

## HAGAMOS UN MONUMENTO AL NÚCLEO EJECUTOR

Giovanni Bonfiglio  
9 de agosto 2016

Hacemos monumentos a muchas cosas: a la papa, al choclo, al sombrero, a la chaquitacla, y hasta a los réferis. Pero nos falta un monumento para una institución que ha resultado ser la campeona del desarrollo rural: el Núcleo Ejecutor.

A lo largo de nuestra historia del desarrollo se han ensayado numerosas formas de intervención, para las cuales se han requerido instituciones que se encarguen de ejecutar pequeñas obras o proyectos orientados a apoyar a poblaciones en situación de pobreza y carentes de infraestructura básica. Tradicionalmente ha habido “Comités de Obras” en pueblos alejados y comunidades campesinas. Luego llegaron instituciones creadas por proyectos especiales, como Comités de desarrollo comunal, Grupos de acción, etc. cada una con su peculiaridad, su propio estilo y modalidad de intervención. Pero todos estos ensayos fueron una suerte de experimentos que no duraban mucho tiempo. Al acabarse el proyecto que los financiaba se disolvían y cada institución tenía su estilo y modalidad de acción, donde el común denominador era la presencia de un profesional que decía a los campesinos lo que debían hacer, es decir predominaba el enfoque de oferta. Habría que hacer un estudio de “arqueología del desarrollo” para identificar las distintas y múltiples formas de institucionalidad ensayadas.

Desde el Estado se ensayaron formas de apoyo comunal en la década de 1960, pero con pocos fondos y sin posibilidades de continuidad en el tiempo. La década de 1970 dio el vuelco a las “reformas estructurales”; en el campo se promovieron empresas colectivas, que eran más una forma de redistribución de la tierra antes que instituciones de desarrollo. Se pensaba que con redistribuir tierra se resolvía el problema de la pobreza en el campo. Cosa que no resultó, pues los beneficiarios se desentendieron de esas empresas, pues pronto descubrieron que “lo que es de todos es de nadie” y terminaron por parcelarlas. Además, los beneficiarios de esas empresas eran solo una parte de los pobres del campo, para los otros se hizo muy poco. Incluso se intentó convertir las comunidades en cooperativas, cosa que no fue aceptada.

En la década de 1980, se ensayó con las micro regiones, aparatos públicos débiles, que seguían aplicando un enfoque de oferta, con pocos fondos y escasos resultados. Los pocos técnicos dedicados a esas tareas no llegaban a los rincones más apartados donde están los bolsones de pobreza. Algunos funcionarios descubrieron que se podía dar dinero directamente a los beneficiarios, sin intermediación de institución pública alguna. Fue la efímera experiencia del “Rimanacuy”, en la cual se entregaba un cheque a dirigentes comunales, para que gaste el dinero en una obra para su comunidad. Los resultados fueron positivos, pues el dinero era bien gastado y había control de la comunidad en velar que no hubiera mal uso de esos fondos (los cheques eran entregados en público). Pero en esos años el Estado tenía pocos fondos para promover el desarrollo y la hiperinflación que se desató impidió la ampliación de ese experimento.

### **La crisis permitió que surja la jugada maestra: el Núcleo Ejecutor.**

A inicios de la década de 1990 se impuso el “enfoque de demanda”, consistente en financiar lo que los beneficiarios demandaban, dentro de un menú de posibilidades. Sin embargo hacía falta una nueva institucionalidad que ejecutara miles de obras y proyectos. A alguien se le ocurrió la brillante idea de crear una institución de carácter temporal, gestionada por la misma comunidad organizada y que pudiese gestionar fondos para ejecutar un pequeño proyecto

demandado por ellos mismos. A esa institución se le dio el nombre de Núcleo Ejecutor (NE). Aquí quiero citar a un grupo de alumnos míos que en 2011 escribieron lo siguiente:

*“En este contexto nace el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en Agosto de 1992. Hasta Febrero de 1993 se trabajó en el diseño de la operatividad de la institucionalidad, dado que muchos municipios se encontraban en situación de desorden y desgobierno. Se requería de un organismo representativo de la comunidad, que naciera de su propia estructura comunal. Así nace el “Núcleo Ejecutor” que en un primer momento llegó a conformarse por cualquier institución o grupo social que representara a una comunidad organizada y que buscara un beneficio social para ésta.*

*Esta institución podía elegir a sus representantes, mediante un sistema de elección democrática y concertada, así mismo aunque no tenía personería jurídica y su existencia era transitoria, sus representantes tenían facultades para suscribir convenios de financiamiento para obras diversas y contratos con terceros; para la formulación, evaluación y supervisión de los proyectos.*

