



**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**  
**PROGRAMA DE INVERSIONES INTENSIVAS EN EMPLEO**



**SERIE: GUÍAS PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL  
ACCESO RURAL Y CONTRATACIÓN COMUNITARIA  
EN EL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO**

### **GUÍA N° 3**

## **CONTRATACIÓN COMUNITARIA PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS**

**CON ENFOQUE DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD**

**Ing. Emilio Salomón Álvarez**

Experto en Promoción de Empleo y Desarrollo Local

Ginebra, junio de 2015

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin.

En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Salomón Álvarez, Emilio

Contratación comunitaria para la ejecución de obras y la administración de servicios : guía No. 3 / Emilio Salomón Álvarez ; Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE). - Ginebra: OIT, 2015

ISBN: 9789223304645;

ISBN: 9789223304652 (web pdf);

ISBN :9789223304669 (CD-ROM)

International Labour Office Employment Intensive Investment Programme.

contratación / servicios públicos / participación comunitaria / papel de la OIT / Paraguay

12.05.3

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas directamente a [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para mayor información visitar la página web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o contactar [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org)

## PRESENTACIÓN

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT, viene utilizando desde hace algunos años las herramientas de Planificación Integrada del Acceso Rural (PIAR) y de Contratación Comunitaria (CC) para la planificación e implementación de obras de infraestructura en diversos sectores y niveles de gobierno. Dichas herramientas, convenientemente adaptadas y actualizadas desde un enfoque intercultural y de género han probado ser válidas y efectivas para el sector Agua y Saneamiento (A&S) en su aplicación con poblaciones rurales dispersas e indígenas, por lo cual se considera que pueden ser utilizadas en diversos contextos nacionales y locales.

Una de las características de la adaptación de ambos instrumentos al sector A&S ha sido el desarrollo e incorporación del proceso de Consulta a poblaciones indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT. Este proceso se llevó a cabo en Paraguay mediante talleres participativos que contaron con la presencia de autoridades tradicionales y autoridades locales, electas y nombradas. El ejercicio facilitó la identificación de conceptos y procedimientos básicos, como las diversas modalidades de consulta al interior de las comunidades y el correspondiente manejo del tiempo que toma este procedimiento. Esto ha permitido poner en valor el conocimiento indígena respecto a la ubicación y manejo de los recursos hídricos apropiados a su ecosistema. La comprensión de estos procesos dentro del marco del diálogo intercultural y social ha permitido el diseño de procedimientos básicos, con el propósito de lograr su incorporación en futuros procesos de planificación y ejecución en el Sector A&S.

Esta Guía constituye la tercera entrega de la serie Planificación integrada del acceso rural y contratación comunitaria en agua y saneamiento y tiene como propósito **orientar los procesos de contratación comunitaria que se desarrollen de manera articulada con los procesos de planificación integrada del acceso rural, tanto en el Sector A&S como en otros sectores.** En este contexto, la contratación comunitaria tiene como propósito dejar establecidos de manera formal los acuerdos que se hayan alcanzado entre la Autoridad Responsable y la Comunidad durante el proceso de planificación, tanto para la ejecución de las obras como para la gestión del servicio.

Para el desarrollo de esta Guía se ha partido de la experiencia realizada en el Paraguay en donde el proceso de planificación culminó con la contratación de las propias comunidades beneficiarias para la ejecución de las obras y con la adopción de acuerdos para la gestión del servicio. Se han tomado en cuenta, asimismo, los logros alcanzados en procesos de Contratación Comunitaria impulsados por la OIT en países como Ghana, Guatemala, Haití, Madagascar, Mali, Níjas, Pakistán, Perú, Somalia y Sudáfrica.

La OIT espera que esta Guía contribuya de manera efectiva al desarrollo del Sector Agua<sup>1</sup> y Saneamiento en poblaciones rurales dispersas e indígenas en diversos contextos locales y nacionales, así como también sirva de ejemplo para su aplicación en otros sectores. En ese sentido se esperaría que la metodología de Contratación Comunitaria sea adaptada y actualizada al contexto nacional y local en el que se piensa emplear y que se integre y aplique cada vez más en los programas y proyectos sectoriales y de los gobiernos locales en contextos de Economía Rural.

El ingeniero Emilio Salomón, autor de este trabajo, se desempeña como Experto en Promoción de Empleo y Desarrollo Local del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) en América Latina desde hace más de una década. En condición de colaborador externo de ese programa ha sido responsable de la adaptación y aplicación de las herramientas PIAR y Contratación Comunitaria para el sector A&S en el Paraguay, trabajando como Asesor Técnico Internacional de la OIT en el Programa Conjunto de Naciones Unidas para el logro de las metas del Milenio en A&S en el Paraguay.

Terje Tessen

Ginebra, febrero de 2015

.

---

<sup>1</sup> El sector agua en general, ya sea para consumo o productivo, como sistemas de riego y manejo de cuencas

## ACRÓNIMOS

<b>A&amp;S</b>	Agua Potable y Saneamiento
<b>CC</b>	Contratación Comunitaria
<b>EPS</b>	Entidad Prestadora de Servicios
<b>ERSSAN</b>	Ente Regulador de los Servicios Sanitarios
<b>ESSAP</b>	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.
<b>FONCODES</b>	Fondo de Cooperación para el Desarrollo (Perú)
<b>INDI</b>	Instituto Nacional de Indígenas (Paraguay)
<b>IPES</b>	Instituto de Promoción del Desarrollo Sostenible (Perú)
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú)
<b>JAS</b>	Juntas de Agua y Saneamiento
<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
<b>MOPC</b>	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay
<b>MSPBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Paraguay)
<b>MTPE</b>	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
<b>MyPE</b>	Micro y Pequeñas Empresas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos del Milenio del Sistema de Naciones Unidas
<b>OIT</b>	Oficina Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización(es) No Gubernamental(es)
<b>OPS/OMS</b>	Organización Panamericana/Mundial de la Salud
<b>PC</b>	Programa Conjunto de Agua y Saneamiento del Sistema de Naciones Unidas
<b>PIAR</b>	Planificación Integrada del Acceso Rural
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RAAS</b>	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Saneamiento
<b>UIMO</b>	Uso Intensivo de Mano de Obra
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Juventud
<b>USAPAS</b>	Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del MOPC (Paraguay)
<b>TIC</b>	Tecnologías de Información y Comunicación

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
1.1. LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA ¿QUÉ ES? .....	7
1.2. ¿LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA IMPLICA LA FIRMA DE UN CONTRATO? .....	7
1.3. ¿LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA ES UN PROCESO DE FÁCIL IMPLEMENTACIÓN? .....	8
1.4. ¿QUÉ SE BUSCA CON LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA? .....	9
1.5. ¿ES POSIBLE LA AUTOGESTIÓN DE LOS SERVICIOS? .....	10
1.6. ¿EL EMPLEO QUE SE GENERA MEDIANTE LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA ES REMUNERADO? .....	11
1.7. ¿CÓMO FUNCIONA LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA? .....	12
1.8. ¿CÓMO ES LA RELACIÓN ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES? .....	13
1.9. ¿QUÉ SE BUSCA CON LA PUBLICACIÓN DE ESTE DOCUMENTO? .....	14
<b>2. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN COMUNITARIA</b> .....	<b>15</b>
2.1. LA PARTICIPACIÓN, UN ELEMENTO CLAVE DE LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA .....	15
2.2. PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES DURANTE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN .....	15
2.3. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS .....	19
2.4. PAGO DE REMUNERACIONES Y RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO .....	26
2.5. PASOS A SEGUIR PARA CONCRETAR LA SUSCRIPCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS COMUNITARIOS .....	28
<b>3. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN COMUNITARIA</b> .....	<b>32</b>
PASO 1: ELECCIÓN DE LAS OBRAS .....	32
PASO 2: CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN COMUNITARIO, Y APERTURA DE UNA CUENTA BANCARIA .....	32
PASO 3: CAPACITACIÓN INICIAL .....	33
PASO 4: ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO Y TRANSFERENCIA DE FONDOS .....	34
PASO 5: IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....	35
PASO 6: SUPERVISIÓN, REPORTES, INSPECCIÓN Y PAGOS .....	36
PASO 7: FINALIZACIÓN Y ENTREGA DE LAS OBRAS Y CIERRE DEL PROYECTO .....	38
PASO 8: INSTALACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN COMO ENTIDAD PRESTADORA DEL SERVICIO .....	39
PASO 9: CAPACITACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL SERVICIO .....	43
<b>4. RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO</b> .....	<b>45</b>
4.1. ¿ES POSIBLE UNA GESTIÓN AUTOSOSTENIBLE DEL SERVICIO POR LA COMUNIDAD? .....	45
4.2. ¿SI NO ES POSIBLE LA AUTOGESTIÓN DEL SERVICIO POR LA COMUNIDAD, QUÉ SE DEBE HACER? .....	46
<b>5. BENEFICIOS E IMPACTO DE LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA</b> .....	<b>48</b>
<b>ANEXO 1: BREVE APROXIMACIÓN CULTURAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL PARAGUAY</b> .....	<b>50</b>
<b>ANEXO 2: ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL PARA LA CONTRATACIÓN DE LAS COMUNIDADES EN LA CONSTRUCCIÓN, GESTIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL PARAGUAY</b> .....	<b>54</b>
<b>ANEXO 3: PROYECTOS EJECUTADOS POR PROGRAMAS QUE FOMENTAN EL USO INTENSIVO DE MANO DE OBRA Y LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA</b> .....	<b>61</b>
<b>ANEXO 4: CAPACITACIÓN BÁSICA PARA EL COMITÉ DE GESTIÓN</b> .....	<b>65</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. La Contratación Comunitaria ¿Qué es?

La Contratación Comunitaria es una modalidad de implementación de proyectos de infraestructura y servicios de pequeña escala que promueve la participación integral de las comunidades usuarias en todas las etapas del proceso, desde la identificación, la planificación y ejecución de las obras, hasta la operación y mantenimiento de la obra o servicio. De esta manera se busca asegurar que las comunidades tengan un rol ejecutivo que les permita identificarse con los activos que le son entregados y mejorar su capacidad de gestión. El objetivo es lograr una operación y mantenimiento sostenibles de los activos y de los servicios.

**La Contratación Comunitaria es una modalidad de implementación de proyectos de infraestructura y servicios públicos que busca potenciar la participación integral de la comunidad beneficiaria, para asegurar que esta tenga un rol ejecutivo en todas las etapas del proceso**

En contextos de combate a la pobreza, la Contratación Comunitaria se constituye en una herramienta valiosa para el empoderamiento de las comunidades si se conjuga adecuadamente con estrategias de generación de empleo y con procesos de capacitación.

**La contratación comunitaria considera la participación de la comunidad organizada en todas las fases del proceso:**

- En la fase de planificación para la toma de decisiones
- En la fase ejecución de las obras para la generación de empleo e ingresos
- En la fase operación y mantenimiento para asegurar la operación sostenible del servicio

### 1.2. ¿La contratación comunitaria implica la firma de un contrato?

Al hablar de Contratación Comunitaria se está hablando esencialmente de la suscripción de un Contrato Comunitario, el cual se concibe como un acuerdo legal entre una Entidad Contratante y una Comunidad Contratada. La Entidad Contratante puede ser un programa del gobierno nacional, del gobierno local o de una entidad privada y estará representada por su directivo de máximo nivel, o por algún funcionario con capacidad suficiente para representarla legalmente; y

la comunidad contratada estará representada por una Directiva Comunal libre y democráticamente elegida. Mediante el Contrato Comunitario se establecen las obligaciones y derechos de ambas partes, tomando en cuenta sus capacidades y limitaciones.

**El contrato comunitario es un documento legal que suscribe la comunidad con la autoridad competente con el fin de establecer los derechos y obligaciones de las partes contratantes**

### 1.3. ¿La contratación comunitaria es un proceso de fácil implementación?

Aunque el enfoque contractual puede parecer simple, cubre **tres cuestiones** que pueden ser complejas, dependiendo del contexto en el que se desenvuelven:

- (i) **La primera** tiene que ver con la capacidad o preparación de la comunidad para asumir el reto de ejecutar las obras de manera más o menos autónoma, aunque se trate de obras que no tienen mayor complejidad técnica;
- (ii) **La segunda** tiene que ver con la capacidad de la Entidad Responsable para elaborar, negociar y supervisar los contratos comunitarios;
- (iii) **La tercera** se encuentra en el marco legal, pues no todos los países cuentan con una normativa que ofrezca facilidades para la contratación de comunidades para la ejecución de las obras o la gestión de los servicios (Ver [ANEXO 2: Análisis del marco legal para la contratación de las comunidades en la construcción, gestión y mantenimiento de las obras de agua potable y saneamiento en el Paraguay](#)). Por el contrario, es más común la existencia de normas restrictivas con respecto al uso privado (o comunitario) de los recursos públicos.

En los países en donde se han desarrollado experiencias de este tipo las normas legales permitían de antemano que las entidades del Estado pudieran dar avíos o adelantos a las comunidades para la ejecución de las obras, con cargo a rendir cuenta de los fondos recibidos. En los países que no existía esta facilidad los propios proyectos que impulsaban la ejecución comunitaria de las obras, consideraban en sus reglamentos o estatutos la posibilidad de contratar a las comunidades beneficiarias con responsabilidades específicas sobre la ejecución de las obras y sobre la prestación de los servicios inherentes.



Este enfoque ha sido aplicado con éxito en varios países lo que ha sido demostrado por la calidad de los bienes creados y por el sentimiento de propiedad adquirido por las comunidades como resultado del proceso de empoderamiento. Ambos elementos, calidad y apropiación de los bienes, han creado bases sólidas para el desarrollo de futuros arreglos en cuanto al mantenimiento y operación de los servicios.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esta propuesta no es una receta universal que pueda aplicarse siempre y en todas partes. La OIT considera que a partir de los elementos básicos señalados, la propuesta de contratación comunitaria debe ser adaptada a la realidad institucional y legal de cada país, y mejor aún a la realidad socio-cultural de la localidad sobre la cual se va a implementar la obra o el servicio.

#### 1.4. ¿Qué se busca con la Contratación Comunitaria?

A través de la contratación comunitaria se busca mejorar las condiciones de vida de las personas mediante la solución de problemas prácticos para su vida diaria, como la dotación de servicios básicos de uso personal y familiar, e infraestructura social y económica. Por su naturaleza se aplica tanto en ámbitos urbanos como rurales.

El aspecto más importante de la Contratación Comunitaria es **el empoderamiento de las comunidades usuarias a partir del reconocimiento de su rol de contrapartes legales ante la Autoridad Responsable**, con capacidad de participar en los procesos de planificación, negociación, contratación, ejecución de las obras. El propósito es que las comunidades se hagan cargo de manera sostenible del mantenimiento de las obras que les son entregadas en propiedad, y de la gestión de los servicios derivados de las mismas.

Cuando se trata de **bienes de uso público**, como por ejemplo caminos para uso de vehículos motorizados, el mantenimiento es un costo que debe ser asumido por la Autoridad Responsable, según lo dispongan las leyes de cada país. El modelo de mayor éxito a nivel global es el mantenimiento de los caminos a través de organizaciones asociativas de tipo empresarial promovidas entre las propias comunidades beneficiarias del camino. Dichas organizaciones son contratadas por la Autoridad Responsable para que ejecuten el mantenimiento rutinario preventivo de los caminos. Esta estrategia ha demostrado ser un excelente instrumento para el ahorro de costos futuros, por las menores exigencias de mantenimiento correctivo o reparaciones que deban hacerse con relación a los caminos en los que esta estrategia no se aplica.

El cuanto a los **bienes de uso comunal** que el Estado debe proveer a las comunidades rurales<sup>2</sup>, se trata de bienes y servicios que en los hechos pasan a ser de propiedad o al menos de gestión autónoma de la comunidad. Ello implica diseñar sistemas de gestión aparentes que por lo general se circunscriben al concepto de autogestión comunal.

**Los bienes que el Estado provee a las comunidades en propiedad o para su gestión autónoma, implican el diseño de sistemas de gestión basados en los principios de la autogestión comunitaria**

**El modelo de gestión que se adopte deberá ser apropiado a las características culturales de la comunidad y a sus prácticas sociales, más aún si se trata de comunidades indígenas.** En los países que hayan ratificado el Convenio N° 169 de la OIT<sup>3</sup>, los modelos de gestión deberán ser consultados con las poblaciones indígenas de acuerdo a los criterios del Convenio 169 o de las leyes de Consulta Previa si es que estas han sido aprobadas por el país.

### 1.5. ¿Es posible la autogestión de los servicios?

Aunque esta llega a ser una aspiración casi universal, para el caso de comunidades rurales dispersas e indígenas el auto-sostenimiento de los servicios no está siempre asegurado, pues para que este sea exitoso deben conjugarse muchos factores que se enraízan en los modos culturales de las poblaciones beneficiarias y en las posibilidades económicas de las mismas. Las posibilidades económicas están vinculadas al grado de capitalización de los productores rurales, incluyendo la propiedad de la tierra y la integración de sus producciones a los mercados locales y a las cadenas de valor regionales y supra-regionales.

La autogestión debe estar profundamente enraizada en las posibilidades de manejo de la comunidad. En esto juegan, de manera determinante, los costos de operación de los servicios y la capacidad de la comunidad de organizarse para que los sistemas funcionen y se mantengan sostenidamente en el tiempo.

Los casos en los que es factible contar con una auténtica autogestión son aquellos que se basan en trabajos comunales periódicos, como el mantenimiento de los canales de riego, cursos de agua de uso agrícola y pecuario, así como de otra infraestructura agrícola básica, y bienes comunales para la producción como silos, molinos; o caminos peatonales y sendas para movilidad menor.

<sup>2</sup> Como represas, canales de riego, encauzamiento de cursos de agua; terraplenes y andenes; caminos peatonales y sendas para movilidad no motorizada; o infraestructura económica como silos, molinos, almacenes, etc.

<sup>3</sup> Ver lista en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

En el caso de los Sistemas de Agua y Saneamiento que operan en base a tecnologías que requieren el uso de energía, así como el uso de aditivos químicos para la potabilización del agua, etc. el pago de los costos del servicio requiere que **la comunidad esté familiarizada con el concepto de que la provisión del servicio tiene un costo que debe ser cubierto por quienes lo usan**. Así, la organización que se cree para gestionar el servicio debe tener capacidad no sólo para proveer el servicio de manera aceptable a los estándares nacionales o internacionales que se establezcan, sino también para administrar el cobro por el servicio y la aplicación de sanciones para los que no pagan.

