



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



DOCUMENTO DE TRABAJO



El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de
infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo



DOCUMENTO DE TRABAJO

Título

El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo

Elaboración:

Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS.

En base a la evaluación "Estudio Comparativo del mecanismo núcleo ejecutor de los proyectos de infraestructura del FONCODES" realizado por Juan Pablo Saavedra Limo y Rolando Benjamín Pacheco Castañeda.

Año de elaboración:

2017

Eje de política:

Inclusión Económica

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES

Resumen ejecutivo:

El presente documento recoge los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación hecha al programa FONCODES en el 2016, original denominada "Estudio comparativo del mecanismo núcleo ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes", el cual analiza la gestión del modelo núcleo ejecutor, la participación comunal, y los actores involucrados en el marco de los proyectos de infraestructura, además de presentar las conclusiones y recomendaciones pertinentes. Para el desarrollo del estudio se seleccionaron proyectos ejecutados entre el 2013 y el 2016 en los departamentos de Cajamarca, Junín, Loreto y Puno. Como principales hallazgos de este estudio se obtiene que la población y los miembros del Núcleo Ejecutor analizados perciben a FONCODES como la entidad más eficiente en la construcción de infraestructura, en relación a lo realizado por los gobiernos locales o los sectores. Además, el mecanismo de Núcleo Ejecutor se muestra eficaz y es altamente valorado por los diversos actores que lo conocen y/o han tenido oportunidad de participar de los proyectos mencionados.

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por los consultores bajo la supervisión del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2017). "El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo". Documento de Trabajo elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS, Lima, Perú.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Viceministerio
de Políticas
y Evaluación Social

Dirección General
de Seguimiento
y Evaluación

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

DOCUMENTO DE TRABAJO

El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo^{*,†,‡}

**Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)
Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPES)
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**

Lima, setiembre de 2017

* Este documento fue elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

† El título original de la consultoría fue “*Estudio comparativo del Mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del FONCODES*” realizada por el Juan Saavedra y Rolando Pacheco con el financiamiento de Convenio de Préstamo TAL Social con el Banco Mundial. Este estudio se enmarca en el Plan Anual de Evaluaciones 2015 de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

‡ Los resultados y análisis presentados en este documento no cubren todos los temas desarrollados en el estudio original.

CONTENIDO

Abreviaturas y acrónimos.....	4
Resumen.....	5
1. Introducción.....	6
2. Objetivos del estudio	8
2.1 Objetivo General.....	8
2.2 Objetivos Específicos.....	8
3. Metodología	9
4. Resultados.....	12
4.1 Objetivo específico 1	12
4.1.1 El mecanismo Núcleo Ejecutor en el desarrollo de obras de infraestructura	12
4.1.2 Hallazgos del mecanismo NE.....	14
4.1.3 Limitaciones del mecanismo núcleo ejecutor.....	20
4.2 Objetivo específico 2.....	20
4.2.1 Contexto, dinámicas y organizaciones sociales	20
4.2.2 Actores del mecanismo de NE de proyectos de infraestructura	22
4.2.3 Aspectos a considerar por tipo de proyecto	26
5. Conclusiones	27
6. Recomendaciones.....	30
7. Referencias bibliográficas.....	32

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

APAFAS	Asociaciones de Padres de Familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comités de Auto Defensa
CCNN	Comunidades Nativas
CCPP	Centros Poblados
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JASS	Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
NE	Núcleo Ejecutor
NEC	Núcleo Ejecutor Central
OPI	Oficina de proyectos de inversión
ORNE	Organismo Representativo del Núcleo Ejecutor
PBI	Producto Bruto Interno
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PLADECO	Planes de Desarrollo Comunal
PP	Presupuesto Participativo
ROMAS DIT	Reposición, Operación y Mantenimiento de Agua y Saneamiento para el Desarrollo Infantil Temprano
SGP	Sistema de Gestión de Proyectos
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UT	Unidad Territorial

DOCUMENTO DE TRABAJO

El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo

RESUMEN

El presente documento recoge los principales hallazgos y recomendaciones de una evaluación hecha al programa Foncodes en el 2016, cuyo nombre original fue “*Estudio comparativo del mecanismo núcleo ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes*”. Este estudio tuvo como finalidad analizar la gestión del modelo núcleo ejecutor, la participación comunal y los actores involucrados en el marco de las obras de infraestructura menor. Además, describe la influencia de los contextos, las dinámicas sociales, concepciones y lógicas de los distintos actores locales; con la finalidad de determinar sus debilidades, amenazas, nudos críticos, cuellos de botella y lecciones aprendidas.

El estudio se ha basado en una investigación cualitativa considerando las obras ejecutadas entre el 2013 y el 2016. El trabajo de campo se realizó durante 21 días y correspondientes a las Unidades Territoriales (UT) de Cajamarca, La Merced, Puno y Tarapoto, donde se analizaron 2 proyectos de infraestructura por UT, desarrollando así un total de 88 entrevistas. Así, se describe a modo de resumen la historia de Foncodes e identificando hitos para luego construir una descripción del proceso e inicio de los núcleos ejecutores, así como sus dinámicas y contextos económicos sociales y políticos.

Un primer hallazgo es sobre el reconocimiento de Foncodes como el actor más especializado en el desarrollo de infraestructura menor, y al mecanismo Núcleo Ejecutor como un modelo participativo para la toma de decisiones, colaboración de mano de obra de la población, rendición de cuentas y transparencia. Un segundo hallazgo positivo se refiere a la contribución en el cierre de brechas de infraestructura en el ámbito rural, mejorando la calidad de vida y acceso a servicios a la población. Un tercer hallazgo es haber incluido el componente social como complemento al componente técnico, fortaleciendo la participación comunal y una mejor vigilancia del desarrollo de la obra. No obstante, también se encontró valoraciones negativas sobre las decisiones técnicas para la implementación de la obra, así como disconformidades en el manejo del presupuesto. Además, los compromisos y funciones que tiene el municipio en las diferentes etapas de la obra, no son las esperadas de acuerdo al diseño.

Respecto a las recomendaciones, se menciona: i) adecuar el mecanismo NE a particularidades territoriales y socio culturales, por ejemplo cuando se trata de ejecutar obras en dos localidades a más, o la consideración del uso de la lengua nativa, así como la focalización de la población usuaria, siendo necesario la actualización y verificación la pertenencia a los quintiles de pobreza. ii) Fortalecer la participación y compromisos de los Municipios en el desarrollo de la obra, así como en la post ejecución. iii) Evaluar la posibilidad de la participación de Foncodes en la post ejecución de la obra: mantenimiento y operación. iv) Fortalecer el componente social. v) Considerar competencias interculturales en el componente social y técnico. vi) Construcción participativa de los Planes de Desarrollo Comunal-PLADECO.

DOCUMENTO DE TRABAJO

El mecanismo Núcleo Ejecutor de los proyectos de infraestructura del Foncodes. Un análisis comparativo

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) se constituyó hace 25 años como institución pública descentralizada a través del Decreto Legislativo N° 657 con el objeto de *captar recursos internacionales y nacionales para financiar la ejecución de proyectos de inversión social, preferentemente del fomento del empleo, de la salud, alimentación, educación básica y otros, en beneficio de la población*⁴ que se encuentren en situación de pobreza⁵.

En 1992, se promulgó el Decreto Ley N° 26157, Ley del Foncodes, señalando que se denominará núcleos ejecutores a las instituciones u organizaciones que reciban financiamiento para la ejecución de sus proyectos; en su propio beneficio o de un grupo social constituido⁶, destacándose la participación de la población usuaria y; teniendo como finalidad generar jornales o ingresos temporales para personas en situación de pobreza⁷. Luego, mediante la Resolución Ministerial N° 380-2008-MIMDES, se declaró en reorganización administrativa al Foncodes; posteriormente, el MIMDES es reestructurado y a la vez se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, MIDIS), mediante la publicación de la Ley N° 29792 del 20 de octubre de 2011, a donde es adscrito el Foncodes (reconociéndolo como órgano desconcentrado); disposición que fue vigente a partir del 01 de enero de 2012.

El Foncodes se adscribe al MIDIS como parte de su “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, correspondiente al Eje 4 de Inclusión Económica, atendiendo a la población adulta (de 18 a 64 años) para que “hogares en zonas de pobreza y exclusión eleven su productividad e incrementen su capacidad de generar ingresos autónomos”⁸. Foncodes se caracteriza por la utilización del mecanismo Núcleo Ejecutor para la gestión y ejecución de proyectos de inversión social.

El mecanismo se mantiene vigente y en todo su proceso de mejora y cambios ha sido tomado como modelo para su utilización para diferentes tipos de proyectos incluso en entidades diferentes al propio Foncodes tales como:

- **Núcleos Ejecutores Centrales (1997):** Se incluyó en el plan de “Apoyo para la producción y empleo rural” cuyo objetivo era fomentar la generación de ingresos mediante la utilización del modelo Núcleo Ejecutor con énfasis en la producción. Se relaciona a proyectos productivos, desarrollo de capacidades en negocios o en producción alimentaria y complementariamente de acceso a infraestructura productiva y/o promoción de los servicios financieros (Dumler, 2009, p.7).
- **Compras MYPERU (2011):** Tiene como finalidad promover el desarrollo de la actividad productiva de la industria de la manufactura, a fin de propiciar la generación de empleo, el desarrollo económico y social de los sectores más pobres del país, en el marco de política de reducción de la pobreza. En esta modalidad se constituyen núcleos ejecutores financiados por el Programa Compras MyPeru Foncodes, con la finalidad de abastecer de bienes a ministerios, siendo Produce el encargado de elaborar y aprobar los expedientes técnicos para

⁴ Decreto Supremo N° 163-91-PCM que aprueba el Estatuto del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES.

⁵ Decreto Supremo N° 163-91-PCM que aprueba el Estatuto del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES.

⁶ Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.

⁷ “Una política para el desarrollo e inclusión social en el Perú: octubre 2012” Lima, pp.4

⁸ <http://www.grade.org.pe/repositorio/Una%20pol%C3%ADtica%20para%20el%20desarrollo%20y%20la%20inclusi%C3%B3n%20social%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

⁸ Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Gráfico 9 Condiciones en las viviendas de los hogares PEPI. Eje 4. Inclusión Económica. Pág. 9

la adquisición de bienes. En este sentido según el Decreto de urgencia 058-2011, establece la conformación y reconocimiento dos NE: Núcleo Ejecutor de Compra (NEC) y Núcleo Ejecutor de Distribución (NED).