*En el año 1996, con el Decreto Ley N° 26157, Ley del FONCODES y su Estatuto aprobado por el Decreto Supremo N° 057-93-PCM y el D.S. N° 015-96-PCM, se ordenó y reglamentó la participación de los Núcleos Ejecutores en la ejecución de proyectos de inversión social financiados por FONCODES.*

*Hasta el año 2011, gracias a la existencia del Núcleo Ejecutor FONCODES ha podido financiar más de 55,000 proyectos, en todos los distritos pobres del país, sin que el trabajo de sus representantes le haya costado dinero al Estado, ya que la representatividad se ejerce ad honorem.”<sup>1</sup>*

Esta fue la jugada maestra que permitió masificar en poco tiempo la ejecución de miles de pequeños proyectos de infraestructura básica (aulas, letrinas, sistemas de agua potable con piletas públicas, pequeños puentes, incluso trochas carrozables y canales de riego), venían a llenar un vacío en la capacidad de atención de la demanda popular, al mismo tiempo que significó la presencia del Estado en los lugares más apartados del país. No tengo a la mano la cifra del dinero ejecutado, pero se trata de miles de millones de soles actuales. Lo cierto es que nunca antes el Estado invirtió tanto en desarrollo básico y no lo hubiera podido hacer sin la existencia de la humilde pero eficiente institución que es el NE.

### **El secreto del éxito**

Pocos saben, hasta ahora, que el secreto del éxito del NE es que es un organismo transitorio, de derecho privado, es decir, puede gastar el dinero público utilizando las normas de las empresas privadas, sin engorrosos concursos de precios y sin demoras burocráticas. Tiene autonomía para contratar profesionales y comprar materiales, al mismo tiempo que aporta el trabajo de la comunidad, tanto en mano de obra no calificada como en capacidad de gestión de sus dirigentes (que no cobran para ello). Este mecanismo de ejecución de gasto se basa en la confianza en los dirigentes comunales. No acaso con el tiempo se estableció que el cargo de tesorero fuese desempeñado por mujeres, que son las más celosas con el dinero público. En cierto modo, con el NE el Estado le ha “sacado la vuelta” a sus propias normas, para que el gasto público pudiera ser eficiente y ágil. Esa fue la jugada maestra. Cabe destacar que en ese “invento” hubo un rol importante de gerentes provenientes del sector privado, que pusieron su experiencia al servicio del sector público.

---

<sup>1</sup> Hernán Lázaro, Eugenia Reina y Luis Urquiza. “Los núcleos Ejecutores desde la perspectiva del capital social rural”. PUCP. Lima, 2011.

Hay que tener en cuenta que en los años de presencia terrorista, las municipalidades eran muy débiles y las autoridades municipales casi inexistentes. Los NE llenaron un vacío. Fue una alianza entre el Gobierno central y la población. Algunos quisieron ver que había la intención, por parte del Gobierno central, de “baypasear” a los municipios. Algunos alcaldes se sintieron dejados de lado, pues tenían menos dinero que dirigentes comunales que presidían los NE. En realidad no solo alcaldes, sino también dirigentes de ong, que vieron como su presencia ya no era tan indispensable. Creo que la creación del NE fue una medida acertada y osada, que debió enfrentar sin embargo incomprendimientos y recelos, provenientes del ámbito político y académico, mas no del ámbito social.

El NE demostró no solo ser eficiente en la ejecución, sino también ágil y con capacidad de adecuarse a las circunstancias cambiantes. Poco a poco fue perfeccionado y en la medida en que se fortalecían los gobiernos municipales, gracias al FONCOMUN y al incremento de las transferencias fiscales, se pudo incluir en los NE a miembros de los Concejos municipales, así es que surgieron los NE “Mixtos” con presencia de representantes de las municipalidades distritales al lado de dirigentes comunales. Un estudio que llevé a cabo en los departamentos de Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac en el año 2003 demostró que el NE Mixto tenía mayor posibilidades de incluir capacidades de gestión, generándose sinergias entre municipio y comunidades. Al mismo tiempo que favoreció el acercamiento de los municipio a las comunidades alejadas, un problema crónico que antes era muy grave y recurrente. Pues el poco dinero que recibían los alcaldes iba a parar en el pavimentado de las plazas de las capitales de distrito. También se dieron sinergias con empresas presentes en las zonas de intervención. Por ejemplo, si había que dinamitar la ladera de un cerro para construir un canal de agua en zonas rocosas, quienes proveían la dinamita y los técnicos para esa tarea eran empresas mineras, como aporte voluntario. Con los NE Mixtos se generó más capital social e institucional.

