

Contratación por la comunidad:
examen de la experiencia de los interesados

Samantha de Silva

© 2000 Banco para la Reconstrucción
y el Desarrollo/Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433

Reservados todos los derechos
Producido en los Estados Unidos de América
Primera impresión, enero de 2000

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones reflejados en este trabajo pertenecen enteramente a su(s) autor(es) y no deben ser atribuidos en manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, ni a los miembros de su Directorio Ejecutivo o los países que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso.

El material de esta publicación está registrado como propiedad literaria. El Banco Mundial estimula la difusión de su trabajo y, normalmente, da autorización para reproducir secciones de sus trabajos con prontitud.

El Banco Mundial da autorización para fotocopiar material para uso interno o personal, para uso interno o personal de solicitantes específicos, o para uso educativo en las aulas, siempre que se pague la tasa apropiada directamente al Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono 978-750-8400, FAX 978-750-4470. Por favor, comuníquese con el Copyright Clearance Center antes de fotocopiar material.

Para autorización para reimprimir artículos individuales o capítulos, por favor, envíe una solicitud con toda la información al Departamento de Republicaciones, Copyright Clearance Center, FAX 978-750-4470.

El resto de las cuestiones sobre derechos y licencias deben dirigirse a la Oficina del Editor, Banco Mundial, a la dirección del encabezamiento o al número de FAX 202-522-2422.

Diseño de portada de Tamas Toth. Fotografías en portada de Samantha de Silva

Este trabajo fue preparado por Samantha de Silva (HDNSP). Ha contado con la orientación de un comité consultivo integrado por: Mr. Steen Iau Jorgenson (HDNSP), Mr. Jean-Jacques Raoul (AFTSA), Ms. Jennifer Sara (AFTU2), Ms. Soniya Carvalho (OEDST), Mr. Raimundo Caminha (LCSRE), Mr. Anthony Willett (RDV), y Ms. Christine Cornelius (AFMKE). Se reconocen con agradecimiento los minuciosos comentarios de Mr. Prasad C. Mohan (AFTKL), Mr. Philippe Dongier (TWUWS) y Ms. Lynne Sherburne-Benz (HDNSP).

Contribuyeron a este trabajo varios grupos y redes de expertos que incluyen la Unidad de Protección Social [*Social Protection Unit*], el Grupo de Expertos en Fondos Sociales [*Social Funds Thematic Group*], el Grupo de Expertos en Agua y Saneamiento Rural [*Rural Water and Sanitation Thematic Group*], el Grupo de Expertos en Desarrollo Rural Comunitario [*Community-based Rural Development Thematic Group*] y el Servicio Operacional Básico (Sector de Desembolsos) [*Operational Core Services (Procurement Sector)*].

Se realizaron dos estudios con detenimiento sobre el terreno en conexión con este trabajo. El estudio sobre el terreno de Brasil fue dirigido por Raimundo Caminha, Gerente del estudio, y llevado a cabo por Ana Maria Goncalves, Consultora. El estudio sobre el terreno de Malawi fue llevado a cabo por Christine Kamwendo, MASAF Gerente de zona, George T. Sikazwe (AFMMW), y Samantha de Silva (HDNSP).

Índice

I. Antecedentes	1	
II. Visión general de la contratación por la comunidad	2	
A. ¿Qué es la contratación por la comunidad?	2	
B. ¿Cuáles son sus principales características?	3	
C. ¿Cómo puede contribuir a la descentralización?	5	
III. Lecciones aprendidas y modelos	9	
A. Planificación y preparación del proyecto	9	
B. Ejecución del subproyecto	10	
1) Participación y rendición de cuentas	10	
2) Asuntos relacionados con los desembolsos	11	
3) Adquisiciones de bienes y servicios	13	
4) Problemas legales	15	
5) Costos periódicos y de mantenimiento	16	
C. Creación de capacidades	17	
1) Áreas de creación de capacidades	17	
2) La gestión de la creación de capacidades en la comunidad	18	
D. Seguimiento y evaluación de subproyectos	18	
IV. Riesgos y precondiciones	19	
A. ¿Cuáles son los riesgos asociados con la contratación por la comunidad?	19	
B. ¿Bajo qué circunstancias la contratación por la comunidad es apropiada?	19	
V. Próximos pasos	21	
Figura1	Ciclo del subproyecto para la contratación por la comunidad	4
Recuadro1	Fondo de Acción Social de Malawi	7
Recuadro2	Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Nordeste de Brasil	8
Anexo 1	Actividades para los involucrados en la contratación por la comunidad	
Anexo 2	Directrices para la evaluación participativa de la contratación por la comunidad	
Anexo 3	Lista de Gerentes de trabajos y personal sobre el terreno entrevistados	

Contratación por la comunidad: examen de las experiencias de los interesados

Cada vez más los proyectos del Banco Mundial tratan de atribuir responsabilidades en las actividades de desarrollo a las comunidades locales. Por consiguiente, cada vez más las comunidades se ven implicadas en actividades de adquisiciones y desembolsos durante la ejecución de los proyectos. A pesar de esta tendencia, sin embargo, no se ha hecho un esfuerzo para documentar las experiencias habidas en la ejecución de estos proyectos gestionados por las comunidades.

Con el objeto de identificar las fortalezas y debilidades de la contratación por la comunidad, este trabajo examina los hallazgos de una serie de consultas con los equipos de trabajo del Banco Mundial, personal de proyectos y fondos sociales, representantes de las comunidades, funcionarios de los gobiernos locales, proveedores de servicios (proveedores, ONG, etc.) y contratistas que trabajan en proyectos gestionados por la comunidad. Lo que sigue es una síntesis de las lecciones aprendidas, procedimientos modelo, limitaciones y soluciones posibles.

Este trabajo es sólo el resultado de una investigación muy preliminar de la contratación por la comunidad tal y como se conduce en el Banco. Para comprenderla mejor y sacar conclusiones útiles a largo plazo, será necesario emprender un estudio más extenso y sistemático: un estudio que investigue si los proyectos gestionados por la comunidad aumentan la sostenibilidad del proyecto en mayor medida que los gestionados centralizadamente.

I. Antecedentes

Durante los últimos años, la forma de abordar el desarrollo rural ha cambiado profundamente a medida que los países han ido adoptando nuevas políticas participativas y descentralizadoras. En respuesta, el Banco comenzó a apoyar una nueva generación de proyectos participativos, en respuesta a la demanda, impulsados por la comunidad, generalmente gestionados a través de fondos sociales, de desarrollo rural y de intervención en sectores específicos. En estos proyectos, las comunidades han asumido un papel principal en la planificación, organización, contribución y selección de sus subproyectos prioritarios. Sin embargo, en muchos de estos proyectos, los métodos participativos finalizan cuando se acerca el momento de la contratación. Las agencias gubernamentales y el personal de los proyectos frecuentemente controlan el proceso ya que son ellos los que contratan a las agencias de suministros que abastecen de bienes y servicios a las comunidades. A consecuencia de ello, los proveedores rinden cuentas ante los organismos de los proyectos más que ante las comunidades, a pesar de que, al final, las comunidades sean las responsables de la propiedad y administración de los subproyectos.

Los procedimientos del Banco de adquisiciones y desembolsos fueron originalmente establecidos para proyectos de grandes inversiones y dan pocas orientaciones para este nuevo tipo de inversiones que

incluyen cientos, algunas veces miles, de subproyectos al nivel de comunidad. Al mismo tiempo, se ha hecho algún trabajo pionero para simplificar los procedimientos de contratación en la comunidad y permitir la ejecución rápida y efectiva de estos numerosos subproyectos pequeños. Hay que añadir que, aunque muchos equipos de trabajo están interesados en diseñar nuevos proyectos en los que la comunidad actúe como contratante, muy pocas de las lecciones y experiencias obtenidas en esta materia han sido analizadas o difundidas por el Banco. De hecho, muchos se sorprenden cuando se dan cuenta de que los procedimientos de contratación existentes permiten una flexibilidad mucho mayor de la esperada.