- **Haku Wiñay (2012):** Comienza la ejecución del Programa de desarrollo productivo “Proyecto Especial Mi Chacra Emprendedora (PEMCHE) - Haku Wiñay”, el cual se basa en experiencias anteriores desarrolladas por Foncodes y otras instituciones⁹ en iniciativas productivas y transferencia de tecnologías, capacitación y asistencia técnica. Para la ejecución de estos proyectos se aplica la modalidad de Núcleo Ejecutor Central. En cada centro poblado funciona un NE y a nivel de distrito un NEC, quienes son los encargados de la administración de los recursos financieros del Proyecto y de la adquisición de los bienes y contratación de los servicios de profesionales y “yachachiq”¹⁰. Foncodes financia parte del monto total del proyecto, la otra parte es cubierta por el gobierno local, y de los propios usuarios; ya sea en efectivo o, en materiales y mano de obra.
- **Programa Nacional de Saneamiento Rural (2012):** Mediante el Decreto Supremo 002-2012-VIVIENDA¹¹ se crea el “Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)”. El sector Vivienda transfiere financiamiento a cada NE para que administre de manera efectiva y transparente la ejecución de obras de agua potable y unidades básicas de saneamiento (baños), en sus respectivas localidades.
- **Programa Nacional de Tambos¹²(2013):** Los NE de esta modalidad se constituyen para mejorar la infraestructura de los muros de contención, cercos perimétricos, acondicionamientos, remodelación, ampliación o saldos de obra de los Tambos. Se creó por D.S. N° 016-2013-VIVIENDA.
- **Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento (2014):** Se crea el Núcleo Ejecutor para mejoramiento de vivienda rural, saneamiento rural, mejoramiento de infraestructura de Tambos e infraestructura productiva; con el objetivo de dinamizar la inversión con el desarrollo de proyectos en el ámbito de competencia de dicho ministerio. Se creó a través del D.S N° 015-2014-VIVIENDA.
- **Programa Nacional de Vivienda Rural (2014):** Este programa busca mejorar la calidad de vida mejorando o proporcionando viviendas de la población pobre y extremadamente pobre de los centros poblados rurales o rurales dispersos. Mediante el Decreto Supremo 015-2014-VIVIENDA, se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dinamizar sus intervenciones mediante la aplicación del NE. Los NE están conformados por los usuarios de la comunidad y como mecanismo de gestión invierte el dinero que transfiere el Programa a los proyectos para contratar a los ingenieros, maestros de obra y compras de los productos y servicios para implementar el mejoramiento de la vivienda rural.

El documento se divide en 6 secciones considerando la presente. En una segunda sección se presenta a los objetivos del estudio. Luego, en una tercera sección se describe la metodología y los instrumentos utilizados para los diversos actores. En una cuarta sección, de acuerdo a los objetivos específicos planteados, primero se presentan al mecanismo del núcleo ejecutor y sus procesos; luego se muestra los hallazgos identificados por el estudio; sección que incluye los componentes principales del NE: el ciclo de proyecto y la participación comunal, y sus limitaciones. Asimismo, en esta cuarta sección se describe las dinámicas, contextos y actores del proceso del NE, así como los problemas identificados. En una quinta sección se presenta las conclusiones; y en una última sección recomendaciones del estudio.

9 Como los proyectos “mi Chacra Productiva”, el Corredor Cusco-Puno, “Sierra Sur”

10 <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/programas/programas-chacra>

11 Creado el 7 de enero del 2012.

12 Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1 Objetivo General

Analizar la gestión del modelo núcleo ejecutor, en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes, desde la influencia de los contextos, las dinámicas sociales, concepciones y lógicas de los distintos actores involucrados localmente en los referidos proyectos; con la finalidad de determinar sus debilidades, amenazas, nudos críticos, cuellos de botella y lecciones aprendidas.

2.2 Objetivos Específicos

- a) Comparar y analizar la gestión del modelo Núcleo Ejecutor en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes, sus debilidades y amenazas, nudos críticos, cuellos de botella, así como las lecciones aprendidas en el proceso de su implementación.
- b) Analizar la influencia de los contextos, dinámicas sociales, concepciones y lógicas de los distintos actores involucrados en la gestión del mecanismo del Núcleo Ejecutor en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes.
- c) Elaborar recomendaciones generales y específicas viables que permitan mejorar los procesos de gestión del mecanismo Núcleo Ejecutor en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes.

3. METODOLOGÍA

El estudio se basa en una investigación cualitativa. En una primera etapa, se realizó la revisión bibliográfica, documentos como expedientes técnicos, estudios, legislación, noticias, informes y otros recursos que han dado cuenta de las experiencias desarrolladas. Con esta revisión, se planteó un marco conceptual, logrando desarrollar los antecedentes, hitos históricos y el contexto general, así como la descripción de los núcleos ejecutores.

En una segunda etapa, se diseñaron y utilizaron instrumentos como las entrevistas a profundidad, además de guías de entrevistas para cada uno de los actores, siendo validadas en un trabajo de campo piloto en la localidad de San Bartolomé, en un proyecto de riego ejecutado por la UT de Lima. Para la aplicación de todas las entrevistas se procedió a la obtención del consentimiento informado, aunque no todas autorizaron ser grabadas, se procedió a tomar notas de las conversaciones en los cuadernos de campo.

La muestra elegida contempló la temporalidad de los proyectos que fueron ejecutados entre el 2013 y el 2016. El trabajo de campo se realizó durante 21 días en cada uno de los cuatro departamentos (Cajamarca, Junín, Loreto, Puno) correspondientes a las Unidades Territoriales de Cajamarca, La Merced, Puno y Tarapoto, donde se analizaron 2 proyectos de infraestructura en cada departamento. Además, de entrevistas individuales en la sede de Foncodes en Lima. La selección de los departamentos se debió a que poseen características socio culturales y geográficas diversas, permitiendo identificar particularidades de los contextos donde están inmersos los proyectos.

Cuadro 1. Muestra del estudio

Departamento	Provincia	Distrito	Comunidad/ Centro Poblado	Unidad Territorial
Cajamarca	Cajamarca	Namora	Centro Poblado el Molino	Cajamarca
			Caserío El Triunfo	
Junín	Satipo	Rio Tambo	Comunidad Nativa Selva verde	Satipo
			Centro Poblado Fe y Alegría	
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	Comunidad Nativa Libertad	Loreto
			Comunidad Nativa Soledad	
Puno	Azángaro	Antón	Comunidad Campesina Cangalle	Puno
		Chupa	Comunidad Central Trapiche	

Fuente: Elaboración propia

En Puno, Junín y Loreto a excepción de Cajamarca, se encontró la necesidad de adecuar las guías de entrevistas con un lenguaje simple y, se contó con el apoyo de yachachiqs del programa Noa Jayatai¹³ en las comunidades nativas, para la traducción y repreguntas a autoridades comunales y miembros de ORNEs.

En total, se realizaron 88 entrevistas, con una duración de 88 horas, de las cuales 80 entrevistas fueron individuales a profundidad y 8 fueron entrevistas grupales. (Ver Cuadro 2)

Respecto a las unidades territoriales, se han realizado un total de 20 entrevistas a profundidad dirigidas a los Jefes de Unidad Territorial, así como a los capacitadores zonales y supervisores zonales, a excepción de la UT Tarapoto, donde se entrevistó al evaluador zonal ante la ausencia del capacitador zonal. En Puno, se logró entrevistar a los capacitadores zonales y supervisores zonales que intervinieron en cada uno de los proyectos estudiados.

¹³ El nombre del programa usado en zonas de sierra es Haku Wiñay y en zonas de selva es Noa Jayatai que significa “Vamos a Crecer en quechua y en Shipibo-Conibo, respectivamente.

En Cajamarca y Tarapoto, se realizaron entrevistas grupales a los agentes externos. De otro lado en los proyectos de Loreto, se decidió realizar entrevistas grupales que trataron sobre los dos proyectos estudiados en esa región, debido a que éstos tenían a los mismos agentes externos participantes. Se priorizó la ejecución de talleres integrados, tratándose ambos proyectos de infraestructura, donde se realizaron 3 talleres con autoridades.

En Puno y La Merced los operadores de los proyectos estudiados estaban ya dispersos, lejos de las ciudades, en la sede de las UT, así las entrevistas grupales se reemplazaron por entrevistas individuales. Se desarrollaron pocas entrevistas grupales, las que se llevaron a cabo teniendo en cuenta las guías de entrevistas individuales y grupales, según el tipo de personas que aceptaron ser entrevistadas grupalmente.

En total, de las 6 entrevistas solicitadas, se realizaron 8 dirigidas a población usuaria y agentes de los dos proyectos de Cajamarca y Loreto. Asimismo, se aplicaron 5 entrevistas individuales a agentes externos en las regiones de Puno y Junín en su reemplazo.

Cuadro 2. Resumen de entrevistas por tipo de actor y tiempo de duración de las entrevistas

Técnica de investigación	Actores	Nº de Entrevistas realizadas	Horas de duración de entrevistas
Entrevistas individuales a profundidad	Funcionariado de Foncodes Lima	5	5
	Jefes de Unidades Territoriales	4	3
	Capacitador/capacitadora zonal	4	3
	Supervisor/ supervisora zonal	5	4
	Evaluador	1	1
	Funcionariado zonal proyectos productivos	6	4
	Núcleo Ejecutor. Presidente/ Tesorero/ Secretario/Fiscal	18	12
	Operadores externos de infraestructura	8	6
	Autoridades locales y/o distritales	24	16
	Líderes / líderes locales	3	2
	Subtotal	80	56
Entrevistas grupales	Operadores de los proyectos estudiados	4	16
	Población usuaria de los proyectos	4	16
	Total	8	32
Total		88	88

Fuente: Elaboración propia

Así mismo, las líneas de intervención de los proyectos seleccionados se evidencian en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Proyectos analizados, según líneas de intervención y departamentos

Departamento	Línea de intervención	Proyecto
Cajamarca	Infraestructura Económica: Pequeños sistemas de riego	Mejoramiento del servicio de agua del sistema de riego del canal El Molino
	Infraestructura Social: Agua Potable y saneamiento	Mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento básico rural en el caserío El Triunfo.
Puno	Infraestructura Social: Agua Potable y saneamiento	Mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable de la C.C. Central Trapiche Chupa, Distrito De Chupa –Azángaro
	Infraestructura Económica: Sistema de riego	Instalación del sistema de riego presurizado en la C. C-Cangalle, Distrito De San Antón - Azángaro
Junín	Infraestructura vial: Caminos de herradura	Mejoramiento del camino de herradura cruce zona Quichari – C.P. Fe Y Alegría, Río Tambo, distrito de Río Tambo - Satipo
		Mejoramiento del camino de herradura Selva Verde - Poyeni, Río Tambo, distrito de Río Tambo - Satipo – Junín
Loreto	Infraestructura vial: Puentes peatonales	Mejoramiento de puentes peatonales en las localidades Nueva Vida, Nueva Barranquita y Libertad-Balsa Puerto-Alto Amazonas
	Infraestructura vial: Veredas peatonales	Instalación de veredas peatonales en las localidades Nueva Vida, Nueva Barranquita, Libertad y Soledad –Balsa Puerto- Alto Amazonas

Fuente: Elaboración propia

4. RESULTADOS

A continuación se describirá para cada objetivo específico, lo normativo o documentado, luego se describirá los hallazgos encontrados.

4.1 Objetivo específico 1

Comparar y analizar la gestión del modelo Núcleo Ejecutor en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes, sus debilidades y amenazas, nudos críticos, cuellos de botella, así como las lecciones aprendidas en el proceso de su implementación.

4.1.1 El mecanismo Núcleo Ejecutor en el desarrollo de obras de infraestructura

El modelo Núcleo Ejecutor es el mecanismo central de gestión de proyectos de infraestructura para el funcionamiento de Foncodes. Su diseño se ha basado en la organización social de la población como potencial para el desarrollo de la ejecución de proyectos de infraestructura menor e inversión social que satisfacen necesidades básicas para las familias localizadas en zonas rurales de pobreza y pobreza extrema. (Dolorier y Tamariz, 2011)

Según el equipo territorial de Foncodes, a nivel de inversión, identifica tres etapas evolutivas:

1. Foncodes 1 (1993-2003). Etapa que contaba con financiamiento de los proyectos en base a préstamos o donaciones que hicieron al Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI).
2. Foncodes 2 (2003- 2008). Etapa donde contaba con un presupuesto propio asignado por el Estado.
3. Foncodes 3 (2009-2012). Identificado como una etapa en la que la experiencia de gasto, diseño y ejecución de proyectos con el mecanismo NE genera una corriente de práctica y pensamiento sobre la importancia de la participación comunal directa en los proyectos.

a) Componentes del Núcleo Ejecutor

El mecanismo NE se sustenta en dos componentes: el **Componente técnico operativo**, que es establecido y conducido por el Foncodes mediante el “Ciclo del Proyecto” y el **Componente social**, que promueve la participación comunitaria a lo largo del proceso de gestión de un proyecto. (Dolorier y Tamariz, 2011, p. 21)

Las características principales de estos componentes son:

Componente técnico operativo “Ciclo del Proyecto”. El ciclo del proyecto¹⁴ de Foncodes tiene una secuencia lógica y ordenada que el NE y sus representantes deben seguir. Con este acompañamiento técnico y organizacional, se puede controlar eficientemente todas las etapas por las que transitan los proyectos, permitiendo detectar problemas, plantear y aplicar soluciones. En todo el proceso de la gestión se recibe asesorías técnicas por el personal de Foncodes.