Otro aspecto que se evidenció en esos años es que el nivel de corrupción era mínimo y casi nulo, pues los NE eran controlados por la comunidad y había transparencia en la ejecución del gasto. Además del control comuna, también FONCODES ha tenido una unidad de control. Por supuesto hubo dificultades y deficiencias, por ejemplo, al inicio los ingenieros proyectistas constituían una pequeña casta a la que los comuneros debían acudir sin muchas opciones de alternativas; cosa que poco a poco se fue corrigiendo. Igualmente, en el tema de las compras de materiales hubo al inicio dificultades de provisión y se dieron casos en los que las compras eran influidas por los ingenieros proyectistas. Hubo también problemas de sostenibilidad de algunos proyectos, sobre todo los de agua potable, cosa que puso en evidencia la necesidad de ampliar capacidades de gestión. Fueron dificultades hasta cierto punto inevitables, dada la rapidez con la que se tuvo que operar y la falta de experiencia previa. En el camino se aprendió a subsanar dificultades y errores. Pero los resultados fueron definitivamente espectaculares. Incluso de los fracasos se aprendió y se dio lugar al diseño de programas alternativos, como los que se hicieron para llevar agua potable con esquemas de intervención alternativos, aunque fuera de FONCODES. Hay un libro que recoge varias de esas experiencias <sup>2</sup> Cabe resaltar que este libro fue publicado por los nuevos funcionarios que asumieron el cargo de la institución en el año 2000, muchos de los cuales recién pudieron valorar la validez de lo que se había hecho y así superar los resquemores iniciales. Eso ocurrió, me costa, en cada cambio de gobierno, donde los nuevos funcionarios públicos aprendieron a valorar la importancia del NE una vez que lo vieron en operación; a nadie se le ocurrió eliminarlo, más bien lo fortalecieron.

### **El NE como instrumento de pacificación y escuela de gestión**

---

<sup>2</sup> “Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas del FONCODES en sus estrategias de intervención”. Ed. FONCODES. Lima, 2001

El NE ha sido un instrumento eficiente, no solo en la lucha contra la pobreza sino también contra el terrorismo, pues muchos pobladores de localidades pobres y alejadas vieron como el Estado llegaba a ellos, por primera vez. Luego de una primera etapa, en la que los NE fueron orientados hacia zonas de emergencia, se pasó desde 1996 a aplicar una política sistemática de focalización del gasto social. Es ahí cuando los “mapas de pobreza”, cuyo precursor fue Richard Webb en el BCR (hay que reconocerlo) tuvieron gran utilidad para orientar dónde había que llevar las inversiones. De este modo se fueron superando también los resquemores que producía la orientación de las primeras intervenciones, que inevitablemente eran dirigidas al no tener un mapa que indicara dónde ir.

Hay otro efecto poco conocido y estudiado; es que el NE tuvo también un aporte importante en la descentralización: ante el vacío de poder que había en el campo y la inoperancia de los municipios en la década de 1990, muchos de los profesionales que llegaron para trabajar en los proyectos de FONCODES luego se convirtieron en concejales y alcaldes. También los dirigentes comunales aprendieron a gestionar de verdad, ya no solo a tener la mano tendida para pedir dinero, sino para manejarlo, aprendieron a gastar y administrar recursos públicos, pero con las normas de la gestión privada (la jugada maestra). Fue una escuela de gestión pública en gran escala, que no le costó nada al Estado. Al mismo tiempo fue una escuela de democracia, pues los NE se manejan democráticamente y muchos pobladores de base aprendieron a discutir, tomar decisiones y ejecutarlas.

Es así como el NE permitió, ya en la década de 2000, subir al plano de los gobiernos locales y contagiar a las administraciones municipales de capacidades nuevas. Por ejemplo: en 2003, el alcalde de Lircay era un ingeniero que trabajó en FONCODES; el alcalde de Acoria presidía los 7 NE que había en su distrito. Ahí es cuando se dio “la revancha de los municipios”, ya fortalecidos y empoderados, cosa que no se hubiera dado si antes no se hubiera empoderado a las comunidades. Por eso, se puede afirmar que con los NE se hizo una descentralización desde abajo, que poco a poco fue ascendiendo. Como suele ocurrir en los procesos sociales, solo con el tiempo descubrimos y valoramos lo que estaba pasando en años turbulentos de nuestra historia.