En el caso de servicios que no puedan ser administrados de manera autogestionaria por la comunidad, la autoridad responsable puede organizar la gestión de los mismos para administrarlos directamente o en acuerdo con las municipalidades mediante empresas municipales desconcentradas. Estas empresas se harían cargo de la gestión y mantenimiento del servicio de manera empresarial, pero deberán tratar de incorporar en la gestión a la comunidad, de alguna manera coherente y funcional que asegure la continuidad del servicio.

Se han generado fórmulas mixtas de gestión con buenos resultados, como en el caso de la Gobernación del Departamento de Boquerón con las Comunidades Indígenas Ayoreas de la Región del Chaco, en el Paraguay, los cuales se muestran como ejemplo en la Guía 2 de esta serie.

## 1.6. ¿El empleo que se genera mediante la contratación comunitaria es remunerado?

El concepto de que el empleo que se genera con la ejecución de las obras debe favorecer a la comunidad constituye un asunto central de la propuesta de Contratación Comunitaria. Desde una perspectiva de combate a la pobreza la contratación comunitaria permite que las comunidades tengan **el doble beneficio que representa de un lado la ejecución de obras orientadas a cubrir Necesidades Básicas Insatisfechas y de otro el pago de jornales que permite la satisfacción de necesidades de consumo inmediatas y ciertos niveles de ahorro**.

**El empleo remunerado constituye un asunto central de la propuesta, como elemento coadyuvante al combate de la pobreza, pues aparte del beneficio que representan las obras en sí mismas, la inyección de recursos monetarios permite mejorar niveles de consumo y ahorro de las poblaciones destinatarias**

Si este ahorro se asocia a una adecuada capacitación y a incentivos crediticios, puede orientarse a la inversión productiva y así contribuir a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema de la localidad y del país.

### 1.7. ¿Cómo funciona la contratación Comunitaria?

El mecanismo que se utiliza para formalizar los procesos de contratación comunitaria es la **suscripción del Contrato Comunitario**, el cual establece los derechos y obligaciones de las partes contratantes. Las partes contratantes son, de un lado la Entidad Responsable de ejecutar las obras, o de proporcionar los servicios y de otra la entidad representativa de la comunidad atendida. Ambas partes deben cumplir algunos requisitos o pasar por un proceso de acondicionamiento para poder llegar a la suscripción deseada.

**La entidad contratante** debe realizar ajustes en sus políticas, normas y procedimientos de contratación, tales como: Generar un modelo de planificación participativa acorde a la realidad social y cultural de la zona de intervención; acondicionar y preparar contratos tipo y contratos específicos; promover y capacitar a la comunidad para asegurar su adecuada participación en los procesos de planificación y así llegar a la suscripción consciente e informada de la comunidad; deberá asimismo ajustar su organización para ejecutar de manera adecuada este nuevo modelo de contratación, poniendo especial atención a la fiscalización de la comunidad contratada.

La entidad contratante debe realizar ajustes en sus políticas, organización, normas, y procedimientos:

- (i) Generar un modelo de planificación participativa
- (ii) Preparar los contratos comunitarios tipo y específicos
- (iii) Organizarse para promover y capacitar a la comunidad
- (iv) Organizarse para ejecutar el nuevo modelo de contratación, poniendo especial atención a la fiscalización de la comunidad contratada.

Por su parte **la Comunidad Contratada** necesita adquirir una personería jurídica suficiente como para contratar con el Estado. La Autoridad Responsable debe asegurar que la Dirigencia Comunal haya sido elegida democráticamente y que es auténticamente representativa de los intereses de la Comunidad. Esta Directiva deberá ser capacitada, al igual que el resto de la Comunidad, para administrar adecuadamente el Contrato Comunitario, con visión de sostenibilidad.

**La Comunidad Contratada necesita:**

- (i) Adquirir una personería jurídica suficiente para contratar con el Estado
- (ii) La Directiva Comunal debe ser elegida democráticamente y ser representativa de los intereses de la Comunidad
- (iii) La comunidad debe ser adecuadamente capacitada para administrar adecuadamente el Contrato Comunitario.

El Gráfico 1 sintetiza el alcance de la propuesta:

**Gráfico 1: Funcionalidad de la Contratación Comunitaria**



### 1.8. ¿Cómo es la relación entre las partes contratantes?

La contratación comunitaria se basa en una alianza “pública-privada” entre las partes suscriptoras del contrato, siendo la parte privada en este caso una entidad de carácter social, como es la comunidad, por lo que en cierta forma habría un actor “privado-social”, o un actor social con el que se establece una relación distinta a la que puede existir con un ente privado típicamente reconocido como tal, como es una empresa.

El contrato comunitario no se orienta a establecer una relación convencional de prestador-receptor, sino a un acuerdo entre partes (o contrapartes, si se quiere), para alcanzar el logro de un objetivo realista, siempre en la perspectiva de lograr la sostenibilidad del servicio.

En esa medida, la contratación comunitaria es un elemento que fortalece la gobernabilidad local al otorgarle a la comunidad una voz y una manera de participar en iniciativas que impactan en su propio desarrollo y bienestar.

### **1.9. ¿Qué se busca con la publicación de este documento?**

Este documento, a la vez que presenta la propuesta genérica de la OIT para el proceso de contratación comunitaria de obras o servicios, muestra, a manera de ejemplo, la adaptación hecha para la realidad del Paraguay en el Sector Agua y Saneamiento en donde esta modalidad de intervención fue asociada al proceso de planificación integrada del acceso rural. En tal sentido, la Planificación Integrada del Acceso Rural (PIAR) debe ser vista, en este caso, como un proceso que se integra a la contratación comunitaria de manera que las decisiones adoptadas en la fase de planificación constituyan la materia prima de los acuerdos que se plasmarán en el contrato comunitario.

La integración de las dos metodologías tiene como propósito asegurar una continuidad de las acciones del organismo responsable, de manera que el empoderamiento de las comunidades vaya más allá del proceso de toma de decisiones y abarque la ejecución de las obras y la operación de los sistemas.

Por tal razón, este documento se ha integrado como Guía N° 3 de la serie: “Guías para la planificación integrada del acceso rural y contratación comunitaria en agua y saneamiento”. Pero más allá de este propósito, esta Guía debe servir para orientar procesos de contratación comunitaria en otros sectores y también, si se necesita, para la ejecución de obras, o para el mantenimiento y operación de los servicios.

A través de esta serie de Guías, la OIT espera contribuir a encontrar caminos que permitan la solución de los problemas de acceso e inclusión social en todos los sectores, pero especialmente en dos sectores sociales altamente vulnerables como son las comunidades rurales dispersas y las comunidades indígenas; y en un tema tan apremiante como es la gestión sostenible del Agua y Saneamiento Rural.

## 2. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN COMUNITARIA

### 2.1. La participación, un elemento clave de la contratación comunitaria

La contratación comunitaria debe ser entendida como un proceso mediante el cual se dota de poder de decisión a las personas o instituciones de la comunidad, para que puedan movilizar sus capacidades y convertirse en actores antes que en sujetos pasivos de su desarrollo; que puedan manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan sus vidas.

La participación tiene el objetivo de involucrar a la comunidad no sólo en la instalación del servicio, sino también y principalmente en su funcionamiento. La meta es garantizar la sostenibilidad de los sistemas que son operados por las comunidades.

La participación implica **realizar de manera conjunta la toma de decisiones fundamentales para asegurar la sostenibilidad de los sistemas creados**; la ejecución de las obras y demás acciones necesarias, así como el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.

La participación implica realizar de manera conjunta  
la toma de decisiones fundamentales  
para asegurar la sostenibilidad de los sistemas creados

La participación de las comunidades no debe ser entendida como una  
concesión del Estado a la sociedad sino como un derecho de los actores  
sociales a tomar decisiones sobre hechos que afectan sus vidas

### 2.2. Participación en la toma de decisiones durante el proceso de planificación

Las decisiones trascendentales para la implementación de un servicio público en una determinada área de intervención se toman durante el proceso de planificación participativa que ha sido desarrollado como [Guía N° 2 de esta serie](#).

El listado de decisiones adoptadas durante el proceso de Planificación es el siguiente:

- Definición de los municipios o de las áreas de intervención
- Definición del orden de prioridad con el cual serán atendidas las comunidades que integran un mismo municipio o área-plan
- Decisión de la tecnología a ser aplicada
- Decisión del tipo de participación que tendrá la comunidad en el proceso de ejecución de las obras

Esta última definición constituye el momento culminante del proceso de planificación y a su vez es el que da inicio al proceso de contratación comunitaria propiamente dicho.

### **2.2.1. Definición de los municipios o de las áreas de intervención**

Como se ha señalado en la [Guía 2 de esta serie](#), la Autoridad Responsable es la encargada de elegir los municipios o zonas en las cuales se intervendrá. Por lo general esta selección responde a la carencia crítica de la obra o del servicio por parte de las comunidades, y las decisiones se apoyan en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Pueden existir también otras orientaciones de política para la selección de áreas de intervención o de poblaciones objetivo, como es el caso de la atención a poblaciones desplazadas o refugiadas por razones de catástrofes o de guerras internas o externas, o por otros problemas de origen antrópico como crisis económicas o paralización de sectores de la producción, etc.

### **2.2.2. Definición del orden de prioridad con el cual serán atendidas las comunidades que integran un mismo municipio o área-plan**

Una vez que hayan sido definidos los municipios o áreas de intervención, se procede a especificar en cuales comunidades se ejecutarán las obras o se implantarán los servicios. Para ello se desarrolla un proceso de priorización que debe establecer con claridad cuáles son las comunidades que necesitan la instalación de los servicios con mayor apremio.

Como ha sido explicado en la [Guía 2 de esta serie](#), el orden de prelación se establece mediante el uso de una Matriz de Priorización, la cual está basada en el uso de indicadores. Dicha matriz debe ser elaborada por el Equipo de Planificación y aprobada por la autoridad competente y la propia comunidad.

**El proceso de priorización debe establecer cuáles son las comunidades que con mayor apremio necesitan la instalación de la obra o servicio**



Tomando en cuenta la disponibilidad de fondos y las políticas de asignación, de recursos del Programa, Plan o Proyecto, se podrá decidir el número de comunidades que serán atendidas en el año actual, difiriendo para años posteriores la implementación de las obras o servicios requeridos por las comunidades con menores urgencias.

El proceso de Planificación Integrada del Acceso Rural (PIAR) asegura, de esta manera, que la atención de las demandas será gradual y ordenada, ya que respetará el orden de intervención acordado en el proceso de planificación.

**Las comunidades serán atendidas de acuerdo a la disponibilidad de recursos presupuestales para el año actual.  
Las comunidades con menos apremio serán atendidas en los años sucesivos, según disponibilidad de los recursos presupuestales**

### **2.2.3. Decisión de la tecnología a ser aplicada en la implementación de la obra o sistema**

Esta acción está liderada por el Equipo de Planificación y por la Directiva Comunal pero no debe olvidarse que las decisiones deben adoptarse con el conjunto de la comunidad. Es deseable, asimismo, contar con la participación de las autoridades locales o regionales, en tanto estas pueden tener que asumir ciertos compromisos, sustentados en la debilidad institucional interna de las comunidades, como se verá más adelante.

El proceso de toma de decisiones debe permitir una apropiada conjugación de los intereses y expectativas que pudieran tener los comuneros, con los límites tecnológicos y financieros de la Autoridad Responsable. La comunidad debe así elegir entre las diversas opciones tecnológicas que la Autoridad le proponga, particularmente si las soluciones serán de carácter individual o colectivo, considerando que este asunto es determinante para establecer la manera cómo el proyecto se materializará en el terreno, así como el modelo de gestión y, sobretodo, los costos de operación y mantenimiento.

**El proceso de planificación debe permitir que la Comunidad decida sobre la tecnología que se utilizará, considerando que esta tiene alta incidencia sobre los costos de operación y mantenimiento**

La Autoridad Responsable deberá disponer de la información tecnológica y de costos que sea necesaria para facilitar la toma de decisiones. En tal sentido se considera deseable la elaboración de un catálogo de las tecnologías referidas al servicio que se encuentren disponibles en el país o región, con un respectivo análisis de costos de instalación y operación a valores estándares, para facilitar la toma de decisiones.

El Programa debe poseer un Catálogo de las tecnologías que son usadas en el país o en la región; incluyendo diagramas y fotografías explicativas.  
Debe, asimismo contar con estimados de costos instalación y de operación y mantenimiento para los diferentes desarrollos tecnológicos

#### 2.2.4. Definición de los costos de operación y mantenimiento del servicio, del pago de tarifas y del régimen de restricciones y sanciones

En el mismo proceso de toma de decisiones sobre la tecnología a utilizar debe considerarse inherentemente un análisis, a valores estándar, de los costos de operación y mantenimiento del sistema.

Esto obliga a explicar que dichos costos serán distribuidos entre los usuarios del servicio, incluyendo un margen para la reposición de activos; es decir que existirán tarifas por el uso del servicio, las cuales deberán ser pagadas por ellos en su condición de usuarios.

En este punto será preciso señalar la diferencia que existe entre su condición de **beneficiarios** con la implementación del servicio y la de **usuarios** del mismo. En este punto será necesario recalcar que el incumplimiento del pago acarreará algún tipo de restricción en el uso del servicio o de alguna sanción que ellos mismos deberán acordar y luego respetar.

Es importante que los comuneros sepan diferenciar su rol de **beneficiarios** por el cual el Estado les provee el servicio, de manera gratuita o a costos subvencionados, de su rol de **usuarios** por el cual tienen la obligación de asumir los costos de operación y mantenimiento del sistema, incluyendo el régimen de sanciones por incumplimiento del pago

Como quiera que estas decisiones deben ser adoptadas antes de la suscripción del Contrato Comunitario, es preciso que el Programa o Proyecto se encargue de realizar la promoción y planificación participativa incluyendo esta temática, de manera que se asegure el cumplimiento de los objetivos señalados.

El proceso participativo deberá incluir también decisiones sobre los mecanismos de renovación de los dirigentes que se harán responsables de la gestión del servicio<sup>4</sup>, así como los niveles de intervención de las autoridades municipales o departamentales, en los roles de supervisión, apoyo y aún en el mantenimiento de los sistemas. En suma, se trata de establecer los criterios básicos para una gestión colectiva y sostenible del servicio.

### **2.3. Participación de la comunidad en la ejecución de las obras**

Esta decisión está a cargo del Equipo de Planificación en conjunto con la comunidad respectiva, contando con la presencia de la autoridad local o regional correspondiente, dado que en muchos casos será necesaria la intervención de estas para suplir las carencias que las comunidades pudieran tener.

Dentro de la propuesta de Contratación Comunitaria existen dos modelos de participación de la comunidad para la ejecución de las obras:

- (i) Comunidad contratista;
- (ii) Comunidad contratada;

En el primer caso (i) la comunidad es contratada para que actúe en calidad de contratista responsable de la ejecución de las obras, para lo cual debe contratar un ingeniero responsable de la dirección técnica de la obra; mientras que en el segundo caso (ii), el ingeniero es contratado como contratista por la Autoridad Competente y la Comunidad es contratada por este, como ente colectivo, para ejecutar las obras. La diferencia entre una y otra modalidad se encuentra en la responsabilidad legal frente a la Autoridad Responsable.

Como es fácil apreciar, el modelo de Contratación Comunitaria requiere un grado de desarrollo organizativo que no todas las comunidades poseen. Considerando esto, para el caso de comunidades que muestren un bajo nivel de desarrollo se ha incorporado, adicionalmente, las siguientes modalidades:

- (iii) Empresa contratista – Comunidad asalariada.
- (iv) Empresa contratista – Subcontratista – Comunidad asalariada.

---

<sup>4</sup> En América Latina el uso más frecuente ha sido la entrega de la responsabilidad de gestión a la comunidad organizada bajo la forma de Juntas de Agua y Saneamiento.

En la primera de ellas (iii) la empresa contratista es una empresa privada que asume en términos contractuales la responsabilidad de contratar a los miembros de la comunidad como personal asalariado, para el desempeño de las tareas de baja calificación y aún de mayor calificación, dependiendo de si la comunidad tiene como integrantes a personas calificadas. La segunda de estas (iv) se refiere al caso en que la empresa no esté familiarizada con el manejo de comunidades y que ha asumido frente a la Autoridad Responsable, la responsabilidad de contratarla. En este caso se deja abierta la posibilidad a que la empresa privada subcontrate a una entidad que la apoye en el manejo de la comunidad, como puede ser una ONG u organismos similares.

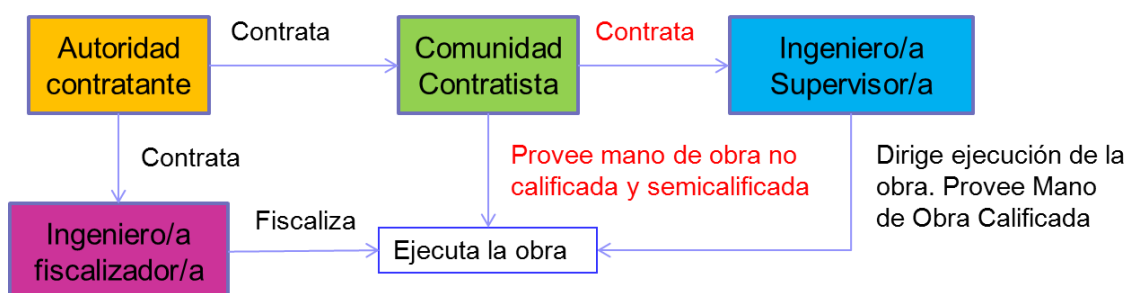
Estas cuatro alternativas son descritas y esquematizadas a continuación:

### 2.3.1. Modalidad de Comunidad Contratista

En esta primera modalidad la Autoridad Responsable contrata legalmente a la comunidad para que esta actúe en calidad de contratista y se haga responsable de la ejecución de las obras. Para asegurar la calidad de las mismas, en el contrato comunitario se establece que **la Comunidad deberá contratar obligatoriamente un/a ingeniero supervisor/a para que asuma la dirección de la ejecución de las obras.**

**La comunidad** provee la mano de obra no calificada, semicalificada y calificada si es que la tuviera. Si no poseyera mano de obra calificada o semicalificada, esta será proporcionada por el ingeniero supervisor, para que sea contratada por la comunidad, aunque también se puede considerar la posibilidad de que este personal sea proporcionado por el/la ingeniero/a como parte de su contrato.