Componente social “Participación Comunitaria”. El componente social promueve la participación de la comunidad en la ejecución de los proyectos. La población se reúne en la asamblea general, se constituye como NE, identifica sus problemas, prioriza su proyecto¹⁵ y elige democráticamente a sus representantes, quienes se encargan de la gestión.

¹⁴ Es una herramienta técnica que permite definir, planificar y ejecutar las distintas etapas que seguirá un proyecto.

¹⁵ Desde el 2011 el Gobierno Local prioriza el proyecto.

b) Líneas de intervención de los Núcleos Ejecutores

Según el Instructivo N° 01-2013-Foncodes “*Pautas Generales para Financiar Proyectos de Inversión*”. Los NE pueden ejecutar Proyectos de Inversión Pública (PIP) en las líneas de inversión de infraestructura social, económica y productiva. Las líneas de intervención utilizadas en el tiempo son las siguientes:

Infraestructura económica

- En riego, dotando de agua para el riego de cultivos agrícolas, puede ser aplicada superficialmente, por gravedad u otro método o tecnología apropiada que permita una fácil operación y mantenimiento. Están dirigidos a agricultores que trabajan en parcelas no mayores a 5 hectáreas.
- Infraestructura vial, que busca favorecer la conectividad entre los centros poblados, articulándolos con áreas productivas y mercados internos y externos. Entre ellos se encuentra a los caminos vecinales, caminos de herradura, veredas peatonales, escalinatas, puentes carrozables, puentes peatonales.
- Electrificación, se incluye a redes de electrificación como los subsistemas de distribución primaria, distribución secundaria, alumbrado público y las conexiones domiciliarias (incluye medidor), así como la energía no convencional, es decir al uso de energías renovables no convencionales como es el caso de la energía solar.

Infraestructura social

- Agua potable y saneamiento: facilita el acceso a agua segura, como parte de la seguridad alimentaria y los procesos productivos que la requieran. Comprende el sistema de agua potable y los sistemas de saneamiento.
- Tecnología de la información y comunicaciones: que facilita los procesos de comunicación, acceso a servicios, gestión pública, gestión empresarial y servicios educativos. Comprende software, redes y servicios que se integran en un sistema de información interconectado y complementario conformado por las telecomunicaciones, la informática y la tecnología audiovisual.
- Educación y salud: que favorece el acceso a salud y educación como parte de mejorar la calidad de vida de la población.

El Núcleo Ejecutor además se ha caracterizado porque cuenta con 3 dimensiones con sus respectivas variables (Dolorier y Tamariz, 2011, p. 58).

- a) Actores: Serían el Núcleo Ejecutor, representantes del núcleo ejecutor-RNE y profesionales.
- b) Participación: Los actores deben de llevar a cabo el buen funcionamiento de las actividades en determinadas condiciones. Cabe mencionar la importancia de la comunidad y del Municipio.
- c) Gestión de proyectos: Se dividen en:
 - o *Gestión técnica*: conocimiento del expediente técnico y el fortalecimiento de capacidades para la construcción. El NE trabaja como personal de obra. Los representantes del NE seleccionan los materiales a ser utilizados en la obra y vigilan el proceso constructivo según el expediente técnico.
 - o *Gestión económica*: Se realizan las transacciones bancarias y liquidaciones. Los representantes del Núcleo Ejecutor autorizan los gastos, realiza gestiones bancarias, cotizan y compran materiales, pagan a los trabajadores y proveedores.
 - o *Gestión administrativa*: Comprende las contrataciones, cotizaciones y control de asistencia. El NE realiza la vigilancia ciudadana al conjunto de actividades de la ejecución y las que realizan sus representantes. Los representantes del NE realizan las gestiones ante instituciones, contratan personal y servicios, controlan el almacén, elaboran la documentación de obra.
 - o *Gestión Social*: Consiste en la participación organizada para la gestión comunitaria, la vigilancia ciudadana y el fortalecimiento de capacidades sociales para la sostenibilidad del proyecto y la gestión del desarrollo local.

Desde su creación el NE ha ido mejorando procesos y metodologías, y en su implementación se han incluido nuevos elementos. Para contextualizar el ciclo del proyecto cabe mencionar cuáles han sido las fases y las etapas en el tiempo, desde la creación de Foncodes.

Cuadro 4. Cambios en las etapas del ciclo del proyecto, según sus fases

Fases	Etapas	
	1997-2002	2002-2011
Pre ciclo	<ul style="list-style-type: none"> - Focalización - Promoción - Constitución del Núcleo Ejecutor 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia a gobierno local en priorización de proyectos (se incluye el PDC y el PP). - Constitución de Núcleo Ejecutor (2001 aparece el fiscal) - Selección de agentes - Suscripción de convenios.
Pre inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de la solicitud de financiamiento/ perfil - Priorización - Elaboración del Expediente técnico - Evaluación del expediente técnico - Aprobación del Expediente técnico 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del perfil - Revisión de perfil - Registro perfil por UF de GL - Evaluación y declaratoria de viabilidad por OPI de GL
Inversión	<ul style="list-style-type: none"> - Firma del Convenio de Financiamiento (FONCODES-NE) - Ejecución de la obra - Terminación de la obra - Liquidación del convenio - Transferencia de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y revisión de estudio definitivo - Envío de información a la OPI del gobierno local para su registro en el banco de proyectos - Aprobación CZAP - Ejecución de obra - Liquidación - Transferencia

Elaboración propia en base al estudio y a Doloirier y Tamariz (2011 p 47-50)

Los hallazgos identificados en el estudio, relacionados al NE, han sido organizados por dimensiones para su mejor comprensión. En un primer momento mostramos la dimensión de la gestión de proyectos, que incluye la descripción de las fases y etapas del ciclo de los proyectos analizados; para luego mencionar los principales los hallazgos respecto a la participación comunal. Además, se describirá las acciones y dinámicas de los actores del mecanismo del NE, así como los contextos y organizaciones sociales participantes.

4.1.2 Hallazgos del mecanismo NE

“(primero, los NE) son mecanismos rápidos de atender a la población que requiere nuestro servicio; segundo, evitar el trámite burocrático de diferentes proyectos o para la gestión de estos proyectos; y, tercero, el beneficio rápido y que realmente llegue en el tiempo oportuno para lo que es el usuario”
Equipo territorial. Cajamarca

“Nuestros núcleos ejecutores que han administrado mejor, han manejo con mucha potencialidad, responsabilidad los dineros del Estado”
Equipo territorial. Puno

“Bueno, el núcleo ejecutor es el que se encarga, digamos, bueno, el núcleo ejecutor es nombrado por el pueblo. Entonces, ellos son los que van a velar para que se ejecute la obra, lo que Foncodes va a realizar en dicha ciudad o pueblito o comunidad, ese es el núcleo ejecutor.”
Integrante ORNE. Loreto

Las autoridades comunales, así como también los integrantes del ORNE, perciben a FONCODES como el actor más especializado y capacitado para el desarrollo de infraestructura menor, en comparación con otros organismos estatales que cuentan con las competencias funcionales para realizar estas obras.

Asimismo, la población usuaria considera al modelo NE como un modelo participativo para la toma de decisiones y de aprendizaje. Esta relación ha generado apropiación en el desarrollo de las actividades del proyecto, la utilización de la mano de obra en la zona, así como la rendición de cuentas y transparencia.

Algunos integrantes del ORNE han admitido que no conocían de esta modalidad de gestión, al mismo tiempo, mencionaban que si tenían experiencia y trayectoria en otro tipo de cargos como

dirigentes de la comunidad, funcionariado, autoridades municipales o representantes, para determinadas gestiones a favor de la población, aportando con conocimientos y experiencias, así como el interés de mejorar, obtener y mantener un buen prestigio dentro de su comunidad.

Entre otras, las principales características distintivas de NE infraestructura de Foncodes serían:

- a. Experiencia en el desarrollo de infraestructura menor.
- b. Experiencia en la implementación de proyectos rurales y en zonas de pobreza extrema.
- c. Prestigio social que los avala para ejecutar proyectos en las comunidades.
- d. Cuentan con un mecanismo como el NE que genera capital social y que demuestra ser eficaz (por la cantidad de proyectos realizados y el tiempo de existencia de Foncodes que ha permitido ir afinando y perfeccionando el mecanismo).
- e. Modelo de intervención descentralizado y replicable.
- f. Capacidad de gestión de fondos con fuentes de financiamiento público y privado.
- g. Presencia en todo el territorio nacional a través de las Unidades Territoriales.

A continuación se describe lo encontrado para los dos componentes del mecanismo NE:

a) Componente Técnico: Ciclo del Proyecto

Como se mencionó antes (ver Cuadro 4), las fases del proyecto son 3: pre ciclo, pre inversión e inversión y en cada uno de ellos se encuentra sus respectivas etapas. Estas etapas han sufrido cambios o recomposiciones para dos periodos, antes de 2002 y después de este año. Para entender mejor los procesos de los proyectos, el documento de trabajo describe las 3 fases que, según el equipo territorial y la población usuaria, aún se mantiene:

Fase de Pre-ciclo del proyecto

En primer lugar, la sede central de Foncodes, seleccionan los distritos que cumplen las condiciones para la ejecución de proyectos de infraestructura. Luego, el municipio distrital prioriza los proyectos en función de presupuesto disponible para obras, según sus instrumentos de gestión (plan de desarrollo concertado y/o el presupuesto participativo). Foncodes y las Municipalidades, se acercan a la comunidad para establecer el primer contacto “formal” y explicar de qué se trata el proyecto, cuáles son los alcances que estos tienen, y que beneficios traería el realizar el proyecto. A partir de esto, la comunidad reunida en asamblea, decide aceptar o no aceptar el proyecto. De ser positiva la respuesta, algunas autoridades comunales han entregado un memorial al Municipio Distrital. Luego, en asamblea, se elige a los miembros del ORNE, se discute y decide cual será el aporte al que se compromete la comunidad para ejecutar el proyecto.

La población usuaria menciona que para la identificación de proyectos, ha sido importante considerar los proyectos de infraestructura menor, y la relación con el componente productivo, es decir no solamente consiste en la construcción de los canales de regadío y el abastecimiento de agua sino que implica el aspecto productivo que complementa y permite generar fuentes de ingreso.

Cabe mencionar, que en esta etapa se considera factores como la *voluntad política* de las autoridades municipales y los *intereses políticos* de la administración gubernamental de turno. El caso más complejo, se encontró en Loreto, cuyos proyectos tuvieron que ser reformulados, porque la Municipalidad de Balsapuerto no cumplió su compromiso por falta de presupuesto, y por dificultades surgidas en procesos de revocación de sus alcaldes.

