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2
Índices de gestión en los casos de estudio

Parroquia	Consejo Comunal	Nombre del Proyecto	Indicadores de Gestión		
			Efectividad	Eficacia	Eficiencia
Cristo de Aranza	José Félix Ribas	Casa Comunal	95%	71,24%	71,24%
	Altamira Sur Hato Viejo	SUVI	142,86%	65,94%	76,89%
		Casa Comunal	100%	27,78%	27,78%
		Dotación Casa Cultura	150%	125%	234,38%
		Promedio	130,95%	72,91%	113,02%
Cecilio Acosta	Jesús ejemplo a seguir	Casa Comunal	100%	75%	74,75%
		Poder Bolivariano	90%	19,37%	17,09%
		Ziruma	40%	S/D	S/D
Juana de Ávila	Llalomar	Casa Comunal	100%	40%	46,15%
		SUVI	100%	25%	25%
		Barrio Adentro I	70%	S/D	S/D
		Promedio	90%	S/D	S/D

Leyenda: S/D: sin definir.

Fuente: Urdaneta (2010).

Puede observarse que la gestión de proyectos puede calificarse de efectiva en todos los CC a excepción de Ziruma, que no logró el objetivo del proyecto. No obstante, si se observan los indicadores de eficacia y eficiencia, sólo el CC Altamira Sur Hato Viejo presenta resultados favorables de eficiencia en promedio de 113,02%, puesto que a pesar del incumplimiento del contratista en la Sustitución de Ranchos por Viviendas Dignas (SUVI), ellos lograron terminar la obra y lograron realizar 3 viviendas adicionales.

Por ello se califica la gestión en el resto de los casos como ineficaz e ineficiente, por las desviaciones presentes en el tiempo de ejecución y en los costos de los proyectos.

Cabe resaltar que los logros alcanzados por los CC analizados son muy pobres, ya que, en la mayoría de los casos lo que pueden mostrar como obra ejecutada es la casa comunal, es decir, un proyecto desde su conformación. Sólo Altamira Sur Hato Viejo y Llalomar muestran haber ejecutado 3 proyectos a la fecha, y ambos tienen otros proyectos en formulación.

Esto evidencia que la mayoría de los CC bajo estudio no ha logrado superar la etapa de su institucionalización, ya que la casa comunal forma parte de ese proceso porque es el sitio para operar. El no haber realizado todavía proyectos significativos para satisfacer las necesidades de la comunidad que representan, después de varios años de conformado, indica que buena parte de los CC estudiados no ha incidido en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Cabe destacar que el mejor comportamiento lo presenta el CC Altamira Sur Hato Viejo, el cual ejecutó sus proyectos con el presupuesto asignado y más bien logró rendir los recursos al lograr construir 3 casas adicionales a las 7 previstas, en el proyecto de sustitución de ranchos por vivienda digna, a pesar de que la contratista les incumplió el contrato y ellos tuvieron que continuar con esfuerzo propio, perdiendo parte del capital invertido; lo cual es también una muestra de la capacidad que tienen los CC de hacer prácticas voluntarias que dependen de su iniciativa y del liderazgo que desarrollen. Por ello, este CC junto a Llalomar, son los dos CC que tienen mejor efectividad y eficiencia en la gestión, aunque en el caso de Llalomar se esté haciendo un proyecto Barrio Adentro I que buena parte de la comunidad rechaza y que, en lugar de buscar apoyo institucional militar para reprimir las protestas y custodiar la obra, lo cual se convierte en un elemento que exacerba las diferencias, debió agotar los medios de conciliación y decisión, como por ejemplo haber realizado un referendo para saber lo que la mayoría quiere.

Por otra parte, el peor desempeño lo tiene el CC Ziruma, el cual no logró el objetivo del proyecto, puesto que sólo alcanzaron a comprar un terreno con una casa en mal estado que fue demolida, y por problemas entre los miembros que originó desconfianza, e incluso denuncia ante FUNDACOMUNAL de malversación de fondos, la cuenta fue inmovilizada y el CC se desactivó.

Consideraciones finales

Aunque los resultados de esta investigación no se consideran concluyentes, dado que el estudio de casos no es suficiente para hacer generalizaciones, se considera su importancia metodológica para el análisis de la gestión de proyectos en los Consejos Comunales, porque ha permitido usar los aportes teórico-técnicos de la gestión y planificación con las observaciones de campo en torno a una organización de participación y gestión pública novedosa como es el Consejo Comunal en la Venezuela actual, lo cual tiene valor para las investigaciones futuras, en lo atinente al establecimiento de indicadores que permitan valorar las circunstancias de ejecución, alcance y resultados del nuevo estilo de planificación social que se está desarrollando en el país, la cual puede continuarse aplicando en otros Consejos Comunales para alcanzar resultados más certeros e inclusivos.

Con relación a la gestión de proyectos en los CC analizados se concluye que, en general, han sido efectivos debido al logro del objetivo del proyecto (excepto Ziruma) aunque con resultados muy pobres, dado que sólo han logrado ejecutar un proyecto desde su conformación a excepción del CC Altamira Sur Hato Viejo y Llalomar. Sin embargo, se considera que no han sido eficientes en la

*Gestión de proyectos en consejos comunales del municipio Maracaibo:
¿eficiente o ineficiente?*

gestión realizada, debido a las desviaciones presentes en el tiempo y en los costos de los proyectos.