Este análisis es el resultado del esfuerzo conjunto de los miembros de los grupos de expertos en fondos sociales, saneamiento y suministro de agua en zonas rurales, desarrollo rural basado en la comunidad y el Sector de Adquisiciones. Con el objeto de recoger y sintetizar las experiencias en contratación por la comunidad, el equipo de estudio llevó a cabo entrevistas con los miembros y personal en el terreno de los equipos de trabajo con experiencia directa en financiación directa a las comunidades. Ellos organizaron una clínica sobre contratación por la comunidad durante la semana de Desarrollo humano que reunió a mucho personal de la sede central y sobre el terreno, así como personal de fondos sociales y proyectos. También se sostuvieron clínicas con el personal de suministro de agua en zonas rurales. Además, se llevaron a cabo dos estudios de campo para recoger las perspectivas de los implicados locales en la contratación por la comunidad en Brasil (Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Nordeste de Brasil) y Malawi (Fondo de Acción Social). Ver recuadros 1 y 2.

Los equipos que condujeron los estudios sobre el terreno visitaron varios subproyectos que habían aplicado contratación por la comunidad. Estos subproyectos incluían dos proyectos de saneamiento y suministro de agua, una escuela y un centro de salud en Malawi; y un proyecto de electrificación rural, un sistema de suministro de agua, una planta de procesamiento de mandioca, un sistema de riego comunal y un molino de maíz en Brasil. Los involucrados locales fueron identificados como miembros de la comunidad, miembros electos del comité de gestión del proyecto de la comunidad, proveedores, contratistas, proveedores de servicios, gobierno local, así como personal del proyecto y del Banco. Los talleres reunieron a contratistas, proveedores de servicios y representantes de las comunidades e identificaron una serie de problemas de los interesados. Los resultados de los talleres fueron verificados en sobre el terreno a las comunidades.

El anexo 1 muestra una lista de actividades llevadas a cabo por los distintos interesados a través del ciclo de proyecto. El anexo 2 proporciona una lista de las directrices usadas en los estudios sobre el terreno. El anexo 3 proporciona una lista de todos los gestores y personal de campo que fueron entrevistados para este estudio.

II. Visión general de la contratación por la comunidad

A. ¿Qué es la contratación por la comunidad?

La contratación por la comunidad ha sido definida como adquisiciones hechas por o en nombre de la comunidad.¹ Una comunidad incluye a grupos de individuos que viven cerca unos de otros y/o otros grupos sociales, empresarios locales o asociaciones de base capaces de identificar una necesidad y trabajar juntos para lograr la financiación de un proyecto². El tamaño de la comunidad varía dependiendo del tipo de subproyecto e incluye la gente de toda la zona que hace uso directo del subproyecto.

En las discusiones con los líderes y miembros de los equipos de trabajo, fue obvio que dentro del Banco existía una serie de modelos de contratación por las comunidades.

- ?? Fondos que son canalizados y gestionados enteramente por las comunidades (Fondo de Acción Social de Malawui, Proyecto de Reactivación Social de Zambia, FONCODES de Perú, Fondo Social y Proyecto RWS de Bolivia, PROSABAR).
- ?? Comunidad que participa en todas las fases de identificación y selección del contratista pero los fondos se canalizan desde la cuenta del proyecto al contratista (Fondo Social para el Desarrollo de Yemen, Proyecto UP RWS de India).
- ?? Un caso de agencia intermediaria, una organización voluntaria, que trabaja con una comunidad de base y somete una propuesta en nombre de la comunidad, y el fondo social participa en el acuerdo de financiación con la intermediaria, así como con el comité gestor del proyecto elegido por la comunidad (Fondo Social de Rehabilitación y Desarrollo de Etiopía).
- ?? Una combinación de métodos aplicada dependiendo de la capacidad institucional de la comunidad (Fondo de Desarrollo de la Comunidad de Eritrea).

Es importante señalar que este trabajo trata tanto con proyectos sectoriales financiados por el Banco como con fondos sociales. De este modo, cuando nos referimos a “unidad de administración de proyectos”, nos referimos a ambas unidades, de administración de proyectos sectoriales y de administración de proyectos de fondos sociales.

B. ¿Cuáles son sus principales características?

Aunque hay muchos modelos de contratación por la comunidad, todos comparten ciertas características y objetivos esenciales.

- ?? Los miembros de la comunidad están involucrados en la identificación de necesidades y selección de un subproyecto.

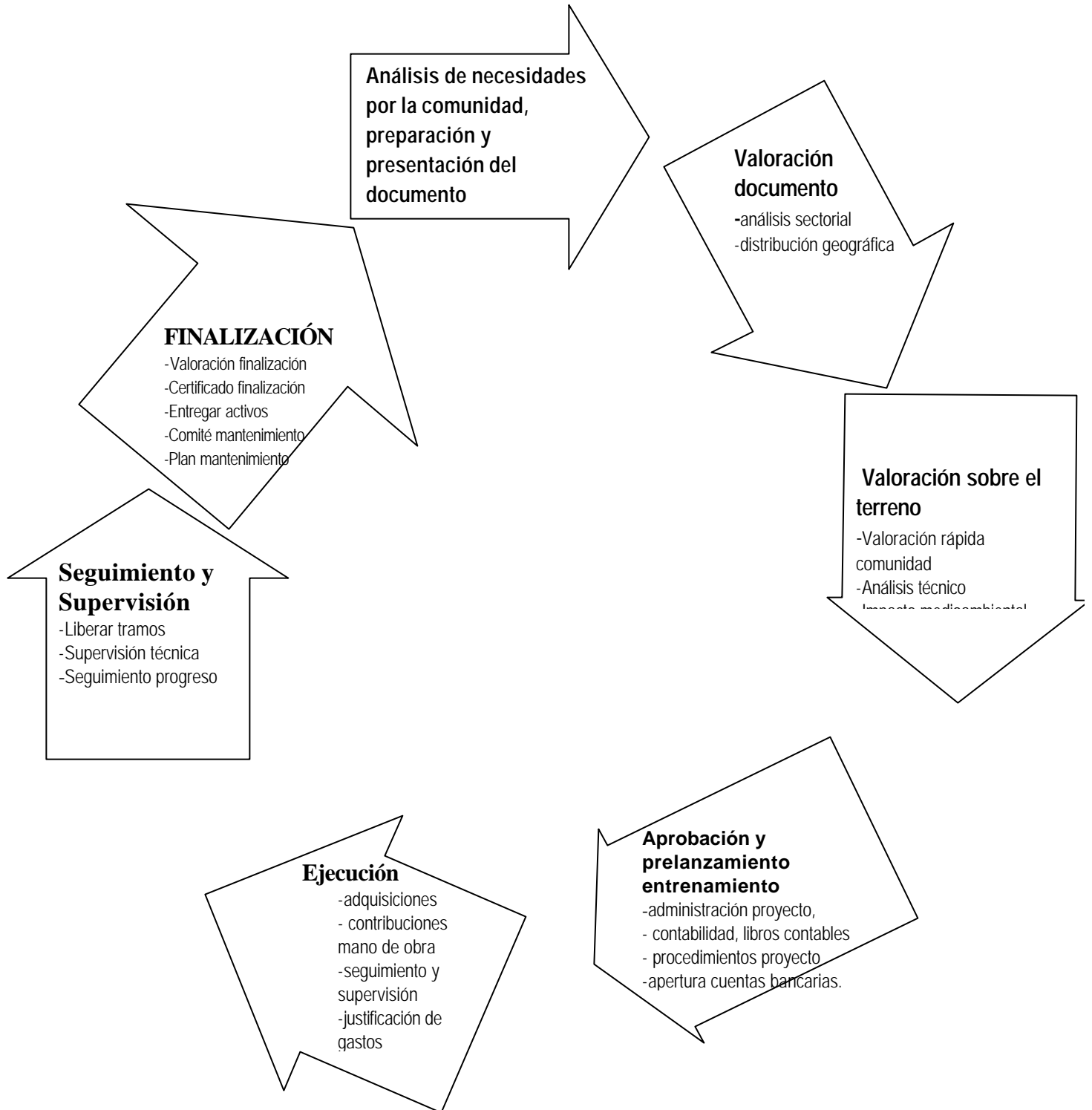
¹ Steen Jorgensen, “Community Contracting in Demand Driven Projects”, presentación hecha en la clínica sobre Contratación por la comunidad el 24 de febrero de 1999.