**Gráfico 2: Participación de la comunidad en la ejecución de las obras: Modalidad Comunidad Contratista**



En esta modalidad la comunidad asume la máxima responsabilidad sobre la gestión del contrato ya que es responsable de la designación de los comuneros que participarán en la ejecución de las obras, así como del manejo de fondos para el pago de planillas y compra de materiales. Como es fácil apreciar, esta modalidad de gestión requiere de un grado relativamente alto de desarrollo y organización de la comunidad. En muchos casos la ausencia de organizaciones de la comunidad para la ejecución de las obras ha sido suplida por ONG locales<sup>5</sup> que brindaban seguridad sobre la gestión del contrato.

**En la modalidad de Comunidad Contratista esta asume la máxima responsabilidad sobre la gestión del contrato haciéndose responsable de designar a las/os comuneras/os que participarán en la ejecución de las obras, así como de manejar los fondos para el pago de planillas y compra de materiales**

**La mayor virtud** de esta modalidad es que asegura una práctica de los comuneros en gestión; convalida la autoridad de los representantes elegidos y fortalece la gobernabilidad democrática al interno y externo de la comunidad, sentando bases sólidas para una operación sostenible del servicio.

**El mayor riesgo** se encuentra en la posibilidad de un mal manejo de los fondos. Para contrarrestarlo, la modalidad de control mayormente utilizada en los países de América Latina que han optado por esta forma de gestión, es que el dinero se administra mediante la apertura de una cuenta bancaria que opera con firma conjunta de los dirigentes comunales y del ingeniero fiscalizador de la entidad contratante. Dicho ingeniero es, adicionalmente, responsable de asegurar que se cumplan los requisitos de plazo, calidad y costo. En caso de encontrar distorsiones, el fiscalizador recomienda las acciones correctivas pertinentes, las mismas que deberán ser ejecutadas bajo responsabilidad de el/la ingeniero/a supervisor/a de las obras.

**El manejo de dinero se controla mediante la apertura de una cuenta bancaria conjunta entre la dirigencia comunal y el/la ingeniero/a fiscalizador/a de la entidad promotora**

<sup>5</sup> Es el caso de los denominados Núcleos Ejecutores utilizados en el Perú por el Fondo de Compensación y Desarrollo FONCODES, para la ejecución de obras e implementación de servicios en zonas rurales.

### 2.3.2. Modalidad Ingeniero/a Contratista - Comunidad Contratada

En esta segunda modalidad, la Autoridad Responsable contrata a un ingeniero contratista para que se haga responsable de la ejecución de la obra, con obligación de contratar a la Comunidad.

**El/la ingeniero/a** paga a la comunidad como conjunto y esta se encarga de pagar a los comuneros que hayan trabajado efectivamente en las obras, en proporción al tiempo realmente trabajado. La idea es que este ejercicio permita que la comunidad se familiarice con el manejo de cuentas bancarias y con la realización de acciones de tipo empresarial como facturación, manejo de cuentas menores, libros, etc.

El/la ingeniero/a es responsable de la organización y dirección de la construcción de la obra. **La comunidad** provee la mano de obra no calificada, semicalificada y calificada si la poseyera. Si no la tuviera, el/la ingeniero/a se obligará a proveerla.

**En esta modalidad la Autoridad Responsable contrata un/a ingeniero/a contratista para que se haga responsable de la organización, ejecución y supervisión de la obra.**

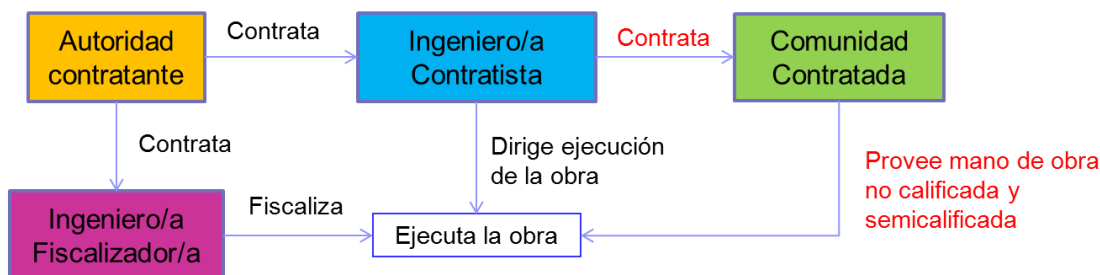
**Su contrato establece la obligatoriedad de contratar a la Comunidad como persona jurídica, para que esta se haga cargo de pagar a los comuneros que efectivamente hayan trabajado en la obra.**

El/la **ingeniero/a fiscalizador/a** tiene el mismo rol que en el caso anterior:

Fiscaliza la adecuada operatividad del sistema, supervisa la acción de la dirigencia comunal en cuanto al pago de jornales y firma las planillas de pago actuando conjuntamente con ellos mediante la firma mancomunada en la cuenta bancaria. La dirigencia comunal debe ser adecuadamente capacitada para hacer este manejo.

Al igual que en el caso anterior, todo lo acordado queda establecido en el contrato comunitario.

**Gráfico 3: Participación de la comunidad en la ejecución de las obras:  
Modalidad Comunidad Contratada**



Este modelo está dirigido a comunidades que tienen un menor nivel de organización y desarrollo con relación al modelo anterior. El propósito central en este caso es capacitar y otorgar gradualmente responsabilidades a la comunidad en pleno y a los dirigentes comunales en particular, con miras a sentar bases para la gestión sostenible de los servicios que se implementen.

El **mayor riesgo** aquí es que el/la ingeniero asuma comportamientos tradicionales y no fomente el espíritu de responsabilidad y aprendizaje para la gestión que el modelo propone como uno de sus objetivos centrales.

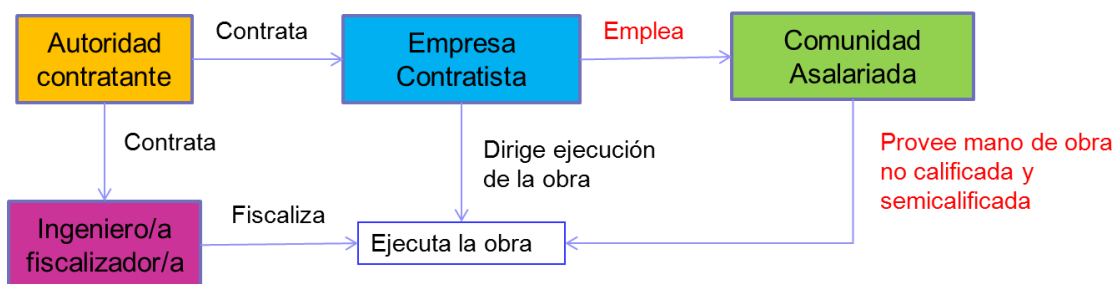
La modalidad de Comunidad Contratada está dirigida a comunidades con menor nivel de desarrollo y organización. Su propósito es que esta fase del contrato sirva para capacitar y otorgar gradualmente responsabilidades a la comunidad en la gestión del sistema, con miras a lograr su sostenibilidad.

### 2.3.3. Modalidad Empresa Contratista – Comunidad Asalariada.

Al igual que en el caso anterior aquí la responsabilidad de la dirección y ejecución de la obra recae en la **Empresa Contratista**. El contrato con la empresa establece la obligatoriedad de contratar al personal de la comunidad como mano de obra no calificada y semicalificada y aún calificada si la tuviese.

La diferencia principal con los modelos anteriores radica en que aquí la comunidad no es contratada como persona jurídica, sino sólo como personal asalariado. **En estricto sentido, no hay aquí una contratación comunitaria**, puesto que la comunidad no asume colectivamente ninguna responsabilidad contractual ni de manejo de fondos.

**Gráfico 4: Participación de la comunidad en la ejecución de las obras:  
Modalidad Empresa Contratista Comunidad Asalariada**



Se observa así que bajo esta modalidad operativa se deja de lado las virtudes básicas de la contratación comunitaria como son el aprendizaje práctico para la gestión y el manejo de fondos, debilitando la posibilidad de un manejo sostenible de los servicios que se implementen.

En esa perspectiva, esta modalidad de operación sólo **se justificaría en los casos en que el grado de organización y desarrollo de la comunidad sean francamente insuficientes** como para manejar la ejecución de las obras o para administrar los recursos monetarios. La pregunta que cabe hacerse entonces es ¿si esa es la circunstancia de la comunidad, cómo podrá esta, en el futuro inmediato, hacerse cargo de la operación y mantenimiento del servicio?. La respuesta parece evidente: Si el nivel de desarrollo y organización de la comunidad es muy bajo, habría mayor razón para **promover un sistema de contratación comunitaria adecuado a la realidad de la comunidad**, el cual debería estar orientado a la generación de condiciones de sostenibilidad de la operación y mantenimiento del servicio.

En esa dirección es válido pensar que la empresa contratista puede subcontratar alguna ONG o pequeña empresa contratista local que haga la función de organizar y dirigir el trabajo de la comunidad, señalando dentro del alcance de sus obligaciones la consolidación del modelo de gestión autónomo de la comunidad. Tal modelo se desarrolla en el acápite siguiente.

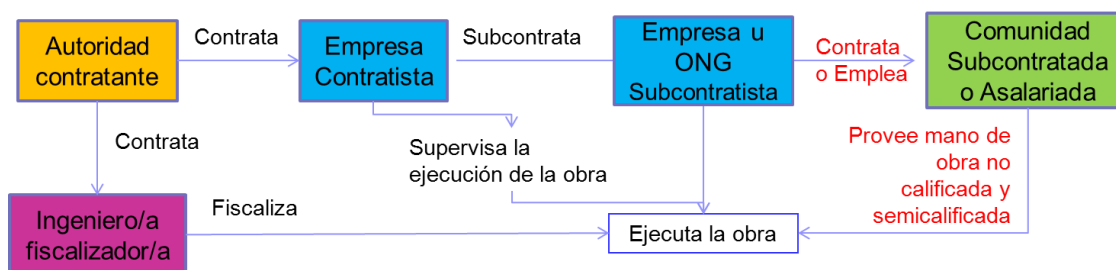
Si el grado de organización y desarrollo de la comunidad son insuficientes como para que esta pueda manejar la ejecución de las obras o la administrar de los recursos monetarios, se debe pensar en la generación de un modelo de contratación comunitaria *ad hoc*, orientado a fortalecer la operación y mantenimiento sostenibles del servicio que quedará a cargo de la comunidad



### 2.3.4. Modalidad de Empresa Contratista - Empresa u ONG subcontratista - Comunidad Empleada o Contratada

En esta modalidad, la entidad responsable contrata a la empresa contratista para que ejecute un conjunto de obras. Esta a su vez **subcontrata a una pequeña empresa local u ONG** que se encargue de contratar a la comunidad bajo la modalidad de Comunidad Contratada o en condición de asalariados, en ambos casos con objetivo de transferencia de capacidad para llegar a la gestión autónoma de la comunidad que, al final de cuentas, será la que quede a cargo de la operación y mantenimiento del servicio. En ambos casos la comunidad provee la mano de obra no calificada, semicalificada o calificada si la tuviera.

**Gráfico 5: Participación de la comunidad en la ejecución de las obras: Modalidad Empresa Contratista, Empresa Subcontratista, Comunidad Empleada**



La empresa contratista asume responsabilidad por el cumplimiento del contrato, es decir que la dirección general de la obra y la supervisión de la ejecución quedan a su cargo. La participación de los subcontratistas se justifica porque estos asumen sólo una parte del contrato mayor con la entidad contratante. En este caso se puede tratar de un caso de fraccionamiento (una obra mayor dividida en varios pequeños contratos), o de un caso de desacumulación de obras de un conjunto contratado en un número de obras menores independientes.

Esta modalidad de operación **ayuda a resolver el problema que representa para un contratista grande la organización de la Comunidad** para la provisión ordenada de la mano de obra que requieren. Un buen ejemplo es el caso de adoquinado de carreteras en donde la empresa contratista subdivide el trabajo en tramos de 1 Km que son entregados a subcontratistas. Estos subcontratistas, maestros de obra calificados, organizan y subcontratan a la comunidad como persona jurídica o como proveedora de mano de obra asalariada, de acuerdo a los lineamientos anteriormente expuestos, para que ejecuten la obra física.

En el Sector Agua y Saneamiento, esta modalidad de intervención puede ser aplicada cuando la Autoridad Responsable otorga al contratista un conjunto

acumulado de obras, diversos sistemas para numerosas localidades de un mismo departamento o provincia, cada una de las cuales puede ser otorgada por el contratista a subcontratistas que ejecutan cada obra en particular. Este se encargaría de la contratación de la comunidad, en los términos ya expuestos.

La subcontratación se justifica como mecanismo para el fraccionamiento de obras mayores o para la desacumulación de obras diversas que han sido otorgadas a un solo contratista mayor

En el caso de Paraguay, el Organismo Responsable de proveer agua a los sectores rurales<sup>6</sup>, por facilidad de operación y para evitar el manejo de numerosos contratos, acumula un conjunto de obras y realiza la adjudicación entre grandes o medianas empresas. En este caso es pertinente que las obras se desacumulen y la empresa contratista subcontrate a pequeños contratistas locales (incluyendo a las ONG) para que administren la ejecución de cada obra o sistema, de manera individualizada, asegurando la contratación de la comunidad.

En este contexto, junto al objetivo de gestión y ejecución de la obra se le debe sumar el objetivo de capacitación y transferencia de capacidades y habilidades para que la comunidad se haga responsable autónomamente de la gestión del sistema o servicio.

## 2.4. Pago de remuneraciones y responsabilidad en la gestión del servicio

Obsérvese que en cualquiera de las alternativas analizadas uno de los elementos centrales es la contratación de la comunidad **con la finalidad de proporcionar a sus integrantes trabajo remunerado.**

Esto se concibe como un mecanismo que permite lograr un mayor involucramiento en la gestión del servicio por parte de los comuneros, con miras a lograr sostenibilidad de los sistemas en el largo plazo.

La opción de generar trabajo remunerado se orienta a lograr un mayor involucramiento de la comunidad con la obra, en pro de la sostenibilidad del servicio

<sup>6</sup> Se refiere al Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) que por Ley de creación atiende poblaciones menores de 10,000 habitantes.

Respecto del pago de jornales, la OIT considera que el trabajo puede **NO ser remunerado cuando la obra es de beneficio personal directo del trabajador o de su familia**, como es el caso de las conexiones domiciliarias o de la infraestructura de exclusivo uso familiar, como los pozos de agua extraída de la napa freática o letrinas y pozos sépticos.

Sin embargo, la OIT considera que **en la parte pública de la obra**<sup>7</sup>, como pueden ser en el caso del agua las redes alimentadoras primarias y secundarias, o en los sistemas de alcantarillado sanitario las redes colectoras secundarias y principales, **el pago de jornales debe ser obligatorio**.

El siguiente gráfico expresa visualmente los conceptos propuestos:

**Gráfico 6: Correlación entre tipo de obra de A&S y pago de jornales**

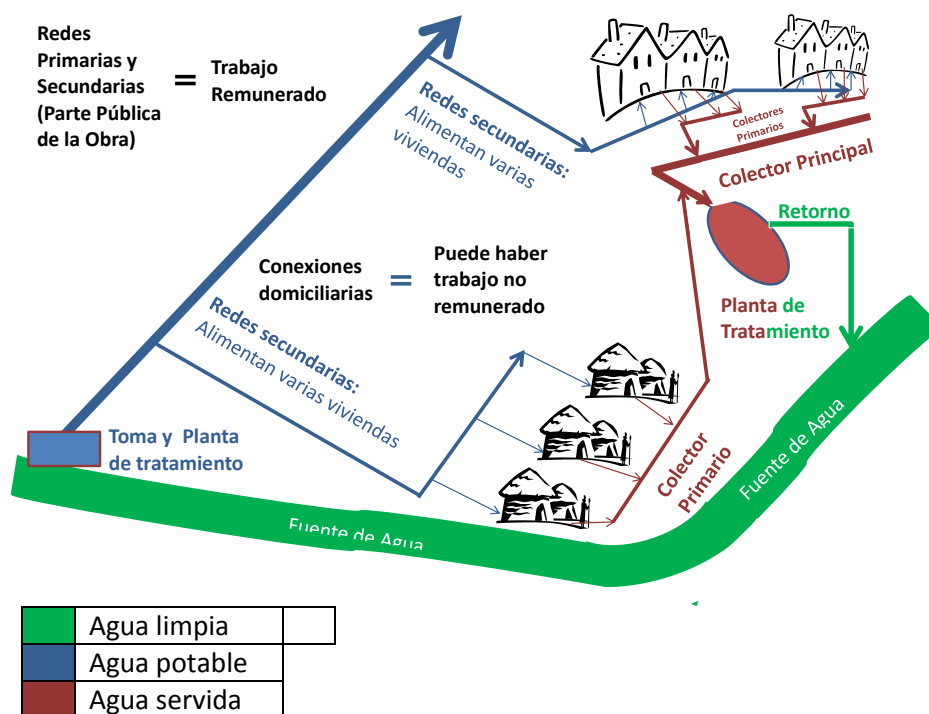


Gráfico: Elaboración propia

**El criterio básico es que el trabajo debe ser remunerado cuando se trata de obras que son de servicio público. El trabajo puede no ser remunerado cuando la obra es de beneficio directo personal o familiar**

<sup>7</sup> En este contexto se considera obra pública aquella infraestructura que pueda servir a otros usuarios distintos a los que han participado específicamente en el proceso de planificación y ejecución de las obras.

La decisión de establecer diferentes tipos de contratos requiere de la aprobación de políticas específicas por parte del Estado; políticas que en muchos casos chocarán contra elementos derivados de la costumbre.

Esta afirmación sugiere la necesidad de que la Autoridad Responsable ejecute estudios para la caracterización socio-cultural de las poblaciones en las que se va a intervenir, especialmente si estas son indígenas (Ver [ANEXO 1: Breve aproximación cultural de las comunidades indígenas del Paraguay](#)).

Finalmente, se recomienda que esta estrategia sea vista como un elemento constituyente de las estrategias nacionales de Combate a la Pobreza, ya que además de la superación de la NBI específica a la que se dirige el servicio, contribuye a atenuar la pobreza por ingresos, mediante la **generación de ingresos directos para los comuneros que perciben salarios, indirectos e inducidos para la comunidad en pleno**<sup>8</sup>.