Durante el pre ciclo se ha mencionado dos etapas claves para el inicio del proyecto: la focalización y aceptación del proyecto.

a.1.1. Etapa de Focalización

Para la etapa de focalización, Foncodes utilizó el mapa de pobreza a nivel distrital desde el año 2002. La secuencia para la selección de los proyectos se inicia cuando la sede central de Foncodes envía una lista de distritos a atender prioritariamente por las UT, y en función de ello sus equipos coordinan y/o consultan con las municipalidades; luego, éstas deciden qué proyectos se realizarán en sus territorios. Cabe precisar que estas decisiones estarían siempre en coordinación con las UTs, quienes,

además, tienen un margen discrecional para la elección final de los proyectos de acuerdo a las gestiones que realice con las municipalidades de su ámbito.

Los criterios que utilizaron los equipos de las UT para definir qué proyectos se desarrollarán en los distritos focalizados mencionan a los siguientes:

- i. *Tradición de trabajo con algunas municipalidades.* Las municipalidades y Foncodes crean lazos de confianza a partir del trabajo coordinado para la ejecución de los proyectos.
- ii. *Vínculo con otros proyectos.* En la mayoría de los proyectos de infraestructura estudiados, con excepción de Loreto, han sido localidades donde (al momento del estudio) se están ejecutando Haku Wiñay/Noa Jayatai.
- iii. *Voluntad de la comunidad.* En la mayoría de los casos son las comunidades quienes solicitan la realización de los proyectos, a través de Foncodes o por la Municipalidad. Sin embargo, las comunidades en algunos casos no se encuentran adecuadamente organizadas para asumir la gestión de los proyectos.
- iv. *Las condiciones de accesibilidad.* Que hagan viable la ejecución de un proyecto con los recursos disponibles, que a su vez, deben coincidir con el cumplimiento de los plazos. Este criterio tiene mayor relevancia en los escenarios de Amazonía, donde las distancias y costos son mayores, además de una alta dispersión de su población.

a.1.2. Etapa de aceptación del proyecto

Un aspecto importante es el acompañamiento de los capacitadores sociales, siendo vital para contribuir en el acercamiento de la población con Foncodes, así como motivar la participación de la población usuaria de los proyectos con su aporte no monetario. La aceptación del proyecto se concreta con la elección del ORNE en asamblea.

En general, en esta etapa la percepción de la población usuaria es de reconocimiento por el apoyo de Foncodes y la municipalidad, además del beneficio para la mejora de la calidad de vida y la generación de fuente de ingresos.

a.1. Fase de Pre-inversión

Una primera etapa es la firma del convenio tripartito, entre la Municipalidad, Foncodes y el ORNE que se divide en dos momentos:

1. La elaboración del expediente técnico del proyecto y el ingreso al SNIP. El municipio acepta ser la unidad formuladora del proyecto de inversión pública.
2. Se compromete el financiamiento, de parte de Foncodes y del Municipio (variando entre el 10 al 30%). Este último se realiza cuando el proyecto es viable y ha sido aprobado.

Los convenios tripartitos establecen plazos definidos para la ejecución de los proyectos, los cuales tienen como duración promedio seis meses (tres meses para la etapa de pre inversión y tres para la de inversión); lo que hace que las obras sean ejecutadas en plazos bastante cortos en comparación a las otras modalidades existentes para la construcción de infraestructura.

En esta fase, se contrata al proyectista para elaborar el estudio y, al evaluador quien realiza observaciones en campo y brinda recomendaciones para mejorar el proyecto. También se realiza la contratación del capacitador social, quien se encarga del fortalecimiento de capacidades a nivel individual y organizativo, y en la elaboración del diagnóstico social. Así, el capacitador social se contacta con los pobladores domicilio por domicilio, sensibilizando y trasladando la información sobre el proyecto de infraestructura, levantando, a su vez, información sobre la cultura local y las situaciones sociales que atraviesa el caserío.

En ese sentido, el proyectista, evaluador y capacitador, deben considerar algunos requisitos para la aprobación del proyecto:

- Evaluación sobre superposición con restos arqueológicos, áreas naturales protegidas.
- Análisis de la conflictividad con la ejecución del proyecto.
- Evaluación de la disponibilidad física del terreno.
- Diagnóstico de la oferta en torno a la infraestructura.
- Evaluación del impacto ambiental de las obras.

En esta fase se han presentado algunas dificultades, relacionadas al saneamiento de los terrenos, de libres de disponibilidad para realizar la obra, el otorgamiento de la licencia del derecho de uso de agua por parte de la autoridad local del agua, o la demora de la aprobación de los proyectos por parte del funcionariado municipal.

El proyectista inicia las coordinaciones con la oficina de programaciones y presupuesto del distrito para la aprobación del proyecto. Esta fase concluye con la entrega del expediente técnico definitivo a Foncodes y el Municipio declara viable al proyecto.

a.2. Fase de Inversión

En la fase de inversión se desarrollan: la gestión financiera, técnico-administrativo y la gestión social. La UT se encarga de la selección de los agentes externos, que se encargan de ejecutar las actividades de la obra de infraestructura y, están conformado principalmente por el supervisor, el residente y el capacitador social. Por su parte, la contratación es aprobada y realizada por el ORNE.

El Residente y el Supervisor realizan el “estudio de compatibilidad”, que consiste en evaluar in situ el expediente técnico definitivo, relacionada a las metas y propuestas planteadas en el proyecto. En algunos proyectos de infraestructura se ha identificado adendas debido a que lo encontrado por los agentes externos no guardaría relación con lo elaborado previamente por los proyectistas (etapa de pre inversión). El inicio formal de la obra se da cuando el proyecto es validado, convocando a la población para informar sobre las actividades a realizar.

Durante toda la gestión técnica del proyecto, el ORNE supervisa la ejecución de las obras, verificando el trabajo de los trabajadores en las respectivas faenas. Asimismo, el residente asesora permanentemente en la ejecución de la obra, siendo responsable de la calidad técnica, corresponsable del manejo de recursos y responsable de la capacitación técnica. Por su parte, el Supervisor controla la adecuada ejecución de la obra y el cumplimiento de funciones del Núcleo Ejecutor y sus representantes. Mientras que el Residente y el Capacitador social apoyan y asesoran al NE y a los miembros del ORNE.

Respecto de *la etapa Término de obra*, el ORNE reporta la finalización de la obra, para luego ser verificado por el supervisor y por el equipo zonal de Foncodes. Se verifica la adecuada culminación de la obra y la entrega provisional. Así, mediante Asamblea General convocada por el ORNE y dirigida a la comunidad y autoridades locales, se da conformidad a la rendición de cuentas en su versión final. Es aquí donde el ORNE suscribe el acto de terminación y de entrega de la obra. El Residente se encarga de elaborar la memoria descriptiva valorizada, el inventario físico, los planos de replanteo de obra y todos los documentos necesarios para la transferencia de la obra.

Posteriormente, se procede con las etapas de liquidación y la transferencia del mismo. Cabe resaltar que en la mayoría de los proyectos se ha gestionado la operación y el mantenimiento de los proyectos.

La liquidación implica un proceso de verificación donde se constata si la obra ha sido realizada de acuerdo al expediente, por ejemplo, a los metrajes establecidos, materiales utilizados, etc. Por su parte, Foncodes también realiza una verificación de la obra con la comunidad, de forma que esta participe y tenga la oportunidad de expresar si está o no satisfecho con dicha obra. Durante el trabajo de campo se ha identificado a proyectos que aún se encontraban en proceso de liquidación, a pesar que las obras físicas ya habían concluido. La liquidación es un proceso administrativo que se lleva a cabo en Foncodes y con la Municipalidad, en atención a sus recursos aportados; mientras que la transferencia recae en la comunidad o en la Municipalidad, dependiendo del tipo de proyecto.

Cuando el proceso de liquidación está terminado se deja sin efecto el NE y se comienza *la etapa de transferencia de la obra* a una organización de la comunidad o a la Municipalidad, donde se firma el acta de entrega de obra por parte del ORNE, agentes externos, autoridades locales, Alcalde y el equipo zonal de Foncodes. Por ejemplo, en Cajamarca (El triunfo) ha sido la Junta de Regantes la encargada de administrar y mantener periódicamente los canales de regadío para evitar el deterioro y asegurar su buen uso.

Sin embargo, en la mayoría de los casos analizados las transferencias no se realizaron de forma oportuna o no se realizaron del todo. Uno de los inconvenientes, es que las organizaciones comunales que asumen la administración y mantenimiento de la obra, no se encuentran inscritas formalmente y funcionando, demorando así el proceso de la transferencia, que se da cuando se concrete la formalización respectiva.

El estudio no ha recogido evidencias de actividades referidas a evaluaciones sobre las obras visitadas; sin embargo, el funcionariado de las UT mencionan tres criterios que se podrían tomar en cuenta si se evaluara un proyecto:

- *El nivel de ejecución*, referido a la ejecución de la obra en tanto que se encuentre terminada y que se haya ejecutado el presupuesto.
- *El uso de la obra*, referida a si la obra es usada o no por la comunidad.
- *La sostenibilidad*, referida a la operación, mantenimiento y cuidado de la obra en el tiempo.

En ese sentido, se ha identificado que la población usuaria requiere de capacitación y presupuesto para el mantenimiento. Si bien Foncodes realiza la capacitación en el plazo establecido durante la ejecución del proyecto, no lo realiza una vez entregado el mismo, dificultando así el mantenimiento de obra por parte de la población usuaria o la organización social encargada.

Ante esta problemática, en las regiones de Loreto y Puno, se evidenció que los funcionarios de las UT, sugieren incluir la fase de post inversión para realizar acciones de acompañamiento técnico de las obras en funcionamiento. En el caso Loreto, las autoridades comunales habrían indicado que la Municipalidad se iba a hacer cargo del mantenimiento de la infraestructura, pero luego no cumplieron lo prometido. Asimismo, en Cajamarca las comunidades tuvieron interés por brindar mantenimiento a la obra, pero afirman que no se logró por no contar con asistencia técnica.

Se puede mencionar algunas percepciones negativas o de experiencias que mencionan los equipos territoriales.

“[Hay] gente ya coludida con presidente, secretario, tesorero y fiscal inclusive, no hacían su obra, no cumplían con su manual y algunos hemos llegado al extremo de ver cómo se perdía el dinero.”

Miembro de equipo territorial. Cajamarca

“...hemos tenido casos donde lamentablemente hemos tenido que hacer denuncias cuando algún tesorero del Núcleo Ejecutor donde le encargaban, porque es parte de sus funciones pagar a los operarios u oficiales de una obra, se inventaba, como ha sucedido, que le asaltaron y ese caso hemos tenido más de uno, donde después de las investigaciones hemos visto muy lamentablemente que no era cierto, son casos bastantes puntuales donde hemos tenido que llegar a hacer denuncias.”

Miembro de equipo territorial. Loreto

No obstante, en el caso de Junín, las comunidades han asumido el mantenimiento de las trochas carrozables mediante faenas comunales o cobro de peaje, como es el caso de Fe y Alegría que con la recaudación de fondos dan el mantenimiento a los puentes que son parte del camino construido y a la vez han gestionado el apoyo de su municipalidad para obras de limpieza y “ripiado”.

Como consecuencia de los posibles casos de corrupción al interior del ORNE, Foncodes estableció que las transferencias de dinero se realicen a través de cuentas bancarias a ser usadas por los integrantes del ORNE, trabajadores y cualquier actor que recibe dinero del proyecto.

En general, tienen una actitud proclive a realizar el aporte al que se comprometieron, ya sea en mano de obra, e incluso en brindar mayor apoyo cuando se dan casos en los que se requiere presupuesto o mano de obra adicional a la presupuestada. A pesar de esta actitud positiva, no deja de haber localidades y proyectos donde la población demanda pago por su dedicación. Este pago esperado se

debe a que en obras que son ejecutadas por otras entidades cuentan con un pago para los que lo implementan y no se pide contraparte de mano de obra con es en el caso de Foncodes.