² Jean-Jacque Raoul, “Bank Rules on Community Contracting” presentación hecha en la clínica sobre Saneamiento y suministro de agua el 16 de noviembre de 1998.

- ?? La participación de la comunidad es estimulada durante todo el proceso de identificación, preparación, ejecución, operación y mantenimiento del subproyecto, y se hace, generalmente, a través de un comité de administración elegido por la comunidad.
- ?? Las comunidades contribuyen con trabajo, dinero y/o materiales. Estas aportaciones contribuyen a la identificación de la comunidad con el subproyecto y esperamos que, a la larga, a su sostenibilidad.

La figura 1 muestra el ciclo del subproyecto para la contratación por la comunidad.

Figura 1
Ciclo del subproyecto en la contratación por la comunidad



C. ¿Cómo puede contribuir a la descentralización?

La confluencia de los proyectos inducidos por la demanda³ con las instituciones de gobierno locales ha sido un proceso apoyado y reforzado por el proceso de descentralización. Por ejemplo, el Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Nordeste de Brasil tiene tres mecanismos de prestación diferentes que dependen de cómo se financien y aprueben los subproyectos. Cada subcomponente representa un grado mayor de descentralización tanto del proceso de toma de decisiones, como de las responsabilidades en la asignación de recursos.

?? *Mecanismo Estado Comunidad [State Community Schemes (PAC)]*. En PAC, las comunidades rurales someten sus propuestas de inversión en subproyectos a la unidad estatal de coordinación del proyecto. La unidad analiza, aprueba y libera fondos para los subproyectos, y se relaciona directamente con los beneficiarios de las comunidades.

?? *Mecanismo Municipio Comunidad [Municipal Community Schemes (FUMAC)]*. En FUMAC el estado delega la aprobación del subproyecto en el consejo municipal, compuesto por miembros de la comunidad, representantes de la sociedad civil y la autoridad municipal. El consejo municipal ordena por prioridades las demandas presentadas por las comunidades rurales a través de un proceso local de adopción de acuerdos y aprueba los subproyectos dentro de un presupuesto anual de financiación bajo la autoridad de la unidad de coordinación del proyecto.

?? *Fondos Piloto Municipio Comunidad [Pilot Municipal Community Funds (FUMAC-P)]*. En este nuevo subcomponente, consejos municipales seleccionados dan prioridades y aprueban los subproyectos sometidos por las comunidades rurales y después los financian dentro del contexto de un presupuesto anual. La unidad de coordinación del proyecto delega el presupuesto en los consejos municipales para que lo manejen ellos mismos.

El control sobre la planificación de las inversiones del proyecto se descentraliza cada vez más y las comunidades rurales ganan voz a través de la representación en el consejo municipal y la participación en las decisiones del consejo. Esta institucionalización del proceso participativo lo protege de influencias políticas no deseables. Es de esperar que todo ello conducirá a una fuerte colaboración entre las comunidades y los consejos municipales con sus respectivos gobiernos municipales a la hora de decidir sobre el uso de los recursos públicos.

El Proyecto de Acción Comunitaria [*Community Action Project (CAP)*] en Zimbabwe trata de fortalecer el proceso de descentralización del gobierno trabajando al lado de los Consejos Rurales de Distrito [*Rural District Councils (RDC)*]. El proyecto ha establecido una relación cercana con el Programa de Creación de Capacidades [*Capacity Building Program*] del RDC y refuerza los Consejos Rurales de Distrito y los servicios técnicos del distrito mediante la capacitación y la

³ Un proyecto impulsado por la demanda es aquel que responde a la demanda económica de la comunidad y en el que, por consiguiente, se espera que la comunidad quiera y pueda hacer frente al menos a una parte del costo del subproyecto.

participación en las actividades del CAP. Además, las estructuras de desarrollo del gobierno local y los funcionarios del gobierno a nivel de distrito juegan un papel importante en la ejecución de las actividades del CAP. Por ejemplo, los trabajadores comunitarios de las aldeas bajo el Ministerio de Asuntos Nacionales [*Ministry of National Affairs*], las Cooperativas de Creación de Empleo [*Employment Creation Co-operatives*], los Comités de Desarrollo de Aldea y Distrito [*Village and Ward Development Committees*] y estructural tradicionales juegan un papel activo en la movilización de las comunidades. El CAP financia los gastos relacionados con el programa de estos socios, así como los programas especiales de entrenamiento.

RECUADRO 1. FONDO DE ACCIÓN SOCIAL DE MALAWI [*Malawi Social Action Fund*]

La evaluación de la contratación por la comunidad desde la perspectiva de los interesados locales en el Fondo de Acción Social de Malawi (MASAF) fue practicada en mayo de 1999.

Antecedentes: El Componente Subproyectos Comunitarios [*Community Subprojects Component (CSP)*] es el componente mayor del MASAF. Su diseño está basado en gran parte en la información reunida durante la Consulta Sistemática de Clientes realizada durante la preparación del proyecto. La consulta fue hecha principalmente para evaluar el potencial al nivel de comunidad para ejecutar subproyectos bajo un acuerdo de financiación directa de la comunidad. Como tal, el componente CSP es un programa impulsado por la comunidad que financia proyectos iniciados por la comunidad. Las comunidades son responsables de la ejecución de los subproyectos así como de operar y mantener los activos/producción del proyecto.

La financiación de los subproyectos se hace canalizando los fondos directamente a la cuenta bancaria del comité del proyecto. El desembolso de fondos se hace en tramos del 30, 40, 30 y 20 por ciento. Un comité elegido de administración del proyecto gestiona la ejecución del proyecto, Las comunidades realizan su contraparte en forma de mano de obra, dinero o materiales. Mientras el MASAF provee de fondos a los subproyectos, otros actores como el gobierno local, las ONG y las organizaciones del sector privado juegan otros papeles en el ciclo del suproyecto: facilitadores, evaluadores, supervisores, contratistas y socios en los acuerdos de cofinanciación.

Metodología: La evaluación de las perspectivas de los involucrados fue conducida como un seguimiento de trabajos que ya habían sido acometidos, recogiendo y sintetizando experiencias de equipos de trabajo del Banco. La información fue colectada de comunidades que habían ejecutado proyectos mediante contratación por la comunidad y se centró en tres tipos de microproyectos: suministro de agua y saneamiento, escuela y centro de salud.

Los talleres se llevaron a cabo con varios proveedores de servicios (v.g., propietarios de ferreterías) y contratistas que habían trabajado en proyectos MASAF en el distrito Lilongwe. Las discusiones en los grupos de interesados tenían como fin identificar problemas desde la perspectiva de los distintos interesados. Estas fueron seguidas por más visitas en profundidad a las comunidades. También se organizaron reuniones con una serie de funcionarios gubernamentales.

Lugares de los proyectos: el equipo también visitó los lugares de tres proyectos: el Proyecto Escuela (en Mchesi, distrito Lilongwe), un proyecto de perforación (pueblo Magombo, Lilongwe), una clínica de salud (en Mayani, distrito Dedza), un proyecto escuela/perforación (en Ching'ombe, distrito Kasungu). La entrevistas tuvieron lugar con los miembros del comité de administración del proyecto, los líderes locales, los contratistas/proveedores que habían prestado servicios a la comunidad, y miembros de la comunidad.

El estudio sobre el terreno fue realizado por Christine Kamwendo, Gerente de Zona del MASAF, George T. Sikazwe (AFMMW) y Samantha de Silva (HDNSP). Christine Kamwendo elaboró un informe detallado sobre el estudio que está a disposición de aquel que lo solicite.

RECUADRO 2. PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL NORDESTE DE BRASIL [*Northeast Brazil Poverty Alleviation Project*]

La evaluación de la contratación por la comunidad desde la perspectiva de los interesados locales en el Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural [*Rural Poverty Alleviation Project (RPAP)*] en Paraíba, Nordeste de Brasil, fue practicada en junio de 1999.

Antecedentes: el proyecto proporciona subvenciones de contrapartida a asociaciones de comunidades rurales para financiar subproyectos a pequeña escala identificados como inversiones prioritarias que mejoran el bienestar de la comunidad y generan oportunidades de empleo. Los beneficiarios aportan un mínimo del 10 por ciento del costo total de los subproyectos gestionados por la comunidad en forma de horas de trabajo, dinero o especies.