La Contratación Comunitaria debe ser vista como un elemento constituyente de las estrategias nacionales de Combate a la Pobreza, ya que además de la superación de la NBI específica a la que se dirige el servicio, contribuye a atenuar la pobreza por ingresos mediante el pago de jornales y el impacto que estos generan en la comunidad

## 2.5. Pasos a seguir para concretar la suscripción y ejecución de los contratos comunitarios<sup>9</sup>

La concreción de un contrato comunitario requiere realizar determinados pasos que deben ser implementados con participación de la comunidad. Dichos pasos son los siguientes:

1. **Identificar la forma de organización de la comunidad** que actuará como parte en el contrato. Se verá si existen o no organizaciones representativas formalizadas o si es necesario promoverlas; si estas pueden o no recibir fondos y cumplir con las exigencias de rendición de cuentas. La organización debe estar formalizada y contar con personería jurídica.

<sup>8</sup> En la evaluación de un Programa de microempresas comunales de mantenimiento de caminos en el Perú realizado por el Instituto de Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES), demostró que el 70% de los salarios pagados a los comuneros microempresarios se gastaron en la propia comunidad comprándoles a sus vecinos, o en la población más cercana.

<sup>9</sup> Sosa Arrúa, Enrique. Propuesta Final de Modelo de Contratación Comunitaria. Programa Conjunto de A&S para las Metas del Milenio. OIT. Asunción, mayo de 2012.

2. **Discutir los tipos de trabajos requeridos, sus especificaciones técnicas, la tecnología a utilizarse.** En igual sentido, debe precisarse el alcance de las obras o servicios que formarán parte del contrato comunitario, identificando si es necesario fraccionar el proyecto, si todos los trabajos requeridos pueden estar a cargo de la comunidad o si será necesaria la participación de una empresa para la ejecución de algunos trabajos. También deben precisarse los recursos financieros que serán necesarios para financiar el contrato y los aportes eventuales de la comunidad.
3. **Definir la modalidad o esquema de contratación** en base a los criterios propuestos. Ello implica precisar los roles de cada actor; si el mecanismo será descentralizado o no; quien se hará cargo de la administración de los fondos; cuáles serán los arreglos institucionales requeridos para su concreción, entre otros asuntos que deberán ser identificados en cada caso en donde se aplique este modelo de contratación.
4. **Discutir las cláusulas específicas del contrato**, en particular, el plan y cronograma de trabajo, las penalidades por retraso, los eventuales anticipos o bonificaciones, la fiscalización del contrato y su procedimiento, los mecanismos de pago a la mano de obra, y en general los compromisos de cada parte involucrada.
5. **Los trámites legales necesarios para la formalización legal del contrato** se llevan a cabo una vez que los mecanismos de contratación y las modalidades de contrato hayan sido definidos de acuerdo a la normativa propia de los países.

### 2.5.1. Cláusulas del contrato comunitario

Las cláusulas definitivas del **contrato comunitario** dependerán del esquema contractual del país y de los roles que la legislación local señale para cada parte contratante (Ver [ANEXO 2: Análisis del marco legal para la contratación de las comunidades en la construcción, gestión y mantenimiento de las obras de agua potable y saneamiento en el Paraguay](#)). En efecto, distinto será un contrato en el cual la comunidad asuma solo el aporte y organización de la mano de obra de aquel en el que la comunidad tiene un rol más protagónico en la administración de los fondos.

En cuanto al **contrato de operación y mantenimiento**, también dependerá del rol que asuma la comunidad<sup>10</sup>, como también del régimen que sea aplicable de acuerdo a la legislación de cada país.

---

<sup>10</sup> En el Paraguay, las Juntas de Saneamiento responsables de la administración y gestión de los servicios de A&S se vinculan con la autoridad en condición de “permisionarias” y se atienen a las reglas de la Ley 1614 y sus reglamentaciones.

No obstante, existen algunas cláusulas básicas que ineludiblemente deben ser incorporadas, a saber:

**a. En los Contratos de Obra.**

- **Partes que intervienen en el contrato**, indicando el domicilio legal de cada una de ellas
- **Representantes que actúan en nombre de las partes** indicando sus domicilios legales y documentos de identidad
- **Objeto del contrato**, el mismo que definirá lo que hará la comunidad en relación con la ejecución de la obra
- **Compromisos u obligaciones que asumen cada una de las partes:**
  - **Los aportes de la comunidad:** en materiales de la zona, o en mano de obra no calificada y semicalificada que ellos proporcionan para la ejecución de las obras<sup>11</sup>.
  - **Aportes de la entidad que contrata a la comunidad**, en dirección técnica de la obra, en mano de obra calificada, pago de remuneraciones o estipendios a los trabajadores de la comunidad que sean contratados, aporte en materiales, etc.
- **Cláusulas técnicas del contrato.** Condiciones, especificaciones técnicas, alcance de las obras, plazos de terminación y entrega, requisitos para la recepción de la obra
- **Cláusulas financieras del contrato.** Calendario y requisitos para la ejecución de los pagos. Eventuales anticipos o bonificaciones.
- **Fiscalización del contrato**
- **Sanciones contractuales.** Multas. Otras medidas que puede ejercer el contratante. Terminación anticipada del contrato.
- **Causales de extinción del contrato**
- **Medios de solución de controversias y legislación aplicable**

**b. En los contratos de operación y mantenimiento**

Las cláusulas iniciales de identificación de las partes y representantes sigue la misma secuencia. Luego se definen:

- **Objetivos del contrato**, los cuales estarán referidos a la prestación del servicio, es decir a la operación y mantenimiento del mismo.
- **Compromisos u obligaciones de cada parte.**
  - **Cláusulas técnicas del contrato.** Alcance de los servicios. Condiciones y especificaciones técnicas de funcionamiento de las instalaciones.

---

<sup>11</sup> Estos aportes que no son remunerados deberían ser valorizados en el contrato en términos monetarios con el propósito de dimensionar el real aporte de las comunidades frente al aporte de la autoridad responsable. Se sugiere, asimismo, valorar el aporte que representa el conocimiento tradicional para la identificación de las fuentes de agua.

- **Cláusulas financieras del contrato.** Calendario y requisitos para eventuales pagos Eventuales anticipos o bonificaciones. Condiciones generales del contrato.
  - **Régimen tarifario.** De qué manera se valorizará la prestación del servicio y cuánto se cobrará a los usuarios del mismo.
  - **Fiscalización del contrato.** Se especificará quién realizará la fiscalización del cumplimiento del contrato y de qué manera.
  - **Sanciones contractuales.** Multas y otras medidas que puede adoptar la entidad contratante. Terminación anticipada del contrato.
- **Causales de extinción del contrato.**
  - **Medios de solución de controversias y legislación aplicable**

### 2.5.2. Operación de los contratos

En el **contrato de obra** de Paraguay se señala que los pagos se realizarán contra Informes de Avance, los cuales serán certificados por el ingeniero fiscalizador.

Se otorgará un 30% de **adelanto** al inicio de las obras, el **saldo** se pagará en dos partes contra avances certificados. Se recomienda que los pagos se realicen a través del sistema bancario como un mecanismo orientado a lograr la bancarización de las comunidades.

Con respecto al **control de la ejecución** de las obras, además del control del director de la obra y del fiscal, se recomienda implementar un **control de la propia comunidad** mediante el nombramiento de una veeduría social. Este control no es de carácter técnico y por tanto, no tiene por objeto certificar la calidad de la obra o el avance en la ejecución de la misma. Se implementa principalmente con el fin de monitorear el avance del proyecto y de facilitar la comunicación e información con la comunidad.

Para lograr ese efecto la comunidad debe designar una comisión de control y en el contrato con el contratista debe establecerse la obligación de suministrar informes de avance a dicha comisión la cual puede formular observaciones y recomendaciones.

Podría conformarse una comisión interinstitucional de control en la cual, además de representantes de la comunidad, la integran representantes de las autoridades municipales, provinciales o departamentales.

### 3. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN COMUNITARIA

#### PASO 1: Elección de las obras

En el caso de la presente serie de Guías, en el que se han integrado la metodología PIAR con la de Contratación Comunitaria, la selección de las obras es resultado del proceso de planificación, tal como ha sido desarrollado con amplitud en la [Guía N° 2 de la serie](#), por lo que no se señala aquí proceso alguno.

En el [ANEXO 3: Proyectos ejecutados por programas que fomentan el uso intensivo de mano de obra y la Contratación Comunitaria](#) se presenta de manera ilustrativa dos tablas con los tipos de obras que son desarrollados en el área rural y urbana por programas que consideran el uso intensivo de mano de obra (UIMO) y la contratación comunitaria (CC) como parte de sus tácticas operativas, las cuales están integradas, a su vez, en estrategias más amplias de combate a la pobreza.

#### PASO 2: Constitución del Comité de Gestión Comunitario, y apertura de una cuenta bancaria

Aunque es recomendable fortalecer organizaciones comunitarias y estructuras de representación ya existentes, es más importante asegurar que las/los miembros de la comunidad que actuarán en su representación sean elegidos democráticamente y cuentan con el respaldo mayoritario de la comunidad.

En ciertos casos será necesario crear estructuras nuevas por lo cual es de suma importancia asegurar procesos participativos y transparentes de elección. Debe recordarse que el **Comité de Gestión Comunitario** representará a la comunidad durante el proceso de ejecución de las obras y será, además, responsable de firmar el Contrato Comunitario en representación de la comunidad.

**El potencial de la Contratación Comunitaria se realiza sólo si esta contribuye al refuerzo duradero de organizaciones representativas de la comunidad, sólidas y motivadas**

Una vez identificado el Comité y sus miembros, **es deseable que este se constituya legalmente y que adquiera una personería jurídica**. Esto es un requisito necesario para firmar el contrato y acceder a los fondos públicos. Pero también brinda al Comité un peso adicional en las negociaciones. El



reconocimiento legal del Comité facilita la apertura de una cuenta bancaria y el derecho de operar fondos públicos de un modo oficial.

Una vez creado, el Comité requiere **abrir una cuenta bancaria para recibir los fondos del proyecto**. Generalmente se requieren tres firmantes, usualmente el/la presidente/a y el/la tesorero/a del Comité, pero también un representante de la autoridad local, que en este caso sería el/la Ingeniero/a Fiscalizador/a. Los miembros del Comité recibirán capacitación sobre la operación de una cuenta bancaria y la administración financiera. (Ver **Paso 3 Capacitación Inicial** siguiente).

#### **Resultados:**

- **Creado un Comité de Gestión Comunitario**
- **Abierta una cuenta bancaria**
- **Capacitado el Comité en operación y manejo de la cuenta bancaria**
- **Acordados arreglos administrativos y de reporte de la información**

### **PASO 3: Capacitación inicial**

La capacitación inicial está dirigida a los miembros del Comité de Gestión que serán responsables de la administración de los fondos y del registro de las cuentas.

En el **ANEXO 4: Capacitación Básica para el Comité de Gestión** se presentan el Plan de Contenidos y el desarrollo de la capacitación a los miembros del Comité, la cual incluye dos tramos:

La **Primera parte: Integración Grupal, Funciones del Comité, Compromiso de Actuación** tiene como propósito lograr la integración del grupo que ha sido recientemente elegido, bajo el supuesto que no todos ellos están en condiciones de operar de manera integrada y que requieren adquirir esta capacidad. Esta primera parte tiene también como propósito establecer las funciones del Comité como conjunto y de cada uno de los miembros que lo conforman. Finalmente se quiere llegar a sellar un compromiso de actuación entre ellos, de manera que se fortalezcan sus capacidades en pro de la sostenibilidad de su gestión. Se destaca que este proceso se basa en el desarrollo de dinámicas de integración que deberán ser desarrolladas por un Monitor convenientemente capacitado que deberá interactuar con los miembros del Comité de Gestión.

La **Segunda Parte: Capacitación Administrativa Básica** está orientado a lograr que el Comité de Gestión adquiera conocimientos y desarrolle capacidades para manejar de manera adecuada los recursos financieros que les serán confiados

en gestión. En tal sentido se les proporciona criterios para el manejo bancario orientado a las compras mayores con proveedores y para el manejo de efectivo para gestos menudos o para el pago de planillas a los trabajadores. Se señala también la manera cómo deben manejar los procesos de compras y llevar los registros de las operaciones bancarias, de efectivo y compras, de manera que se articule su labor con la que deben realizar el contador del proyecto y los órganos de supervisión y control. Finalmente se proporcionan criterios para transparentar las cuentas con la comunidad.

#### **Resultados:**

- **Desarrolladas capacidades del Comité de Gestión Comunitario para la correcta administración del presupuesto de la obra y para llevar a cabo los procesos de adquisiciones y pagos, así como del registro de cuentas para efectos de control y transparencia del proceso.**

#### **PASO 4: Adjudicación del contrato y transferencia de fondos**

Para la **adjudicación del contrato** a la comunidad, **es necesario que las normas de contratación utilizadas, permitan la adjudicación dirigida a un solo postor.** Por ello es importante que la Autoridad Responsable evalúe la modalidad de contratación más apropiada. **Para lograr una contratación dirigida, puede ser necesario tomar en cuenta ciertos requisitos y limitaciones como por ejemplo el monto del contrato<sup>12</sup>.**

Un simple **documento de contrato** es utilizado, tomando en cuenta el diseño del proyecto acordado y el presupuesto, el cual es firmado por el Presidente del Comité de Gestión y testificado por las autoridades locales y la comunidad. Los detalles del contrato, incluyendo el trabajo a hacerse y los costos, son presentados en un lugar público dentro de la comunidad, como el local comunal, la escuela, etc.

Los **fondos son transferidos** luego a la cuenta bancaria abierta a nombre del Comité de Gestión, generalmente en cuotas vinculadas a requisitos de reporte y avances. Al establecer las cuotas, es importante tomar en cuenta la necesidad de que la comunidad cuente, desde el inicio del proyecto, con los fondos necesarios para la compra de materiales y herramientas. Esto exige **otorgar adelantos** así como para dotar a las/los trabajadores/as de uniformes e implementos de seguridad.

---

<sup>12</sup> La mayoría de legislaciones de contratación pública permiten realizar contrataciones menores, sin el requisito de concurso público. Esto permite contratar de manera directa a la Comunidad como persona jurídica.

## Resultados

- **Adjudicado el contrato a nombre de la Comunidad o del Comité de Gestión Comunitario**
- **Fondos transferidos a nombre del Comité de Gestión Comunitario**
- **Potenciada la comunidad al responsabilizarse de los fondos transferidos a la cuenta bancaria**
- **Mejorada la transparencia y la responsabilidad.**

## PASO 5: Implementación del proyecto

El Comité de Gestión inicia el **proceso de implementación del proyecto, contratando en primer lugar al/la Ingeniero/a que dirigirá la ejecución de las obras. Luego seleccionará a las/los comuneros/as que se integrarán a la ejecución de dichas obras, mediante los procedimientos acordados.** Para ello deberá estar en condiciones de implementar un proceso de incorporación de los trabajadores transparente y confiable.

Los proyectos y programas que adopten la contratación comunitaria deberían tenerse en cuenta la necesidad de **promover una cuota mínima de género** que garantice al menos el 30% de trabajadoras mujeres.

También se debe coordinar con las autoridades pertinentes, o asumir el mismo programa o proyecto, **facilidades para proveer la lactancia y el cuidado de los niños.** Especial sensibilidad se tendrá en la inclusión de las personas con discapacidad, tanto en el Comité como en la provisión del servicio.

**Las herramientas y materiales** necesarios serán adquiridos por el Comité según los procedimientos de adquisición acordados. Asimismo, ciertas actividades pueden requerir los **servicios de ciertos especialistas** (ingenieros de otras especialidades, empresas que brindan servicios específicos, consultores, etc.); y ciertos equipos especializados. También puede contratar **asistencia técnica para ayudarse en el manejo administrativo, contable o legal** del proyecto.

El Comité puede subcontratar en cualquier momento del proceso una parte del contrato, según necesidades, con empresas y especialistas locales, así como con ONG u otros proveedores especializados.

## Resultados

- **Contratado el ingeniero responsable de la dirección técnica de las obras**
- **Seleccionados e incorporados los comuneros que se integrarán a la ejecución de las obras**
- **Creadas oportunidades de empleo iguales para hombres y mujeres**

- **Definida una política de facilidades para la atención de niños de madres trabajadoras**
- **Definidos y contratados profesionales requeridos de otras especialidades, incluido administrador o contador**
- **Obtenidas habilidades para el reclutamiento y fijación de salarios**
- **Contratadas empresas y proveedores de servicios locales.**

## **PASO 6: Supervisión, reportes, inspección y pagos<sup>13</sup>**

El ingeniero contratado por la comunidad actúa como **Ingeniero Residente de la Obra**. Este profesional debe ser especializado de acuerdo a la naturaleza de la obra. En el caso de A&S puede ser un ingeniero civil, o un ingeniero sanitario. Es el encargado de planificar, dirigir la ejecución de la obra, conforme a los planos y especificaciones técnicas establecidas en el proyecto; así como de organizar y controlar al personal, llevar las actas, realizar mediciones y valuaciones, controlar la calidad de la obra y realizar actos administrativos actuando por cuenta de la Comunidad Contratista. Cuida por el mejor aprovechamiento de los equipos, herramientas y recursos humanos cumpliendo las Normas de Seguridad e Higiene Industrial, establecidas con la Entidad Contratante.

La figura del Ingeniero Residente al frente de cualquier obra, es obligatoria desde el punto de vista legal y profesional (además de lógica y por sentido común), por estar prevista en la Ley de Ejercicio Profesional tanto en Ingeniería como en Arquitectura, como en las condiciones Generales de Contrataciones Nacionales y Regionales, en el Código Civil y en la Ley de Ordenamiento Urbano, tanto para Obras Públicas como Privadas.

**La fiscalización (inspección) de las obras** está a cargo de la Entidad Contratante, la cual asigna esta labor a un Profesional de la Ingeniería adecuadamente calificado. Cumple funciones de asistencia técnica a la entidad contratante y sirve como apoyo adicional a las labores del Ingeniero Residente para hacer cumplir los criterios y concepción original de la obra. Es el encargado de canalizar las necesidades que surjan de las eventuales modificaciones o nuevas especificaciones del proyecto, prestando asesoría en los requerimientos de información. Sirve además como enlace con el contratante y ocasionalmente con los entes financieros. Vigila que los costos y programas de trabajo se ajusten lo más posible al presupuesto original, realizando las certificaciones necesarias para que los recursos empleados estén debidamente representados en las fases de la obra.

---

<sup>13</sup> Rueda, Bayardo. "Elementos Claves en la Supervisión de Obras". Programa Conjunto de Agua y Saneamiento para el cumplimiento de los ODM, Región Autónoma del Atlántico Sur. Nicaragua. OIT 2012.

