5076277

17

PD-PRM-136

CAN = 31969

EVALUACION DEL PROGRAMA DE
ASISTENCIA DE DESASTRES, REHABILITACION
Y RECONSTRUCCION DEL PERU
1983 - 1987

Informe Final

(Traducción al español del original en inglés
presentado por las firmas consultoras Checchi and
Company Consulting Louis Berger International, Inc.)

Presentado a:

La Oficina de Recursos para el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional - Sede Perú
Lima, Perú

30 de abril de 1987

PREFACIO

Esta evaluación final del Programa de Asistencia de Desastres, Rehabilitación y Reconstrucción al Perú (1983-1987) ha sido preparado mancomunadamente por las firmas Checchi and Company y Louis Berger International, Inc. según los términos de un convenio de orden de entrega con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El equipo de evaluación estuvo integrado por las siguientes personas:

Arthur Mudge, Jefe del Grupo/Especialista Institucional
Fernando Cruz, Especialista en Desastres
Carlos Loayza García, Especialista en Agricultura y
Desarrollo Rural
Jorge A. Avalos, Ingeniero Civil

El trabajo de campo en el Perú se llevó a cabo en un período de seis semanas durante febrero y principios de marzo de 1987. Antes de su partida, el equipo de evaluación presentó un borrador de informe a la A.I.D. en el Perú. El presente informe final acerca de los resultados y recomendaciones del equipo de evaluación, incluye los comentarios que sobre el mencionado borrador han sido recibidos de la Misión de la A.I.D.

Relación de Siglas y Abreviaciones

CORDE	Corporación Departamental de Desarrollo
Gobierno	Gobierno del Perú
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
CCI	Contrato por Cantidad Indefinida
OFASA	Obra Filantrópica de Asistencia Social Adventista
OVP	Organización Voluntaria Privada
SEPAS	Servicio Evangélico Peruano de Acción Social

INDICE DE CONTENIDO

	Página
Resumen Ejecutivo.....	1
I. INTRODUCCION.....	8
Los desastres.....	8
La respuesta.....	10
Objetivos del Programa.....	12
Modalidades de Implementación de los Participantes.....	12
Motodología de evaluación.....	14
II. EJECUCION DEL PROGRAMA.....	15
A. Región Norte.....	15
1. Características especiales.....	15
2. Ejecución.....	16
a. Cronograma.....	16
b. Costo.....	17
c. Calidad.....	18
3. Asistencia para Viviendas.....	18
B. Región Sur.....	23
1. Características especiales.....	23
2. Objetivos del Programa.....	24
3. Ejecución del Programa.....	24
a. Sustento a corto plazo.....	24
(1) Generación de empleo.....	24
(2) Alimentación y alimentos por trabajo.....	25
b. Restablecimiento de la producción.....	27
c. Administración y uso de aguas.....	29
III. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS.....	32
A. El Gobierno del Perú.....	32
1. Organización.....	32
a. Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).....	32
(1) Antecedentes.....	32
(2) Virtudes y defectos.....	32
(3) Descentralización interna.....	34
(4) Cooperación con las Organizaciones Voluntarias Privadas (OVPS).....	35
b. Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).....	36
(1) Antecedentes.....	36
(2) Virtudes y defectos.....	36
(3) Coordinación del Programa.....	38
(4) Continuidad de Roles.....	40
(a) Programas de reconstrucción.....	40
(b) Preparativos para la reconstrucción.....	41
(c) Mitigación de desastres.....	42

2. Procedimientos.....	43
a. Métodos de ejecución del Proyecto.....	43
(1) Administración directa.....	43
(2) Encargo o convenio.....	44
(3) Por contrato.....	45
(4) Modalidades de contrato: "concurso oferta".....	46
(5) Contrataciones para reforzar la capacidad gerencial.....	48
b. Desembolsos de fondos.....	50
B. A.I.D.	53
1. Organización.....	53
a. Organización de la A.I.D.	53
b. La división DRR.....	53
c. El Jefe de Proyecto de la A.I.D.	54
d. Coordinación del Programa.....	56
e. Asistencia Técnica.....	57
(1) Naturaleza y tamaño.....	57
(a) Asesores para INADE/CORDES.....	57
(b) Nomenclatura versus esencia.....	59
(c) Asesor para el medio ambiente.....	60
(2) Fuente de asistencia técnica.....	61
(a) Asesores para INADE/CORDES.....	61
(b) Asesores técnicos.....	63
2. Procedimientos.....	64
a. Selección y definición del Proyecto.....	64
b. Desembolsos.....	65
c. Adquisiciones.....	68
(1) Servicios - asistencia técnica.....	68
(2) Mercancía.....	70
(a) Vehículos.....	70
i. Adquisiciones en los Estados Unidos.....	70
ii. Adquisiciones locales.....	71
iii. Legalidad/decoro en la adquisición de vehículos con moneda local generada por mercancías importadas.....	73
(b) Medicinas y equipo médicos.....	74
d. Monitoreo del Proyecto.....	78
e. Coordinación de Participantes.....	78
IV. PROBLEMAS DE DISEÑO DEL PROGRAMA.....	80
A. Financiamiento por Proyecto versus Programa.....	80
B. ¿Debieron haberse integrado los programas en el norte y sur?..	85
C. Enfoque del Programa.....	87
D. Financiamiento de donación versus préstamo.....	90
1. Generalidades.....	90
2. Moneda local generada por Ley Pública 480.....	91
Posdata - Trabajando sobre la reconstrucción.....	92
CUADRO I - Asistencia para el desastre de USAID/Perú	
CUADRO II - Gastos devengados por trimestre - 527-0277, Proyecto Préstamo Donación	

11

EVALUACION DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCION DE LAS INUNDACIONES
Y SEQUIA EN EL PERU - 1983/1987

Resumen Ejecutivo

Desastres

En 1983, el Perú sufrió dos grandes desastres simultáneamente, los cuales ocasionaron más de mil millones de dólares de pérdidas en propiedad y producción, y redujeron el Producto Bruto Interno (PBI) en 6 por ciento. En el norte, las inundaciones provenientes de las más intensas lluvias en siglos, devastaron importante infraestructura social y económica en una de las regiones más productivas y pobladas del Perú. Al mismo tiempo, una severa sequía en las deprimidas tierras del altiplano en el sur originó enormes pérdidas de ganado y a los agricultores les significó una pérdida casi total de la cosecha de subsistencia de la campaña 1982-1983.

Respuesta

El Gobierno del Perú respondió con rápidas y sustanciales medidas de emergencia seguidas de un gran esfuerzo nacional de rehabilitación y reconstrucción. En el norte, el objetivo primordial fue la reconstrucción de la infraestructura dañada por las inundaciones. En el sur, el doble objetivo apuntaba a proporcionar alimentos mientras se ayudaba a las víctimas a que regresaran a la actividad productiva en el menor plazo posible. Las actividades generadoras de empleos/ingresos incluyeron acciones de mitigación contra la sequía para el mejor uso del agua, incluyendo sistemas de irrigación.

Para ayudar al Gobierno a lograr estos objetivos, los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) reprogramaron préstamos de proyectos existentes, además de nuevos fondos, a través de agencias sectoriales para la irrigación, transporte, energía y sector sanitario en el norte. La AID contribuyó con más de US\$180 millones para apoyar el esfuerzo descentralizado de reconstrucción del Gobierno.

Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) fueron las principales agencias ejecutoras del Proyecto, coordinadas a nivel nacional por una nueva agencia: el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE).

La AID empleó una variedad de modalidades para canalizar su asistencia, incluyendo un programa de préstamo de US\$60 millones, US\$12 millones de garantías para préstamos de vivienda, US\$40 millones de asistencia alimentaria a través de la Ley Pública 480, Título I y Título II, y US\$5 millones en donaciones para Agencias Voluntarias Privadas. Clave del programa fue el enfoque de un proyecto de préstamo/donación de US\$60 millones que se ajustaba bien a las necesidades de la situación. Incluía un sistema flexible de selección de subproyectos, para responder a las necesidades y prioridades del Programa en la medida que estos evolucionasen. Incluía igualmente una amplia asistencia técnica para reforzar el personal gerencial de las nuevas agencias coordinadoras y ejecutoras.

Ejecución

En general, el Programa estuvo bien diseñado y ejecutado de manera sobresaliente. Además de favorecer a aquellos peruanos víctimas del desastre, el éxito del Programa aportó mucha buena voluntad hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Los logros del Programa fueron posibles en gran medida gracias al enérgico apoyo de los más altos niveles de Gobierno, tanto bajo la administración del Presidente Belaúnde como del Presidente García. Un decidido compromiso estuvo de manifiesto en la calidad y continuidad del personal nombrado y asignado al INADE y a las corporaciones clave, y en el financiamiento de auto-ayuda que, a través de un plan obligatorio de compra de bonos de reconstrucción, produjeron un aporte de US\$140 millones.

En el norte del Perú, para abril de 1984, se había logrado restablecer el funcionamiento de los sistemas de irrigación en un 85%. Si bien existieron algunos proyectos con problemas, en general el esfuerzo definitivo de reconstrucción ha sido completado satisfactoria y oportunamente.

En el sur el ingreso de proyectos diseñados para generar mano de obra complementado con actividades de alimentación y alimentos por trabajo, proporcionaron la subsistencia necesaria mientras se retornaba a la actividad productiva. Si bien es cierto que los agricultores no retornaron de lleno a la producción hasta la campaña agrícola 1984-1985, la cosecha de 1983-1984 logró por lo menos la mitad de su producción normal. Pudo haber sido mejor con un mayor énfasis en el crecimiento y sostenimiento del abastecimiento de semilla, pero el factor más determinante en la pérdida parcial de la cosecha de 1983-1984 fue el retraso extremo de las lluvias durante la época de siembra.

El principal problema en el sur surgió con relación a varios nuevos proyectos de irrigación y agua potable. Proyectos que administren el agua son de gran necesidad en esta deprimida región, donde la aridez y sequía son comunes. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que se requiere de mayor tiempo para estudios preliminares, preparación comunitaria y seguimiento del que generalmente se dispone en un programa de reconstrucción.

Lecciones Aprendidas

Instamos a ser cautelosos en generalizar, a partir de las experiencias de este Programa, propuestas de carácter universal aplicables a todos los programas de reconstrucción de desastres. Indiscutiblemente, la experiencia demostró claramente que los desastres de inundación y sequía tienen características específicas que imponen una diferenciación de los

requerimientos de respuesta. De manera similar, terremotos, huracanes y otros desastres pueden producir fenómenos diferentes con requerimientos de respuesta variables. Aún en casos de desastres del mismo tipo, la manera en que la asistencia debe ser proporcionada puede variar bastante de una situación a otra, dependiendo de los factores específicos del país o aún de la región o del departamento.