La identificación, preparación, contratación, ejecución y mantenimiento de todas las inversiones de los subproyectos son responsabilidad de los beneficiarios de las comunidades rurales. Para recibir financiación, estas comunidades deben organizarse legalmente en asociaciones civiles. La selección de subproyectos está determinada por la demanda y se basa en las preferencias de la comunidad decididas en asamblea comunitaria.

Metodología: se entrevistaron a los miembros de siete comunidades beneficiadas por el proyecto. Estas comunidades tienen una media de 80 familias que comprenden entre 200 y 800 personas (el 30 por ciento de las cuales son niños en la escuela primaria). Ellas son representativas de las comunidades pobres objeto de este proyecto.

Ciclo del subproyecto: las asociaciones convocan reuniones de la comunidad para discutir y seleccionar sus prioridades. Una vez seleccionada una prioridad, elaboran una propuesta de subproyecto que es enviada a la unidad coordinadora del proyecto o al consejo municipal respectivo. Después del análisis y aprobación del subproyecto por la unidad coordinadora del proyecto o el consejo, la asociación suscribe un acuerdo con la unidad coordinadora o el consejo municipal y, entonces, se depositan los fondos en las cuentas bancarias respectivas. Por cada subproyecto aprobado, la asociación tiene que nombrar un comité local supervisor – compuesto de tres o cuatro miembros de la comunidad no pertenecientes al Directorio de la Asociación- cuya función es supervisar la ejecución de todo el proyecto, incluso los procedimientos de contratación.

Conclusiones: el estudio puso de manifiesto que: i) todos los interesados estuvieron de acuerdo en que la contratación hecha por la asociación es más eficiente y consigue mejores precios que la licitación centralizada; ii) la contratación por la comunidad activa en los beneficiarios la identificación con el proyecto y, en consecuencia, asegura un mejor manejo y mantenimiento del mismo; iii) la información, con la simplificación de los procedimientos, facilita el proceso e incrementa el control social; iv) el uso discrecional por la comunidad de los ahorros obtenidos en las compras a precios inferiores a los estimados en la evaluación del subproyecto, proporciona un incentivo a las asociaciones para buscar mejores precios y mejorar los procedimientos de contratación.

A pesar de lo señalado, se verificó que la contratación por la comunidad tiene sus límites. Las comunidades son más eficientes cuanto más simples son los subproyectos. Cuando el proyecto es más complejo, como una represa o un sistema de irrigación, la comunidad necesita apoyo, sobre todo con las especificaciones técnicas, el diseño y la estimación de costos, y la protección ambiental.

El estudio sobre el terreno de Brasil fue dirigido por Raimundo Caminha (Gerente del estudio) y llevado a cabo por Ana Maria Goncalves (consultora). Ana Maria Goncalves elaboró un informe detallado sobre el estudio que está a disposición de aquel que lo solicite.

III. Lecciones aprendidas y modelos

Durante las consultas y entrevistas sobre el terreno con los interesados emergieron las siguientes lecciones y procedimientos modelo. Aunque las conclusiones son sólo preliminares, reflejan qué conocemos a partir de la experiencia del Banco con la contratación por la comunidad hasta el día de hoy.

A. Planificación y preparación del proyecto

Como parte de la preparación del proyecto debería analizarse la comunidad con el objeto de valorar la capacidad local de contratación. El análisis debería ser la clave para desarrollar mecanismos de apoyo y creación de capacidades que permitan la contratación eficiente por parte de la comunidad. Según señala Pita Gopal en el Documento de Discusión del Banco Mundial 312, la capacidad institucional de las comunidades puede ser analizada examinando lo siguiente:

- ?? *La capacidad organizativa de la comunidad.* ¿Hay organizaciones comunitarias formales o informales? ¿Hay homogeneidad con el grupo beneficiario? ¿Es posible la relación y acción conjunta con el grupo beneficiario? ¿Son los grupos existentes representativos de los intereses de la comunidad?
- ?? *Los conocimientos técnicos.* ¿Qué producen? ¿Cómo acceden a los bienes o trabajos? ¿Hay excedente de mano de obra?
- ?? *La experiencia financiera y contable.* ¿Hay mecanismos que aseguren la rendición de cuentas dentro de la comunidad? Si no fuera así, ¿pueden crearse? ¿Quién controlará el uso adecuado de los fondos?
- ?? *El papel de los intermediarios.* ¿Hay intermediarios operando en la comunidad? ¿Tienen esos intermediarios una relación cercana con la comunidad?
- ?? *El análisis costo-beneficio.* ¿Cuánto cuesta involucrar a la comunidad? ¿Cuánto cuesta el entrenamiento? ¿Cuáles son los riesgos adicionales? ¿Cuáles son los beneficios de implicar a la comunidad? ¿Incrementa la sostenibilidad? ¿Se traducirá la participación de la comunidad en un uso, operación y mantenimiento más eficaz de las instalaciones? ¿Es posible compartir los costos?
- ?? *La contribución de los beneficiarios.* ¿Pueden contribuir las comunidades? Si es así, ¿cómo?

El Proyecto de Desarrollo Local y Reconstrucción de Guatemala [*Guatemala Reconstruction and Local Development Project*] usó un Préstamo para el Desarrollo de Recursos Humanos y Políticas [*Policy and Human Resources Development Grant (PHRD)*] para financiar un análisis participativo en profundidad de los beneficiarios durante la preparación del proyecto. Personal del proyecto condujo entrevistas y consultas extensas con cerca del 60 por ciento de los beneficiarios y sus gobiernos locales que incluyeron diagnósticos de problemas y análisis de necesidades. Esto proporcionó información abundante sobre redes sociales y valores comunitarios; dinámicas organizativas y de adopción de decisiones dentro de las comunidades; organizaciones comunitarias existentes y su capacidad para administrar/manejar fondos; grado de participación e identificación con los proyectos manejados por la comunidad; así como las actitudes frente a actores externos como

ONG, unidades del gobierno local y del papel que ellos juegan dentro de la comunidad. El resultado de este análisis no sólo determinó los arreglos institucionales del proyecto y los tipos de proyecto que se financiaron, sino que definió la naturaleza de las actividades de fortalecimiento institucional y de creación de capacidades que se llevaron a cabo.

Durante la preparación del proyecto, la campaña de Información, Educación y Comunicación [Information, Education and Communication (IEC)] debería llevar a cabo una investigación que identificara el medio que mejor llega al grupo beneficiario. Es importante examinar y valorar varios tipos diferentes de medios de comunicación (radio, televisión, prensa, teatro comunitario etc.) durante este proceso.

Los mensajes de IEC deberían instruir a las comunidades desde el principio al final del ciclo del proyecto. Muchos proyectos, especialmente los fondos sociales, invierten en una campaña IEC para promover eficientemente temas como los objetivos del proyecto, procedimientos de financiación y criterios de selección. Aunque las campañas IEC se dirigen sobre todo a las nuevas comunidades interesadas en el acceso a recursos del fondo social, es crucial que también den información a las comunidades a través de todo el ciclo del proyecto. En Malawi, por ejemplo, el estudio puso al descubierto que las comunidades querían más asistencia técnica en asuntos como reclutamiento y administración de contratistas, y adquisiciones de bienes desde el principio al final del proyecto.

Los mensajes IEC deberían dirigirse a los interesados que afectarían directamente a la ejecución del proyecto. Los objetivos de la campaña deben incluir grupos como los proveedores, los contratistas, etc. Los mensajes deberían proporcionarles información útil en materia de procedimientos del proyecto y modelos de actuación conjunta con las comunidades.

La campaña de IEC debería hacer hincapié en la naturaleza no política del proyecto. Si el proyecto es presentado a la comunidad por un político, el proyecto se verá asociado con un partido político determinado, lo cual, con frecuencia, dificulta la total participación de la comunidad. La campaña de IEC puede usarse como un eficaz instrumento a través del cual informar a las comunidades y al público en general del carácter apolítico del proyecto.