Existen ciertas tensiones en la gestión y sus dinámicas operativas y administrativas, esto se pudo apreciar, por ejemplo, que en el caso de Puno los informantes mencionan que hubo arbitrariedad por parte del ORNE al momento de la contratación del personal para mano de obra no calificada. Conllevando a la desconfianza de parte de la población sobre los manejos económicos, aun cuando su participación ha sido débil; además no se ha entregado adecuadamente los informes y no conocen si se ha realizado el proceso de liquidación.

b) Componente Social: Participación comunal

“Si bien algunas zonas se ha ido fortaleciendo y ha ido creciendo ese tema del clientelismo en la participación de la gente, hay otras zonas y creo que todavía permanece ese sentido común, de trabajo común, de organizarse, de hacer el trabajo comunal, creo que esa es una fortaleza”
Cajamarca

“...porque ya es normal o costumbre que la comunidad aporte con mano de obra, haciendo faenas donde todos participamos, hombres y mujeres, y de esta manera se ha hecho realidad también el camino vecinal”.
Puno

La participación comunal es la base del mecanismo NE y permite la presencia de autoridades y la población, impulsando el desarrollo de la obra y su culminación, en beneficio de la localidad en su conjunto.

Las formas de participación han tenido algunos cambios significativos, tradicionalmente la comunidad ha participado a través de tareas comunales sin previo pago. No obstante, el diseño de la intervención de Foncodes que promueve el pago de jornales, como se evidenció en todos los proyectos visitados, habrían generado dos posibles efectos: el primero, la asamblea de la comunidad promueve el aporte comunal condicionado a un pago para la mano de obra no calificada, y el segundo efecto es que tiende a generar conflictos entre los pobladores, ya que el acceso a jornales promueve favorecimientos para algunos pobladores, por afinidad y/o vínculos de parentesco.

Así mismo, el incumplimiento de las gestiones municipales en la ejecución de proyectos por falta de presupuesto o intereses políticos, ha disminuido la participación de las comunidades para su aporte en los proyectos de infraestructura.

Cabe señalar también, la importancia de entender las dinámicas y formas organizativas de la localidad donde se ejecuta el proyecto. En la Amazonia, fue evidente la influencia de los comités de autodefensa (CAD) que hasta la actualidad se mantienen vigentes para fines de seguridad y también como herramientas útiles para la organización de la población para el trabajo colectivo. Esta fortaleza a nivel organizacional permitió la ejecución de algunos proyectos, como se dio en los caminos vecinales, y que gracias a la mano de obra no calificada de la población, se tornaron a ser trochas carrozables (de mayor envergadura que los primeros).

Así, se evidencia que el nivel de participación de las poblaciones usuarias y sus logros han sido diferentes en cada zona y se ha visto influenciada por los siguientes factores:

- a) La residencia de la población y su condición social.
- b) La emigración de la población juvenil desmotiva la participación, porque el incentivo de “dejar algo para los hijos” se diluye.
- c) La cercanía o lejanía a centros urbanos, que influye en el acceso a los servicios básicos y en la ocupación de las personas, de modo que las poblaciones que se encuentra más cerca a los centros urbanos tienen menor interés en organizarse y asumir compromisos colectivos, debido a que suelen contar con servicios básicos y dedicarse a actividades económicas articuladas con la ciudad.
- d) Relación directa entre la participación de la comunidad con la lejanía y la presencia de pobreza (necesidades básicas).
- e) La propiedad de la tierra. Son los dueños de los predios, quienes habitan en la localidad, los que se benefician de los proyectos de manera directa.
- f) El acceso a recursos económicos de los integrantes del ORNE ya que requieren mayor movilidad para la gestión y representación. Se ha identificado que algunos miembros del ORNE no han

- tenido permanencia en la localidad durante la ejecución de los proyectos, dificultando la supervisión y el seguimiento de la obra.
- g) El interés monetario, hace que la población usuaria de los proyectos tengan objeciones a la contraparte con mano de obra exigida, sobre todo en las zonas donde los gobiernos locales han tenido buenos ingresos del canon minero o petrolero.
 - h) Que la comunidad se encuentre previamente organizada, que exista cohesión social y que el proyecto genere apropiación por parte de la comunidad, de forma que el NE se sostenga sobre estos elementos. La organización de la comunidad permite lograr satisfacer la necesidad del colectivo.
 - i) La organización de una comunidad basada en el parentesco y/o familias extensas, como sucede en la parte andina, permite que se desarrolle mejor la actitud solidaria y colaborativa para el aporte hacia el proyecto.

4.1.3 Limitaciones del mecanismo núcleo ejecutor

- Los proyectos han sido gestionados por la Municipalidad con el apoyo de Foncodes, sin embargo, en su mayoría no se han considerado las necesidades y problemáticas de la población usuaria.
- El débil involucramiento del fiscal como representante del ORNE, indica que el gobierno local no cuenta presupuesto y personal técnico para dar el seguimiento adecuado a los proyectos en ejecución.
- La permanencia de las autoridades y la gestión local. Se ha identificado casos de revocatoria y vacancia de los alcaldes. Esto ha tenido como consecuencia deudas pendientes, obras inconclusas, además de retomar las coordinaciones con entidades públicas y programas sociales.
- Los factores que obstaculizan el desarrollo de los proyectos, no sólo son climáticos, sino a nivel técnico-operativo, de accesibilidad, inexistencia de ciertos materiales, mano de obra calificada y cómo continuar con el mantenimiento de la obra. Por lo tanto surge la necesidad de buscar a otras localidades por la escasez de estos recursos. Situación que, en algunas oportunidades, ha generado conflictos en las comunidades que desean contar con los proyectos por las oportunidades laborales que éstos conllevan.
- Debido a los plazos establecidos a nivel técnico para la gestión del proyecto (diseño y evaluación) no se ha considerado los procesos participativos. Esto ha ido mejorando con la incorporación del componente social como complemento en los procesos de los mecanismos del NE, siendo de importancia la incorporación de profesionales de las ciencias sociales en este componente.

4.2 Objetivo específico 2

Analizar la influencia de los contextos, dinámicas sociales, concepciones y lógicas de los distintos actores involucrados en la gestión del mecanismo del Núcleo Ejecutor en el marco de los proyectos de infraestructura implementados por el Foncodes.

4.2.1 Contexto, dinámicas y organizaciones sociales

Si bien los casos estudiados se encuentran marcados por algunos factores similares o coincidentes; se resalta la necesidad de recoger las particularidades de cada zona y considerarlas al momento de la intervención del mecanismo NE.

A nivel socio económico, los proyectos en general, se han desarrollado sin acceso o acceso limitado a servicios básicos (agua y saneamiento, electrificación, educación, salud), población con desnutrición crónica, falta de agua, con actividades económicas de autoconsumo (acentuado en la zona de selva baja, y en menor medida en Cajamarca, Puno y Junín) y marcadas por movilizaciones poblacionales hacia centros urbanos, sobre todo en las zonas de selva. Las localidades visitadas cuentan con

actividades económicas productivas relacionadas a la ganadería lechera, pecuaria, producción de cacao y pan llevar, así como de autoconsumo.

En los casos de Cajamarca y Puno, la actividad minera generó en muchos casos conflictos sociales, afectando la continuidad de las actividades de Foncodes en algunas provincias. Por su parte, el canon minero, si bien permitió que los municipios contaran con presupuestos para el desarrollo de proyectos, en los últimos años al reducirse este ingreso, también disminuyó la capacidad de respuesta de los municipios para satisfacer las demandas de la población; por lo que aumentó la demanda del Foncodes para la implementación de proyectos de desarrollo.

La migración temporal o permanente ha generado dificultades en la implementación de los proyectos. Por ejemplo, en Puno la presencia de pequeña minería y minería artesanal ha motivado a los jóvenes varones acudir a las minas de la región, disminuyendo la mano de obra en sus respectivas localidades. En los casos de Cajamarca y Puno, los adultos mayores realizan actividades económicas de autoconsumo y la población que emigra es reemplazada por población foránea, que no han sentido el beneficio directo de los proyectos.

En Junín, en las comunidades ashánincas son contratados como guías de las empresas petroleras que tienen lotes en exploración en lugares cercanos a sus territorios. Esta presencia ha significado que algunos comuneros se empleen esporádicamente y sus organizaciones obtengan apoyo para temas de movilización de la población por salud o de sus dirigentes para que asistan a reuniones o para labores de coordinación.

A continuación mencionaremos algunos aspectos sociales significativos para la gestión social de los proyectos:

- Ha sido importante **la capacidad de gestión de comunidades y de municipalidades** para conseguir proyectos en beneficio de la comunidad, además de ganar experiencia en la gestión de proyecto. En Puno, el trabajo comunal y la reciprocidad ha permitido la organización para los trabajos de mantenimiento del camino vecinal, no necesitando muchas veces, la presencia del municipio o de otra instancia del Estado.
- En algunos casos la **vocación productiva** de las zonas de intervención ha determinado la necesidad de la población para identificar proyectos relacionadas a la producción agrícola, demandando sistema de riego o proyectos productivos de agricultura.
- Se han encontrado organizaciones comunales como las Juntas de Regantes, las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), Rondas Campesinas (en Cajamarca), Comités de Autodefensa (en Junín), entre otras, permitiendo que sus liderazgos soporten la participación de la comunidad en las actividades o proyectos.

Cuando la comunidad se encuentra organizada, el NE tiene más posibilidades de éxito y de realizar los proyectos con menores dificultades y en un menor tiempo. Si bien los proyectos de Foncodes aportan a la consolidación organizacional de las comunidades, es un hecho que antes de la intervención existan organizaciones sociales de la comunidad, cuyos representantes sean reconocidos y legitimados.

Respecto a la **participación de las mujeres**

“todavía se mantiene, todavía hay que esperar que autorice si es casada, que autorice también el esposo”
Equipo territorial Cajamarca

“La mujer, la mayor experiencia en FONCODES es que las tesoreras siempre han sido más cuidadosas con los recursos y no muy fácilmente le sueltan el dinero a los residentes. Son como dicen, el talón de Aquiles de los residentes.” (...) Pero había zonas, por ejemplo en Macusani, (donde) yo tenía una asamblea de setenta (70) mujeres y quince (15) varones. “Vamos a elegir presidente, equidad de género, todos tenemos la misma capacidad. Ya, propongan”. Ni una mujer, no querían. “Pero, señoras, ustedes son mayoría”. “No, varón tiene que ser”.

Equipo territorial. Puno

“Un tema crucial es el tema de la participación de la mujer, ahí no más ha cambiado una barbaridad. Yo me acuerdo nuestros Núcleo Ejecutores de antaño donde la participación era netamente de ciudadanos y no de ciudadanas, era una sociedad sumamente machista. Hoy día vemos que eso ha cambiado bastante, hoy día

vemos con mucho beneplácito como Núcleos Ejecutores en varias comunidades, sin que nosotros lo direccionemos por su puesto, ya tengamos participación de la mujer en la conformación de los Núcleos. Algo que todavía no conseguimos mucho en comunidades nativas, dicho sea de paso, donde todavía se mantiene esa fuerte segregación a las mujeres, que es un tema que hay que trabajarlo mucho más a profundidad”
Equipo territorial. Loreto

En el inicio de los proyectos se incentiva la participación de varones y mujeres para la conformación del ORNE. Sin embargo, la participación de las mujeres en los espacios de decisión comunal es limitada debido a las diferentes tareas y cargas familiares, como la preparación de alimentos, cuidado de la chacra, cuidado de los niños y otras tareas domésticas; además sus actividades se encuentran supeditadas a la opinión de sus parejas o sus padres; aunque, durante la ejecución de los proyectos, son las mujeres las que tienen mayor participación en las actividades de capacitación.