En este Programa por ejemplo, la aptitud de un proyecto de asistencia en contraposición al de un programa, y la envergadura de la necesidad de asistencia técnica, fueron afectadas sustancialmente por la relativa reciente creación y falta de experiencia inicial de las agencias ejecutoras departamentales y la agencia coordinadora a nivel nacional.

Un enfoque utilizado en este Programa, que parece particularmente apropiado para ser aplicado más ampliamente en otros desastres y en otros países, es la ejecución descentralizada. Aún a pesar de la inexperiencia de las nacientes corporaciones departamentales, la ejecución descentralizada funcionó bien en el Perú. Es más, el Perú se constituyó en un buen caso experimental ya que ciertos segmentos del esfuerzo de reconstrucción fueron encomendados a las agencias sectoriales de salud, agricultura, transporte y energía. En términos generales, la ejecución de estas agencias sectoriales fue superada por las agencias descentralizadas. La administración de las agencias descentralizadas estaba más próxima a la infraestructura dañada y la población afectada, y a las empresas contratistas, trabajadores y equipos empleados en la rehabilitación. Las agencias centralizadas, con su toma de decisiones en remoto, su mayor burocracia y sus más complejas líneas de comunicación, estuvieron en menor capacidad de responder con rapidez cuando el factor tiempo era primordial para la efectividad del Programa.

Otros "Resultados y Lecciones" a ser aprendidas incluyen lo siguiente:

Diseño del Programa

La selección inicial de un proyecto, a diferencia de un programa de financiamiento, fue razonable bajo las circunstancias. La decisión de otorgar la más alta prioridad a la infraestructura económica en el norte, y la generación de empleo y restauración de la producción en el sur, fue acertada. La inclusión de algunos nuevos proyectos en el sur no fue injustificada, dada la alta prioridad asignada a la generación de empleo. Sin embargo, se pudo haber evitado problemas ubicando cualquier nuevo proyecto de irrigación u otro de mayor complejidad, en un sistema más lento de evolución para lograr un diseño apropiado de ejecución y seguimiento. La dispersión del Programa no perjudicó de manera sustancial su ejecución pero sí presentó tal riesgo.

Ejecución del Programa

Las unidades ejecutoras en el INADE, la AID y ciertas CORDES clave, se desempeñaron de manera sobresaliente. Una autonomía relativa de las unidades ejecutoras de proyectos, facilitó sustancialmente la ejecución del Programa. La vasta utilización de asistencia técnica para la ejecución del Programa así como el uso de generalistas de los Estados Unidos fue razonable, dada la importancia del factor tiempo en la realización de un proyecto de emergencia. Pero la experiencia del Proyecto indica que una mayor parte de la asistencia técnica pudo haber sido peruana.

Vivienda

Viviendas para uso temporal fueron acertadamente excluidas del Programa. Las familias afectadas lograron ellas mismas soluciones temporales. El componente dedicado al crédito para la reparación de viviendas fue bien concebido y manejado. En la medida en que se considere la inclusión de nuevas viviendas en un programa de reconstrucción de emergencia, se deberá favorecer la utilización de tecnología probada y de agencias ejecutoras con experiencia en el ramo. Los proyectos para viviendas nuevas han sido menos exitosos cuando se ha tratado de apresurar su desarrollo y/o ejecución. Debido a que la demanda de vivienda y construcción es particularmente elevada cuando se produce una destrucción considerable de propiedad, el efecto multiplicador de desarrollo de los proyectos de demostración, sea éste positivo o negativo, resulta magnificado.

Adquisiciones

Especialmente cuando se trata de una situación de respuesta de gran urgencia a un desastre en un contexto de alta notoriedad, las compras en los Estados Unidos deben limitarse a aquellos bienes que puedan ser adquiridos con rapidez y a precios competitivos. Hubo retrasos, especialmente en la compra de medicinas, que pudieron haberse evitado por lo menos en parte, si se hubiera hecho un pronto uso de la autoridad para usar excepciones conferida a la AID en el Perú y/o a la AID en Washington. Las demoras en los trámites de aduana en el Perú y el latrocinio perjudicaron también al Programa.

General

Esencial para un programa de reconstrucción efectivo es el encontrar el equilibrio justo de aceptación de cierto riesgo para ganar en ejecución oportuna. Los riesgos pueden significar mayores costos, peor calidad y aún ocasionales fracasos. Pero lo que está en juego es grande. En

el Perú por ejemplo, el 6% del PBI dependía de una rápida restauración de la infraestructura de transporte e irrigación en el norte; y en el sur la alimentación y las vidas de 150 mil familias campesinas dependían de un oportuno suministro de alimentos, semillas y empleo temporal.

Asumir tales riesgos incluye usar procedimientos más cortos de licitación para la adquisición de bienes y servicios, y la delegación de autoridad a funcionarios subordinados para permitir una más rápida toma de decisiones. Hasta podría incluir un riesgo político interno para la A.I.D. al autorizar adquisiciones fuera de los Estados Unidos para requerimientos de urgencia.

Con vista a futuros compromisos de la A.I.D. en programas de reconstrucción y adelantándose a tal necesidad la A.I.D. debería determinar en principio la posibilidad de financiamiento para tales programas y en concordancia, emitir políticas y lineamientos. Es más, la A.I.D. debería determinar el alcance de una autoridad ampliada para utilizar excepciones, a ser conferida a las misiones responsables de programas de reconstrucción, y editar un manual de directivas oficiales para su uso. No ha habido problemas de compra que no hubieran podido ser resueltos con las reglas de excepción ya existentes en la A.I.D. Por lo tanto, no se necesita una nueva legislación para resolver problemas de adquisiciones.

De manera similar el Gobierno del Perú debería definir en qué medida podrían ser traídos al país medicinas, vehículos y otros bienes y equipos de necesidad urgente, libres de impuestos y de demoras por procedimientos aduaneros. Como alternativa, el Gobierno debería idear procedimientos acelerados para el desaduanaje de equipos de emergencia. El Gobierno debería igualmente determinar las circunstancias apropiadas y el alcance de autorizaciones de emergencia que permitan modificar o exonerar de procedimientos públicos la contratación de servicios o adquisición de bienes.

En relación a la labor futura de reconstrucción de desastres en el Perú, con la experiencia institucional ganada y una actividad permanente de desarrollo que le permita retener un personal capacitado, el INADE está bien capacitado para continuar en el cumplimiento de su rol de reconstrucción que le ha sido recientemente asignado. En el ejercicio de dicho rol la jurisdicción coordinadora del INADE debería ser ampliada y su representación en el Comité Nacional de Mitigación de Desastres sería inútil. De igual manera las CORDES han demostrado su capacidad de ejecución de proyectos que deberán ser de utilidad en el futuro tanto para proyectos de desarrollo como de reconstrucción.

Finalmente debemos indicar que el equipo de evaluación tuvo la feliz circunstancia de no tener que señalar fallas. El Programa ha constituido un éxito evidente del cual pueden estar muy orgullosos todos aquellos que en él han contribuido. Mas bien hemos trabajado con aquellas personas que llevaron adelante el Programa tratando de identificar y registrar algunas de las más importantes lecciones aprendidas. El equipo de evaluación no puede acreditarse ninguna de estas lecciones. Virtualmente todas las críticas y sugerencias provienen de los participantes del Programa, quienes han tenido la confianza y el coraje de identificar y aprender de sus propios errores así como de sus éxitos.

I. INTRODUCCION

Los Desastres

En 1983 el Perú sufrió un desastre climático de grandes proporciones, el peor desastre en el Perú desde el terremoto de 1970 que causó 70,000 muertos y cerca de mil millones de dólares de pérdidas en propiedad. La combinación de inundaciones en el norte y sequía en el sur en 1983, cobró pocas vidas pero tuvo un costo muy por encima de los mil millones de dólares en daños a la propiedad y la producción.

El origen de esta combinación de desastres se derivó de una compleja interacción entre corrientes oceánicas cambiantes y el comportamiento de los vientos intertropicales. En años normales el comportamiento predominante de los vientos que soplan desde el este por encima de la cordillera de los Andes y la corriente fría de Humboldt del oeste producen poca o ninguna lluvia en la costa peruana y moderadas precipitaciones de temporada en el región montañosa del interior. La contracorriente tropical cálida conocida como "El Niño" (por su aparición cercana a la Navidad), normalmente no avanza hacia el sur lo suficiente como para afectar el clima peruano de manera significativa. Sin embargo, en algunos años, El Niño aumenta su fuerza con relación a la corriente de Humboldt y se proyecta más hacia el sur, produciendo un calentamiento sustancial de las aguas a lo largo del litoral peruano. Este fenómeno cíclico que se ha repetido alrededor de veinte veces en este siglo y que puede verse agravado por un comportamiento anormal de los vientos, tiende a ocasionar lluvias en la costa y sequía en la sierra.

El año 1983 produjo la peor manifestación del fenómeno de El Niño del que se conserven registros históricos. Durante meses las lluvias en el litoral norte produjeron 160 pulgadas de precipitaciones en áreas que normalmente reciben menos de 4 pulgadas. Este diluvio ocasionó que los ríos se desbordaran de sus cauces, destruyendo o dañando los sistemas de irrigación, carreteras y calles, sistemas de agua y alcantarillado y líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica. Los daños a los sistemas de irrigación en particular, virtualmente paralizaron la producción en varias de las áreas agrícolas más importantes del Perú. Al mismo tiempo, la sequía en el sur privó de medios de subsistencia a un estimado de 150 mil familias de agricultores dedicados a la producción de subsistencia quienes constituyen la amplia mayoría de la población en las tierras altas afectadas. Las pérdidas de cosechas y ganado causadas por la sequía privó a estas familias no sólo de sus alimentos para todo el año sino también de sus semillas y sus modestos capitales de trabajo para la siguiente cosecha.

Ambos desastres redujeron el PBI de 1983 en más del 6%. Además, esta pérdida se superpuso a una situación económica en proceso de deterioro que ya estaba produciendo un ritmo de crecimiento negativo significativo de la economía peruana y había disminuido severamente la capacidad del Gobierno del Perú para contrarrestar estos dos desastres.

Más aún, ambos desastres se desarrollaron gradualmente, tendiendo a retardar la comprensión de su envergadura y significación. Ni las lluvias en el norte ni la ausencia de éstas en el sur tuvieron efectos cataclísmicos en un día ni siquiera en una semana determinada. Las áreas afectadas sufrieron pérdidas severas durante un tiempo considerable antes de que los efectos desastrosos acumulados y la necesidad de un gran esfuerzo rehabilitador y de reconstrucción fueran siquiera reconocidos. Este retardo fue especialmente prolongado en el sur donde virtualmente no se produjo ningún daño físico tangible.

A pesar de que fueron relativamente pocos los departamentos fuertemente impactados, específicamente Piura, Lambayeque y Tumbes en el norte y Puno en el sur, el Gobierno extendió eventualmente su programa de recuperación para incluir todos los departamentos afectados de manera significativa, dieciséis¹ de los veinticinco departamentos del país.