B. Ejecución del subproyecto

1. Participación y rendición de cuentas

El proyecto debería asegurar la participación de la comunidad, en el sentido más amplio, por medio del ciclo del proyecto. A no ser que se determine lo contrario, la participación de la comunidad amplia es mucho mayor durante las fases de identificación y planificación que durante la ejecución. Ante todo es el comité de administración del proyecto y no la comunidad amplia el que está a cargo de las contrataciones y adquisiciones, así como de la supervisión durante la ejecución del proyecto. Hay que asegurarse de que existan mecanismos, tales como reuniones regulares con los líderes de la comunidad, para informar y compartir información con sus comunidades.

El proyecto debería asegurar la participación de las mujeres y grupos socialmente marginados. Esto es especialmente importante en los casos donde el liderazgo local no es representativo o sensible con los muy pobres. El proyecto necesita acoger a estos grupos para que sus voces sean escuchadas por los líderes de la comunidad.

El comité de administración del proyecto debería rendir cuentas ante la comunidad. El comité de gestión del proyecto debe contemplar la rendición de cuentas como una parte integral de su obligación de informar a la comunidad/líderes sobre la marcha del proyecto. La comunidad y sus líderes deben verse a ellos mismos como supervisores del comité de administración del proyecto. En Malawi, por ejemplo, mientras los comités de administración del proyecto estaban enterados de todos los costes del subproyecto, de los planes de adquisiciones, etc., la comunidad amplia con sus líderes incluidos desconocía hasta el importe total de la subvención otorgada a la comunidad. En casos como este, el comité de administración del proyecto podría ser visto como un grupo de elite que ostenta el monopolio del subproyecto y de los fondos que lo acompañan. La capacitación del comité de administración del proyecto, así como de la comunidad, podría incluir un componente sobre información y atención a la comunidad amplia.

El proyecto debería elegir un comité supervisor. Además de la asociación comunitaria responsable de la ejecución del proyecto, las comunidades en Brasil también eligen un comité supervisor local que vigila la ejecución así como las contrataciones y adquisiciones. Este comité elegido adicional proporciona una supervisión añadida al proyecto. En general, un comité de supervisión debe de constituirse con individuos con la capacidad y adiestramiento adecuado. También deben sentir como suya la responsabilidad de asegurar la participación de la comunidad desde el principio al final de la ejecución. Dado que se trata de individuos que poseen especialidades técnicas particulares y que asumen responsabilidades importantes en nombre del proyecto, podría ser necesario compensarles por el trabajo y tiempo que habrán de emplear.

Las contribuciones de la comunidad, en efectivo o en materiales (ladrillos, arena, etc), deberían ser colectados por adelantado. Esto es importante porque una vez el proyecto ha sido dotado de fondos, se hace muy difícil mantener un nivel alto de contribuciones comunitarias durante todo el ciclo del proyecto. Sin embargo, con el objeto de recoger las contribuciones por adelantado, las comunidades tienen que hacer arreglos para almacenar y asegurar los materiales contra el robo o la pérdida. La aldea Ching'ombe en Malawi, por ejemplo, contrató un empleado de almacén y un guarda de seguridad y alquiló un cobertizo usado de tabaco que podía cerrarse con un candado y garantizar la seguridad de los bienes.

2. Asuntos relacionados con los desembolsos

El desembolso de fondos en las cuentas de la comunidad por tramos basados en trabajos acabados permite un mayor control y supervisión. En Malawi y Brasil, por ejemplo, las transferencias a las cuentas de la comunidad se hacen por tramos ligados a la finalización de trabajos. En Malawi el proyecto hace los desembolsos en cuatro tramos (30, 40, 20 y 10 por ciento) mientras que en Brasil los hace en dos tramos iguales.

Los desembolsos en tramos son considerados por las comunidades tanto un aspecto positivo como negativo del proyecto. Mientras algunas comunidades señalaron que les permitieron adquirir gradualmente la experiencia necesaria para manejar grandes sumas de dinero, otras los consideraron una carga y subrayaron que los retrasos en la ejecución de los proyectos estuvieron, la mayoría de las veces, ligados a retrasos en los desembolsos. Aunque la reducción en el número de tramos minimiza las cargas administrativas, también limita la supervisión y control que los tramos proporcionan. Puede merecer la pena estudiar el ofrecer a las comunidades diferentes paquetes de financiación basados en sus capacidades para ejecutar subproyectos.

Los desembolsos de fondos de subproyectos a favor de las comunidades deberían ser hechos oportunamente. Los retrasos en el desembolso de los tramos significan con frecuencia la suspensión de la ejecución de los subproyectos por largos períodos de tiempo. A consecuencia de ello, los contratistas y los trabajadores asalariados pierden interés y dinero. Es muy probable que la inflación también afecte a los subproyectos que experimentan largas suspensiones en la ejecución. Por ejemplo, en la aldea Ching'ombe en Malawi el trabajo en el subproyecto se paralizó por completo durante casi tres meses hasta que se compusieron los documentos justificativos. (Los informes justificativos son comprobantes de cada tramo de fondos que ha sido dado a la comunidad. La comunidad proporciona informes justificativos regulares a lo largo de los ciclos del proyecto.)

Generalmente, los retrasos en los desembolsos tienen su origen en la pobre capacidad de generar información financiera de la comunidad, o en los retrasos en el procesamiento de los informes financieros en el nivel de administración del proyecto. Por ello, las comunidades deben recibir un entrenamiento intensivo en cómo completar y comprobar gastos en los informes justificativos. Desarrollar un manual simple y de uso fácil sobre adquisiciones y desembolsos, tal como el Manual de Ejecución de Proyectos de Zambia [*Zambia Project Implementation Handbook*], así como dar entrenamiento regular a las comunidades ayudará a asegurar una disminución de las complicaciones relacionadas con los desembolsos. Deberían de modificarse las sesiones de los programas de capacitación general de forma que trataran asuntos específicos relacionados con los proyectos.

Los contratos deberían permitir a las comunidades pagar a los contratistas en tramos conforme finalizaran los trabajos. Muchas comunidades prefieren pagar a los contratistas en tramos porque así manejan cantidades inferiores de dinero. Los tramos también facilitan una vía para revisar el trabajo finalizado antes de pagar al contratista. En Malawi, por ejemplo, un supervisor técnico certifica cada tramo de trabajo antes de pagar al contratista.

Los subproyectos deberían ser dotados de fondos por tramos en paquetes que incluyeran todos los contratos de bienes y servicios. Los contratos de bienes, obras y servicios de consultorías pueden ser

incluidos dentro de un paquete. Las transferencias a las cuentas de la comunidad deberían ser hechas en tramos conforme finalizaran los trabajos.

Los proyectos deberían considerar los cupones cuando los sistemas bancarios estuvieran poco desarrollados. Los cupones (v.g., promesa de pago) emitidos por la unidad de administración del proyecto o el fondo social o las cuentas transitorias de nivel central pueden ser emitidos cuando las sucursales locales de la red bancaria estén poco desarrolladas, o cuando las comunidades no confíen en el sistema bancario. Los sistemas de cupones han sido usados con éxito por las ONG. Por ejemplo, en áreas remotas de Nepal⁴, los cupones eran emitidos por las ONG, con el sello oficial de la ONG y la firma del administrador, y prometían pagar a los proveedores a cambio del cupón. Había cupones de 100, 1.000 y 10.000 rupias. Las comunidades recibían los cupones de las ONG cuando sus propuestas eran aprobadas y equivalían al valor de la propuesta de proyecto.

Las comunidades pueden necesitar ayuda para acceder a los bancos y trabajar con los procedimientos formales bancarios. Por ejemplo, una carta firmada por el director ejecutivo del fondo social o proyecto que presente al proyecto y al comité de administración del proyecto a los miembros del banco puede ayudar a facilitar la relación entre el banco y los miembros de la comunidad, quienes pueden carecer de experiencia con los trámites formales bancarios.

Las comunidades deben trabajar en conexión con el gobierno local o el personal del proyecto y tener la autoridad para la firma de reconocimiento de todas las reclamaciones de pago y participar en todas las decisiones sobre adquisiciones. Este debería ser el caso incluso cuando las comunidades no manejaran directamente los fondos del proyecto.