En los Organismos Públicos existe un órgano que se encarga por velar que efectivamente los recursos se están invirtiendo de acuerdo con las previsiones presupuestarias y al marco técnico y administrativo. Dicha función está a cargo de un **Ente Contralor**, el cual por lo general es una instancia administrativa superior al Inspector y al Contratante. También cuida que las valuaciones tramitadas, efectivamente fueron ejecutadas y que corresponden a la obra contratada. Dicho control puede ser posterior a la obra o efectuarse durante la ejecución de la misma, según como operen dichos entes en cada país.

Dependiendo de sus atribuciones, el Ente Contralor puede enviar a la obra inspectores que estarán encargados de **constatar las cantidades de las valuaciones ya tramitadas**. El Ingeniero Residente debe procurar guardar las mejores relaciones con estos Supervisores, manteniendo disponible la información que estos pudieran requerir dentro de sus funciones, para así evitar el retraso de pagos o que la obra se vea afectada por carencia de requisitos al ser fiscalizada o controlada.

**Las autoridades locales** si hubieran quedado involucradas en esta fase del proceso, o la Autoridad Responsable si mantiene la decisión de manejar directamente el proceso de construcción, realizan el monitoreo general del proyecto. Se organizan reuniones de monitoreo y evaluación en la Comunidad, procurando la participación activa de la veeduría social. Dichas reuniones ayudan se orientan a identificar restricciones y cuellos de botella causados por la entidad contratante o por terceros.

## Resultados

- **Planificación, ejecución y control de la obra realizada satisfactoriamente por el Ingeniero Residente contratado por la comunidad**
- **Obras ejecutadas de acuerdo a planos y especificaciones técnicas**
- **Equipo, herramientas bien aprovechados y recursos humanos operando de acuerdo a normas de seguridad e higiene industrial**
- **Cumplidos criterios y estándares de la obra con apoyo del Fiscalizador (Inspector) de la entidad contratante que apoya al ingeniero residente**
- **Ajustados cercanamente al presupuesto original los costos y programas de trabajo**
- **Adecuado flujo de fondos asegura buena gobernabilidad del proceso constructivo gracias al apropiado uso de procedimientos administrativos**
- **Obra concretada corresponde a las valuaciones tramitadas**
- **Adecuadas relaciones del ingeniero residente con el ingeniero fiscalizador**

- **Organizadas y realizadas adecuadamente reuniones de monitoreo con las Autoridades Locales involucradas.**

## **PASO 7: Finalización y entrega de las obras y cierre del proyecto**

**Para dar por finalizada la implementación del proyecto** se requiere contar con el finiquito de obra revisado y autorizado por el Ingeniero Fiscalizador de la Entidad Contratante, así como con las Actas de Recepción y Entrega que constatan que la inversión ha sido realizada a satisfacción de la Entidad Contratante. Antes de proceder a su autorización el Fiscalizador verifica que la obra se encuentra finiquitada constructiva y administrativamente.

**Para realizar el Finiquito del Contrato de Obra**, la Entidad Contratante, a través del Ingeniero Fiscalizador, deberá cumplir total o parcialmente con lo siguiente:

- A. Certificar que la Comunidad Contratista ha cumplido con las Cláusulas contractuales.
- B. Verificar que la Bitácora de Obra llevada por el Ingeniero Residente se encuentra cerrada y sin actividades pendientes de realizar
- C. Tener al corriente que los avalúos y suministros se encuentran sin adeudos por deducciones
- D. Realizar las pruebas de resistencia de concreto efectuadas por un laboratorio de prestigio
- E. Tener actualizadas las pólizas de garantía de servicios, equipos e instalaciones especiales,
- F. Tener disponibles los Instructivos y/o Manuales de Operación y Mantenimiento correspondientes

Una vez suscrita el Acta de Finiquito, la Autoridad Competente está en condiciones de transferir a la comunidad las obras. Para ello realiza una **Reunión de Cierre** que tiene como finalidad materializar dicha entrega y extraer las lecciones aprendidas por la comunidad. De esta manera se puede evaluar y hacer recomendaciones para que la autoridad responsable pueda mejorar el proceso. En esta reunión se enfatiza que aunque se esté dando por finalizado el proceso de construcción y se esté entregando el proyecto a la comunidad, no se está dando por finalizado el proceso, ya que a continuación se deberá trabajar sobre la implementación del sistema de mantenimiento y operación del servicio.

Es importante recordar que en la fase de planificación ya se habrán discutido las modalidades de manejo y financiamiento de las actividades inherentes al servicio, incluyendo el posible rol para las autoridades locales, tal como ha sido señalado en la **Guía N° 2 de esta Serie**.

En este momento es cuando se observa el grado de empoderamiento que ha alcanzado la comunidad durante la ejecución de las obras, teniendo en cuenta que el propósito ha sido lograr que la Comunidad alcance grados de organización y manejo administrativo suficientes para gestionar mantener la obra o gestionar el Servicio.

Este espacio también puede ser usado para discutir con la Comunidad sobre la necesidad de nuevas obras o servicios que resuelvan otras necesidades.

## Resultados

- **Creado, rehabilitado o mejorado un bien o servicio comunitario**
- **Inyectados ingresos en la comunidad mediante el pago de salarios y la compra de bienes y servicios locales**
- **Potenciada la comunidad y mejorada su cohesión interna**
- **Fortalecidas las capacidades y habilidades técnicas y organizacionales del Comité de Gestión Comunitario y de las autoridades locales, así como de otros miembros de la comunidad involucrados en el proyecto**
- **Lograda credibilidad social hacia el proyecto y la Autoridad Competente**
- **Mejorado el rol institucional de las comunidades y autoridades locales**
- **Sentadas las bases para la instalación del Comité de Gestión encargado de la operación y mantenimiento de la obra o servicio.**

## PASO 8: **Instalación del Comité de Gestión como Entidad Prestadora del Servicio**

Si en la reunión de cierre del Proyecto las expresiones acerca del Comité de Gestión Comunitario son favorables, **se puede proceder a ratificar su elección** para que asuma la conducción del servicio en condición de Entidad Prestadora del Servicio (EPS), o lo que al respecto considere la legislación nacional. De no ser favorables las calificaciones al Comité se debe proceder a elegir a nuevos representantes. Esta segunda elección puede hacerse en una nueva oportunidad, acordando la fecha en la reunión de cierre.

Después de la instalación del Comité de Gestión como Entidad Prestadora, el representante de la Autoridad Responsable explica ante el pleno de la Comunidad los **alcances que tienen la operación de la obra o servicio que se les ha entregado en gestión**; y las exigencias de mantenimiento de las que deberán hacerse cargo en el futuro inmediato, alcanzando los manuales operativos pertinentes.

En el caso de servicios la Autoridad Responsable deberá presentar el esquema de operación que tendrá la Comunidad en su condición de Entidad Prestadora,

los cargos que existirán en la misma y la manera cómo serán retribuidos quienes trabajen en el servicio desempeñando distintas labores o prestando algún servicio externo, (como mecánicos, plomeros, electricistas, etc.).

En esa reunión se explica que la Asamblea de la Comunidad (todas/os las/los comuneros) es el órgano de participación por excelencia y que por ello le corresponde aprobar las decisiones trascendentes; que el Comité de Gestión es el que actuará como el ente tomador de decisiones; y que el servicio contará con una gerencia o administración técnica que será supervisada por el Comité.

### El Caso de las Juntas de Saneamiento del Paraguay

En Paraguay, el SENASA, en su condición de Autoridad Responsable, promueve la formación de Juntas de Saneamiento como paso previo a la presentación de una solicitud de aprovisionamiento de los servicios de agua y saneamiento. El modelo de Junta es común para todas las comunidades que lo soliciten. A continuación se presenta un resumen paso a paso contenido en el Manual que la institución les provee<sup>14</sup> para ese propósito:

#### **PRIMER PASO: FORMACIÓN DE UNA COMISIÓN ORGANIZADORA**

La comunidad debe reunirse para formar una comisión organizadora de la Junta de Saneamiento. Esta comisión debe estar constituida por personas de la misma comunidad con mucha disponibilidad de tiempo y dedicación, pueden ser voluntarios o elegidos por el voto de la comunidad. Esta comisión organizadora se constituye en el Tribunal Electoral Independiente provisorio, para todos los efectos de la Asamblea de Constitución.

#### **SEGUNDO PASO: OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN EN SENASA**

La comisión organizadora de la Junta de Saneamiento debe recurrir a la oficina más cercana del SENASA, para obtener mayor información sobre las Juntas de Saneamiento.

#### **TERCER PASO: INVITACIÓN A LA COMUNIDAD PARA LA PRIMERA ASAMBLEA**

La comisión organizadora hace una previa invitación a los/las vecinos/as de la comunidad para participar en la primera ASAMBLEA, indicando claramente el día, la hora y el lugar. Se debe prever que sea un sitio intermedio dentro de la comunidad y que sea en día y hora en que no tengan actividades de trabajo.

#### **CUARTO PASO: SOLICITUD DE LA PRESENCIA DE UN FUNCIONARIO DE SENASA**

La comisión organizadora prepara una nota dirigida al director de SENASA para comunicarle que la comunidad desea realizar una asamblea general para la conformación de la Junta y solicitarle la presencia de un/a funcionario/a de SENASA. Este documento se debe presentar con 20 días de anticipación. Una carta similar debe ser dirigida a la Municipalidad local, solicitando la designación de un representante para la Asamblea y para la Junta de Saneamiento que se va a constituir.

#### **QUINTO PASO: ASAMBLEA CONSTITUTIVA DE LA JUNTA DE SANEAMIENTO**

El día de la Asamblea Constitutiva se debe tener establecido un ORDEN DEL DÍA y realizar las siguientes actividades: **(Continúa.....)**

<sup>14</sup> ¿Cómo se Constituye una Junta de Saneamiento?. Programa Conjunto PNUD/UNICEF/OPS-OMS/OIT. Asunción 2012. <http://www.senasa.gov.py/wp-content/uploads/2011/09/como-se-constituye1.pdf>



**(Continuación.....)**

- **INSCRIPCIÓN DE LOS PARTICIPANTES.** Inscripción de todos los participantes en un libro de actas, recabando los datos de cada persona, nombres, apellidos, estado civil, edad, profesión, número de cédula, firma, domicilio y nacionalidad.
- **PRESENTACIÓN DEL FUNCIONARIO DE SENASA.** La ASAMBLEA debe ser dirigida por un representante de la comunidad. Esta persona debe presentar al funcionario de SENASA.
- Iniciando la ASAMBLEA se debe elegir democráticamente a el/la presidente/ a y el/la secretario/a de la comisión organizadora. El/la presidente/a elegido/a dirige la ASAMBLEA.

Los miembros de la comisión deben reunir ciertas características: residir en la comunidad saber leer y escribir, saber interpretar los artículos de la legislación referente al agua potable y saneamiento, no tener antecedentes judiciales ni penales y ser mayor de edad.

- **LECTURA DE LAS LEYES DEL AGUA.** Se leen los artículos de la Ley 369 y del Decreto 8.910/74.
- **ELECCIÓN DE COMISIÓN DIRECTIVA Y SÍNDICOS.** La comunidad debe elegir la comisión directiva, compuesta por 5 personas: Presidente/a; ii) Vicepresidente/a; iii) Secretario/a; y iv) Tesorero/a; v) 1 Vocal. La comunidad debe elegir, además, un Síndico titular y uno suplente.

Los miembros de la comisión deben reunir ciertas características: Residir en la comunidad saber leer y escribir; saber interpretar los artículos de la legislación referente al agua potable y saneamiento, no tener antecedentes judiciales ni penales y ser mayor de edad.

- **LECTURA DE ARTÍCULOS Y ELECCIÓN DE SÍNDICOS.** Se leen los artículos 40, 41, 42 y 43 del Decreto 8.910/74 para la elección de dos Síndicos: un/a Titular y un/a Suplente.
- **TRATAR ASUNTOS VARIOS.** En el orden del día, en ASUNTOS VARIOS se debe proponer una siguiente ASAMBLEA EXTRAORDINARIA para la aprobación del Estatuto Social de la Junta de Saneamiento, el cual es un formato estándar de SENASA (este formato se presenta en ANEXO 2). Se debe indicar claramente el día, la hora y el lugar de la siguiente ASAMBLEA. La siguiente Asamblea debe realizarse en un mes, aproximadamente.

**SEXTO PASO: PRIMERA ASAMBLEA EXTRAORDINARIA PARA ESTUDIO Y APROBACIÓN DE SU ESTATUTO SOCIAL**

Se realiza la PRIMERA ASAMBLEA EXTRAORDINARIA dirigida por el Presidente/a junto con el/la Secretario/a. En esta Asamblea es necesaria la presencia del funcionario de SENASA. Se leen los artículos del ESTATUTO SOCIAL y se realiza la aprobación por parte de los futuros usuarios.

**SEPTIMO PASO: SOLICITUD DE LA PERSONERÍA JURÍDICA**

Se prepara la solicitud de la personería jurídica dirigida al director de SENASA, de acuerdo a la aprobación del Estatuto y a la conformación de la Comisión Directiva. Se anexa la siguiente documentación: Acta de Fundación; Nómina de los miembros de una Comisión Directiva (vecinos fundadores); Nómina de los Miembros de la Comisión Directiva y Síndicos; Cuatro (4) copias originales del Estatuto; Nómina del Tribunal Electoral Independiente; Convalidación de la Asamblea por parte del funcionario del SENASA.

**OCTAVO PASO: APROBACIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA**

La PERSONERÍA JURÍDICA es aprobada por el poder ejecutivo, mediante un decreto que reconoce la Comisión Directiva como Junta de Saneamiento. SENASA envía la carta de aprobación en donde se consta el número correspondiente a la Junta de Saneamiento. Esta carta se obtiene en un periodo entre cuatro y doce meses.

**NOVENO PASO: BÚSQUEDA DEL ABASTECIMIENTO DEL SISTEMA DEL AGUA**

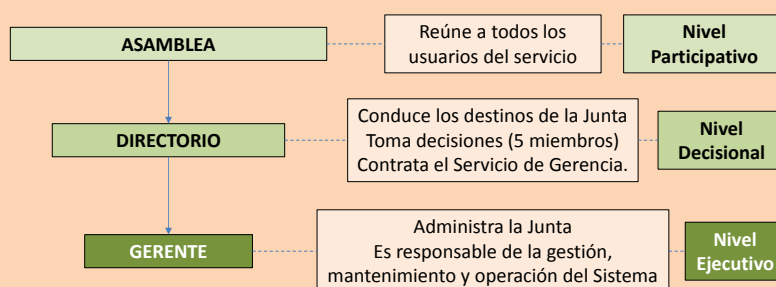
Ya conformada la Junta de Saneamiento, esta tiene la capacidad legal para gestionar la obtención del sistema de Agua Potable. Desde este momento las Juntas de ORGANICEMOS NUESTRA JUNTA DE SANEAMIENTO O 22 Saneamiento podrán canalizar sus demandas a las instituciones públicas distritales, departamentales o nacionales y recibir de éstas la solución técnica que satisfaga esta necesidad. El material y documentación necesarios para adelantar el proceso, son: Libro de Participantes para las Asambleas; Libro de Actas; Ley 369/72; Decreto 8.910/74.

## Una propuesta de la OIT

En vista de las dificultades que presentan las Juntas de Saneamiento en el Paraguay, para lograr niveles de gestión adecuados, la OIT, como integrante del equipo interagencial para el cumplimiento de las Metas del Milenio en A&S, presentó una propuesta orientada a superar las limitaciones encontradas. Aquí la propuesta:

En Paraguay, la OIT propuso un modelo de gestión orientado a modernizar la acción de las Juntas de Saneamiento, dándoles un carácter empresarial. En ese modelo, la comunidad actúa como **Asamblea**, siendo el órgano que da las orientaciones estratégicas y que adopta las decisiones trascendentes para la gestión, como el nombramiento del Comité de Gestión y los presupuestos anuales de operación, o las tarifas a pagar por el servicio, o el régimen de sanciones para los que incumplen con los pagos correspondientes.

El Comité de Gestión del Servicio de A&S actúa como un **Directorio** que conduce los destinos de la Junta, adoptando las decisiones operativas y supervisando la acción de la **Gerencia** que será responsable de la marcha técnica del servicio (operación y mantenimiento), del pago a proveedores, del cobro de tarifas a los usuarios y de informar el directorio para la aplicación de sanciones. El esquema de operación propuesto se graficó de la siguiente manera:



La propuesta se enmarca en una **estrategia más amplia orientada a impulsar la acción de pequeñas o micro empresas que brinden servicios de gerencia**, de manera que un mismo gerente puede manejar varias Juntas de Saneamiento, en forma semejante a lo que en el ámbito urbano ocurre con las pequeñas empresas administradoras de edificios, o condominios. Esto permitiría ahorrar costos y ganar eficiencia.

La estrategia propone que el **mantenimiento de los sistemas de agua también se tercerice a pequeños o micro empresarios locales debidamente** entrenados para desarrollar la labor. Lo mismo ocurriría en el plano administrativo donde pueden contratar *services* de contadores o administradores. Esta estrategia propone promover un mercado para las MypE locales y resolver un problema de gestión de más de tres mil JAS.

Si bien el modelo propuesto no se llegó a implementar, se considera que el mismo sigue teniendo validez y está en espera de ser implementado.

## PASO 9: Capacitación para la Gestión del Servicio

Una vez que las organizaciones comunitarias han recibido la transferencia de las obras y han asumido el compromiso de gestionar el servicio, la Entidad Responsable procede a capacitar al Comité de Gestión que se hará cargo de la operación y mantenimiento del mismo.

En el caso del Paraguay esta responsabilidad recae en las Juntas de Saneamiento las cuales son capacitadas por SENASA en los diferentes asuntos que se señalan a continuación, contando con el apoyo de una serie de Manuales<sup>15</sup> que han sido elaborados por la OPS-OMS, agencia integrante del Programa Conjunto para el Logro de las Metas del Milenio en A&S:

1. Organicemos Nuestra Junta de Saneamiento
2. Gestión Empresarial
3. Manual de Procedimiento para las Juntas de Saneamiento
4. Operación y Mantenimiento de los Sistemas de Agua Potable
5. Alternativas Tecnológicas en Agua y Saneamiento para la Zona Rural

Del conjunto de Manuales publicados se considera que después de la constitución de la Junta de Saneamiento (N°1), los manuales más importantes son los de Gestión Empresarial (N° 2), y el de Operación y Mantenimiento de los Sistemas de Agua Potable (N°4). Dada la importancia de los mismos, a continuación se presenta la transcripción de su contenido temático:

### MANUAL N° 2: GESTIÓN EMPRESARIAL PARA JUNTAS DE SANEAMIENTO

#### PRESENTACIÓN

1. CONCEPTOS GENERALES
  - 1.1. La Gestión Organizativa
  - 1.2. La Gestión Administrativa
  - 1.3. La Gestión Comercial
  - 1.4. La Gestión Contable Y Financiera
  - 1.5. La Planeación Estratégica
2. GESTIÓN ADMINISTRATIVA
  - 2.1. Administración Del Recurso Humano
    - 2.1.1. Organigrama
    - 2.1.2. Planta de Personal y Manual de Funciones
  - 2.2. Administración De Materiales
    - 2.2.1. Compras y Suministros
    - 2.2.2. Almacén e Inventarios
3. GESTIÓN COMERCIAL
  - 3.1. Registro de los Usuarios
  - 3.2. Ingreso de Nuevos Usuarios
  - 3.3. Medición de Consumos
  - 3.4. Costos y Tarifas

(Continúa.....)