### **El salto desde los pequeños proyectos de infraestructura a los del apoyo a la producción**

El NE ha sido como una criatura, que ha tenido su etapa inicial de tanteos, ha crecido se ha fortalecido y ahora está en la etapa adulta. No hay institución que ha durado tanto, ahora ya tiene más de 25 años y es adulta. Actualmente ha adquirido una forma novedosa: han aparecido los NE Centrales (NEC) que agrupan a varios NE locales para el emprendimientos de proyectos de mayor envergadura a nivel de una zona más amplia, a veces una misma provincia). El diseño de esta intervención incorpora decididamente las municipalidades distritales y provinciales, las cuales son llamadas cofinanciar las intervenciones y a asumir responsabilidad en la etapa final, para asegurar la sostenibilidad. Gracias al NEC el Estado puede financiar en gran escala modalidades de intervención que antes habían sido ejecutadas por organismos no gubernamentales, nos referimos a la promoción de la producción para que los pobres del campo tengan acceso al mercado y mejoren sus ingresos. Es así que se ha podido aplicar las mejores prácticas para el desarrollo rural: aquellas llevadas a cabo por los yachachiq y los kamayoc, promotores rurales de origen campesino, que ahora son contratados por los NE, para proveer asistencia técnica en el uso de semillas, mejoras de riego tecnificado, y una serie de técnicas que incluyen también mejoras en la vivienda, huertos, fitotoldos, construcción de pequeños reservorios, manejo de animales, etc. Todo ello con el propósito de hacer que campesinos pobres puedan llegar a tener negocios inclusivos, mejorar sus ingresos y

salir de la pobreza de modo sostenido. Es interesante saber que en este esquema, cada comunidad escoge el paquete de ayudas que necesita, según sus demandas y posibilidades. Esa es la flexibilidad que ofrece el NE.

Soy testigo presencial de cómo los funcionarios de FONCODES han hecho un esfuerzo considerable para estandarizar y costear los productos a ser ofrecidos en este nuevo programa, cosa indispensable para que pudiese ser financiado con fondos públicos. Nació con el nombre de “Mi chacra Productiva”, un proyecto piloto que luego se ha ampliado en su cobertura ha pasado a llamarse Haku Wiñay (crecer, en quechua). Hasta entonces este tipo de intervenciones solo podían ser llevadas a cabo por organismos privados y en ámbitos reducidos. Se ha dado un proceso en el cual el Estado ha tomado el liderazgo en el desarrollo rural. Es un logro importante y de carácter histórico, permitiendo que el desarrollo rural se convierta en política pública. En cierto modo, se ha dado un cambio de época. Ha sido también un proceso de “desoeneigización” del desarrollo. La prueba es que muchos que antes trabajaban en ongs han pasado a trabajar en el aparato público. Creo que la crisis de la cooperación internacional ha tenido algo que ver con eso. También ha influido la decisión de “armonización” y “alineamiento” con las políticas públicas, con las que las agencias de cooperación más serias han orientado su apoyo.

Actualmente el NE, con la nueva modalidad de NE Central es la herramienta institucional con la que cuenta el Estado peruano, a través del MIDIS, para hacer que la política pública de desarrollo rural permita que la población salga de la pobreza. Eso es lo que indican todos los estudios (muy serios y llevados a cabo por instituciones privadas) que se han hecho al respecto, que por brevedad de espacio no cito aquí, pero que son de dominio público. Solo una cifra: los expertos han estimado que en los próximos años, con este mecanismo se puede llegar a 1,595 centros poblados, beneficiando a 98,300 hogares pobres. ¡Son cifras mayores!

A lo largo de sus ya casi 25 años de vida, el NE ha demostrado ser una herramienta versátil y flexible, que se adecúa a los requerimientos de cada zona, y de cada etapa de su vida, generando efectos muchas veces imprevistos, que van más allá del impacto económico. Cuando un NE culmina su proyecto deja en manos de comunidades y municipios la oportunidad de asumir la responsabilidad de continuar con el apoyo inicial. De este modo miles de pequeñas obras se convierten en semillas que siguen fructificando aún después de desaparecido el NE.

Parece un cuento pero es cierto. El Perú ha sabido crear una institución eficiente y eficaz en el campo. Es algo que pocos saben. Recientemente, en la presentación de un estudio de evaluación de impacto del programa “Haku Wiñay”, un comentarista dijo que había que hacer un monumento al que inventó el NE. Es cierto, habría que hacer ese monumento, pero no de cemento ni de piedra, sino de reconocimiento público.

En las últimas décadas ha habido una verdadera revolución en las intervenciones de desarrollo rural en el Perú, cosa que se refleja en las cifras que documentan la reducción de la pobreza. Esto no hubiera sido posible si no existía el NE. ¡Es hora de reconocerlo!