Los problemas enfrentados en cada uno de los proyectos formulados y/o ejecutados, y las acciones emprendidas para solventarlos en cada uno de los casos analizados son variados. Un problema común es el retraso en la asignación de los recursos lo que ocasiona retrasos en la ejecución y mayores costos, por el efecto inflacionario. Sólo el CC Llalomar, en los dos primeros proyectos realizados refiere que los recursos llegaron a tiempo, pero en este caso se observó que la razón se deriva de la asignación de recursos directa de parte del gobierno, sin siquiera haberlos solicitado, porque ese incentivo provino del empuje financiero que el ejecutivo le dio a los CC ese año 2006.

El retraso en la asignación de recursos obedece al manejo centralizado de los mismos, puesto que se ha creado una estructura administrativa paralela obviando las instancias de gobierno subnacionales como las Alcaldías y Gobernaciones, quienes deberían ser las instancias responsables de manejar y asignar estos recursos por estar más cerca de las comunidades organizadas.

Por otra parte se encuentra el problema del desconocimiento de las herramientas utilizadas para llevar a cabo el proceso de planificación y control de los proyectos que ejecutan estas organizaciones, lo cual también influye en los resultados producto de errores en la estimación de los recursos, originando presupuestos deficitarios y errores en el tiempo de cada actividad. Esto se debe en la mayoría de los casos, excepto en Llalomar, al bajo nivel académico de los miembros del consejo comunal, por lo que se requiere un proceso de formación técnica si se quiere que los resultados mejoren.

Conviene que las instituciones gubernamentales responsables del manejo y administración de los recursos asignados a estas organizaciones sociales implanten mayores mecanismos de control para garantizar que los proyectos alcancen sus objetivos y que no se desvíen hacia otros fines.

Superar las dificultades enfrentadas, a través de un mayor apoyo, control y supervisión institucional de la gestión de proyectos realizada por los consejos comunales garantizará mejores niveles de eficiencia. No obstante, ésta es una tarea aún pendiente.

En futuras publicaciones se abordará en más detalle la problemática que origina estos resultados, así como las posibles soluciones que se proponen.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36.860. Venezuela.

Asamblea Nacional. (2006a). Ley de Participación Ciudadana y el Poder Popular. Venezuela. Extraído de: www.asambleanacional.gob.ve. Consulta: 12/02/09.

Katina Urdaneta

Telos Vol. 13, No. 3 (2011) 355 - 370

- Asamblea Nacional. (2006b). Ley de Consejos Comunales. Gaceta Oficial 5.806. Venezuela.
- Beltrán, Miguel. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. **Revista REIS**. España. Volumen No. 29. (Pp. 7-41).
- Briones, Guillermo. (2006). **Evaluación de programas sociales** (tercera edición). Editorial Trillas. México.
- Cartay Angulo, Iván. (2010). **Gestión de Proyectos un enfoque PDVSA**. Editorial Torococo. Venezuela.
- Coller, Xavier. (2005). **Estudio de Casos**. Cuadernos Metodológicos No. 30. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). España.
- Dávila Fernández, Pedro. (2008). **Consejos Comunales**. Editorial Panapo. Venezuela.
- Domingo Ajenjo, Alberto. (2000). **Dirección y Gestión de Proyectos. Un enfoque práctico** (primera edición). Editorial Alfaomega, México.
- García Guadilla, María del Pilar. (2008). "La praxis de los Consejos Comunales en Venezuela: Poder popular? o instancia clientelar?" **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Volumen 14, N° 1, Venezuela. (Pp. 125-151).
- Guasch, Óscar. (2002). **Observación Participante**. Cuadernos Metodológicos No. 20. Centro de Investigaciones Sociológicas. España.
- Morse, Janice. (2003). La investigación cualitativa: realidad o fantasía? En: Morse, Janice. **Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa**. Editorial de la Universidad de Antioquia. Colombia.
- Palacios, Luís. (1998). **Principios esenciales para realizar proyectos. Un enfoque Latino**. UCAB. Venezuela.
- Urdaneta, Katina. (2010). **Gestión de Proyectos en Consejos Comunales del Municipio Maracaibo**. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Universidad del Zulia. Venezuela.
- Urdaneta, Katina. (2009). Consejos Comunales: dificultades o logros en su gestión. **I Congreso Internacional sobre Pensamiento Crítico y Alternativo, PRE-ALAS UBV Zulia**. Maracaibo, Venezuela.
- Urdaneta, Katina. (2002). **Planificación de Proyectos. Un enfoque metodológico**. Trabajo de Ascenso, Facultad de Ingeniería, LUZ. Maracaibo, Venezuela.
- Valles, Miguel S. (2007). **Entrevistas Cualitativas**. Cuadernos Metodológicos No. 32. Centro de Investigaciones Sociológicas. España.
- ViVe Tv (2006). Escuelas Bolivarianas del Poder Popular discuten en parroquias Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular. Extraído de: [www.vive.gob.ve/imprimir.php?id not=2543](http://www.vive.gob.ve/imprimir.php?id_not=2543). Consulta 28/09/06.