La Respuesta

Para abril de 1983 la destrucción masiva por los violentos ríos del norte resultaba obvia y existía una preocupación creciente por las dificultades causadas por la sequía en el sur. Especialmente en el norte, el Sistema de Defensa Civil y otras agencias comenzaron a tomar medidas de emergencia y el Gobierno Peruano empezó a buscar ayuda del exterior.

¹ Este número no incluye el departamento número "diecisiete", Lima, que recibió una retardada y minúscula porción de fondos del Programa de Reconstrucción, incluidos US\$9,000 de la A.I.D., para daños causados por inundaciones en el valle del Rímac.

La devastación física tangible en el norte trajo como resultado una importante respuesta internacional tanto en dinero como en contribuciones en especies para la mitigación del desastre. Los Estados Unidos a través de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior (OFDA) de la A.I.D., respondió por varios meses con un aporte de cerca de un millón de dólares además de una asistencia sustancial en la evaluación de la envergadura del desastre y las necesidades para la rehabilitación y reconstrucción. La A.I.D. reprogramó fondos de proyectos y mercaderías dentro del país para ayudar a cubrir las necesidades inmediatas de alimentos y medicinas.

A medida que se llevaban a cabo estas medidas de alivio, resultaba obvio que sería necesario un programa de rehabilitación y reconstrucción de grandes proporciones y largo plazo. Con el fin de movilizar y coordinar el esfuerzo de recuperación, el Presidente Belaunde nominó a un muy respetado ingeniero del sector privado y dirigente político, Ing. Juan de Madelengoitia. En su calidad de jefe del Programa de Reconstrucción del Perú, se le asignó rango ministerial y se le designó como Director del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). El Gobierno estableció el INADE para manejar el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción (El Programa) así como también grandes proyectos hidráulicos y proyectos especiales de desarrollo. En tanto buscaba financiamiento de la A.I.D. entre otras agencias de desarrollo internacional, el Gobierno Peruano no desperdició tiempo en lanzar un programa de contribución obligatoria a nivel nacional mediante deducciones salariales por planilla. Dichos "Bonos de Reconstrucción" produjeron eventualmente un financiamiento peruano para el Programa de aproximadamente US\$140 millones.

Objetivos del Programa

Los objetivos del Programa en el norte fueron definidos desde el principio: poner de nuevo en operación y reparar en forma permanente la infraestructura social y económica dañada. Se otorgó la más alta prioridad a la reparación de la infraestructura económica, particularmente las carreteras de las arterias principales y el sistema de irrigación del cual depende virtualmente toda la producción agrícola en el litoral. Se otorgó segunda prioridad a la restauración de los sistemas de agua potable y alcantarillado, luego se consideró otra infraestructura social que incluía escuelas, postas médicas y viviendas.

En el sur se otorgó prioridad inmediata a la creación de empleos generadores de ingresos en favor de agricultores dedicados a la producción de subsistencia que habían perdido sus cosechas. Para ellos, la semilla para la próxima campaña agrícola era de una prioridad similar. Entre los proyectos generadores de empleo, se dio una alta prioridad a la construcción de pozos, pequeños sistemas de irrigación y otras medidas que permitieran a los agricultores hacer mejor uso del agua disponible u obtenible.

Modalidades de Implementación de los Participantes

Para ayudar al Perú en su Programa de Reconstrucción, las diferentes entidades participantes adoptaron enfoques de implementación diferentes. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) facilitó cierto financiamiento nuevo, pero en líneas generales tanto el BID como el BIRF (Banco Mundial) modificaron líneas de crédito existentes para proyectos con los sectores afectados para financiar la reconstrucción de la infraestructura en el norte. Estos sectores incluían transporte, energía eléctrica, sistemas de agua y alcantarillado, y el más importante: irrigación agrícola. Al actuar de esta manera, estas entidades optaron por trabajar con las mismas agencias sectoriales responsables de la ejecución de los proyectos ya existentes.

Por otra parte, la A.I.D. pudo inyectar nuevo financiamiento para la reconstrucción sin un previo compromiso con sectores o agencias específicas. La A.I.D. optó por entrar en el Programa de Reconstrucción del Gobierno utilizando las Corporaciones Departamentales de Desarrollo o "CORDES" como las principales agencias ejecutoras del Proyecto dentro del Programa Nacional coordinado por el INADE. Esto colocó a la A.I.D. en la posición de poder llenar huecos de otros participantes en la reconstrucción y reparación de la infraestructura social y económica en el norte. La A.I.D. apoyó igualmente la reconstrucción de viviendas en el norte a través del programa de garantías para vivienda, donaciones a las organizaciones voluntarias privadas (OVP's), y financiamiento de proyectos en las CORDES. Con el apoyo de donaciones y alimentos de la A.I.D. las OVP's jugaron un rol sustancialmente más importante en el sur.

Para el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción el Gobierno de los Estados Unidos proveyó un total de US\$180 millones incluyendo un proyecto de préstamo/donación de US\$60 millones, un programa de crédito de US\$60 millones, US\$40 millones de asistencia alimentaria, US\$12 millones en garantías para viviendas y US\$5 millones en donaciones para las OVP's. La asistencia alimentaria fue facilitada en términos crediticios bajo la Ley Pública 480 Título I por US\$10.5 millones, y Título II por US\$30 millones. La asistencia alimentaria fue utilizada de diversas maneras para financiar y apoyar en otras formas la ejecución del Programa y demostró ser una herramienta de gran utilidad. Para mayores detalles véase el Cuadro I más adelante.

Metodología de Evaluación

El equipo de Evaluación constituido por cuatro profesionales estuvo integrado por un ingeniero civil con experiencia en el Perú, entre otros países de menor desarrollo, un ingeniero agrónomo peruano, un especialista en planificación urbana y un generalista en desarrollo internacional; los dos últimos poseían una experiencia sustancial en reconstrucción de desastres en países de menor desarrollo.

El equipo invirtió una semana para recibir orientación inicial acerca del Programa por parte del Gobierno Peruano y de la A.I.D. en Lima. Luego prosiguieron a visitar las áreas afectadas del Perú por dos semanas, realizando entrevistas e inspecciones "in situ". El ingeniero civil invirtió las dos semanas en la zona norte del Perú donde la reconstrucción de las obras civiles dañadas constituyó la actividad predominante; y el ingeniero agrónomo invirtió las dos semanas en la región sur donde las actividades agrícolas fueron las predominantes. Los otros dos integrantes del equipo visitaron cada región por una semana.

No fue factible visitar todos los departamentos en el tiempo disponible. Consecuentemente, el equipo evaluador concentró la mayor parte de su tiempo en el norte en los tres departamentos más seriamente afectados y en los cuales se desarrolló la mayor parte de la actividad del Programa, específicamente Piura, Lambayeque y Tumbes. Para efectos de comparación también fueron visitados dos departamentos con programas más pequeños, La Libertad y Cajamarca. De igual manera en el sur los programas más grandes en Puno y Cusco recibieron la mayor atención realizándose visitas de comparación a tres programas más pequeños en Arequipa, Moquegua y Tacna.

Después de las dos semanas de visitas en el campo, los integrantes del equipo evaluador retornaron a Lima para continuar con una serie de entrevistas con participantes del Programa dentro del Gobierno, la A.I.D. y el sector privado, y trabajar en el borrador del informe. El jefe del grupo invirtió una semana adicional en Lima y dos semanas en los Estados Unidos para completar el informe.

Evaluamos el Programa en primer término, midiendo su realización frente a los objetivos enunciados. Debido a que los objetivos y los medios para llevarlos a cabo variaron sustancialmente entre norte y sur, evaluamos la realización del Programa en las dos regiones por separado. Y, debido a la importancia de la organización y los procedimientos para determinar su eficacia, examinamos estos aspectos del Programa separadamente para el Gobierno del Perú y para la A.I.D. Finalmente, examinamos ciertos puntos básicos del diseño del Programa. No pretendemos abarcar todo en nuestro enfoque de la evaluación. Hemos intentado seleccionar aquellos elementos salientes de diseño y ejecución, de organización y procedimientos que consideramos inciden con mayor fuerza en el funcionamiento del Programa.

II. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Región Norte

1. Características Especiales

A diferencia de la sequía en el sur, las inundaciones en el norte causaron enormes daños físicos, incluyendo infraestructura económica de importancia crítica para la infraestructura económico-social de la nación que afecta directamente la salud pública o, de otra forma, de gran importancia para las comunidades involucradas y para su gente.

Consecuentemente, el objetivo más importante del Programa de Rehabilitación y Reconstrucción en el norte fue restaurar los sistemas de irrigación, transporte y energía para permitir que la economía regional se recuperara. Cierta infraestructura social vinculada a la salud de la comunidad tales como los sistemas de agua y alcantarillado, recibieron un tratamiento similar de alta prioridad. La restauración de calles, conexiones eléctricas domiciliarias y vivienda, tuvieron que recibir una prioridad menor. Se excluyó alberges temporales porque la magnitud de la necesidad no era la suficiente como para requerir asistencia de emergencia.

2. Ejecución

a. Cronograma. Desde el principio el elemento más crítico del Programa, la restauración de la infraestructura económica, recibió la máxima atención. La rehabilitación temporal de la carretera de Piura a Paita estaba completa para agosto de 1983 y el sistema de irrigación en Piura estaba restaurado en un 85% para abril de 1984. Cuando se agotaron los fondos provenientes del BIRF/BID para estos proyectos vitales de infraestructura, fondos de préstamo/donación de la A.I.D. fueron facilitados de inmediato para prevenir cualquier atraso. Otros proyectos de infraestructura y la reconstrucción más definitiva de la infraestructura económica requirieron de más tiempo, pero han sido ahora completados sustancialmente. El programa de vivienda está sujeto a cierto criterio diferente y pone en relieve puntos específicos que se analizan más adelante en la Sección A.3.

b. Costo. La revisión de costos del Proyecto indica que estuvieron dentro de un margen razonable comparados a otros proyectos en el Perú. Los costos tuvieron tendencia a ser más altos durante las fases de mitigación y rehabilitación cuando la urgencia de las obras, especialmente para la recuperación de la producción o protección de la salud, hacía necesario que el trabajo se realizase en el menor tiempo posible utilizándose cualquier medio disponible. Además se tuvieron que adoptar muchas medidas de carácter provisional que luego fueron arrasadas por subsecuentes inundaciones o fueron reemplazadas con estructuras más definitivas. Por ejemplo, se limpiaron los caminos de escombros y sedimentos sólo para que éstos volvieran a ser cubiertos por igual cantidad, si no mayor, de escombros y sedimentos arrastrados por la siguiente inundación. Defensas ribereñas temporales, aún puentes Bailey, fueron desplazados o destruidos por las crecidas de los ríos. Tales frecuentes esfuerzos inútiles se agregaron sustancialmente al costo del Programa. Si bien es cierto que la preocupación por costos tiene que ceder a la presión del factor tiempo, nuestra evaluación no descubrió ninguna desatención flagrante de costos al tomarse las medidas de emergencia.