En general, la participación de la mujer en el ORNE no es representativa: de los 8 proyectos visitados donde cuentan con 32 miembros, solo 6 mujeres integran esta organización (menos del 20%) y donde ninguna ejerció el cargo de presidenta de ORNE (una fue tesorera, una fiscal y cuatro ejercieron el cargo de secretarías).

En el caso de la selva, se ha visto por ejemplo que la participación de las mujeres es nula. Esta se refiere específicamente al caso de comunidades asháninkas y chayahuitas. Mientras que en el ámbito andino (población quechua y aymara) la mujer tiene una participación más activa

En el caso de Puno, se menciona que la mujer tiene una participación activa, que no se ha visto reflejada en la representación del ORNE, aunque sí participan activamente en reuniones comunales y en las instancias familiares.

En cuanto a la **situación de las personas con discapacidad**, se menciona que estos son involucrados en función de sus posibilidades de participar en las tareas que se requieran. Sin embargo, en los proyectos estudiados no se ha tenido reportes que hayan incluido estrategias diferenciadas para su participación.

Respecto a la **situación los jóvenes**

“... en la zona aymara yo veo que sí hay jóvenes, en la zona quechua hay comunidades donde vemos pura gente mayor. ¿Dónde están tus hijos? “se han ido a trabajar” o “se han ido a estudiar” o “se han ido a la mina” pero ahora ya se ve bastante que la gente joven está estudiando, Ya no hay “se ha ido a trabajar”, “se ha ido a estudiar”, “está estudiando”.
Equipo territorial Puno

“(...Se requería) nuevos representantes y en ese momento procedieron a elegir y los cuatro que eligieron (eran) totalmente jóvenes” (...) “se nota más la participación de los jóvenes. Ahora hay más”.
Equipo territorial Cajamarca

Existe una valoración positiva de los jóvenes, porque han tenido acceso a mayor educación (en comparación al acceso que tuvieron sus padres y abuelos), más oportunidades de salir de la comunidad, y así conocer otras realidades; fortaleciendo mayores capacidades para asumir cargos de responsabilidad y coordinación.

4.2.2 Actores del mecanismo de NE de proyectos de infraestructura

En el mecanismo de NE intervienen un conjunto de actores con diferentes roles e intereses que marcan la dinámica y eficacia de los proyectos y son identificados en cada una de las etapas del ciclo de proyecto.

a) El Municipio

“Con la municipalidad, claro, con el señor alcalde, tenemos presupuesto. Entonces ¿Qué hacemos? Entonces, el alcalde, bueno “x”, y”, y “z”, pero ya previamente se le dice “ojo, tiene que ser de tu plan de desarrollo, tiene que ser proyectos priorizados del presupuesto participativo”. Entonces, ellos nos alcanzan copia de su presupuesto participativo dónde están esas obras priorizadas, nos alcanzan copia de su plan de desarrollo donde también están, etc.”
Equipo territorial Satipo

“Tenemos graves problemas con el cumplimiento del cofinanciamiento municipal estos proyectos de infraestructura exigen más o menos el cofinanciamiento de un 20% de parte de los gobiernos locales del costo del proyecto. Entonces, las municipalidades todavía trabajan en una tremenda informalidad, no cumplen sus acuerdos de consejo y nos tienen los proyectos esperando su cofinanciamiento durante largo tiempo”
Equipo territorial. Tarapoto

Desde el año 2002, con la Ley de Descentralización, se permitió a los municipios recibir presupuesto por administración directa para la ejecución de proyectos. En este escenario, Foncodes brindaría apoyo técnico a las Municipalidades para la elaboración de expedientes técnicos y contrapartidas económicas pequeñas para la ejecución de obras de forma conjunta.

Algunas de las percepciones de parte del equipo territorial y liderazgos comunales, en relación al rol que asume el Municipio son los siguientes:

- Participan de los proyectos de manera disímil, es decir, cada municipalidad decidirá o no su participación en función de criterios políticos, presupuestales y organizacional.
- La ejecución de la obra depende de la autorización del municipio y de la priorización de sus líneas de trabajo. A través del municipio los proyectos deben ser admitidos y aprobados en el SNIP. Luego, participan en el término de la obra y su respectiva liquidación.
- La participación durante la fase de inversión de los proyectos es mínima, debido a la ausencia del rol del fiscal. El interés y participación de los alcaldes aparenta ser discrecional, debido a las pocas visitas de supervisión o interés de los proyectos durante su ejecución, mientras que esta situación cambia cuando se tienen ceremonias de inauguración a donde acuden los Alcaldes y demás autoridades.
- Se aceptan proyectos que cuenten con viabilidad técnica (documentos en regla o perfil de inversión). Lograr esa condición conlleva un largo proceso de trámites y gestiones que deben realizar las comunidades que solicitan las obras; aunque en su mayoría han sido los municipios los que han llevado a cabo este proceso.
- Respecto a los instrumentos de gestión como el presupuesto participativo o el plan de desarrollo concertado, se encontró que para algunos actores estos documentos son vigentes y útiles, mientras que para otros son vistos como formalidades y no siempre son utilizados.
- Se reconoce a los representantes de la municipalidad como actores políticamente válidos y legítimos, quienes actúan en labores de fiscalización y acercamiento entre la población y la municipalidad, ya que estos actores suelen pertenecer a la comunidad. Del mismo modo, se reconocen a los presidentes comunales y los jefes o apus en comunidades nativas. Al ser elegidos por las comunidades tienen representación, así como las autoridades locales designadas por el Estado.
- El mecanismo NE ha sido promovido en su mayoría por Foncodes y no por el interés de los municipios. Si bien, las autoridades y otros actores sociales reconocen características positivas en el mecanismo, se percibe que este no sería utilizado porque quita a las Municipalidades la opción de manejar los presupuestos en la ejecución de obras dado que los recursos son entregados a la población para su administración.

b) El ORNE

“... en este caso, ser responsables. Ser, tener un modo de pensar para todos, para todas las comunidades, de tal manera que toda la gente se beneficie con el proyecto. Y también ser honestos.”
Población usuaria- Cajamarca

Es el principal actor como representante del NE, encargado de recibir el financiamiento de Foncodes y de la Municipalidad, así como de la gestión del proyecto. Sus representantes son elegidos democráticamente en asamblea. La asamblea general proponen candidatos a los cargos de presidente, secretario y tesorero. El fiscal es designado por el municipio.

La importancia de la conformación del ORNE, es de promover y mantener el interés y su participación durante el proceso del proyecto, incluyendo el asumir funciones y responsabilidades. Si

bien el cargo es ad honorem; son el cargo de presidencia y tesorería los que requieren mayor dedicación y ejercen mayor poder en la toma de decisiones y participación en el proyecto.

El perfil que los miembros del ORNE idealmente debieran poseer las siguientes características:

- a) Personas reconocidas en la comunidad.
- b) Personas de comprobada ética.
- c) Personas con tiempo disponible. Esta característica es muy importante especialmente en el caso de presidente y tesorero a quienes el proyecto demanda mucho tiempo en el que reducen la atención a sus actividades agropecuarias, situación que en algunas oportunidades ha retrasado el desarrollo del proyecto u originaron cambios de sus integrantes por no contar con la disponibilidad requerida.
- d) Personas líderes y proactivas.

Los integrantes del NEC, son asesorados y capacitados por un conjunto de profesionales durante todas las etapas de ejecución del proyecto, así se describe las funciones de cada uno:

- El *Presidente* convoca, preside y encabeza las asambleas, representa de manera legal al NE, firma el convenio de financiamiento, exige la entrega formal del terreno firmando con los demás miembros del ORNE, revisar los documentos, y verificar los procesos de compra.
- El *Tesorero* tiene la función de administrar los fondos destinados para la ejecución del proyecto, firma junto con el presidente los documentos de financiamiento, realiza retiros del dinero del proyecto junto con el presidente, previa autorización del presidente y el fiscal, custodia el dinero retirado hasta efectuar las respectivas compras, y apoya en otras actividades logísticas.
- La *secretaria*, se encarga de escribir en el libro de actas e informar los acuerdos tomados en las asambleas iniciales y reuniones del NE.
- El *fiscal* designado por el municipio, quien ha sido regidor en algunos casos, cumple la función de supervisar el proceso, manteniendo una labor de vigilancia de la suscripción de documentos, movimientos en el almacén y los recursos estipulados en la programación de gastos.

Es resaltante la baja participación y presencia del fiscal y de la Municipalidad en el rol de fiscalización durante el proyecto. Esto sucede debido a que la persona designada como fiscal suele ser un funcionario de la municipalidad que cumple sus labores como una función adicional y no como una principal. De hecho, el que el fiscal no sea de la zona y que labore y viva fuera de la comunidad –lo que se dio en la mayoría de los proyectos estudiados– dificulta su presencia, así como su nivel de involucramiento en el proyecto. La presencia del fiscal se da, pero en menor medida, con lo cual deja un vacío que no es cubierto por otro actor a la hora de fiscalizar las labores del ORNE. Es la comunidad y los propios miembros de Foncodes tratan de realizar labores de fiscalización, pero su nivel de involucramiento es variable y no cuentan con las funciones formales para hacerlo. Esto presenta un problema en el diseño del mecanismo que podría motivar la posibilidad de una indebida gestión del proyecto, en especial, en el manejo de los recursos financieros.

Es importante mencionar la configuración del liderazgo del ORNE, cuyos integrantes tienen trayectoria, prestigio social en su comunidad y capacidades dirigenciales. Si bien existe satisfacción de haber cumplido con sus comunidades, a fin de mantener el buen prestigio de su comunidad, algunos dudan en asumir nuevamente dicho cargo, muchas veces porque asumen otras funciones al mismo tiempo. El liderazgo de los representantes –durante la ejecución del proyecto– contribuye a la formación, fortalecimiento y empoderamiento de nuevos líderes en la comunidad.

Por otro lado, existe desconfianza del ORNE en cuanto a su gestión financiera, por supuestos malos manejos, aun cuando una de sus funciones es la rendición de cuentas.

c) Foncodes como entidad

“Foncodes está metido en todo, en artesanía, en la parte pecuaria y en la parte del agro, o sea está vinculado estas tres partes” (en referencia a proyectos de infraestructura y otros)
Autoridad de la comunidad-Cajamarca

En general, Foncodes es identificado como una institución que ejecuta obras de necesidad básica con participación de la comunidad. Resalta su buen prestigio, compromiso social y que llega hasta las comunidades más lejanas, y actuando sin vinculación política.

Por otro lado, se ha mencionado que el funcionariado de la sede central no cuenta con información de campo para analizar y asignar presupuestos para el desarrollo de los proyectos, generándose dificultades presupuestales en las Unidades Territoriales. Los expedientes técnicos son elaborados a nivel local y, debe suponerse el conocimiento de la zona para considerar los costos de transporte de materiales y de traslados de personal.

d) Capacitador social

“...están en paralelo tantos proyectos y son remunerados al 100%, eso está pasando, entonces ellos comparan “en tal proyecto todos son pagados y acá por qué no?”; entonces la capacitación social sensibiliza a la población, de que son proyectos sociales, de que tienen que participar.”
Equipo territorial, Junín.