3. Adquisiciones de bienes y servicios

Del proceso de planificación debería resultar un proyecto cuyo diseño reflejara los conocimientos y necesidades de la comunidad así como un plan de adquisiciones económico y eficiente. La planificación de adquisiciones debe tener en cuenta: qué se adquirirá; quién lo adquirirá; cuándo se adquirirá; y cómo se adquirirá. Lo que se adquirirá puede dividirse en bienes, trabajos y servicios.

Incorporar incentivos a la eficiencia en las adquisiciones. Es útil entregar a las comunidades un presupuesto dentro del cual debe ser llevado a cabo el subproyecto. Por ejemplo, aunque el manual operativo establece procedimientos y reglas detalladas para las adquisiciones, el proyecto de Brasil autoriza a las comunidades a quedarse con el dinero que ahorren en la ejecución del subproyecto y a emplearlo como consideren oportuno. Ello funciona como un incentivo para reducir los costes lo más posible. Para asegurar que las comunidades no inflan los precios en la propuesta de subproyecto, los costos son comprobados, comparándolos con diseños técnicos estándar y datos sobre precio unitario, en el nivel de administración del proyecto.

⁴ Los ONG CECI, SAPPROS y CSD (una ONG canadiense y dos nepalís) usaron este sistema con éxito en 1990-1993 en distritos remotos de Nepal.

Comprar localmente permite mayores ahorros al nivel de comunidad. En Malawi y Brasil, las compras se hacen en base al presupuesto de, al menos, tres proveedores y se siguen estrictos criterios de elegibilidad. Las comunidades piden tres cotizaciones y justifican su compra en base a la calidad, disponibilidad y precio de los bienes. Las comunidades señalan que prefieren comprar en la localidad porque pueden regatear y conseguir mejores precios de los proveedores. Algunas veces también pueden negociar con los proveedores la entrega a domicilio gratuita de los bienes, con el consiguiente ahorro en gastos de transporte.

La oferta local también es útil para contratar personal cualificado como capataces, carpinteros, albañiles, pintores, electricistas y fontaneros. En Malawi, las comunidades cuelgan anuncios en los árboles y edificios cercanos para atraer ofertas de contratistas especializados. Buscan tres ofertas y contratan a un contratista sólo después de entrevistar a todos los candidatos potenciales. Las entrevistas son practicadas por el comité del proyecto junto con los líderes de la aldea y el supervisor técnico empleado por el fondo social. De nuevo, las comunidades prefieren aprovechar la oferta local porque les da más opciones y capacidad de regateo para conseguir lo mejor.

Los contratistas locales deberían participar siempre que fuera posible. La experiencia muestra que las comunidades tienen mucho mejores relaciones de trabajo con los contratistas contratados en la localidad. Estos contratistas son más baratos, más flexibles y mucho mejores conocedores de los problemas de la comunidad. No obstante, los contratistas locales pueden carecer de los medios o de los conocimientos necesarios para ofertar sus servicios a otras comunidades. Podría ser útil crear una base de datos al nivel de distrito de contratistas locales recomendados por las comunidades a la que pudieran acceder otras comunidades en búsqueda de contratistas.

Los proveedores locales, por cuestiones de tamaño, pueden ser incapaces de competir con proveedores más grandes quienes pueden ofrecer mejores tratos a las comunidades. En Malawi, los grandes proveedores no sólo ofrecen el suministro a domicilio gratis de los bienes, sino que también proporcionan casa y comida a los miembros de la comunidad que viajan largas distancias para hacer las compras. Estos costos adicionales no repercuten en el cliente porque se usa una base de datos de precio unitario para asegurar que los precios se mantienen competitivos. Los miembros de la comunidad también prefieren a los grandes proveedores porque ofrecen una selección mayor de bienes y un servicio más rápido.

Las comunidades deberían exigir referencias a los contratistas. Ello ayuda a asegurar la calidad del trabajo. En la comunidad Riacho Fundo de Brasil, por ejemplo, las comunidades piden referencias de trabajos previos antes de tomar la decisión de contratar al contratista.

Los calendarios rotativos de adquisiciones hacen posible una mayor supervisión. Los comités de administración del proyecto están a cargo de las adquisiciones de todos los bienes necesarios para la ejecución del proyecto. Algunas comunidades han establecido calendarios rotativos de adquisiciones dentro del comité para asegurar que no se crean camarillas y que el comité respeta los procedimientos de adquisiciones.

Los materiales de construcción se compran por etapas. Se hace así por varias razones: i) para controlar la adquisición de bienes así como el uso de los fondos; ii) para simplificar los informes que la comunidad ha de presentar ante el proyecto o el fondo social; y iii) para asegurar que han sido tomadas las medidas necesarias para almacenar en condiciones de seguridad los materiales adquiridos.

Los proyectos deberían asegurar la transparencia de las adquisiciones. Los pasos hacia este fin incluyen: i) desarrollar un plan sencillo de adquisiciones para *todo* el proyecto aprobado por los líderes de la comunidad y/o el jefe del pueblo; ii) informar a los líderes de la comunidad cuando se compran y se suministran bienes; y iii) informar de los problemas no sólo al comité de administración del proyecto sino también a los líderes de la comunidad. En Malawi el presidente del comité de administración del proyecto no tiene firma en la cuenta bancaria del subproyecto pero tiene la responsabilidad de confirmar las adquisiciones y asegurar que las adquisiciones se hacen de acuerdo a lo previsto.

El problema del transporte debería tratarse y el coste incluirse en la propuesta de subproyecto. El transporte suele ser una parte importante y costosa del presupuesto del subproyecto, especialmente en las comunidades rurales. Sin embargo, la mayoría de los presupuestos sólo cubren los costos asociados con el transporte de materiales desde el lugar de venta hasta el del proyecto, y no tienen en cuenta los viajes de ida y vuelta para ver a los proveedores antes de la compra. Es más, las comunidades pueden no estar familiarizadas con el transporte de grandes cantidades de bienes y pueden necesitar capacitación en cómo seleccionar un método adecuado de transporte, negociar un acuerdo a plazos y cómo sacar partido al transporte local. Deberían discutirse otras opciones de transporte. Por ejemplo, contratar tractores y remolques, carretas de bueyes o camionetas dependiendo de los bienes que se transporten puede ser mucho más barato que contratar camiones, sobre todo en áreas rurales.

Es necesario dar apoyo en materia de precios y calidad a las comunidades para ayudarlas a negociar con los proveedores. Se puede mantener al día una base de datos sobre proveedores, al nivel central o de distrito, que contenga información sobre cumplimiento y precios asequibles. En Malawi, las comunidades usan listas de precios elaboradas por el fondo social cuando adquieren bienes. Además de las listas de precios, las comunidades deben tener un conocimiento a fondo de las etapas de construcción y de los materiales que se necesitan en cada etapa para asegurar que se compran las cantidades adecuadas en el momento oportuno, sin rebasar los límites establecidos.

En algunos casos, los proveedores pueden precalificar, reduciendo las opciones de la comunidad a una corta lista de proveedores con los que se hayan negociado precios y calidades estándares para una serie de niveles diferentes de servicio.

Cuando sea posible, deberían utilizarse procedimientos muy simples de contratación tales como solicitar cotizaciones o comparar precios. Generalmente es muy difícil para las comunidades obtener propuestas competitivas usando un proceso formal de licitación pública. Si la política de desembolsos del Banco requiere un sistema de revisión previa (revisión previa de documentos antes de hacer el desembolso), un muestreo del 10% o menos de los subproyectos es generalmente aceptable.

4. Problemas legales

La condición jurídica de las organizaciones comunitarias usuarias se considera esencial; sin embargo, las organizaciones no necesitan necesariamente registrarse formalmente. La mayoría de los administradores de proyecto consideran que es importante que las organizaciones comunitarias usuarias obtengan una condición jurídica. Las reglas y reglamentos para hacerlo, sin embargo, no tienen por qué ser complejas. Por ejemplo, en Etiopía y varios países más, las actas de la reunión en la que se constituye un comité usuario son suficientes para obtener estado legal, abrir cuentas bancarias en nombre del comité y ser elegible para recibir fondos para proyectos comunitarios.