<sup>15</sup> <http://www.senasa.gov.py/juntas-de-saneamientos/manuales/>

**(.....Continuación)**

- 3.5. Facturación
  - 3.6. Cobranza y Recaudo
  - 3.7. Atención de Solicitudes y Reclamos
  - 4. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
    - 4.1. Presupuesto de Ingresos y Egresos
      - 4.1.1. Elaboración o Formulación del Presupuesto
      - 4.1.2. Estudio y Aprobación
      - 4.1.3. Disposiciones Generales del Presupuesto
      - 4.1.4. Ejecución y Control del Presupuesto
    - 4.2. Contabilidad
      - 4.2.1. Plan de Cuentas
      - 4.2.2. Balance General
      - 4.2.3. Estado de Pérdidas y Ganancias
      - 4.2.4. Comprobantes de Contabilidad
      - 4.2.5. Libros de Contabilidad
- ANEXO 1. MANUAL DE FUNCIONES
- ANEXO 2. DEBERES Y DERECHOS DE LOS USUARIOS
- ANEXO 3. EQUIPO DE TRABAJO QUE PARTICIPÓ EN LA VALIDACIÓN DEL MATERIAL
- REFERENCIAS LITERARIAS

**MANUAL N° 4: OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA**

- 1. PLOMERÍA BÁSICA
  - 1.1. Componentes de un Sistema
  - 1.2. Construcción de la Red de Distribución
  - 1.3. Conexiones Domiciliarias
  - 1.4. Hidrómetros
  - 1.5. Operación y Mantenimiento
- 2. FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN
  - 2.1. Conceptos de Hidráulica
- 3. AGUA SUBTERRÁNEA
  - 3.1. Conceptos Básicos
  - 3.2. Pozos Tubulares Profundos
  - 3.3. ¿Cómo Funciona Nuestro Pozo
- 4. TABLERO DE MANDO
  - 4.1. Descripción del Tablero de Mandos
  - 4.2. Trabajos de rutina que debe realizar el Operador
- 5. SISTEMA PARA LA DESINFECCIÓN DEL AGUA
  - 5.1. Objetivo
  - 5.2. Descripción del Sistema de Cloración
- 6. SEGURIDAD INDUSTRIAL EN LAS JUNTAS DE SANEAMIENTO

## 4. RESPONSABILIDAD EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO

Todo lo afirmado hasta aquí se orienta a sustentar que el asunto principal dentro de la problemática de provisión del servicio no es la ejecución de las obras sino el logro de la responsabilidad comunitaria para una operación y mantenimiento sostenibles del mismo, particularmente en las poblaciones rurales dispersas y comunidades indígenas.

Puede considerarse que todo lo hecho hasta aquí tiene como finalidad asegurar el compromiso de la comunidad y ayudarla que se organice de manera adecuada para la prestación comunitaria del servicio, lo cual puede considerarse la parte culminante del proceso de contratación comunitaria.

### 4.1. ¿Es posible una gestión autosostenible del servicio por la comunidad?

En este punto cabe preguntarse si las comunidades rurales dispersas e indígenas estarían en condiciones de realizar la operación sostenible de los servicios. En la aplicación de la contratación comunitaria ha habido numerosas experiencias exitosas, como también algunos fracasos, los cuales han dejado enseñanzas respecto de los puntos clave que deben ser abordados para asegurar una operación sostenible de las obras y servicios en este tipo de comunidades:

- **La generación de una estructura sólida de gestión debe darse desde el inicio mismo de la intervención.** Es decir que para asegurar la operación sostenible del Sistema, la organización, funciones y procedimientos que debe desarrollar la comunidad deben definirse desde la etapa de planificación, tomando en cuenta la estructura organizacional de las comunidades.
- **La participación de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución de las actividades de ingeniería vinculadas con la implementación y operación del sistema, son elementos componentes de un objetivo mayor que es la operación sostenible de los sistemas.**
- **La ejecución de las obras debe ser considerada una escuela para el aprendizaje de los pormenores del funcionamiento técnico del sistema y de los elementos que deben ser tomados en cuenta para la operación y mantenimiento sostenibles del mismo.**

- **La comunidad organizada como Entidad Prestadora del Servicio (EPS), debe tener una estructura orgánica que contemple el personal que se hará cargo de las actividades de una manera segura y profesional.**
  - Las remuneraciones que percibirán por esta labor.
  - Los mecanismos de rendición de cuentas, fiscalización y control.
  - Los órganos de dirección y control, los mecanismos de rotación y elección de representantes, etc.
- **Debe incluirse, como parte del proceso una adecuada capacitación de los responsables de la EPS para que puedan operar técnicamente el sistema.**
- **Los responsables de la EPS deben conocer también los elementos componentes de la administración del sistema, tales como:**
  - Compra de materiales,
  - Contratación de servicios diversos,
  - Pago de contratistas diversos y del personal,
  - Comercialización del servicio, etc.

Para lograr la operación sostenible de los sistemas que son entregados en gestión a las comunidades rurales dispersas o comunidades indígenas se requiere:

- (i) Una clara asignación de responsabilidades legales a la Autoridad Competente sobre la dotación o prestación de servicios a estas comunidades;
- (ii) Una clara asignación de competencias y funciones a las autoridades locales (o subnacionales), sean estas municipales o regionales;
- (iii) Una sólida estructura operacional que le permita a la comunidad participar desde el inicio del proyecto: en la planificación, ejecución y control de las actividades relacionadas a la implementación del sistema;
- (iv) Un adecuado proceso de transferencia de responsabilidades a las comunidades basado en un acuerdo legal,
- (v) El Contrato Comunitario debe establecer claramente el alcance de las responsabilidades de las partes intervinientes, en las distintas fases del proceso.

#### 4.2. ¿Si no es posible la autogestión del servicio por la comunidad, qué se debe hacer?

Aunque parezca obvio, es necesario recalcar que la forma, tamaño y organización de la comunidad organizada en una EPS, debe estar en función del tamaño y naturaleza del Sistema a ser atendido, así como de las características socio-económicas y culturales de las poblaciones receptoras del servicio.

**La forma, tamaño y organización de la EPS debe estar en función del tamaño y naturaleza del Sistema, así como de las características socio-económicas y culturales de la población beneficiaria**

La experiencia desarrollada señala que no en todos los casos es posible alcanzar de manera más o menos inmediata la sostenibilidad de los sistemas, y que en muchos casos será necesario que la Autoridad Responsable prevea el acompañamiento y supervisión de la operación del Sistema por períodos más o menos prolongados, de acuerdo a la respuesta que encuentre de la comunidad durante el proceso de planificación e implementación del proyecto.

**De acuerdo a las características socio económicas y culturales de la comunidad, la Autoridad Responsable debe determinar la necesidad de brindarle acompañamiento y supervisión por períodos más o menos prolongados, según se detecte durante el desarrollo del proceso**

Dentro de esta propuesta, debe pensarse en que algunas veces puede resultar complejo para la Autoridad Responsable desarrollar procesos de supervisión y acompañamiento prolongados. Por ello debe prever la posibilidad de **delegar algunas de estas funciones en las autoridades municipales o departamentales, de acuerdo al grado de responsabilidad legal que pudieran tener estas en la temática específica**. Por ello se recomienda que la participación de estas autoridades se dé desde el principio mismo del proceso de promoción y planificación<sup>16</sup>.

--- 0 ---

<sup>16</sup> En la Guía 2 se ha presentado el ejemplo de un proceso de planificación participativa para la provisión de A&S ejecutado por la OIT en el departamento de El Boquerón en Paraguay, en donde la autoridad departamental solicitó su participación en el proceso de implementación de los Sistemas Integrados de Agua y Saneamiento, lo mismo que la población solicitó la intervención de la Gobernación, sobre todo para darles soporte en la fase operación y mantenimiento del servicio.

## 5. BENEFICIOS E IMPACTO DE LA CONTRATACIÓN COMUNITARIA

A continuación se describen los principales beneficios e impactos del enfoque de contratación comunitaria para la ejecución y gestión de obras y servicios.

### 5.1.1. Bienes e ingresos para la comunidad

En adición a los bienes creados con los fondos de los proyectos, la contratación comunitaria brinda un eficiente medio para inyectar ingresos directamente entre los miembros pobres de la comunidad al darles oportunidades de empleo, así como en las empresas locales mediante la adjudicación de obras contratadas localmente.

Esto tiene un tremendo impacto en la dinamización de la economía local y en el mejoramiento del acceso a servicios sociales como educación y salud.



### 5.1.2. Creación de capacidades

El proceso de contratación comunitaria desarrolla las capacidades de todos los actores involucrados, **desde las comunidades** que obtienen experiencia de trabajo y habilidades técnicas y organizacionales, así como confianza para tratar con las autoridades locales y otros socios externos; **hasta las autoridades locales** de quienes son mejoradas sus habilidades de gestión, supervisión y monitoreo. Incluso **contempla el fortalecimiento de las capacidades del sector privado** que brinda servicios técnicos y de asistencia a la comunidad (profesionales, empresas y consultores locales).



Aparte de una **capacitación inicial de los diferentes actores del proceso**, la contratación comunitaria prevé la contratación de servicios de asistencia técnica para apoyar al Comité responsable y a la comunidad misma en el manejo técnico y administrativo del servicio. **Esta asistencia técnica puede ser contratada por la propia comunidad, en cual caso deberá incluirse estos costos en el presupuesto, o puede ser la entidad contratante que contrate estos servicios.**

### 5.1.3. Gobernabilidad y transparencia

Desde una perspectiva de gobernabilidad, el enfoque refuerza las estructuras de gobernabilidad existentes localmente. El carácter participativo y el proceso consultivo del enfoque promueven el control social, el dialogo y la responsabilidad dentro de la comunidad, así como entre la comunidad y sus líderes y las autoridades locales.

Al iniciar el proceso, el concepto es compartido con la comunidad a través de talleres de movilización, donde el proceso y los procedimientos son explicados y discutidos, incluyendo los modos de participación, consulta, reclutamiento, fijación de salarios, adjudicación y costeo. Aspectos sociales como equidad en el reclutamiento y la remuneración, salud y seguridad también son discutidos. Durante la implementación, frecuentes reuniones en la comunidad mantienen la comunidad informada del avance.

### 5.1.4. Empoderamiento

Los proyectos de contratación comunitaria dan a las comunidades, a menudo por primera vez, la oportunidad de estar dirigiendo los proyectos de desarrollo con financiamiento externo. El enfoque ha tenido un impacto profundo allí donde ha sido aplicado.

El brindar recursos a las comunidades para que tomen control de su propio desarrollo, actuando como contrapartes legales, con capacidad de gestión, negociación, contratación, ejecución de obras y servicios locales, tiene inmensos efectos psicológicos y de empoderamiento. El enfoque se convierte en un importante catalizador al transformar una comunidad pasiva que funciona sólo como receptor de un desarrollo impulsado por actores externos, en una comunidad asertiva y potenciada que siente sus prioridades y planes de desarrollo articulados al desarrollo. Es un proceso de crecimiento de comportamiento, tanto como de provisión de necesidades y de materialización de demandas tangibles (articuladas por la comunidad).

--- 000 ---

## ANEXO 1: Breve aproximación cultural de las comunidades indígenas del Paraguay<sup>17</sup>

Una breve aproximación a la historia nos remonta al pueblo Guaraní que ocupa ancestralmente los actuales territorios del Paraguay. Según su estructura social económica y política, los guaraníes son cazadores, pescadores y cultivan diversos vegetales como la batata y la mandioca. Viven en aldeas comunitarias, cada una de las cuales está dirigida por un jefe político llamado *mburuvichá*, y un jefe religioso llamado *payeé*. Su organización social está encabezada por un cacique (*tuvichá*) cuyo liderazgo es hereditario. La división del trabajo por sexo asigna la preparación de la cerámica, la siembra y el hilado de lienzos a las mujeres, mientras que los varones son básicamente pescadores y cazadores-recolectores.

Es conocido que fueron los Jesuitas, en su afán evangelizador, quienes formaron reducciones llamadas misiones que hacia 1767 se convirtieron en la denominada Gobernación de las Misiones Guaraníes dependiente de la corona española. Como gobierno local, en cada reducción funcionaba un cabildo precedido por el corregidor, representante de la corona española que era además la autoridad principal del pueblo, conocido entre los guaraníes como *parokaitara*, "el que dispone lo que se debe hacer". Los caciques (*Mbyá*) como autoridad indígena eran plenamente reconocidos por la autoridad española y cumplieron una función articuladora muy importante, siendo voceros directos entre los padres jesuitas y el pueblo nativo.

En el trabajo de campo realizado<sup>18</sup> se ha comprobado el liderazgo y rol representativo que tiene el cacique *Mbyá*; sin embargo, la condición articuladora con la autoridad nacional se ha perdido pues su posición jerárquica es solo reconocida al interior de su grupo, ya que están excluidos del sistema político nacional. El Estado paraguayo los reconoce como simples líderes a quienes se les registra como tales en el INDI.

Como hipótesis de trabajo Gutierrez considera que la figura del *parokaitara*, el superior que dispone, se recrea aún en el imaginario popular del campesino paraguayo, tanto con el dueño de las tierras, como con el general o militar (en la época de la dictadura militar) y luego con la figura del gobernador e intendente, a quienes tratan de complacer y de quienes esperan favores. Es una relación de dependencia que actualmente tiene repercusiones en la construcción de ciudadanía y en el ejercicio los derechos.

---

<sup>17</sup> Caracterización Socio-Económica y Cultural para la Promoción de Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario en Paraguay. Gutiérrez Santayana, María. OIT. Asunción, 2008.

<sup>18</sup> El estudio de OIT, aparte de la investigación documental desarrolló un trabajo de campo en las poblaciones que serían intervenidas por el programa vial en los departamentos de Caazapá, Caaguazú y San Pedro. Gutiérrez, *OP. Cit.*

Sus caciques tienen representatividad que los legitima con su pueblo, y en el ámbito de estudio se ha identificado comunidades y líderes interesados en participar y de ser parte de los procesos de planificación y de mantenimiento de caminos<sup>19</sup> y también en los procesos de implementación de servicios de agua y saneamiento.

**Los caciques *Mbyá* tienen legitimidad con su pueblo.  
En los procesos de planificación realizados por la OIT como parte del PC  
se ha identificado comunidades y líderes interesados en ser parte  
de los procesos de provisión de servicios de Agua y Saneamiento**

Como en otras culturas ancestrales, en la sociedad guaraní no existe el concepto de la propiedad privada de los bienes. La tierra es considerada como un bien del que se puede disponer pero sobre el cual nadie puede pretender derechos de propiedad exclusiva. Son colectivos la tierra cultivable, las fuentes de abastecimiento de agua, el monte y la selva, con todos sus recursos aprovechables. Este patrón socioeconómico aún pervive para los grupos indígenas paraguayos, por ello, la lucha por la asignación y titulación de tierras es una demanda vigente que le compete solucionar al Estado.

**Las poblaciones indígenas consideran que la tierra, el agua, el monte  
y la selva son sus recursos aprovechables,  
son bienes de los cuales se puede disponer libremente  
y sobre los cuales nadie puede pretender derechos de propiedad**

En la concepción indígena, hay una relación íntima entre la naturaleza y el ser humano de modo que el territorio físico y las prácticas y modos de vida son indisolubles. La tierra, más que sustento, adquiere sentido y significación a partir de su relación con la naturaleza y con los procesos sociales y económicos. La relación entre pueblo indígena y territorio es indisoluble, el territorio y sus recursos naturales son la fuente de la vida de los pueblos indígenas. Tradicionalmente, los indígenas contaban con un amplio territorio para garantizar el aprovechamiento de todos los recursos naturales a fin de asegurar la alimentación para todo el año. La libertad de recorrer amplios territorios, era fundamental para acceder a las fuentes de alimentación.

La tenencia de abundante tierra con un medio ambiente adecuado, constituye una de las condiciones indispensables para el bienestar de una comunidad que sustenta, a su vez, la autonomía en el ámbito económico, social, religioso y político. La forma

<sup>19</sup> Esta conclusión del estudio de OIT (Gutiérrez) se valida también para el caso del Agua y Saneamiento a través de los procesos de planificación PIAR que han sido impulsados por OIT como parte del Programa Conjunto.

comunitaria de la apropiación de los recursos naturales, no sólo aseguraba la reproducción de un individuo o una familia sino también la continuidad de la sociedad. Las riquezas naturales siempre estuvieron a disposición de todos, y desde este punto de vista las personas tienen el derecho de uso, aunque no posean la propiedad de estos recursos.

El territorio constituye<sup>20</sup>, en las palabras de Arturo Escobar “un espacio fundamental y multidimensional para crear y recrear prácticas ecológicas, económicas y culturales de las comunidades. El territorio se entiende desde una perspectiva histórica uniendo pasado y presente. En el pasado, las comunidades mantenían una cierta autonomía y formas de conocimientos y modos de vida apropiados para el uso sustentable de los recursos naturales. Esta relación entre (meanings) significados y prácticas, y las relaciones sociales, en las cuales están sumergidas, están siendo transformadas hoy por el ataque agresivo de las políticas de desarrollo” (Escobar 1998:69 traducción nuestra).

En el Paraguay, con el avance de la modernización agraria, los pueblos indígenas han perdido sucesivamente sus territorios, en contravención de las leyes nacionales e internacionales que protegen a estas poblaciones. Muchas comunidades fueron despojadas de sus territorios ancestrales y ya no cuentan con suficiente tierra ni con un medio ambiente generoso que les permita su modo de subsistencia tradicional. Es en este contexto que debemos analizar los programas específicos de agua y saneamiento que se están implementando en las comunidades indígenas en el Paraguay.