Son los responsables de la gestión social del proyecto. Sus funciones se dan a dos niveles:

- A nivel informativo sobre el proyecto y el avance del mismo. Las actividades previas al proyecto y las asambleas del NE para la rendición de cuentas.
- A nivel de asistencia técnica, con capacitaciones de temas diversos como gestión del NE, liderazgo, viviendas saludables, emprendedurismo, técnicas de riego o cosecha, desarrollo local, etc.

De acuerdo a las entrevistas recogidas, *el componente social* está cada vez menos presente en los proyectos actuales y, como consecuencia, surgen tensiones relacionados a la desinformación, desconfianza y desorganización; aun cuando se ha mencionado la importancia de contar con el capacitador social desde la fase del pre-ciclo o pre-inversión donde la población decide o no participar en el proyecto.

Además, la labor del capacitador social es importante para la gestión del ORNE –cuyos miembros tienen poca o nula experiencia en el manejo de recursos financieros, humanos y de proyectos similares–, sobre todo durante todo el proceso y en la etapa de inversión.

En este sentido, se ha recogido elementos a considerar para fortalecer la labor del capacitador social:

- Tener la capacidad de acercarse de manera pertinente a cada zona. Es muy importante el conocimiento de la lengua, lo que supone un mejor conocimiento de las prácticas socio-culturales de la localidad. Asimismo, el uso de un lenguaje siempre en capacitaciones y talleres informativos. Asimismo, la población demanda que las capacitaciones se den con mayor frecuencia y con un horario adecuado para la asistencia.
- Que tenga compromiso social y respeto por las tradiciones. Se indica que no hay una política de fomento o conservación de los ritos zonales. Aunque en algunos lugares, como el caso de Puno los equipos de trabajo participaron de los ritos comunales para los inicios de las obras y las inauguraciones.
- Mayor permanencia en los lugares donde se desarrolla el proyecto. Cabe resaltar que son los residentes y capacitadores sociales los que permanecen más tiempo en la comunidad durante la etapa de inversión de los proyectos (23 días se ha referido) y en los casos de proyectos de riego son los especialistas de desarrollo en capacidades productivas, quienes acompañan a la población usuaria por 6 meses (proyectos del 2012) o 12 meses (proyectos del 2014).

4.2.3 Aspectos a considerar por tipo de proyecto

- a) Los proyectos de infraestructura tienen mayor aceptación en las municipalidades que los proyectos productivos porque los alcaldes buscan proyectos rápidos y plausibles que puedan percibirse dentro de su período y generar empleo.
- b) Las trochas carrozables, agua potable, electrificación son obras que tienen una buena aceptación de la población porque son obras para toda la comunidad.
- c) La transferencia de la obra se relacionaría por el tipo de proyecto y según las organizaciones. Así, para un sistema de riego, será a la junta de regantes; si es un sistema de agua, será a la JASS; si es de caminos o de electrificación, posiblemente la municipalidad.
- d) La importancia de lo intersectorial e intergubernamental. Por ejemplo, en el caso de proyectos de agua la gestión deberá realizarse con el Ministerio de Salud y las autoridades locales del agua; y en el caso de permisos de uso de suelos con posibles restos arqueológicos las coordinaciones se realizaría con el Ministerio de Cultura. Esas consideraciones deben tenerse en cuenta desde el diseño de los proyectos y en la elaboración de los presupuestos de los mismos, pues son requisitos obligatorios para la ejecución de la infraestructura.
- e) Se requiere mayor especialización para la implementación, la operación y el mantenimiento de cada tipo de proyecto, ya sea para las obras de caminos, los sistemas de agua y las de riego tecnificado, de acuerdo su nivel de complejidad. Las capacitaciones requerirán diferentes tipos de esfuerzo y tiempos que son necesarios para una adecuada transmisión de conocimientos. Este tema debe tener énfasis en las acciones para la gestión sostenible de la infraestructura.
- f) Tener en cuenta la antigüedad o cohesión de las organizaciones que se harán cargo de la infraestructura desarrollada; pues no será lo mismo conformar un comité de regantes nuevo, que ampliar o fortalecer un comité existente en una comunidad. Lo mismo para los JASS. El componente de fortalecimiento organizacional (social) debe ser mayor en caso de que así se requiera.
- g) La importancia de considerar enfoques de interculturalidad y de género para mejorar la sostenibilidad de los proyectos, relacionado al el uso de la lengua, organización comunal, prácticas socio culturales, así como la participación de la mujer en los mecanismo de los NE.

5. CONCLUSIONES

a) Alta valoración del Núcleo Ejecutor como mecanismo eficiente

La ejecución de proyectos de infraestructura bajo el mecanismo Núcleo Ejecutor es altamente valorada por los distintos actores, debido a que representa una estrategia funcional, eficaz y exitosa para que las poblaciones en condiciones de pobreza de las zonas rurales cuenten con servicios e infraestructuras y les permitan satisfacer las necesidades básicas.

Esta valoración se sustenta en comparación con otras modalidades de ejecución de proyectos (licitaciones o administración directa), realizadas por los gobiernos locales o por los sectores competentes, pues consideran que no han tenido resultados tan satisfactorios en la ejecución y uso posterior de los mismos. Asimismo, esta valoración eficaz se caracteriza por:

- i. El uso eficiente del tiempo, al no tener muchas barreras burocráticas que permite que las obras se ejecuten con mayor rapidez.
- ii. El uso eficiente de recursos a partir del control y seguimiento de la población usuaria a través del ORNE.
- iii. La apropiación de la infraestructura por parte de la población usuaria debido al beneficio común, al aporte de su fuerza de trabajo como mano de obra no calificada, del conocimiento que adquiere de ella a través de las capacitaciones y de las reuniones informativas de rendición de cuentas durante la ejecución de los proyectos.

b) Aporte y límites de los proyectos de infraestructura para la reducción de brechas de acceso a servicios básicos

Foncodes cuenta con una gran cantidad de proyectos desarrollados en muchas localidades del Perú (aulas escolares, locales para establecimientos de salud, locales comunales, caminos, tanques de agua, etc.), contribuyendo al cierre de brechas de infraestructura y con la finalidad de satisfacer necesidades básicas de la población rural, generando un impacto positivo en la calidad de vida de población usuaria a través de mayores niveles de salud (si el proyecto es de agua) y menores costos de inversión en sus actividades productivas (si el proyecto es de riego o caminos).

No obstante, la población usuaria exige mayores y mejores servicios. Además, se constata un reclamo de las poblaciones por la disminución en la ejecución de proyectos de infraestructura y si bien reconocen el esfuerzo que Foncodes hace actualmente con los proyectos productivos de Haku Wiñay / Noa Jayatai, manifiestan que persiste la necesidad de desarrollar más proyectos de infraestructura, para la provisión de agua potable, la implementación de servicios de saneamiento, mejorar el acceso a las localidades con mejores caminos, y sobre todo, manifiestan que hace falta programas que permitan que la infraestructura no se deteriore (refacción y mantenimiento de edificaciones) y la operación continúa de los sistemas que lo requieren (sistemas de agua, regadío, electrificación).

c) Sinergias entre los proyectos de infraestructura y el programa Haku Wiñay

Desde el año 2013, Foncodes ha iniciado los proyectos productivos denominado Haku Wiñay / Noa Jayatai, ambos tipos de proyectos son considerados por el funcionariado de las UT y la población usuaria como complementarios, pues por un lado se desarrollan sistemas de riego o caminos que finalmente sirven al proyecto productivo, mejorando la producción o permitiendo la salida o acceso al mercado.

d) La focalización y selección de localidades para ejecutar proyectos

En este proceso las UT tienen discrecionalidad para la selección final de proyectos. El funcionariado local tiene experiencia y conocimiento de los niveles de cobertura de infraestructura alcanzados y el amplio conocimiento de las localidades y contactos que su funcionariado ha alcanzado a lo largo del tiempo. Esto permite direccionar la selección de proyectos de infraestructura a localidades que más lo necesitan, aunque sean lugares bastante lejanos de la sede de la UT correspondiente. Es el caso los proyectos priorizados en Río Tambo, que es el distrito con más carencias de Satipo y que concentra varios proyectos de la UT La Merced.

Sin embargo, esta discrecionalidad para la selección de localidades podría resultar desfavorable, si no se cuentan con listas de chequeo complementarias a las actuales que consideren factores de riesgo para la buena ejecución de los proyectos.

e) Modelos de gestión para la sostenibilidad

Respecto al mantenimiento y operación de las obras de infraestructura desarrolladas, se ha evidenciado que dejan de utilizarse por pequeños problemas no resueltos, ya sea porque las municipalidades no se dan abasto para hacerse cargo de ellas o porque las organizaciones no tienen capacidad para asumir y resolver problemas de operación o realizar tareas de mantenimiento.

Estas situaciones encontradas ponen en duda si son suficientes las acciones de capacitación técnica y las acciones de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones que se harán cargo de la infraestructura entregada, como también denotan la necesidad de que se mejoren las acciones para generar modelos de gestión para sostenibilidad de obras de infraestructura que, garanticen el uso continuo y la operación adecuada de los servicios puestos en valor para la población usuaria de los proyectos.

f) El reconocimiento del ORNE, participación y aprendizajes

Todas las localidades rurales visitadas se basan en una estructura organizacional con directivas y comités temáticos, elegidos en asambleas comunales. Desde ese marco organizativo se insertan los NE y sus respectivos ORNE, cumpliendo un cargo específico de acuerdo a los requisitos exigidos por Foncodes. Esta dinámica organizacional permite el reconocimiento de la población y particularmente de la población usuaria de la obra a ejecutar.

Los integrantes del ORNE valoran la experiencia que les proporcionó el desarrollo de sus funciones, este tiene que ver con la administración de recursos financieros – manejo de dinero, en la utilización de servicios bancarios para el manejo presupuestal, en la gestión de proyectos públicos–, en comparación a las funciones que se maneja en otros cargos comunales; así como también por la gestión del personal profesional y técnico que participa de la ejecución de la obra, que es algo nuevo para muchas personas en cargos de liderazgo comunal.

g) La participación de los integrantes del ORNE y de las autoridades comunales

Los integrantes del ORNE cumplen sus funciones de diferente manera. En el caso del rol de los presidentes es variable, asumiendo toda la responsabilidad de la gestión y en la mayoría apoyados por la tesorería y/o secretaria. El presidente trabaja en coordinación continua con residentes de obras y son el punto focal de coordinación con el funcionariado de Foncodes. La experiencia en la gestión, el tiempo que disponen y la pro actividad para el trabajo de gestión de los presidentes es vital en el desarrollo del proyecto.

Los integrantes del ORNE, indican que durante el ejercicio de sus labores dejan de ocuparse de sus actividades personales y productivas no contando con otros ingresos que les son necesarios para su subsistencia. Todos coinciden que asumen los cargos y sus actividades como una contribución a sus localidades y recomiendan que su tiempo y dedicación sea valorado mediante un pago, así como lo reciben las personas que tienen a cargo la ejecución de los proyectos (obreros, ingenieros). La elección del ORNE no suelen ser cuestionadas y las opiniones sobre su performance son en gran parte positivas y bien valoradas, no exentas de algunas críticas, relacionadas al tema financiero o contratación de personal.

El fiscal, como integrante del ORNE obtiene una valoración negativa (hallazgo en cinco de ocho proyectos estudiados), porque según refieren, al ser funcionario público (regidor o funcionario de la Municipalidad) no disponen de tiempo para participar de las reuniones y actividades del ORNE y menos aún para acompañar al Núcleo Ejecutor en sus actividades. Por otro lado, se tienen algunos casos de valoración positiva (uno de ocho) como el caso de un fiscal, en Trapiche – Puno, que acompañó toda la ejecución de las obras que se realizaron y fue muy acucioso en su rol con la actuación del ingeniero residente y del resto de integrantes del ORNE. Esto debido a que residía en la localidad de la obra a ejecutar.