En cuanto a las actividades de construcción del Programa bajo circunstancias más normales, hay casos en los que una deficiencia en el diseño y/o supervisión aumentaron considerablemente el costo de las obras. Particularmente en las etapas iniciales, algunos contratistas sacaron ventajas indebidas de supervisores de contratistas sin experiencia a nivel de las CORDES. Asimismo, a medida que el ritmo de la reconstrucción se aceleró, las fuerzas de oferta y demanda del mercado tendieron a elevar los precios de materiales y mano de obra. Pero aquí tampoco pudimos encontrar ninguna falla en hacer cumplir razonablemente estándares de eficiencia y economía en la administración del Programa. La organización y procedimientos del Programa que se describen más adelante fueron diseñados razonablemente para minimizar los costos de contratos.

c. Calidad. Según se indica líneas arriba, ha habido ejemplos notorios de construcciones de mala calidad. El puente Zanjón-Batangrande que colapsó antes de ser terminado, y los sistemas de agua potable y alcantarillado de Sullana, aún inconclusos, no son sino los más notorios ejemplos de mala calidad atribuibles a un diseño defectuoso o a una débil supervisión en la construcción. Nuestra evaluación indica que tales casos pueden ser considerados con justicia como aberraciones dentro de un programa de muchos proyectos, la mayor parte de los cuales fueron de calidad satisfactoria. Las disposiciones para la revisión de diseños de proyectos y su ejecución, y la asistencia técnica y servicios de consultoría para apoyar y elevar la capacidad de las CORDES fueron de una naturaleza y envergadura razonables para ser aplicadas al Programa. Haber invertido más en un afán de lograr el más alto nivel de control de calidad no hubiera compensado los beneficios marginales que se hubiesen podido lograr.

3. Asistencia para Viviendas

Las lluvias e inundaciones sin precedentes en el norte dejaron 10,000 familias sin techo, y dañaron sustancialmente las casas y/o conexiones eléctricas o sanitarias de otras 30,000 familias. Una preocupación inmediata para la A.I.D. y el Gobierno fue el tema básico de determinar si se proporcionaba albergue temporal para los damnificados. Ambos tomaron la decisión de no participar en un programa de vivienda temporal razonando que en una región de clima relativamente cálido y normalmente seco, aún la gente más pobre lograría por ella misma soluciones temporales de vivienda. La necesidad de esta gente está más vinculada a una necesidad de ayuda para la reparación y reconstrucción de viviendas permanentes.

El siguiente tema a ser considerado con prontitud fue decidir si el Programa de Reconstrucción debería considerar algún tipo especial de programa de vivienda. La mayor prioridad tenía que ser asignada a restituir la infraestructura económica, los sistemas de irrigación, las vías principales y los caminos del campo a los mercados dentro del sistema vial. De una prioridad similar era la restauración de la infraestructura urbana básica, con sistemas de agua y drenaje obstruidos y rotos que presentaban grandes riesgos para la salud. Canalizar dinero, equipo, mano de obra calificada y recursos gerenciales hacia la reconstrucción de viviendas podría conllevar un costo significativo en retraso de proyectos de mayor prioridad. Por otra parte, las viviendas de la población de escasos recursos son en gran medida construidas y refaccionadas por la gente misma. Estas viviendas son relativamente pequeñas y simples, y susceptibles de recibir aporte sustancial por propia iniciativa. Familias de ingresos más elevados deberían estar en condiciones de solucionar sus propias necesidades sin recurrir a la ayuda del Gobierno.

Al comienzo el INADE y la A.I.D. decidieron ayudar en la reparación y reconstrucción de viviendas facilitando líneas de crédito a través de instituciones existentes, pero sin una intervención directa del Gobierno en la actividad de construcción. Se canalizaron US\$12.5 millones de recursos crediticios garantizados por la A.I.D. de fondos de préstamo, y US\$1 millón de la porción de préstamo del Proyecto, a través del Banco de la Vivienda del Perú y del Banco de Materiales para habilitar créditos para reconstrucción de viviendas y conexiones sanitarias. El Banco de Materiales financió materiales para la reparación y reconstrucción de viviendas. Asimismo, fondos de préstamo/donación del Proyecto fueron canalizados a través de las CORDES para proyectos de lotización y servicios.

A medida que estos créditos comenzaron a movilizarse dentro del sistema, pronto resultó evidente que no estaban llegando a toda la población que necesitaba ayuda. La gente más pobre no podía reunir las condiciones de confiabilidad requeridas por las instituciones crediticias. Las Municipalidades y Departamentos empezaron a ejercer presión que a su vez reflejaba la presión de sus pobladores cuyas urgencias no estaban siendo atendidas. En concordancia el INADE y la A.I.D. tomaron la decisión de extender el alcance de su asistencia para la reconstrucción de viviendas.

Utilizando una donación de US\$300 mil, CARE desarrolló y llevó a cabo un novedoso programa de garantías de crédito en favor de aquellas personas que de otra manera no estarían calificadas para recibir créditos para la reconstrucción de sus casas. Fondos adicionales del Proyecto fueron dirigidos a las CORDES para la rehabilitación y reconstrucción de viviendas. En Lambayeque, la CORDE desarrolló la construcción de viviendas en seis lugares; en cinco utilizando métodos tradicionales de construcción y en uno empleando adobe estabilizado, con métodos antisísmicos desarrollados por la Universidad Católica de Lima. CORPIURA construyó viviendas en diez lugares diferentes, con un promedio de cincuenta viviendas en cada emplazamiento, utilizando adobe convencional o bloques de cemento en la construcción.

CORTUMBES ensayó un enfoque más experimental, colaborando con CARE en la organización del proyecto y con el Banco de Materiales para la parte crediticia. Más de 200 unidades de vivienda fueron construidas utilizando el material tradicional de quincha de caña mezclada con barro, pero extendiendo su uso al techado para minimizar el costo y uso de materiales importados. La quincha se reforzó con madera y algo de concreto mezclado con el barro tradicional. En el techado se añadió una lámina delgada de plástico entre las capas reforzadas de quincha para impermeabilización.

Viendo los resultados, debemos tener presente que dentro del contexto del Programa, el tiempo de preparación y seguimiento de los proyectos individuales de vivienda ha sido muy limitado. Los proyectos más convencionales tuvieron mayor éxito en el logro de los objetivos de reconstrucción. La canalización de un elevado volumen de créditos a través de las instituciones crediticias existentes, tales como el Banco de la Vivienda y el Banco de Materiales llegó a muchas personas en tiempo oportuno. La vivienda convencional progresó de manera razonable y fue por lo general aceptada de buen grado por la gente. A pesar de la preparación mínima de los participantes, inclusive los proyectos de lotes y servicios tuvieron un relativo éxito.

Aún en el caso de proyectos para nuevas casas convencionales, surgieron problemas donde no se obtuvo una temprana participación de los beneficiarios en la selección de los emplazamientos y ejecución de los proyectos. Con tiempo limitado para la preparación comunitaria, la participación de auto-ayuda en los proyectos fue menor de lo que se esperaba; sin embargo, alcanzó niveles de un 70% en promedio. Enfoques más innovadores como la utilización de técnicas de construcción con adobe estabilizado y a prueba de terremotos, tendieron a retrasar la construcción.

El problema más serio fue la falla de los techos experimentales en Tumbes. La tecnología utilizada no había sido adecuadamente probada en condiciones de lluvias copiosas. El resultado de las fallas en casi un 100% fue que un concepto prometedor de techado de bajo costo sufrió un severo detrimento en su aceptación que requerirá de muchos años para ser superado. Donde la destrucción masiva ha creado la necesidad de muchas viviendas con urgencia, la visibilidad es alta y tanto los fracasos como los éxitos tienen un gran efecto multiplicador. La utilización de nueva tecnología toma tiempo; por otro lado, el costo de experimentaciones que fracasan puede ser mucho más

alto en términos de pérdida de credibilidad en técnicas que de otra manera pueden resultar altamente beneficiosas con mayor desarrollo. Para añadir un toque de ironía, las lluvias de 1987 fueron inusualmente fuertes, del tipo que ocurre una vez cada 25 años. Con un poco de suerte los techos hubieran sobrevivido muchos años normales, aún en Tumbes.

Conclusiones:

Nuestras conclusiones de la experiencia con el componente de vivienda del Programa, incluyen lo siguiente:

1. Cuando existe necesidad y recursos adecuados disponibles para solucionar prioridades más altas en un programa de reconstrucción, la vivienda puede y debe ser incluida.

2. En una situación de emergencia donde la necesidad de vivienda es urgente, debe favorecerse el uso de instituciones existentes y de tecnología convencional, considerando por supuesto, que esta tecnología sea adecuada para las circunstancias.

3. Un programa de reconstrucción de emergencia no es una ocasión para experimentar con nueva tecnología.

4. Si bien el proyecto en el cual se utilizó adobe estabilizado reforzado fue más lento en satisfacer las necesidades de los damnificados, el adiestramiento de albañiles calificados en el uso de estas técnicas debe resultar en un beneficio a más largo plazo. Sin embargo, para obtener tal beneficio tiene que hacerse un seguimiento con la comunidad para promover el interés en tales viviendas por su mayor resistencia sísmica.

5. Debe buscarse una máxima participación de auto-ayuda en lugar de remuneración, para evitar el patrocinio de una mentalidad de dependencia entre los beneficiarios de bajos ingresos de viviendas subsidiadas. No obstante que dicha participación de auto-ayuda requiere de tiempo para trabajar con la comunidad en la preparación y ejecución del proyecto, cuando se trata de viviendas permanentes, esta demora no es un factor demasiado crítico.

B. Región Sur

1. Características Especiales

Conforme se ha hecho notar anteriormente, los efectos de la sequía en el sur fueron diferentes y ocasionaron requerimientos distintos que las inundaciones en el norte. Fuera de la desecación de los pastos y de la tierra agrícola, la sequía no dejó ningún deterioro físico, pero en cambio produjo una sustancial pérdida de la cosecha 1982/1983. Además, los agricultores sufrieron graves pérdidas de ganado a través de muerte por inanición y a su venta forzada a bajos precios por causa de la escasez de forraje inducida por la sequía². Los agricultores dedicados a la producción de subsistencia fueron en consecuencia privados no sólo de alimentos para su propia supervivencia sino también de sus semillas y otros recursos necesarios para la siembra de la siguiente campaña agrícola.

-
2. En la medida que la reducción de los rebaños ayudó a resolver un serio problema de sobrepastoreo, la nube del desastre tuvo algún revestimiento luminoso. Sin embargo hubiera sido mucho mejor para los agricultores que la entresaca de los rebaños hubiera sido de forma diferente a su venta a precios muy bajos.