Cuando las comunidades carecen de condición legal puede usarse un modelo de contratación comunitaria conjunta. Los contratos conjuntos generalmente se establecen con ONG, organizaciones del gobierno local e, incluso, con la unidad de administración del proyecto. La cooperación suele incluir cuentas bancarias conjuntas en las que tienen firma ambas, la organización comunitaria y la organización que participa conjuntamente, tal es el caso del Proyecto de Saneamiento de Uttar Pradesh, India [*India Uttar Pradesh Water and Sanitation Project*].

Es necesario investigar sobre los problemas legales relacionados con las obligaciones contractuales. Dado que la contratación por la comunidad es un fenómeno relativamente nuevo, todavía no se ha dado suficiente importancia a los temas legales relacionados con la contratación en los subproyectos. Por ejemplo, un contratista contratado para completar un subproyecto en un plazo determinado puede verse imposibilitado para hacerlo porque la contribución comunitaria en materiales no se hizo en plazo. Ello significa que el contratista ha perdido otros contratos de trabajo potenciales. ¿Puede el contratista demandar a la comunidad, proyecto o fondo social por incumplimiento de contrato o costos de oportunidad? Es necesario desarrollar algunas directrices y un plan de capacitación sobre estos problemas para los involucrados.

El proyecto debería usar contratos sencillos estándar para contratar mano de obra capacitada. Los contratos deben incluir: en qué consiste el trabajo; cuánto se le pagará a la persona por hacerlo; en cuánto tiempo se hará; quién decide si el trabajo es aceptable; cuándo se le pagará al contratado; quién resolverá los conflictos; y detalles sobre anticipos. En Brasil, las comunidades usan un contrato estándar desarrollado por la unidad de administración del proyecto y consideran que minimiza el fraude y asegura que el contrato es procesado de acuerdo con las directrices del proyecto.

Los contratos deberían incluir garantías y cláusulas de penalización. Es importante asegurar que las comunidades entienden plenamente las condiciones establecidas en el acuerdo suscrito entre la comunidad y el contratista/ejecutante. En Malawi, por ejemplo, muchas comunidades no entendían las implicaciones de una garantía y no exigieron la prestación de servicios gratuitos durante el período de garantía. La mayoría de las modificaciones que pudieron hacerse dependieron de la buena voluntad del contratista. Los contratistas entrevistados en la comunidad de Lusa Engenharia, Brasil, estuvieron de acuerdo en que la inclusión de una cláusula de penalización ayudaría a proteger a las comunidades de la falta de destreza en la ejecución de obras.

Los contratos deberían incluir directrices claras y sencillas para el arbitraje de conflictos. El contrato debe tener en cuenta las opiniones de la comunidad a la hora de diseñar un proceso de conciliación amistoso y de fácil acceso, y determinar quién arbitra las disputas –ya sea un líder tradicional, una autoridad del gobierno local o alguna otra personalidad.

5. Costos periódicos y de mantenimiento

Las propuestas de subproyectos deberían contener un plan para cubrir los costos periódicos y de mantenimiento una vez el subproyecto estuviera terminado. Mientras algunas comunidades prefieren hacer una reserva de dinero para hacer frente a los costes periódicos y de mantenimiento durante la preparación del proyecto, otras prefieren elegir un comité que colecte las cuotas y contribuciones de los usuarios a medida que se necesiten. En Brasil, la comunidad Riacho Fundo contrató a una persona encargada de operar y mantener los servicios y colectar las cuotas de los usuarios.

Las comunidades necesitan información y entrenamiento sobre seguimiento y mantenimiento. En particular, necesitan saber adonde acudir para conseguir bienes y servicios después de que termine el proyecto y estar vinculadas a las agencias gubernamentales adecuadas para obtener asistencia técnica. Esto es esencial para los proyectos de suministro de agua donde la asistencia técnica no es fácilmente accesible. Con este objetivo, las comunidades de Malawi participan en un programa de administración comunitaria de proyectos de agua de cuatro días de duración que cubre temas tales como operación y mantenimiento al nivel de pueblo de las instalaciones de agua, saneamiento y educación higiénica, y recaudación de fondos comunitarios.

Los manuales sobre supervisión de edificios y actividades de mantenimiento son útiles para las comunidades. Por ejemplo, el Manual de Ejecución de Proyectos de Zambia [*Zambia Project Implementation Manual*] utiliza dibujos e instrucciones sencillas para proporcionar a las comunidades información sobre cómo gestionar cada etapa de construcción, desde la limpieza del solar hasta la pintura de acabado del edificio. También incluye capítulos sobre rehabilitación, carreteras, pozos y letrinas.

Los comités de mantenimiento deberían ser elegidos durante la planificación del proyecto. Con frecuencia, el comité de administración del proyecto se transforma en el comité de mantenimiento. Sin embargo, si no fuera así, sería importante que la comunidad señalara desde el principio a los individuos que asumirían esa responsabilidad.

Es necesario explorar la posibilidad de pólizas de seguros. Las reparaciones menores pueden sufragarse a través de cuotas y contribuciones comunitarias. Sin embargo, reparar daños importantes de estructura puede resultar demasiado costoso y hacer que se dejen abandonadas y fuera de uso. ¿Pueden asegurarse los bienes de un proyecto contra incendios u otras calamidades inesperadas? De la misma manera que los servicios bancarios se han “acercado” al nivel de la comunidad como consecuencia de la demanda, puede ser interesante explorar vías para proveer servicios de seguros a las comunidades.

C. Creación de capacidades

1. Áreas de creación de capacidades

Es necesario desarrollar las capacidades de todos los involucrados con el objeto de ejecutar con éxito los proyectos en que la comunidad sea contratante. Estas capacidades son las siguientes para cada uno de los interesados.

Comunidades

- ?? Responsabilidad de la comunidad o del liderazgo del puro de usuarios. Puede ser desarrollada durante la formación del comité, implicando a toda la comunidad en el proceso y concienciando sobre el papel y la importancia del comité de usuarios.
- ?? Planificación, contabilidad, administración, supervisión y control.
- ?? Familiaridad con el sector formal (cuentas bancarias, grandes proveedores).
- ?? Habilidades técnicas necesarias para supervisar a los contratistas.
- ?? Conocimientos para usar de forma eficaz y sostenible determinados servicios (v.g., educación higiénica para el suministro, operación y mantenimiento del servicio rural de aguas).

Gobiernos locales

- ?? Revisión, selección y supervisión de subproyectos usando técnicas participativas. Los gobiernos locales deberían ser involucrados en la selección y supervisión de los proyectos para promover la formación mediante la experiencia.

Proveedores intermediarios privados (ONG, pequeños contratistas, empresas)

- ?? Los intermediarios privados juegan con frecuencia un papel crucial en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias. Sin embargo, necesitan también con frecuencia capacitación general en las siguientes áreas: formación del comité de usuarios, capacitación de las organizaciones comunitarias, administración de comunidades, contratación y especialidades técnicas.
- ?? Los pequeños contratistas también pueden necesitar capacitación en especialidades técnicas, así como gestión de pequeños negocios, contabilidad, etc.

Unidad de administración de proyecto/ fondo social

- ?? Valoración, financiación, supervisión de proyectos.
- ?? Organización/mantenimiento de una base de datos central de proveedores.
- ?? Organización/mantenimiento de un listado de costos unitarios estándar para cada región, modelos de contratos, diseños sencillos.
- ?? Proceso de facilitación.
- ?? Concienciación/convencimiento de los beneficios y principios del modelo de contratación comunitaria.

Banco Mundial

- ?? Incrementar los fondos y el tiempo de preparación de los proyectos: es crítico invertir recursos y tiempo por adelantado para analizar adecuadamente las necesidades de la comunidad (contratistas, mano de obra, insumos, etc.) y diseñar medios de creación de capacidades en conformidad.
- ?? Problemas legales: abogados y especialistas en adquisiciones deben participar en las etapas iniciales del diseño del proyecto.
- ?? Transferencia de conocimiento: la Red Jurídica [*Legal Network*] y la Red de Adquisiciones [*Procurement Network*] deben enfatizar la transferencia de conocimiento en y entre las regiones.

2. La gestión de la creación de capacidades en la comunidad

La creación de capacidades debería estar ligada a las prestaciones del proyecto. No debería ser vista como una serie de actividades separadas que hay que completar antes de ejecutar el proyecto. Además, el adiestramiento –como algo opuesto a la creación de capacidades inicial- puede ser contratado directamente por las comunidades como parte del paquete de contratos financiados por la subvención del subproyecto.