Cabe decir que las dirigencias comunales tienen un rol participante en los Núcleos Ejecutores, sean o no parte de ellas, y además asumen un rol fiscalizador al estar pendientes de los avances de las obras y sus resultados.

h) Importancia del componente social

La percepción de la población usuaria sobre el componente social es positiva de acuerdo a la importancia de sus temáticas tratadas y las metodologías participativas que desarrollan; identificando las necesidades y potencialidades de la localidad para priorizar la agenda para su desarrollo futuro. El capacitador social es el principal actor en la gestión social del proyecto, que junto con el residente de obra son los que mayor interacción tienen con el Núcleo Ejecutor, debido a su mayor permanencia en las localidades.

El capacitador social prepara a la población para que los proyectos puedan desarrollarse sin problemas sociales de por medio (a partir de la participación inicial en la pre inversión de los proyectos por parte de los supervisores y capacitadores sociales) y en algunos casos ha contribuido para resolver discrepancias internas que han surgido durante la ejecución de los proyectos. El componente social ofrece un contrapeso necesario al componente técnico y empodera a la población para hacer un mejor ejercicio de vigilancia del desarrollo de la obra.

i) El componente técnico de los proyectos

Debido a su larga experiencia de Foncodes en la ejecución de obras en zonas rurales, el componente técnico también cuenta con una alta valoración. Sin embargo, se ha generado algunas disconformidades, especialmente durante la fase de inversión, cuando se toman algunas decisiones técnicas, sobre el uso de materiales o la disposición del uso de los recursos monetarios. Al respecto, se ha mencionado algunos cuestionamiento por el manejo presupuestal que harían los residentes en acuerdo con los integrantes del ORNE.

6. RECOMENDACIONES

Para mejorar la ejecución de proyectos de infraestructura con el mecanismo Núcleo Ejecutor se plantean las siguientes recomendaciones:

a) **Evaluar posibles adaptaciones del mecanismo para situaciones especiales**

La posibilidad de pensar en un modelo mixto de Núcleo Ejecutor unificado, que comprometa compromisos y acciones de la población de dos localidades.

Una de las principales dificultades para la gestión de la obra se debe al uso de la lengua nativa de parte de la población usuaria. Esto ha significado una barrera de comunicación con el personal técnico y el funcionariado de la Unidad Territorial. En ese sentido, se plantea generar el apoyo de las organizaciones representativas de la población usuaria, de modo que podrían ejercer la intermediación con los Núcleos Ejecutores locales y aportar en labores de supervisión de las obras.

Por último, se recomienda que debe considerarse la actualización y verificación de pertenencia de la población usuaria a los quintiles de pobreza, identificados en la focalización.

b) **Evaluar y reformular la participación de las municipalidades sobre sus contrapartes y sus roles de fiscalización**

Es necesario conocer las condiciones y relacionamientos que tiene el municipio con los diferentes actores de las comunidades. Esto permitirá establecer estrategias diferenciadas para el inicio e implementación del Proyecto.

En esa misma línea es importante considerar que los años electorales no son los mejores momentos para gestionar y ejecutar los proyectos, debido al riesgo de que las nuevas autoridades desconozcan los acuerdos establecidos en las diferentes etapas del Proyecto.

Las funciones y tareas a desarrollar el Fiscal en el ORNE deberá estar acompañado con su respectivo presupuesto y esto deberá incluirse en el convenio tripartito. De esta manera, se asegura la real participación de este actor en los proyectos. Además, considerar que estas funciones puedan ser desarrolladas por alguna autoridad local con trayectoria en la ejecución de proyectos.

Es clave, que se refuerce el cumplimiento de los compromisos de las municipalidades y la fortaleza organizacional de la población para emprender el compromiso de mano de obra y gestiones para construir la infraestructura.

c) **Evaluar la posibilidad de la participación de Foncodes en acciones de mantenimiento y operación de las obras de infraestructura**

Es importante que Foncodes genere mecanismos para garantizar el funcionamiento de las obras que ejecuta. Es decir, las obras ejecutadas requieren de mantenimiento continuo y operación técnica (sistemas de riego tecnificado y de distribución de agua), durante un periodo de tiempo (que podría ser de 12 meses para afrontar todas las condiciones climatológicas que se dan en un año, monitoreando el funcionamiento de la infraestructura, así como las reparaciones que sean necesarios. El monitoreo debe incluir el involucramiento de las organizaciones de la población usuaria, pues, en muchas oportunidades es su descuido o su debilidad organizacional dificultan el funcionamiento de los sistemas.

d) **Fortalecer el componente social**

Es importante la participación de profesionales de las ciencias sociales en la gestión social. Además, la importancia de fortalecer el rol de los supervisores sociales de las Unidades Territoriales en la prevención y solución de posibles conflictos que surjan durante la ejecución de los proyectos.

Se sugiere construir indicadores a nivel cualitativo, para medir la eficiencia del trabajo de campo, así como incluir la medición de los niveles de satisfacción de la población usuaria de la obra, específicamente a los avances de las obras y el desarrollo de los equipos técnicos.

El capacitador social debe contar con habilidades y competencias para las acciones de capacitación en la gestión de los proyectos, elaboración del PLADECOS (con la población en general), en la

vigilancia del Núcleo Ejecutor, en la facilitación para que las poblaciones acepten los proyectos y realicen sus aportes de manera pro activa, entre otros. Es importante que se mejoren las metodologías participativas de capacitación. Además, deben considerarse un enfoque multidisciplinario, con formación y experiencias, conocimiento de la lengua y empatía con la población usuaria, así como mejorar las capacidades de diagnóstico, análisis y resolución de conflictos de temas sociales que acompañen a los proyectos.

e) Consideración de competencias en el uso del enfoque intercultural

Es importante conocer las dinámicas socio culturales y particularidades en cada espacio territorial donde se desarrollan las obras de infraestructura. En este sentido, la importancia de considerar en las estrategias y dinámicas elementos interculturales tales como la lengua, cosmovisión, prácticas, tradiciones, diálogo y comunicación permanente y pertinente, saberes y conocimientos, formas organizativas, entre otros. Se sugiere que el perfil del personal y especialmente el capacitador tengan un perfil social, considerando que se requiere un trabajo permanente con las comunidades. Cabe resaltar, que en varias experiencias visitadas las capacitaciones no han utilizado la lengua de origen que utiliza la población, especialmente las mujeres, y ese tipo de consideración debería estar contemplada a nivel del componente social y técnico.

f) Construcción participativa de los Planes de Desarrollo Comunal-PLADECO

Los PLADECO tienen un gran potencial para ser documentos de referencia para la priorización de proyectos en los procesos de presupuesto participativo y para la planificación del desarrollo de los gobiernos locales. Se recomienda considerar a los PLADECO como un documento de gestión, que recogen las particularidades, necesidades y potencialidades de la población en general y usuaria. Así, una vez elaborado, debería de entregarse a las directivas comunales y a las municipalidades distritales correspondientes. También, se recomienda incluirlo en los convenios con las municipalidades.

g) Estrategias para la sostenibilidad

Se plantea dos estrategias:

- Fortalecimiento de capacidades técnicas, fortalecimiento organizacional y el establecimiento de acuerdos y condiciones de sostenibilidad con las municipalidades; que en conjunto deberían permitir que el mantenimiento y la operación básica (que incluye reparaciones no complejas) de la infraestructura sea resuelta en los niveles locales.
- La demanda de una instancia de nivel extra local que supervise el funcionamiento continuo (operación y mantenimiento) de las obras de infraestructura, sobre todo para los lugares donde las capacidades locales son insuficientes para asumirlas, por requerirse de conocimiento técnicos especializados.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aidesep, Formabiap, Fundación Telefónica (2000). El ojo verde. Cosmovisiones amazónicas. Lima.
- Aroca, Américo y Luis Maury (1993). El pueblo asháninka de la selva central: estado, derecho y pueblos indígenas. América Indígena, año 1993, número 4, pp. 12-32.
- Campodónico, Humberto (1997). El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional Oficina de Publicaciones del Centro Bartolomé de las Casas, CBC. Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú, Págs. 145 a 182.
- Carpeta Georeferencial Región Junín. Lima: 2015. Tomado de: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/GestionInformacionEstadistica/files/files/2015/trimestre.12.junin.pdf>
- Cerrón-Palomino, Rodolfo (2003). Lingüística quechua (2ª ed. edición). Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Choque Mariño Carlos O. (S/F) Apuntes de Historia Aymara: De Thunupa a Atahualpa: 10.000 años y más de historia Aymara IECTA Iquique – Chile.
- Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Tomado de: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTECULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf>
- Clotaire Rapaille (2007). El Código Cultural, editorial Norma, Bogotá – Colombia, traducción de Bernardo Recamán.
- Espinosa, Oscar (1993). Las rondas asháninka y la violencia política en la selva central, América Indígena, año 1993, número 4, pp. 79-101.
- Fuentes, Aldo (1989). Historia y etnicidad en la Amazonía peruana: el caso de los Chayahuita. Amazonía Peruana, 9, 61-77.
- Herrera Catalán Pedro, Ballve Francke (2007), Un análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus Determinantes. <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/libro.pdf>
- INEI (2009). Perú: Estimaciones y proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito, 2000 – 2015. Boletín especial Nro. 18. Tomado de: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/libro.pdf>
- INEI (2010). Mapa de Pobreza Distrital y Provincial 2009. Tomado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf
- INEI (2010). Perú: Análisis etno socio demográfico de las comunidades nativas de la Amazonía, 1993 y 2007. Tomado de: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0902/cap08.pdf>
- INEI (2015). Mapa de pobreza provincial y distrital 2013. Tomado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf
- INEI (2015). Síntesis Estadística 2015, Lima.
- Larrú Manuel (1998). Oralidad y representación. La otra voz en la narrativa de Ciro Alegría Universidad Nacional Mayor de San Marcos (larrusal@ec-red.com).
- Lumbreras, L. G. (1983). Las sociedades nucleares de Suramérica, Historia General de América, Vol. IV, Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas.
- Núñez del Prado Daisy. (2008). Yanantin y Masintín: La Cosmovisión Andina, Artículo publicado en la revista Yachay, revista científica de la Universidad Andina del Cusco – volumen 1-2008 pp.130-136)
- Plandeco Cangalle, distrito de San Antón, Azángaro Foncodes 2013
- Plandeco de Comunidad Nativa Libertad, distrito Balsa Puerto, Alto Amazonas, Loreto Trapiche Foncodes 2013.
- Plandeco de Comunidad Nativa Soledad, Balsa Puerto, Alto Amazonas, Loreto Trapiche Foncodes 2013
- Rojas Zolezzi, Enrique (1994). Los asháninka, un pueblo tras el bosque. Lima: PUCP.
- Rozas Álvarez, Jesús Washington (2012). El Modo de Pensar Andino: una interpretación de los rituales de Calca. Tesis para obtener el grado de magister PUCP Lima
- Santos Granero, Fernando (1992). Etnohistoria de la Alta Amazonía, Siglos XV al XVIII. Quito: Abya Yala.
- SERNANP (2013). Reserva Comunal Asháninka: Diagnóstico del proceso de elaboración del Plan Maestro 2010 – 2106. Volumen 1. Lima: SERNANP
- Weiss, Gerald (2005). Campas ribereños. En: Santos Granero, y Barclay (editores). Guía etnográfica de la Alta Amazonía. Volumen V. Lima: IFEA, pp. 1-74.