2. Objetivos del Programa

Consecuentemente, en contraste con el norte, los objetivos en el sur incluyeron: 1. generación de empleo a través de obras civiles para facilitar alimentos para las familias campesinas dedicadas a la agricultura de subsistencia mientras regresaban a la actividad productiva; 2. provisión a los agricultores de semillas y otra asistencia que pudieran necesitar para prepararse para la próxima campaña agrícola; y 3. proyectos de manejo y uso de aguas para mitigar el impacto de la sequía y para incrementar la producción de agua durante años normales en ésta, la más deprimida región del Perú. Además, se otorgó prioridad a proyectos de administración de uso de aguas en la selección de actividades generadores de empleo.

3. Ejecución del Programa

a. Sustento a Corto Plazo

(1) Generación de Empleo

Para proveer empleo y distribuir alimentos a los agricultores de subsistencia con el fin de mantener su medio de vida, un importante número de actividades fue iniciado con relativa rapidez destinado a la reparación, mantenimiento y mejoramiento de caminos, canales de irrigación, etc. Estas actividades estuvieron bien diseñadas para responder a la necesidad de empleo de mano de obra no calificada. Parece ser que estas actividades tuvieron un éxito importante en lograr tales objetivos. Lamentablemente, el sistema de rendición de informes para proyectos de reconstrucción no incluyó de manera específica informes periódicos de número de personas empleadas en cada actividad. Aún a esta altura relativamente avanzada del Programa, es difícil determinar cuántas personas fueron empleadas y el costo proporcional en dinero y/o alimentos.

Recomendación:

En cualquier programa futuro donde la generación de empleo sea un objetivo, el sistema de rendición de informes debería suministrar datos actualizados del número de personas empleadas en las diferentes actividades dentro del programa. Sólo así es posible medir la efectividad y eficiencia del programa en el logro de tal objetivo.

(2) Alimentación y Alimentos por Trabajo.

El Programa incluyó algunas actividades de alimentación, particularmente durante la fase de rehabilitación, en momentos en que los alimentos en el mercado eran insuficientes o la gente no disponía de medios para adquirirlos. Tales actividades iniciales de alimentación echaron mano en forma considerable de alimentos ya en el país para otros programas con Ley Pública 480, Título II. Los alimentos fueron distribuidos por OVP's, tanto peruanas como norteamericanas. Especialmente en Piura, las OVP's peruanas integradas por "Damas" o "Madres" fueron muy activas y efectivas en dicha distribución alimentaria de emergencia. Por otra parte, programas de alimentación directa así como de alimentos por trabajo fueron utilizados predominantemente en el sur, y la asistencia alimentaria de los Estados Unidos estuvo exclusivamente administrada por las cuatro agencias voluntarias más activas en esa región: Caritas, CARE, SEPAS y OFASA.

La alternativa preferida para la distribución de alimentos fue la modalidad de alimentos por trabajo: el intercambio de alimentos por trabajo evita socavar la dignidad de la persona receptora a través de una dependencia de donación. Sin embargo, también tiene sus propios problemas, por lo que alimentos por trabajo tiende a constituirse en el último recurso de las

OVP's y de otras entidades cuando existe una mayor disponibilidad de alimentos que de dinero. En general se prefiere el sistema de trabajo remunerado tanto por parte de las organizaciones administrantes como por los beneficiarios. Particularmente, en una situación de emergencia, la logística alimentaria presenta problemas. Es mucho más complicado trasladar alimentos de un país a otro o de una ciudad a otra dentro de un mismo país, que dinero. Para usar alimentos dentro de un país, la entidad administrativa tiene que montar su propio sistema logístico, el mismo que tiende a duplicar en muchos aspectos los sistemas ya existentes dentro del mercado privado. Programas de alimentos por trabajo, al igual que otros programas de alimento, tienden a interferir con la clientela de los proveedores locales quienes con frecuencia son ellos mismos personas de escasos recursos dependientes de magras ventas para subsistir.

No obstante, el sur peruano luego de la sequía presentaba una situación muy especial, más apropiada que la mayoría de casos para la utilización del concepto de alimentos por trabajo. Los agricultores de subsistencia necesitaban alimentos que normalmente ellos mismos producían. Consecuentemente, el suministro de alimentos dentro de un programa de distribución o de alimentos por trabajo, no disputó la clientela a los proveedores locales. Se satisfizo un requerimiento anormal que de ordinario no era atendido por el sistema regular de mercadeo y distribución de alimentos.

Aún así los programas de alimentos por trabajo y de distribución de alimentos tuvieron ineficiencias al no intentar sacar provecho de las ventajas a escala. No fue inusual que un camión fletado por una OVP con media carga de suministros fuera en dirección de una localidad remota mientras al mismo tiempo, un proveedor privado trataba de consolidar una carga completa con el mismo destino. También nos hemos enterado de algunas deficiencias de coordinación entre las OVP's encargadas de administrar la

asistencia alimentaria. En ocasiones proyectos de alimentos por trabajo fueron perjudicados por programas superpuestos de alimentación en el cual los participantes no tenían que trabajar por el alimento.

La A.I.D. confió la asistencia alimentaria exclusivamente a las OVP's. Esto ocasionó resentimiento en las CORDES, produciéndose roces y perjudicando su colaboración. En el caso de Cáritas los roces agravaron la mutua desconfianza que ya existía. Las CORDES cumplieron bastante bien en el manejo de asistencia alimentaria de otras fuentes. La Misión de la A.I.D. sugiere, y nosotros coincidimos, que en cualquier programa futuro de reconstrucción, la A.I.D. debería considerar canalizar la asistencia alimentaria a través de entidades gubernamentales idóneas al igual que de las OVP's.

Recomendación: Considerar a las agencias gubernamentales para su inclusión en futuros programas de alimentación y de alimento por trabajo.

b. Restablecimiento de la Producción.

El segundo objetivo del Programa en el sur, fue ayudar a los agricultores a restablecer su producción tan rápidamente como fuera posible. La papa es el principal cultivo, sembrado tan pronto las lluvias tempranas producen la suficiente humedad del suelo para la germinación. La estación normal de cultivo se extiende de la época de la siembra, desde mediados de octubre hasta mediados de enero, hasta la cosecha, de abril a junio. Los meses de junio a octubre son generalmente demasiado fríos y secos para una segunda cosecha. Debido a que las temporadas de siembra y de cultivo abarcan años calendario diferentes, la cosecha de una campaña es identificada haciendo referencia a ambos años.

La cosecha de 1982/1983 se perdió sustancialmente debido a la ausencia de lluvias durante toda la temporada de siembra y crecimiento. La cosecha de 1983/1984 fue alrededor de la mitad de lo normal y la de 1984/1985 estuvo cerca de lo normal.

La cosecha de 1983/1984 se vio afectada por el retraso de las lluvias. La sequía no terminó sino hasta fines de diciembre y principios de enero, dejando muy poco tiempo de la temporada de siembra. Cuando por fin llegó la lluvia, había insuficiencia de semilla. Virtualmente, no había semilla almacenada del año anterior. La continuación de la sequía durante la mayor parte de la temporada de siembra de 1984, agotó aún más las existencias de semilla almacenada, al desalentar a los agricultores a guardar semilla de papa que también podía ser comida. Luego, cuando terminó la sequía, las plantaciones ubicadas cerca del Lago Titicaca, para favorecerse de los terrenos fértiles y húmedos, fueron inundadas cuando copiosas lluvias inusuales hicieron subir considerablemente el nivel del lago. Las lluvias fueron tan fuertes que muchas de las tierras más altas, con plantaciones de papa, fueron igualmente arrasadas.

Aún para la campaña de 1984/1985 que tuvo precipitaciones más normales, tanto en cantidad como en oportunidad, hubo alguna merma en la cosecha debido a la escasez de semilla. No hubo un suministro normal de semilla de las cosechas parciales de los años anteriores, y un contratista al que se confió para traer semilla de papa desde Huaraz no cumplió debidamente. No obstante, a las OVP's se les reconoció el haber realizado una labor excelente de ayuda en la importación y distribución de semilla.

Si bien el programa de restablecimiento de la producción en las zonas de la sierra afectadas por la sequía fue por lo general exitoso, existe aún una lección importante que debe ser aprendida. La recuperación de la cosecha de papa de 1983/1984 hubiera sido mayor de haberse contado con una amplia provisión de semilla.

Recomendación:

Durante épocas de sequía se debería tomar medidas especiales para crear y mantener una provisión de semilla hasta el final mismo de la temporada de siembra, para estar preparado en caso que la sequía cese a tiempo y permita por lo menos alguna siembra.

c. Administración y Uso de Aguas.

En el transcurso del Programa, los proyectos de irrigación pueden haber adquirido un propósito y vida propios, que fueron más allá del propósito inicial como actividad generadora de empleo. Actividades de mantenimiento, reparación, o de ligero mejoramiento de sistemas de irrigación existentes, parecen haber tenido bastante éxito. En los casos en que se intentaron proyectos nuevos más ambiciosos de irrigación y abastecimiento de agua, el Programa tuvo menor éxito y surgieron algunos problemas serios.

Proyectos de irrigación, aún aquellos de diseño simple y proporciones modestas, requieren de mayor tiempo para un apropiado análisis de factibilidad y otros estudios, y sobre todo para una preparación y seguimiento con las comunidades participantes, del que se dispone en un programa de reconstrucción de una emergencia. Más aún, las tierras de la sierra afectadas por la sequía en el sur, están pobladas mayormente por indios descendientes de los Incas con una cultura diferente. La historia de los proyectos de desarrollo en esta parte del Perú está marcada con diversos fracasos que han sido resultado de una inadecuada consideración del marco cultural. Para el Programa se utilizaron procedimientos acelerados de selección y ejecución de proyectos que resultaron ser inadecuados. Hemos encontrado canales de irrigación en sitios equivocados y secciones de proyectos mayores de construcción de canales, que quizás nunca se completen por su excesivo costo en relación a los beneficios.

Conclusión:

A diferencia de las reparaciones urgentes de infraestructura requerida en el norte, y la generación de empleo a corto plazo en el sur, proyectos nuevos, especialmente de irrigación, no fueron apropiados para ser ejecutados de forma rápida.

Para ser justos con el INADE y la A.I.D., sus primeras prioridades no fueron proyectos nuevos. Más bien, la necesidad de crear empleo con urgencia y de tener disponibilidad de financiamiento masivo para esta región deprimida, propiciaron la inclusión de proyectos nuevos. Además, el área lógica para proyectos nuevos en el sur como secuela de una sequía era la administración y uso de aguas. Sistemas de irrigación, pozos y otros medios de uso más eficiente del agua, podrían ayudar a maximizar la producción en épocas normales y mitigar los efectos en los períodos cíclicos de sequía. Estamos informados de que el tema de la inclusión de proyectos nuevos de irrigación fue considerado temprano en la etapa de diseño del Programa, y recibió una apropiada consideración antes de llegar a la decisión final de incluirlos. Entendemos que la decisión fue tomada teniendo conciencia de los riesgos que representaba, pero con la voluntad de aceptar tales riesgos en la creencia que los beneficios superarían los costos.