**Conclusiones del estudio: “Percepción y demandas....” (Rehnfeldt. *Op Cit.*)**

Del estudio realizado tanto en el Chaco como en la Región Oriental del Paraguay, el agua y su calidad es una preocupación fundamental para la población indígena. El agua es fuente principal de sobrevivencia y en estos momentos, debido principalmente al deterioro ambiental que sufren las comunidades, el acceso a agua potable se hace cada vez más difícil.....  
**(Continúa....)**

---

<sup>20</sup> Rehnfeldt Marilyn. “Percepción y demandas vinculadas al uso, manejo y administración de los sistemas de agua y saneamiento de comunidades rurales e indígenas desde la perspectiva de género en el marco del Convenio 169 de la OIT”. Programa Conjunto PNUD/OMS-OPS/UNICEF/OIT para las Metas del Milenio. OIT. Asunción, 2011.

**(.....Continuación)**

Los cambios socio ambientales que ocurren en la sociedad nacional están afectando negativamente la salud y el bienestar de la población indígena con consecuencias muy destructivas como las sequías prolongadas, la contaminación ambiental y el uso indiscriminado de agro tóxicos.

Durante el estudio también se destacó es que la mujer es la “dueña” y encargada tradicional del agua tanto en la cultura mítica Guaraní chaqueña y Guaraní Mbya como en la Nivakle. De la misma manera en la división sexual del trabajo es la mujer indígena la encargada de cuidar y mantener la potabilidad del agua y recolectarla para el uso familiar, sin embargo es permanentemente excluida de los programas y proyectos de agua y saneamiento en sus comunidades.

En tercer lugar sobresale el conocimiento profundo de los pueblos indígenas acerca de los ciclos de la naturaleza y como relacionarse con ellos, conocimiento que es ignorado por los programas de desarrollo que se destinan a sus comunidades. La ignorancia y exclusión del conocimiento local dentro de los programas de desarrollo fue destacado durante el trabajo de campo.

Las personas entrevistadas para este estudio, tanto en el Chaco como en Caazapá, han puesto énfasis en los siguientes aspectos:

- 1) La falta de participación de la población indígena en el planeamiento y la construcción de obras de infraestructura,
- 2) la poca o nula valoración hacia el conocimiento que tienen los indígenas acerca de la realidad local, la geografía, la constitución física del suelo etc. y
- 3) la poca consideración hacia los profesionales indígenas para participar en la construcción de obras, lo que lleva a que los mismos participen como mano de obra barata sin ocupar los mandos directivos o medios.

Una preocupación presentada por los entrevistados tiene que ver con la falta de consulta y la participación indígena en los programas de agua y saneamiento u otros programas de desarrollo que se llevan a cabo en sus comunidades y una demanda que estas consultas sean realizadas de manera apropiada.

Basados en las entrevistas realizadas se identificaron los algunos tipos de apoyo que serian posibles para un Programa de agua y saneamiento destinado a pueblos indígenas:

Contratación y condiciones de empleo destacando que la discriminación salarial y de trato basada en el origen indígena de los trabajadores, en particular de quienes trabajan en interior del país (Chaco) persiste

- 1) Programas de capacitación en la construcción, reparación y mantenimiento de fuentes de agua (Pozos, aljibes, tajamares), así como en el mantenimiento de equipos y maquinaria. 2) Asistencia para fortalecer la organización comunitaria (Comisiones de Agua u otros) y así capacitar a las comunidades para participar los programas de ejecución y mantenimiento de las obras que signifiquen oportunidades de empleo; 3) Creación de Centros de Capacitación para las comunidades indígenas en temas relacionados a Fuentes de Agua y Saneamiento y otras actividades relacionadas a programas de desarrollo como caminos por ejemplo.

## **ANEXO 2: Análisis del marco legal para la contratación de las comunidades en la construcción, gestión y mantenimiento de las obras de agua potable y saneamiento en el Paraguay<sup>21</sup>**

### **La Ley de creación de SENASA**

De acuerdo a la Ley 369, el SENASA debe promover la participación de la comunidad en la financiación construcción y administración de las obras de saneamiento. A tales efectos debe promover y crear Juntas de Saneamiento en las zonas rurales y localidades urbanas (menores a 10.000 habitantes).

La Ley N° 908 que modifica la Ley N° 369 dispone que el SENASA debe promover las Juntas de Saneamiento en cada distrito o comunidad de la república, conjuntamente con los Gobiernos Departamentales y Municipales. Las **Juntas de Saneamiento tienen un régimen jurídico particular de constitución y funcionamiento.**

**SENASA debe promover la participación de la comunidad en la financiación construcción y administración de las obras de saneamiento.**

**Para ello debe crear Juntas de Saneamiento en las zonas rurales y en localidades urbanas menores de 10.000 habitantes, conjuntamente con los Gobiernos Departamentales y Municipales.**

La misma Ley establece que el SENASA brindará **ayuda a las comunidades rurales y a las poblaciones urbanas que decidan participar por propia iniciativa en la intensificación o realización de los programas de saneamiento ambiental** y definirá los términos y las condiciones financieras para la realización de los proyectos de abastecimiento de agua y obras de saneamiento, tanto cuando los fondos sean del presupuesto del SENASA o provenientes de los organismos de cooperación técnica y financiera.

**SENASA debe brindar ayuda a las Comunidades Rurales y definir los términos y condiciones financieras para la realización de proyectos de abastecimiento de agua y obras de saneamiento.**

<sup>21</sup> Sosa, Enrique. Análisis del Marco Jurídico Aplicable a las Contrataciones de Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento con Uso Intensivo de Mano De Obra y con Participación de Micro y Pequeñas Empresas y Organizaciones Comunitarias. OIT. Asunción, 2010.

El financiamiento de sistemas de agua a ser construidos con fondos propios de SENASA, en poblaciones que no estén incluidas en proyectos financiados por organismos crediticios internacionales, debe tener las mismas condiciones establecidas en los convenios de préstamos internacionales aprobados por el Congreso.

Sin embargo, la Ley señala que en el caso de asentamientos indígenas, de campesinos u otros conglomerados humanos el SENASA puede construir sistemas de agua y servicios básicos de saneamiento, con recursos presupuestarios de la Institución sin que la inversión genere obligaciones a los beneficiarios salvo lo concerniente al funcionamiento, mantenimiento y administración de los sistemas.

**En el caso de asentamientos indígenas y campesinos el SENASA puede construir sistemas de agua y servicios básicos de saneamiento, sin generar obligaciones de pago o contraprestación a los beneficiarios, salvo lo concerniente al funcionamiento, mantenimiento y administración de los sistemas.**

La OIT considera que este señalamiento constituye el principal fundamento que será utilizado para plantear la Contratación Comunitaria en el Paraguay. La propuesta de OIT considera centralmente que la participación comunitaria, en todas las fases del proceso de implementación de un proyecto de agua y saneamiento, junto al pago de jornales por la labor que deben realizar en la ejecución de las obras, constituyen la base sobre la que se puede implementar una propuesta de contratación comunitaria aplicable al Paraguay. **La idea central es que si los trabajadores de la comunidad son remunerados por realizar el trabajo en el proceso de ejecución de las obras, podrán asumir con mayor responsabilidad las labores de mantenimiento y operación que les corresponde de acuerdo a Ley.**

**La premisa es que la participación comunitaria en todas las fases del proceso y el pago de jornales por el trabajo que realicen, debe generar un mayor compromiso de los comuneros para asumir las labores de mantenimiento y operación que les corresponde, asegurando una mayor sostenibilidad de los Sistemas.**

## Las Juntas de Saneamiento

Las Juntas de Saneamiento son asociaciones de usuarios y beneficiarios con personería jurídica, promovidas por el SENASA. Son beneficiarios todos los pobladores hombres y mujeres del área de acción del Programa los cuales tienen opción de usufructuar un servicio de saneamiento. Por usuarios se entiende a aquellos pobladores hombres y mujeres de un área de acción determinada que usufructúan un servicio y que para ello abonan una suma de dinero, en concepto de pago por el servicio.

**Beneficiarios son todos los pobladores hombres y mujeres que usufructúan un servicio.**

**Usuarios son los pobladores y pobladoras que usufructúan de un servicio y que pagan por él.**

De acuerdo a la Ley N° 369/74, el objeto y las funciones de las Juntas de Saneamiento son las siguientes:

- a) Colaborar con SENASA en la orientación y organización de las comunidades en relación a los problemas de saneamiento;
- b) Representar a los usuarios y beneficiarios de servicios de saneamiento;
- c) Participar en la elaboración de los programas locales de saneamiento y en su ejecución;
- d) Contratar con SENASA y con los usuarios o beneficiarios locales la prestación de los servicios de saneamiento;
- e) Administrar los sistemas de agua potable y las obras de disposición de excretas y basuras construidos por SENASA y vigilar el correcto uso y funcionamiento de los pozos de agua y de las letrinas sanitarias también construidos por SENASA.
- f) Contratar y dirigir de común acuerdo con SENASA, el personal local de su administración y de los servicios y obras de saneamiento realizados por SENASA; y
- g) Realizar otros actos que le correspondan por su naturaleza.

**Las Juntas de Saneamiento son permisionarias responsables de administrar y vigilar el correcto uso y funcionamiento de los pozos y sistemas de agua potable, así como de las letrinas sanitarias y obras para la disposición de excretas construidas por SENASA.**



Corresponde al SENASA gestionar, a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el reconocimiento de las Juntas como personas jurídicas y la aprobación de los Estatutos Sociales. A tales efectos, los interesados deben presentar al SENASA:

- (i) El ejemplar del Acta de Fundación suscripta por todos los vecinos hombres y mujeres presentes y por el funcionario designado por el SENASA, acompañado de tres ejemplares de los estatutos, rubricados por dos miembros de la Junta;
- (ii) La nómina de los vecinos fundadores;
- (iii) La nómina de los miembros de la Comisión Directiva y Síndicos.

El trámite de reconocimiento culmina con un decreto del Poder Ejecutivo que otorga la personería jurídica y aprueba los respectivos estatutos.

**Cada Junta de Saneamiento debe contar con una Comisión Directiva** cuyos miembros serán elegidos en asamblea de los vecinos a excepción de uno que será designado por la Municipalidad local. La Comisión Directiva de la Junta está compuesta de 5 a 9 miembros, quienes no perciben, en tal carácter, de remuneración de ninguna naturaleza. La organización, atribuciones y obligaciones y la fiscalización de la Comisión Directiva son establecidas en los respectivos Estatutos de las Juntas.

**Cada Junta tiene una Comisión Directiva compuesta de cinco a nueve miembros uno de los cuales designado por la municipalidad local.**

En el marco de las disposiciones de la Ley N° 1614, **las Juntas de Saneamiento adquieren el rol de “permisionarias”** y requieren de un permiso otorgado por el titular del servicio por medio de decreto del Poder Ejecutivo (Art. 28 inciso d). Sin embargo, en la práctica, las Juntas de Saneamiento solo cuentan con el decreto que les reconoce la personería jurídica y con un certificado de inscripción otorgado por el Ente Regulador (ERSSAN). **No existe un Decreto del Poder Ejecutivo que le conceda expresamente un permiso y establezca las condiciones de dicho permiso.**

A partir de la Ley N° 1614, **la zona permisionada, asignada a cada Junta de Saneamiento, queda delimitada al área servida donde efectivamente presta servicios, y tiene extendidas las redes de distribución de agua potable y/o colección de alcantarillado sanitario.** El Decreto N°18.880/02 establece que sólo respecto de ese ámbito ejercerá el derecho al permiso. El decreto dispone asimismo que desde dicho momento, no debe autorizarse la constitución de Juntas de Saneamiento en áreas servidas por otros prestadores.

Además de la coordinación con el SENASA, la Ley N° 369 establece que las Juntas de Saneamiento deben coordinar sus actividades, en lo que sea pertinente, con las Municipalidades locales. **La ley dispone además que las obras realizadas por las Juntas de Saneamiento sean inembargables.**

Las Juntas de sólo pueden actuar en el área que les ha sido asignada, para prestar los servicios de A&S, no pudiendo intervenir en otras áreas. Sus actividades deben ser coordinadas con las Municipalidades locales.

Cabe agregar que, si bien no están contempladas en la Ley N° 369, **en la práctica también se constituyen Asociaciones de Juntas de Saneamiento. Para obtener personería jurídica, las mismas pueden configurarse bajo las formas de asociaciones de utilidad pública** o de asociaciones con capacidad restringida, ambas reguladas en el Código Civil. No obstante, dada la falta de regulación de estas figuras en la legislación especial de saneamiento ambiental, no se prevén los mecanismos de relacionamiento entre éstas y el SENASA.

En la práctica se constituyen Asociaciones de Juntas de Saneamiento que no están específicamente reconocidas por Ley por lo que adoptan la forma de Asociaciones de utilidad pública o de capacidad restringida, según la normativa común del País.

No obstante la relativamente precaria existencia de las Asociaciones de Juntas de Agua y Saneamiento, la expectativa de ERSSAN<sup>22</sup> es que estas entidades tengan un alcance departamental (una Asociación que agrupe todas las Juntas del departamento) o zonal (una amplia región del departamento) y que sean capaces de supervisar las actividades de las Juntas así como de fomentar su desarrollo y consolidación.

### **Relaciones legales del SENASA con las Juntas de Saneamiento**

Las relaciones entre el SENASA y las Juntas de Saneamiento se encuentran reglamentadas en el Decreto N°18.880/02, el cual dispone que el SENASA tendrá las funciones que le asigna la Ley N° 369/72, y sus disposiciones reglamentarias, en cuanto a promover, ejecutar obras y dar asistencia organizativa, administrativa y técnica a las Juntas de Saneamiento, principalmente:

<sup>22</sup> Entrevista del experto con el Arq. Osmar Ludovico Sarubbi Presidente de ERSSAN, Asunción, diciembre de 2010.

- Establecer el estatuto-tipo y demás documentación institucional referida a las Juntas de Saneamiento;
- **Promover la conformación de Juntas de Saneamiento en ámbitos carentes de servicios, a través del apoyo a la organización comunitaria del lugar<sup>23</sup>;**
- Tramitar el reconocimiento de la personería jurídica de las Juntas de Saneamiento;
- Brindar apoyo técnico con relación al diseño de los proyectos destinados a las Juntas de Saneamiento;
- Establecer las servidumbres administrativas que fueren necesarias, para el desarrollo de los proyectos, con sujeción a lo establecido en la Ley N° 1614/2000 y al Decreto Reglamentario;
- **Otorgar, en nombre del Estado Paraguayo, financiamientos reembolsables o no reembolsables a las Juntas de Saneamiento**, en función de proyectos que reúnan las condiciones técnicas, ambientales, jurídicas, institucionales y económico-financieros, preestablecidas;
- **Celebrar contrataciones de obras y/o servicios con las Juntas de Saneamiento, ejecutando el desenvolvimiento financiero pertinente;**
- **Supervisar el funcionamiento administrativo y operativo de las Juntas de Saneamiento, en los términos del artículo 47º del Decreto N° 8910/74;**
- Arbitrar con carácter inapelable en todas las cuestiones referidas al funcionamiento administrativo de las Juntas de Saneamiento;
- Intervenir los órganos administrativos de las Juntas de Saneamiento, de acuerdo con las atribuciones establecidas en la Ley N° 369/72 y su modificatoria, Ley N° 908/96; así como en el Decreto N° 8910/74;
- Mantener vigilancia sobre la calidad de las aguas superficiales y subterráneas afectadas al servicio, informando al ERSSAN;
- Administrar los recursos y efectuar las contrataciones a que estuviere habilitado;
- Adoptar decisiones que resulten conexas o derivadas de las funciones indicadas en este artículo.

Conforme a lo dispuesto precedentemente, el SENASA puede celebrar contrataciones de obras y/o servicios con las Juntas de Saneamiento. **Estas contrataciones se realizan a través de convenios directos en los cuales se establecen la distribución de responsabilidades en la construcción de obras para el servicio de agua potable y saneamiento, así como los compromisos financieros.**

**SENASA puede celebrar contratos de obras y/o servicios con las Juntas de Saneamiento, ejecutando el financiamiento pertinente. Estas contrataciones se realizan a través de convenios directos en los cuales se establecen la distribución de responsabilidades y compromisos financieros.**

<sup>23</sup> Los resaltados son nuestros.

## **CONCLUSIÓN:**

El marco legal vigente en Paraguay puede servir sin modificaciones a los propósitos de establecer un Contrato Comunitario con las Juntas de Saneamiento para la ejecución de las obras y para la prestación del servicio, tal como lo propone la OIT y que el mencionado contrato puede establecer las responsabilidades que le competirán a cada una de las partes.