Las agencias privadas (ONG, empresas, etc.) deberían ser contratadas por el proyecto para llevar a cabo la creación de capacidades inicial de las organizaciones comunitarias. Esta incluye actividades como las dirigidas a infundir conciencia y a formar el comité. La capacidad de la comunidad es crucial para la contratación comunitaria y, por ello, la creación de capacidad manejarse muy eficazmente.

Compartir los conocimientos adquiridos en la comunidad puede llegar a ser un instrumento muy importante para tener éxito. Por ejemplo, los comités de administración de proyectos comunitarios y los líderes de las comunidades que hayan tenido éxito pueden ayudar a entrenar a nuevos comités. Esta experiencia puede ser un gran instrumento para el aprendizaje en la comunidad y compartir los conocimientos.

En la gestión de agencias privadas pueden introducirse incentivos a la competencia y buen funcionamiento tales como ligar el incremento del uso de la agencia a sus buenos resultados en el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad. Agencias privadas pueden ser ONG o empresas que llevan a cabo actividades de creación de capacidades para el proyecto.

D. Seguimiento y evaluación de subproyectos

Deberían realizarse evaluaciones participativas con frecuencia. Las evaluaciones técnicas, financieras y sociales deberían analizar el funcionamiento de las agencias de creación de capacidades y las organizaciones comunitarias, y ser determinantes de las decisiones subsecuentes sobre financiación. Además, deberían ir seguidas de las oportunas evaluaciones a posteriori para permitir el ajuste del diseño global y de los procedimientos.

Es crítico evaluar el proceso mediante el cual las comunidades identifican, planifican y gestionan los subproyectos. Esto es especialmente importante en los proyectos cuyo objetivo específico es el fortalecimiento de la capacidad comunitaria.

Los procedimientos internos de evaluación, adecuadamente diseñados, pueden suministrar información útil para todos los departamentos relevantes incluyendo administración, finanzas y personal de programas. En Malawi, hoy día, el proceso interno de evaluación no reúne ninguna información substancial. Todos los administradores de zona del MASAF entrevistados sentían que una información substancial, como la que se recoge en este estudio, les ayudaría grandemente a identificar los problemas de la comunidad y afinar mejor a la hora de prestar asistencia.

IV. Riesgos y precondiciones

A. ¿Cuáles son los riesgos asociados con la contratación por la comunidad?

Una ejecución técnica pobre y la manipulación por parte de los contratistas. Esto puede ocurrir cuando los líderes de la comunidad no rinden cuentas ante los usuarios, los líderes comunitarios carecen de experiencia en los negocios tal y como se practican en las zonas urbanas, o las comunidades no tienen acceso a capacitación técnica relevante. La creación de capacidades y el apoyo activo a las comunidades debe compensar estos riesgos.

Ignorar los intereses de los grupos marginales. A veces el liderazgo local es insensible o no representa suficientemente los intereses de los muy pobres, las mujeres y los grupos indígenas. Para ayudar a mitigar este riesgo es importante una preinversión activa y el apoyo a la formación del comité de usuarios dirigido por facilitadores comunitarios.

El sesgo a favor de los proyectos pequeños, al nivel de comunidad. Con frecuencia, las comunidades tienden a seleccionar proyectos sencillos, que encajan en los criterios comunitarios de contratación, con el objeto de retener el control de la gestión y la contratación. Esta tendencia puede reducirse cuando agentes externos, como las ONG de base o las unidades locales de gobierno, demuestran tener un buen historial de gestión de proyectos más grandes y complejos en nombre de la comunidad.

Pérdida de la economía de escala. El contratar a niveles superiores puede proporcionar mayores economías de escala que el contratar a nivel comunitario. Por ejemplo, puede dar lugar a precios más bajos como consecuencia del poder de negociación que genera el adquirir grandes volúmenes, tal es el caso de la importación de perforadoras o bombas de agua manuales. El contratar al nivel comunitario también puede reducir la capacidad de pagar por una supervisión de alta calidad para sistemas técnicos complejos.

Dificultades para movilizar contribuciones comunitarias. Las comunidades urbanas que tienen una gran población migratoria encuentran dificultades para establecer contribuciones comunitarias como mano de obra, efectivo y materiales. Algunas comunidades han superado este problema movilizando donaciones

del sector privado como parte de las contribuciones comunitarias. Por ejemplo, el Proyecto Escuela Mchesi [*Mchesi School Project*] en Malawi recibió fondos de contrapartida del Banco Nacional de Malawi.

B. ¿Bajo qué circunstancias es apropiada la contratación por la comunidad?

La contratación comunitaria es apropiada para proyectos al nivel de comunidad, donde los usuarios son un grupo de hogares claramente identificable en la misma comunidad. Tiene menos mérito para proyectos en ciudades pequeñas o proyectos multicomunitarios, donde la gestión comunitaria sería muy compleja.

La voluntad política de favorecer la gestión comunitaria hace la contratación por la comunidad más relevante. Es importante una voluntad política enérgica para ayudar a las agencias centrales gubernamentales a adoptar el papel de “facilitadores de la administración comunitaria” como opuesto al de “hacer y controlar”.

Las comunidades tienen claras ventajas comparativas para contratar en situaciones donde:

- ?? existen ejemplos previos de proyectos gestionados por la comunidad.
- ?? las comunidades tienen algún grado de cohesión social.
- ?? las organizaciones comunitarias de usuarios tienen condición legal.
- ?? las comunidades son responsables de la operación y mantenimiento del proyecto.
- ?? hay mecanismos disponibles de creación de capacidad comunitaria.

Cuando la capacidad de la comunidad es escasa, puede usarse un modelo de contratación comunitaria conjunto con una ONG, la unidad de administración del proyecto o el fondo social.

V. Próximos pasos

En las conversaciones con las comunidades resultó claro que la selección, planificación y gestión de la ejecución de los subproyectos habían tenido un profundo impacto en la comunidad en su totalidad.⁵ Uno de los resultados más obvios fue que las comunidades estaban impacientes por usar las capacidades que habían desarrollado y llevar a cabo más proyectos gestionados por la comunidad. La contratación basada en la comunidad ha promovido innovaciones en el modo en que las comunidades ejecutan y administran proyectos de desarrollo.

Es importante que mejoremos el método de contratación basado en la comunidad a partir de sus fortalezas a la vez que ejercitamos la cautela a la hora de promocionarlo como una panacea. Dado que el método es relativamente nuevo dentro del Banco, todavía no se ha investigado lo necesario para identificar y examinar sus fortalezas y debilidades, y compararlo con los proyectos administrados centralmente.

Este trabajo es sólo un paso en el proceso de investigación y conocimiento. Los pros y los contra del método todavía no han sido plenamente identificados y evaluados. Particularmente, los problemas legales relacionados con los subproyectos requieren un estudio adicional. Cualquier estudio en profundidad tendría que plantearse los siguientes problemas:

- ?? *La naturaleza de la participación en los proyectos administrados por la comunidad.*
¿Quién participa? ¿Incrementa la participación la identificación con el proyecto?
- ?? *Eficiencia en función de los costos.* ¿Es la ejecución de los proyectos gestionados por la comunidad más barata? ¿Reduce el robo y el despilfarro?
- ?? *Capacitación.* ¿Genera capacidad y diversifica la base de conocimientos de la comunidad o crea una elite?
- ?? *Capital social.* ¿Gestionar un proyecto crea confianza y capital social dentro de la comunidad? ¿Tienen éxito administrando proyectos las comunidades con un capital social alto?
- ?? *Impacto sobre la sostenibilidad.* ¿Hay una mayor identificación con el proyecto si es administrado por la comunidad? ¿Incrementa la sostenibilidad?

El resultado de un estudio de este calibre proporcionaría un marco muy útil para diseñar proyectos que promovieran un desarrollo económico impulsado por la comunidad.

⁵ Por ejemplo, las comunidades entrevistadas en Brasil señalaron que en el futuro no darían su conformidad a la ejecución de proyectos no gestionados por la comunidad. Es más, los contratistas apuntaron que había menos robos y actos de vandalismo en los proyectos gestionados por la comunidad. (Taller de contratistas, Brasil.)