A nuestro juicio, la experiencia tiende a indicar lo contrario. El costo fue mayor de lo previsto en términos de inversión en proyectos de una selección, diseño y/o ejecución cuestionables, debido a estudios inadecuados y a una participación comunitaria insuficiente en su preparación y seguimiento.

Viéndolas de manera retrospectiva es fácil alcanzar tales conclusiones. No estamos sugiriendo que el Gobierno o la A.I.D. teniendo en cuenta las circunstancias actuaron de manera irrazonable al decidir la inclusión de

proyectos nuevos de irrigación en el sur en el Programa. Mas bien mirando hacia el futuro, sugerimos que hay una lección de esta experiencia, que aconseja que proyectos nuevos de irrigación se reserven para situaciones que permitan el tiempo adecuado para su diseño e implementación. Notamos, sin embargo, que aún dentro del contexto de emergencia, ciertos proyectos de irrigación incluidos dentro del Programa pudieron haber caminado mucho mejor con algunos meses más para los estudios necesarios. Véase mayor información sobre el tema en la sección IV.B.

Recomendación:

En casos de sequía, la respuesta inmediata para proveer alimentos a través de empleo debe estar dirigida hacia actividades simples de mantenimiento, reparación y mejoramiento de carreteras, canales de irrigación, etc. existentes. El enfoque de mitigación de una sequía que considere la inclusión de proyectos nuevos de irrigación en particular, debe seguir un paso diferente, deliberadamente más lento, para su desarrollo y ejecución. Se debe considerar un período de tiempo suficiente para llevar a cabo análisis hidrológicos, económicos y físicos necesarios, y para trabajar con las comunidades participantes tanto en la etapa de preparación como de seguimiento. Sólo así se puede tener una adecuada seguridad de que el diseño del proyecto es apropiado y que la inversión resultante será bien utilizada.

III. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS

A. El Gobierno del Perú

1. Organización.

Para implementar la mayor parte del esfuerzo de reconstrucción nacional, el Gobierno, con el apoyo de la A.I.D., seleccionó un sistema de dos niveles con las CORDES como las principales agencias ejecutoras y el INADE como coordinador/intermediario a nivel nacional. Fuera de este sistema se encontraba las actividades financiadas por bancos multilaterales de desarrollo dedicadas a reconstruir la infraestructura dañada en el norte. Esta reconstrucción fue llevada a cabo por las diferentes agencias sectoriales de los Ministerios de Agricultura, Transporte, Salud y Energía con las cuales estos bancos habían venido trabajando.

a. Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES).

(1) Antecedentes.

Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo constituyen la manifestación de la política actual descentralista del Gobierno. Como agencias ejecutoras algunas de las CORDES eran organizaciones nuevas, apenas en formación; mientras otras provenían de instituciones predecesoras con una antigüedad de diez años o más. Un ancestro institucional de CORDEANCASH, por ejemplo, fue CRYRZA, la organización para la rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada (mayormente el departamento de Ancash) por el terremoto de 1970. Dicha experiencia con la reconstrucción del desastre anterior permitió que CORDEANCASH fuera una de las agencias más efectivas en el manejo del desastre que estamos evaluando.

Según se establecieron en 1982 de comites departamentales de desarrollo con diversos grados de competencia, las CORDES eran reponsables de la ejecución de proyectos de inversión en sus respectivos departamentos. No obstante, el Gobierno Central aún mantenfa el control de la "bolsa". Con excepción de unos pocos departamentos, incluyendo Piura y Tumbes, favorecidos por "cánones mineros", las CORDES dependieron esencialmente de los fondos del Gobierno Central. La asignación de fondos por el Congreso respondió en diferentes grados a los presupuestos anuales presentados por las CORDES.

(2) Virtudes y Defectos.

Como agencias ejecutoras las CORDES ofrecieron las siguientes ventajas: primero, la administración y ejecución de proyectos de construcción caen claramente dentro de sus principales funciones como agencias gubernamentales. Poseen la flexibilidad de llevar a cabo dichas tareas ya sea bajo contrato y convenios con otras agencias, como por administración directa. Segundo, debido a que su administración y liderazgo se encuentran más próximos a las comunidades afectadas de lo que está la administración altamente centralizada de las agencias sectoriales, las CORDES tendieron a ser más comprensivas a las necesidades y prioridades de las comunidades. Dado que las CORDES eran por lo general organizaciones relativamente nuevas, tuvieron cierta tendencia a ser menos inflexibles en sus formas y menos burocratizadas en sus funciones. En todo caso, también son burocracias más pequeñas con menor inercia burocrática.

Por supuesto, la inexperiencia y poca antigüedad de muchas de las CORDES fue una desventaja tendiente a trabar las acciones de muchas de ellas, especialmente en las primeras etapas. Además, su proximidad al electorado las hace más vulnerables a presiones políticas y prioridades locales, lo que puede significar una desventaja cuando está en juego asuntos de mayor trascendencia.

Luego de examinar su actuación, podemos concluir que las CORDES constituyeron la mejor elección como agencias ejecutoras del Programa. Su actuación puede haber sido variable y quizás lejos de la perfección, pero de cualquier modo, notablemente más enérgica que la de las agencias sectoriales. En proyectos de desarrollo con innovación tecnológica sustancial y/o con aspectos de desarrollo de sistemas e institucional, en los cuales el tiempo no es un factor crítico, puede resultar conveniente trabajar con las agencias sectoriales, particularmente en agricultura. Aún en tales circunstancias, sin embargo, las instituciones descentralizadas merecen ser consideradas.

Recomendación:

Que el Gobierno y la A.I.D. planifiquen continuar con las CORDES como agencias ejecutoras de cualquier programa de reconstrucción de desastres, especialmente cuando el factor tiempo sea considerado crítico.

(3) Descentralización Interna.

Muchas de las CORDES establecieron unidades ejecutoras del Programa de Reconstrucción, relativamente autónomas dentro de la CORDE. La autonomía relativa de tales unidades como organismos temporales dentro de un programa de limitada duración, permitió una expansión de su capacidad de acción con personal contratado. Por lo menos algunos de los contratados, con la colaboración del INADE, pudieron recibir compensaciones a niveles adecuados para atraer gente de nivel profesional y habilidad gerencial más altos.

Existió una correlación significativa entre el grado de autonomía de la unidad ejecutora y la eficacia de la CORDE en el manejo del Programa. La autonomía ayudó a acortar cadenas de mando y líneas de comunicación vertical dentro de las CORDES. En algunas CORDES la autonomía sobrepasó igualmente los sistemas administrativos-financieros internos no diseñados para una rápida ejecución de medidas de emergencia. Por otro lado, mirando la efectividad del desarrollo a largo plazo en contraposición a la efectividad de las acciones de emergencia de corto plazo es más probable que aquellas CORDES que integraron sus unidades ejecutoras dentro de su organización permanente, tiendan a mantener el personal clave y su capacidad de ejecución.

Recomendación:

Que se aliente la autonomía de las unidades ejecutoras para programas de emergencia de corta duración, en los cuales el factor tiempo es crítico.

(4) Cooperación con las Organizaciones Voluntarias Privadas.

A pesar de las fricciones sobre el tema de los alimentos, en general el Programa en el sur ciertamente dio a las CORDES y a las OVP's muchas ocasiones para trabajar juntas por objetivos comunes. Asimismo, en el norte, particularmente los proyectos de vivienda brindaron ocasiones similares. Una de las consecuencias favorables del Programa debería ser el mejoramiento de las relaciones de trabajo entre las OVP's y las CORDES surgido del conocimiento y respeto mutuo logrado del trabajo en común.

b. Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)

(1) Antecedentes.

El INADE fue creado el 28 de junio de 1983, con el fin de coordinar el programa de rehabilitación y reconstrucción de las inundaciones/sequía, e igualmente para manejar ciertos proyectos hidráulicos nacionales y otros proyectos especiales grandes en las regiones de la costa sierra y selva.

La Gerencia de Rehabilitación y Reconstrucción del INADE examinó y aprobó subproyectos presentados para financiamiento mediante endeudamiento externo, donación o bonos de reconstrucción, guió y dio asistencia técnica a las CORDES, incluyendo servicios de profesionales individuales así como también de firmas consultoras, y sirvió como intermediario entre las CORDES y los Ministerios y otras dependencias del Gobierno Central.

(2) Virtudes y Defectos

Como alternativa de agencia, en cuanto a rol de intermediación/coordinación, las virtudes y defectos del INADE son más o menos similares de aquellas de las CORDES. En su condición de agencia nueva, el INADE era más pequeña y menos entabada en sus procedimientos burocráticos, y en consecuencia se encontraba en una posición de responder más rápidamente y con mayor flexibilidad a una gran tarea nueva que fue confiada a ella de manera repentina. Asimismo, en su condición de agencia nueva, la situación del INADE dentro de la burocracia nacional estuvo determinada por la importancia de la tarea y el liderazgo que se le asignaba en su momento, y no por algún nivel jerárquico de menor nivel predeterminado por su historial burocrático. Lo que es más importante, con el fin de atraer y mantener personal calificado, se autorizó al INADE a pagar salarios por encima de las normas burocráticas del Gobierno Peruano.

Por otro lado, el INADE al igual que las CORDES tenían relativamente poca experiencia en el rol que se les había asignado, y requirieron de algún tiempo para hacerse del personal y habilidad necesarios para cumplir tal función. La falta de experiencia en la burocracia y consecuente carencia de contactos útiles con otras agencias gubernamentales, hizo necesario un esfuerzo considerable para establecer relaciones productivas de trabajo, particularmente al inicio del Programa.

Conclusión:

El INADE fue una buena elección para la coordinación del Programa.

Si bien el INADE fue una buena elección para el rol coordinador en concepto, también pudo haber sido una elección altamente riesgosa en la práctica, si no hubiese sido bien manejada. Que el Programa haya tenido éxito refleja el fuerte apoyo recibido tanto de la Administración del Presidente Belaúnde como de la del Presidente García. Se escogieron líderes sobresalientes y éstos a su vez contrataron un personal excelente. La fuerza del compromiso del Gobierno, y la calidad resultante de personal y liderazgo, se comprueba por los escasos cambios de personal profesional con ocasión del cambio de Administración. La continuidad del personal clave contribuyó sustancialmente al manejo efectivo del Programa.

Conclusión:

El INADE tuvo éxito gracias al importante apoyo de altas esferas gubernamentales.