**El marco legal vigente puede servir, sin modificaciones,  
para el propósito de establecer Contratos Comunitarios  
entre SENASA y las Juntas de saneamiento  
para la ejecución de las obras y la prestación de servicios**

--- 0 ---

## ANEXO 3: Proyectos ejecutados por programas que fomentan el uso intensivo de mano de obra y la Contratación Comunitaria

### Obras de carácter rural<sup>24</sup>

Tipo de Proyecto	Descripción de los Proyectos
Pequeños Sistemas de Riego por gravedad o presurizado	<p>Es la infraestructura que facilita la dotación de agua para el riego de los cultivos agrícolas, pudiendo ser aplicada superficialmente por gravedad u otro método o tecnología apropiada que permita una fácil operación y mantenimiento.</p> <p>Comprende: Obras de captación, de conducción, de regulación, redes de distribución y aplicación en los terrenos de cultivo. Preferentemente se intervendrá a nivel de obras en captación o derivación, canales principales y regulación (reservorio) de agua de riego, infraestructura colectiva básica o pública (bocatoma, reservorio y canales principales). Están dirigidos a agricultores que trabajan en parcelas por lo general, no mayores de 5 hectáreas. El proyecto de riego puede ser integral hasta el nivel de parcelas, sin embargo solo puede ser financiado con recursos públicos hasta el nivel de bien público, debiendo ser el bien privado financiado con los recursos de los beneficiarios. Los proyectos pueden ser de instalación, mejoramiento y/o ampliación, pudiendo existir más de una intervención simultánea.</p>
Sistemas de Agua Potable	<p>Es la infraestructura que provee la dotación de agua potable, pudiendo ser por gravedad u otra tecnología apropiada que permita una fácil operación y mantenimiento a mínimo costo.</p> <p>Las opciones técnicas en sistemas de abastecimiento de agua son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemas por Gravedad Sin Tratamiento.</li> <li>- Sistemas por Gravedad Con Tratamiento.</li> <li>- Sistemas por Bombeo Sin Tratamiento.</li> <li>- Sistemas por Bombeo Con Tratamiento.</li> <li>- Sistemas no convencionales.</li> </ul> <p>Se financiará preferentemente Sistemas por gravedad, los que cuentan con una captación, sistema de conducción; reservorio, línea de aducción, red de distribución y de ser necesario con una planta de tratamiento conformada por un desarenador, sedimentador, pre filtro y filtro lento.</p> <p>El nivel de conexión para las localidades rurales será el de conexión domiciliaria.</p> <p>Los proyectos pueden ser de instalación, mejoramiento, ampliación, recuperación o rehabilitación de los servicios de agua potable.</p>
Sistemas de Saneamiento	<p>Estos pueden ser:</p> <p>Individuales: denominados Unidad Básica de Saneamiento (UBS) son soluciones familiares apropiadas e higiénicas de disposición sanitaria de excretas, donde se depositan los excrementos humanos para evitar que contaminen el ambiente, preservando la salud de la población.</p> <p>Las opciones pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- UBS con Arrastre Hidráulico.</li> <li>- UBS Ecológica o Compostera.</li> <li>- UBS de Compostaje Continuo.</li> <li>- UBS de Hoyo Seco Ventilado.</li> </ul> <p>FONCODES implementará preferentemente UBS de Arrastre Hidráulico en todos los casos que la localidad cuente con sistema de agua en cantidad suficiente, considerándose una Unidad por cada familia. Se financiará UBS que incluyen inodoro, ducha y lavatorio. En los casos que no se pueda implementar esta tecnología, se deberá evaluar las alternativas siguientes composteras u hoyo seco.</p> <p>Colectivas: corresponden a los Sistemas de Alcantarillado Convencional y Condominal. FONCODES financiará sólo ampliaciones de redes colectoras en aquellas localidades que cuenten con sistemas de tratamiento de desagüe y su capacidad de tratamiento lo permita.</p>
Sistemas de Agua Potable y Saneamiento	<p>Son sistemas que incorporan la dotación de agua potable y solución al saneamiento.</p>

<sup>24</sup> Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú. MIDIS. <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php>

Tipo de Proyecto	Infraestructura Vial, de Transporte y Comunicaciones
Caminos Vecinales (Trochas carrozables)	<p>Es la infraestructura que facilita la comunicación con localidades vecinas, los caminos vecinales son de una sola vía y con plazoletas de cruce, se construyen a nivel básico (apertura y compactado de subrasante), comprende los trabajos de corte y relleno necesarios a fin de dejar una superficie que permita el tránsito de vehículos, la cual es compactada con maquinaria pesada. Incluyen obras de arte como los badenes, alcantarillas, pontones, cunetas, etc.</p> <p>Los proyectos son de construcción, mejoramiento o rehabilitación de caminos vecinales.</p>
Caminos de Herradura.	<p>Son caminos que ofrecen el servicio de transitabilidad a peatones, animales de carga (acémilas y llamas), ganado, etc. Son caminos no carrozables. Los proyectos son de creación, mejoramiento o rehabilitación de caminos de herradura.</p>
Veredas Peatonales.	<p>Son losas de concreto apoyadas sobre una cama de arena o superficie mejorada y compactada, que sirven para el tránsito peatonal. Los proyectos son de creación, mejoramiento o rehabilitación de veredas peatonales.</p>
Escalinatas.	<p>Son graderías de concreto apoyadas sobre el terreno, construidas con la finalidad de salvar desniveles. Los proyectos son de creación, rehabilitación o mejoramiento de escalinatas.</p>
Puentes Carrozables.	<p>Es la infraestructura que facilita la comunicación de la población permitiendo el paso o cruce de vehículos por accidentes geográficos como ríos, quebradas, etc.</p> <p>El proyecto debe incluir las veredas peatonales, accesos y obras de protección para evitar la socavación de los estribos. Solo se financian proyectos de instalación de Puentes Carrozables.</p>
Puentes Peatonales.	<p>Es la infraestructura que facilita la comunicación de la población, permitiendo el paso o cruce de personas o acémilas por accidentes geográficos como ríos, quebradas, etc. Se consideran puentes de concreto armado, mixtos con vigas metálicas, de madera del tipo colgante o apoyado en pilotes de madera. Los proyectos son de instalación o rehabilitación de puentes peatonales.</p>
Redes de Electrificación.	<p>Es el conjunto de instalaciones para la entrega de energía eléctrica a los usuarios.</p> <p>Comprende los subsistemas de distribución primaria (incluye el transformador de distribución, equipos de maniobra, protección y control), distribución secundaria, alumbrado público y las conexiones domiciliarias. Los subsistemas de distribución primaria y/o secundaria están compuestos por un conjunto de cables o conductores con sus elementos de instalación y accesorios (postes de madera o concreto, ferretería eléctrica, y otros). Las conexiones domiciliarias incluyen el medidor de energía. Los proyectos son de instalación, mejoramiento o ampliación de redes de distribución eléctrica.</p>
Energía No Convencional.	<p>Se refiere al uso de energías renovables no convencionales como es el caso de la energía solar. Los proyectos son de instalación de sistemas fotovoltaicos, a nivel de centro de carga y/o domiciliarios.</p>
Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en Centros Poblados Menores.	<p>Las tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) son un conjunto de equipos, software, redes y servicios que se integran en un sistema de información interconectada y complementaria, complementado por las telecomunicaciones, la informática y la tecnología audiovisual. Los proyectos pueden ser o incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de un local comunal existente con cableado estructurado y mobiliario acondicionado para el acceso de la población a las TICs.</li> <li>- Desarrollo de contenidos informáticos como parte del proyecto de equipamiento tecnológico.</li> <li>- Desarrollo de un programa de Alfabetización Digital.</li> <li>- Desarrollo de programas de capacitación productiva, social, de emprendimiento o similar.</li> <li>- Desarrollo de programas de capacitación informática dirigidos a usuarios finales de las TICs.</li> </ul>

## Obras de carácter urbano incluyendo poblados rurales<sup>25</sup> y <sup>26</sup>

Clasificación de proyectos	Tipos de Proyectos	Descripción	
Infraestructura Urbana	Escaleras o Escalinatas.	Creación, Ampliación, rehabilitación de escaleras, escalinatas de acceso en empedrado más concreto u otro material igualmente resistente en la localidad; actividades complementarias que complementen a las escaleras o escalinatas con alta intensidad de mano de obra no calificada.	
	Instalaciones Deportivas	Creación, Ampliación y/o rehabilitación de losas deportivas, graderías, tribunas, cercos metálicos y otros de igual naturaleza.	
	Prácticas de conservación de suelos. Muros de Contención	Creación, ampliación de muros de contención para edificaciones de mampostería de piedra y/o concreto ciclópeo; para protección contra deslizamientos o estabilización de taludes; control de cárcavas, andenerías y zanjas de infiltración.	
	Edificaciones (Cercos Perimétricos y Obras menores)		Creación, ampliación o rehabilitación de aulas escolares.
			Creación, ampliación o rehabilitación de centros de salud.
			Creación, ampliación o rehabilitación de locales comunales.
			Creación, ampliación o rehabilitación de comedores populares/escolares.
			Creación, ampliación o rehabilitación de cementerios.
	Veredas y Accesos peatonales		Creación, ampliación o rehabilitación de veredas (empedrado, concreto u otro material de la zona); actividades complementarias de partidas que complementen a las escaleras o escalinatas con alta intensidad de mano de obra no calificada.
			Parques, Bermas Centrales, Laterales y Alamedas.
Infraestructura Vial	Pavimentación de Vías	Pavimentación de vías con empedrado más concreto, adoquines de concreto, concreto, con emulsión asfáltica CSE, asfalto en partidas que complementen a la pavimentación que generen mano de obra no calificada.	
	Otras Infraestructuras Viales	Alcantarillado Pluvial	
		Pontones	
		Puentes Colgantes Peadonales	

<sup>25</sup> Proyectos y actividades ejecutadas por el programa Trabaja Perú. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. <http://www.trabajaperu.gob.pe/>

<sup>26</sup> En el Perú, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEI), se consideran rurales los poblados con menos de 100 viviendas contiguas (500 habitantes), con excepción de toda capital de distrito que se considera urbana. En cambio para la OCDE es rural una zona con menos de 150 personas por kilómetro cuadrado, a más de una hora de viaje de las principales zonas urbanas.

En su propósito de ingresar como miembro pleno de la OCDE el Perú está obligado a redefinir lo que considera poblados rurales. El resultado será que estadísticamente habrán más poblados rurales.

Clasificación de proyectos	Tipos de Proyectos	Descripción
Infraestructura Turística	Rescates arqueológicos	Actividad que implica la recuperación con fines de conservación de los restos (contextos) arqueológicos que se pudieran encontrar en el sub suelo.
	Otras Infraestructuras Turísticas	Miradores, Accesos Turísticos y Puesta en valor de zonas turísticas y Arqueológicas.
Infraestructura Sanitaria	Redes colectoras y alcantarillado	Creación, Ampliación, rehabilitación de redes de Alcantarillado de PVC, instalación de conexiones domiciliarias de alcantarillado.
	Redes y Conexiones para abastecimiento y distribución de agua potable	Creación, ampliación, rehabilitación de redes de distribución, líneas de aducción, impulsión y conexiones domiciliarias para agua potable.
Defensas Ribereñas e Irrigaciones	Canales e irrigaciones	Creación de nuevos canales (de tierra, de concreto; dependiendo de las condiciones hidráulicas específicas), revestimiento de canales existentes, ampliación de canales existentes. Estructuras de Almacenamiento y sistemas de riego.
	Defensas Ribereñas y Encauzamiento	Creación o rehabilitación de enrocados, gaviones, o defensas ribereñas artesanales (caballetes).
Conservación de Suelos	Conservación de Suelos	Forestación, Reforestación y Andenería.



## ANEXO 4: Capacitación Básica para el Comité de Gestión<sup>27</sup>

### Primera parte: Integración Grupal, Funciones del Comité, Compromiso de Actuación

CONTENIDOS PRIMERA PARTE	DESARROLLO
<b>Bienvenida e introducción a los objetivos de la jornada</b>	Palabras de del Monitor responsable haciendo un resumen del proceso seguido e indicando los objetivos de la reunión
<b>Dinámica: ¿están felices?</b>	El Monitor pregunta a los miembros del Comité de Gestión elegidos a fin de que exterioricen sus sentimientos por haber sido elegidos
<b>Dinámica 2 x 2: Presentación del compañero y expectativas</b>	Se forman parejas. Uno entrevista al otro y luego lo presenta, indicando cuáles son sus expectativas con relación al Rol del Comité de Gestión y el suyo propio dentro del Comité
<b>Grupo y Equipo: Construcción de los conceptos de Grupo y Equipo de Trabajo</b>	¿Qué es un Grupo?, ¿Qué es un equipo?. Grupo conjunto informe de personas. Equipo, grupo organizado de personas que persiguen un objetivo. Ejemplo el Equipo de Fútbol
<b>Fortalezas y Debilidades como Equipo de Trabajo</b>	Análisis de las fortalezas y debilidades del grupo para llegar a convertirse en un equipo, tomando como ejemplo el fútbol sin reglas de los niños o el fútbol con reglas de los equipos de clubes
<b>Test de Autoanálisis de Aptitudes Empresariales y Liderazgo</b>	Se proporciona una ficha Guía para el Autoanálisis. Cada participante la llena a partir de una introspección. El Monitor señala que nadie conocerá el contenido por lo que deben ser sinceros en responder
<b>Reflexiones sobre el Test de Aptitudes</b>	Los participantes con ayuda del Monitor reflexionan sobre el auto-test realizado. El propósito es que ellos mismos determinen sus capacidades (o no) de liderazgo
<b>Reflexión sobre Equipo y Empresa.</b>	Siguiendo el ejemplo del equipo de fútbol e, Monitor establece la existencia de una organización del equipo: El equipo tiene un capitán (el presidente del Comité de Gestión) y jugadores con roles diferenciados (los demás integrantes del Comité). Tienen un entrenador (el ingeniero supervisor) y un árbitro que supervisa el partido y cuida que el juego sea limpio (El Fiscalizador de la Entidad Responsable) y una Federación que cuida que todo el sistema funcione adecuadamente (el sistema de Control)
<b>¿Qué hace el Comité de Gestión?</b>	El Monitor explica la función del Comité de Gestión como ente responsable de la ejecución de la obra y del manejo del dinero y los recursos. Señala las actividades que desarrolla cada uno de sus integrantes
<b>Dinámica de expectativas: ¿qué espero de mis compañeros?</b> <b>Base para establecer Compromisos de Trabajo</b>	El monitor pregunta a cada uno de los participantes ¿qué esperan de sus compañeros durante el desempeño como miembros del Comité de Gestión? (Ej: Que sean puntuales, que sean colaboradores). Anota un papelógrafo. Luego, en otro papelógrafo anota como título: YO ME COMPROMETO: y pone las frases en afirmativo (Ej: Ser Puntual. Ser colaborador) y señala que ese será el compromiso de actuación. Cada uno de los integrantes suscribe con su firma.

<sup>27</sup> Tomado y adaptado de: "Manuel de Formación Empresarial Básica" para microempresas de mantenimiento de caminos". Salomón, Emilio. Proyecto Piloto para la Implementación de un Sistema de Mantenimiento de Caminos con Microempresas Comunales. Ministerio de Obras Públicas del Paraguay, en convenio con la OIT y el Banco Mundial. Asunción, 2012.

## Segunda Parte: Capacitación Administrativa Básica

CONTENIDOS SEGUNDA PARTE	DESARROLLO
<b>Planificación y ejecución de los gastos</b>	<p>El Monitor Explica los alcances del Presupuesto de la Obra y señala los alcances de las partidas que serán administradas por el Comité de Gestión.</p> <p>Explica que la obra tiene un cronograma de ejecución y que las fechas que están programadas deben cumplirse, y que para eso se necesita que el flujo del dinero sea continuo y ordenado.</p> <p>Explica que la Autoridad Competente entregará un adelanto que será depositado en un banco y que todos los ingresos que posteriores se operarán de la misma manera.</p> <p>Explica, asimismo que todos los pagos se harán desde la cuenta bancaria y que el manejo de efectivo se limitará a una caja chica que será explicada más adelante.</p> <p>Realiza ejercicios de lectura del presupuesto asegurando que estos alcance una comprensión del mismo.</p>
<b>El manejo de la cuenta bancaria</b>	<p>El monitor explica en que consiste la función bancaria y porque es que las empresas adoptan la operación a través de estas entidades; es decir que este manejo permite dar seguridad ya que el dinero que no será transportado en efectivo. Y que también permite mayor orden en el manejo de los ingresos y de los gastos, lo cual facilita luego que el contador y las entidades de control realicen su función.</p> <p>Explica que la entidad responsable hará los depósitos desde su lugar de operación, la capital del país o la ciudad cabecera del departamento o provincia y que el dinero se depositará en una cuenta corriente desde la cual ellos podrán realizar los pagos que deban hacer, mediante el giro de cheques.</p> <p>Señala que la cuenta corriente tendrá unas firmas registradas de las personas que serán las únicas responsables de los pagos que se hagan. Por lo general el/la presidente/a del Comité y el/la Tesorero/a, además de una firma de control de algún funcionario/a de la autoridad competente.</p> <p>Señala que el/la tesorero/a llevará un Libro de Bancos con el registro de todos los ingresos y gastos. Realiza prácticas con el/la tesorero/a y con el/la presidente/a para enseñarles cómo se maneja este proceso.</p>
<b>El manejo de efectivo</b>	<p>El monitor explica la manera cómo opera la caja chica o fondo revolvente, es decir que se le entrega al tesorero una cantidad de dinero suficiente para atender compras menudas (pequeñas), lo cual asegura que el proceso de construcción no se paralice por falta de ese recurso.</p> <p>Señala el monto que se destinará a este fin (por ejemplo mil unidades monetarias) y cómo al llegar a determinado monto de gasto (por ej. 600 unidades monetarias) él solicita que le giren un cheque por el monto gastado (es decir 600 unidades monetarias).</p> <p>De esta manera él puede seguir operando con las 400 unidades monetarias restantes, mientras hace efectivo el cobro por 600 unidades monetarias en proceso de reposición.</p> <p>De esta manera su responsabilidad será siempre de 1000 unidades monetarias.</p>
<b>El pago de la planilla de los trabajadores</b>	<p>En este caso se puede optar por dos métodos: el pago en efectivo y el pago por cuenta bancaria.</p> <p>En este aspecto se considera recomendable el segundo procedimiento, por las mismas razones de seguridad en el manejo del dinero ya explicadas, además de llevar a los trabajadores a procesos de bancarización, concebida como un mecanismo de ingreso a la economía moderna. Una alternativa dentro del</p>

	<p>procedimiento bancario es el pago por cheque a nombre de los beneficiarios, de manera que el tesorero no asume riesgos sobre el manejo del dinero.</p> <p>El pago en efectivo debe restringirse al máximo o el riesgo que implica el manejo de altas sumas de dinero en efectivo. Una opción alternativa es el pago a través de agencias que movilizan caudales, aunque los costos de operación de estas suelen ser altos y usualmente no están considerados dentro de los presupuestos de los organismos públicos responsables.</p> <p>En cualquier caso esta es una decisión de trascendencia que en el caso de la contratación comunitaria requiere ser discutido con los propios interesados.</p>
<p><b>Proceso de compras</b></p>	<p>El monitor explica en qué consiste el proceso de compras señalando lo siguiente</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La comisión solicita tres presupuestos</li> <li>2. Se presentan los presupuestos en reunión, y el Comité en pleno selecciona al proveedor, tomando en cuenta los siguientes criterios: (i) Buena calidad, (ii) Buen precio y actualizado, (iii) Entrega oportuna, (iv) Descuentos.</li> <li>3. La comisión realiza la compra mediante giro de cheque bancario</li> <li>4. La comisión verifica los materiales con la factura y de estar correcto el tesorero paga. Se recuerda que toda compra debe estar amparada con factura.</li> <li>5. Se archivan los documentos. Se resalta la importancia de realizar el registro oportuno de las cuentas para la correcta administración de los fondos y la transparencia del proceso. Esta planilla será llenada conjuntamente por el tesorero y el presidente y monitoreada por el supervisor y el contador.</li> <li>6. Se recomienda que se realicen rendiciones de cuentas periódicas (mensuales o cuando fuere necesario).</li> </ol>

La planilla utilizada para el registro de cuentas es la siguiente:

FECHA	DETALLE	N° FACTURA	INGRESO	EGRESO	SALDO