El Gobierno además demostró su enérgico apoyo al INADE y al Programa, al delegar autoridad de emergencia, de gran utilidad, para obviar regulaciones normalmente aplicables a contrataciones públicas y adquisiciones. El INADE demostró ser acreedor de esta confianza al usar esta autoridad con mucho juicio. El INADE supo reconocer que existen muchas regulaciones que se basan en la razón. Particularmente en el área de contratos, los procedimientos formales de licitación, tendían a asegurar calidad en la ejecución a precios competitivos a la vez que protegían contra fraude y colusión.

(3) Coordinación del Programa

Un defecto en la organización para la reconstrucción del Gobierno consistió en que no llegó tan lejos como para colocar todas las actividades de reconstrucción bajo la jurisdicción coordinadora del INADE.

En la región norte, la jurisdicción del INADE incluyó toda la reconstrucción financiada por la A.I.D. y la mayor parte de la financiada mediante bonos de reconstrucción. Incluidas estaban algunas actividades de los sectores de irrigación, transporte, energía, y sanidad que fueron llevadas a cabo por agencias sectoriales bajo convenios o encargos entre estas agencias y las CORDES. No obstante, se excluyó la porción más importante del programa de reconstrucción de estos sectores, financiado por el BIRF y por el BID. Para estas actividades, las agencias sectoriales trataron directamente con los Bancos sin el rol coordinador del INADE. De manera similar el INADE no tuvo ningún rol coordinador en el proyecto de salud de US\$600,000 financiado por la A.I.D. de la porción de préstamo del Proyecto de Reconstrucción, y para el cual la agencia sectorial ejecutora fue el Ministerio de Salud.

La enérgica actuación del INADE, indica que este organismo hubiera podido promover y facilitar el trabajo del Ministerio de Salud en el subproyecto de salud de haber estado éste dentro de la jurisdicción coordinadora del INADE. Lo que es más importante, el INADE hubiera podido salvar, quizás parte sino todo, los US\$30 millones de financiamiento de la banca multilateral que se perdieron debido a que las agencias sectoriales fallaron en cumplir con ciertas condiciones precedentes de presentación oportuna de planes y especificaciones y en asegurar una contraparte adecuada. En general, el INADE desempeñó un papel útil en aligerar y completar los expedientes técnicos dentro del Programa de Reconstrucción. Además parece ser que con adecuada coordinación dentro del Gobierno, una parte sustancial de los fondos provenientes de los bonos de reconstrucción podrían haber sido utilizados como parte de la contrapartida del Gobierno para el financiamiento de la banca multilateral de fomento.

Los anteriores son sólo dos de los ejemplos más notorios, donde las limitaciones del rol coordinador del INADE pueden haber afectado adversamente el esfuerzo de reconstrucción.

Recomendación:

Que en futuros programas de reconstrucción, la jurisdicción de la agencia coordinadora del Gobierno sea definida para incluir todas las actividades de reconstrucción que se consideren importantes.

(4) Continuidad de Roles

(a) Programas de Reconstrucción

El lro. de marzo de 1987, el Gobierno designó al INADE como la agencia responsable de la coordinación/intermediación de programas de rehabilitación y reconstrucción de desastres en el futuro. Esta designación aprovecha la capacidad existente de una organización y metodología establecida para tal finalidad.

Además, resulta confortante, al menos por el momento, que el INADE retenga sus otras responsabilidades con respecto a ciertos proyectos hidráulicos y otros grandes proyectos de desarrollo. Una desventaja de una agencia permanente para reconstrucción post-desastres, estriba en que su actuación entre un desastre y otro, pueda no tener la esencia suficiente o mantener el "status" adecuado dentro de la jerarquía gubernamental, como para atraer o retener el personal altamente calificado necesario para la ejecución de un programa de reconstrucción de envergadura. El hecho de que el INADE sí tenga otras funciones relativamente importantes en el manejo de proyectos especiales y grandes proyectos hidráulicos constituye definitivamente una ventaja. Esto ha posibilitado que el INADE haya podido retener a muchos de los miembros del personal a quienes pudo atraer para el Programa de Reconstrucción.

Conclusión:

El INADE es una elección acertada para ejercer el rol coordinador en futuros desastres.

(b) Preparativos para la Reconstrucción

En la coordinación del Programa el INADE jugó un papel particularmente útil, a veces defendiendo, otras veces como mediador, en asuntos financieros entre las CORDES y el Ministerio de Economía y Finanzas. Lamentablemente, las funciones de continuidad del INADE entre un desastre y otro, no son de tal naturaleza que le permita mantener fuertes relaciones de trabajo con las CORDES.

No obstante, el INADE podría asumir un papel constructivo en la preparación para futuros programas de reconstrucción. Dicha preparación podría considerar reuniones periódicas entre representantes del INADE y las CORDES con el propósito de formular, afinar y ajustar planes de implementación para programas de reconstrucción. Puede resultar difícil mantener una agenda llena a lo largo del prolongado período libre de un desastre. En el corto y mediano plazo, sin embargo, existe la necesidad suficiente para un trabajo provechoso en la elaboración de estrategias de reconstrucción para los diferentes tipos de desastres predominantes en el Perú. Y en el proceso, el INADE podría mantener relaciones de trabajo provechosas con las CORDES que podrían facilitar las acciones de reconstrucción para un próximo desastre de envergadura.

Recomendación:

Que el INADE asuma un papel activo en la preparación de futuros programas de reconstrucción, y que la A.I.D. le brinde el apoyo material necesario para tal fin.

(c) Mitigación de Desastres

En este sentido, el INADE podría también usar los lapsos de tiempo entre un desastre mayor y otro, para desarrollar estrechas relaciones de trabajo con Defensa Civil. El límite no es siempre claro entre el socorro inmediato al desastre que es responsabilidad de Defensa Civil, y la rehabilitación y reconstrucción responsabilidad del INADE.

La participación del INADE es casi innecesaria en actividades de rehabilitación y reconstrucción de desastres menores. De ordinario la CORDE posee la capacidad necesaria para manejar estas actividades en el departamento afectado. Cuando el desastre es de tal magnitud y alcance que afecta a más de un departamento, o requiere de un continuo apoyo por parte de participantes extranjeros en las fases de rehabilitación y reconstrucción, el rol de apoyo y coordinación necesario corresponde claramente al INADE.

Dondequiera exista una necesidad probable de seguimiento por parte del INADE para actividades de rehabilitación y reconstrucción, cuanto antes se incorpore al INADE en la fase asistencial, la transición a la fase de rehabilitación y reconstrucción, será más suave y con una base sólida. La inclusión de representantes del INADE en el Comité Nacional de Asistencia para Desastres, aseguraría la participación oportuna de este organismo en las acciones de respuesta del Gobierno en grandes desastres. Asimismo, la experiencia y habilidad acumuladas del INADE podrían ser de beneficio en determinar las acciones de respuesta del Gobierno. La base para la inclusión de una representación de la CORDE en el Comité Departamental de Asistencia en casos de Desastre, es aún más importante, si se tiene en cuenta que la CORDE casi inevitablemente se verá envuelta en las actividades departamentales de rehabilitación y/o reconstrucción.

Recomendación:

1. Un representante del INADE debe ser designado miembro del Comité Nacional de Asistencia en Casos de Desastre.

2. Un representante de la CORDE debe ser designado miembro del Comité Departamental de Asistencia en Casos de Desastre.

2. Procedimientos.

a. Métodos de Ejecución del Proyecto.

Las CORDES ejecutaron sus proyectos utilizando tres métodos: administración directa, convenio o encargo, y contratos.

(1) Administración Directa.

En actividades por administración directa, la agencia ejecutora actúa en efecto como su propio contratista, empleando personal y equipo según resulte necesario para llevar a cabo el trabajo.

Las obras por administración directa ofrecen la ventaja del inicio inmediato de trabajos sin tener que recurrir a la pre-calificación de contratistas, a procedimientos de licitación, etc. La desventaja consiste en que demanda un mayor esfuerzo gerencial por parte de la agencia ejecutora. La agencia debe contratar mano de obra, alquilar equipo, adquirir materiales, etc., y las dependencias públicas no siempre se caracterizan por tener abundancia de capacidad gerencial de empresa. Es más, con frecuencia éstas se ven estorbadas por procedimientos engorrosos para hacer adquisiciones. Una desventaja adicional del método de administración directa con respecto al de contratación, es que el costo de la obra no está fijado definitivamente por adelantado.

Suponiendo una agencia implementadora con una capacidad razonable, y las CORDES posefan distintos grados de capacidad de construcción, el método de administración directa es más apropiado para trabajos más simples, pequeños, hacia los cuales los contratistas privados puedan mostrarse renuentes a movilizar personal y equipo, y en consecuencia cargar un alto porcentaje por gastos de administración. Asimismo, teniendo en cuenta que una firma privada prefiere tener control total sobre la gente que hace el trabajo del que la firma es responsable, la administración directa puede ser el medio más apropiado para ejecutar proyectos con participación sustancial de auto-ayuda de la comunidad.

(2) Encargo o Convenio

El método por convenio o encargo es un arreglo por el cual la agencia ejecutora, en este caso la CORDE, confía la ejecución de un proyecto a otra agencia del Gobierno, generalmente una agencia sectorial. En el Programa también hubo convenios con municipalidades, las cuales a su vez llevaron a cabo el proyecto por administración directa o por contrato.

El método de convenio o encargo ofreció la ventaja de sacar partido de la experiencia y habilidad de la agencia sectorial para tales proyectos. Asimismo, los convenios con las municipalidades permitieron al Programa de Reconstrucción llegar a comunidades tan distantes de las oficinas centrales de la CORDE que hubieran impedido un manejo directo efectivo por parte de ésta.

La desventaja del método por convenio o encargo es la inherente división de responsabilidad. La CORDE intentará que la agencia cargue con, la responsabilidad principal del proyecto.

Sin embargo, debido a que los fondos provienen de la CORDE, la agencia ejecutora puede tratar el proyecto con un sentimiento como propio menor que el deseable. Como consecuencia el nivel de supervisión durante la construcción y el grado de mantenimiento luego de ésta pueden ser negativamente afectados.

Conclusiones:

1. El método de convenio o encargo puede ser apropiado para obras públicas mayores que requieran de la habilidad especializada de la agencia pública responsable del sector en particular.
2. Asimismo, en casos de municipalidades muy alejadas, que están más allá del alcance de una supervisión de obras efectiva por parte de la CORDE, el método de convenio o encargo significa un medio apropiado para extender los beneficios de un programa.
3. No obstante, el uso del método de convenio o encargo está sujeto a una severa advertencia, que tales acuerdos deben definir muy claramente las responsabilidades respectivas de las partes, particularmente en lo que respecta a la responsabilidad del costo por parte del ejecutor.

(3) Por Contrato

La tercera alternativa es la contratación de firmas privadas para trabajos según especificaciones contractuales. El contratista es responsable por el suministro de cualquier equipo, mano de obra y materiales necesarios para llevar a cabo el trabajo.

Este método ofrece la ventaja de la determinación del costo antes del inicio de la construcción, por medio de un proceso competitivo de licitación que debe asegurar un precio razonable. Igualmente los procedimientos de precalificación deben proporcionar una adecuada seguridad en cuanto a la calidad del trabajo.

El contratar impone menor presión gerencial sobre la agencia implementadora de la que exige el método de administración directa. Por otra parte, la contratación sí exige una carga gerencial más sofisticada, la necesaria para manejar a los contratistas. Conforme lo demostró el Programa, contratistas ineficaces o inescrupulosos pueden originar problemas mayores si no son supervisados adecuadamente. Se requiere de buenos sistemas y habilidades gerenciales para detectar y corregir una ejecución defectuosa, antes que la obra se perjudique gravemente.

Otra gran desventaja del método de contratación es el tiempo que se requiere para cumplir con los procedimientos de licitación necesarios. El Gobierno, sin embargo, confirió una amplia discreción para abreviar tales procedimientos bajo el Programa de Reconstrucción. Tal autoridad fue puesta en buen y juicioso uso.

Conclusión:

El método por contrato debe ser recomendado en general, y particularmente en casos de grandes y costosos proyectos que requieran la utilización de equipo sofisticado, profesionales y mano de obra especializados; como por ejemplo para puentes, carreteras, grandes estructuras de irrigación, sistemas de agua y alcantarillado, etc.

(4) Modalidades de Contrato - "Concurso Oferta"

Generalmente los proyectos de construcción ejecutados bajo contrato se dividen en diseño, construcción, y responsabilidad para la supervisión de la construcción. En el común de los casos, la construcción no es llevada a cabo por la misma firma que diseña el proyecto, y la construcción es

supervisada por una firma distinta. Con frecuencia el diseño y la supervisión es hecha por una misma empresa. En el Perú, sin embargo, algunas veces se emplea un sistema donde una misma empresa hace el diseño y la construcción de una obra, conocido como método de contratación por "concurso-oferta".

El método de "concurso-oferta" ofrece la ventaja de ahorrar tiempo debido a que no hay que contratar el diseño y la construcción por separado. Este método puede igualmente ofrecer un ahorro de dinero ya que el conocimiento del proyecto ganado en la etapa del diseño, puede ser aplicado por la misma empresa en la etapa de construcción. Una desventaja consiste en que proporciona menor cobertura contra errores de diseño. En el caso usual en los que el diseño y la construcción son llevados a cabo por firmas diferentes, la empresa constructora está en posición de poder detectar y corregir cualquier error obvio de diseño.

La peor desventaja del "concurso-oferta", sin embargo, es la falta de un diseño pre-existente con especificaciones detalladas que deben ser observadas por todas las firmas que participan en la licitación. Cada licitante propone un mero concepto de diseño, cada uno de los cuales puede diferir significativamente de los otros. Lo anterior hace que la licitación quede abierta a una evaluación subjetiva, que a su vez convierte a ésta en un proceso vulnerable a consideraciones no técnicas. Igualmente, sin especificaciones detalladas a las cuales sujetarse, el contratista tiene demasiada libertad para reducir costos y calidad al mínimo indispensable en perjuicio del proyecto.

Conclusión:

Mientras el método de "concurso-oferta" puede ofrecer ventajas en proyectos pequeños de bajo costo y diseño relativamente simple, no es recomendable en general, y definitivamente no debe ser usado en ningún caso para proyectos complejos o de envergadura.

(5) Contrataciones para Reforzar la Capacidad Gerencial.

La restringida experiencia de los Programas de Reconstrucción en las CORDES conllevó a efectuar contratos para extender su capacidad y hacer frente al trabajo a realizar. No sólo se hizo para aumentar la capacidad para realizar proyectos de construcción, también se utilizó contratos para reforzar la capacidad gerencial y administrativa para poder manejar el volumen frecuentemente incrementado de trabajo del Programa.

Muchas de las CORDES contrataron profesionales y otro personal necesarios para implementar las unidades ejecutoras durante el Programa de Reconstrucción. Para cubrir necesidades de personal profesional de nivel menos alto, generalmente se pudo conseguir a la gente necesaria por el período que se deseaba. No había obligación de mantener al empleado más allá del período de duración del Programa.

Para la contratación de profesionales con experiencia y/o calificaciones de alto nivel, los salarios tope de las CORDES para personal contratado y permanente frecuentemente resultaron un obstáculo. En ocasiones el INADE pudo ayudar contratando profesionales muy capaces a niveles salariales más altos, que fueron luego destacados para ocupar posiciones más exigentes en las CORDES.

Los contratos a través del INADE sirvieron para extender la capacidad de las CORDES en algunos otros aspectos. Ocasionales experiencias negativas en la ejecución del Programa hicieron notar a las CORDES la importancia crítica de la calidad de los diseñadores y de los supervisores de los proyectos. El INADE contrató firmas privadas para apoyar a las CORDES en el diseño de proyectos para el Programa. Asimismo, algunas CORDES utilizaron la ayuda de estas firmas para reforzar la capacidad de las unidades ejecutoras para la supervisión de obras.

En el futuro el INADE no podrá efectuar contrataciones de profesionales de alto nivel para las CORDES de manera continuada. Para el manejo adecuado de proyectos, las CORDES tendrán que disponer de escalas salariales más altas y competitivas en los niveles profesionales, o por lo menos deberán disponer de autoridad para contratar profesionales con compensaciones más elevadas para trabajos especiales por tiempos limitados. Tal autoridad puede entenderse en base al principio que las remuneraciones más altas compensan la falta de estabilidad laboral.

Conclusión:

La experiencia del Programa resultó beneficiosa para las CORDES, al exponerlas a las maneras en que pueden considerar al sector privado como un recurso de apoyo. Las firmas privadas no sólo ayudaron a las CORDES como contratistas en la construcción de obras, sino también como consultores para reforzar la propia capacidad de las CORDES en cuanto a diseño, análisis y supervisión.

Recomendación:

Que el Gobierno autorice a las CORDES, al menos durante emergencias, la contratación por tiempo limitado de profesionales de alto nivel a niveles salariales más elevados.

b. Desembolso de Fondos.

Entre los factores más problemáticos en la ejecución del Programa estuvo el requerimiento del Gobierno de presentación mensual de presupuestos y rendiciones de cuentas de adelantos previos. Los fondos de donación fueron manejados de manera relativamente simple y expeditiva por el INADE. Pero en los casos de fondos de bonos de reconstrucción o de endeudamiento externo, o fondos de contrapartida en moneda nacional, generados por préstamos de programas o con Ley Pública 480, el MEF exigió rendiciones presupuestales y contables mensuales como base para procesar nuevos desembolsos. Tal financiamiento, tuvo igualmente que contar con la aprobación legislativa anual a través del proceso presupuestal y de asignación de fondos del Gobierno. Esta exigencia de un proceso burocrático y legislativo largo, fue agravada además por la necesidad de créditos suplementarios. Además de las cantidades programadas para excesos normales en los costos de proyectos, una severa inflación del orden del 100% al 200% anual, ocasionó considerables alzas de costos en moneda nacional en virtualmente todos los subproyectos.

Las exigencias de estos trámites mensuales ocasionaron un gran trabajo administrativo. Cualquier demora o problema en dichos trámites, interrumpían el flujo de fondos para los subproyectos con el consiguiente retraso en su ejecución.

El Gobierno exige este procesamiento de solicitud de financiamiento y desembolsos mensual, para mantener los egresos en concordancia con los ingresos cuando el flujo de dinero es muy ajustado. En tales circunstancias, por supuesto, un control estricto de los egresos no es injustificado. Buena justificación no es aplicable con igual fuerza, sin embargo, para egresos de fondos comprometidos disponibles en cantidades importantes para cubrir gastos previstos por un período prolongado.

Tal fue la situación bajo el Programa de Reconstrucción con relación a la contribución del Gobierno, al igual que al financiamiento de la A.I.D. y otras fuentes. Los fondos de la A.I.D. fueron comprometidos no en forma anual sino por la duración del Proyecto y la fuente de recursos del Gobierno fue los fondos de los bonos de reconstrucción. Por lo tanto, tanto los fondos del Gobierno como los de la A.I.D. estuvieron disponibles en gran cantidad para las exigencias de gasto a mediano plazo del Proyecto y no podían ser utilizados para otros propósitos.

Consecuentemente, entre las medidas de preparación del Gobierno para casos de futuros desastres, sugerimos la oportuna adopción de sistemas presupuestales y contables para programas financiados con montos considerables de fondos especiales. Tales programas podrían estar dentro de ciclos más largos para las exigencias presupuestales y contables. Un ciclo semi-anual podría haber sido factible para el Programa de Reconstrucción. Aún un procesamiento trimestral sería un gran adelanto en comparación a los requerimientos mensuales aplicados al Programa.

El mismo principio es aplicable a otros programas financiados por la A.I.D. y otros organismos internacionales. El principio es aplicable a las contribuciones del Gobierno sólo en la medida en que haya reservado grandes cantidades para un proyecto en particular.

Con respecto a préstamos, el Gobierno podría querer un control más estricto sobre los desembolsos, debido a que los intereses comienzan a acumularse desde la fecha en que los fondos son girados por el Gobierno. Sin duda, en un programa de emergencia sin embargo, el costo del retraso del programa atribuible a las exigencias burocráticas mensuales, sería mucho mayor que el atribuible al giro ligeramente adelantado de fondos. Esto es así particularmente en los casos donde el porcentaje de interés es del uno al tres por ciento de préstamos especiales de la A.I.D. y la banca multilateral. Ciertamente, cuando dichos fondos son girados con algún adelanto a las necesidades, el Gobierno puede encontrar maneras de mantenerlos en cuentas con intereses. Estos intereses pueden preservar o aún incrementar el valor del financiamiento durante el período entre la recepción de fondos de la entidad prestataria y el desembolso por el Gobierno.

Conclusión:

Los procedimientos y trámites mensuales de fondos crearon retrasos en la ejecución de proyectos.

Recomendación:

Que en programas con importantes cantidades de fondos especiales disponibles, el Gobierno considere el alargamiento de los ciclos de contabilidad de los organismos ejecutores.

B. A.I.D.

1. Organización.

a. Organización de la A.I.D.

Para llevar a cabo diferentes elementos del Programa, la Misión de la A.I.D. se organizó de varias maneras. La porción de préstamo del Programa fue manejada por la Oficina de Recursos para el Desarrollo. A excepción del uso de moneda local para fines de reconstrucción, que fue manejada por una nueva División de Rehabilitación, Reconstrucción y Asistencia al Desastre (DRR), la asistencia alimentaria bajo Ley Pública 480 fue manejada por la Oficina de Programación. La División DRR igualmente manejó los US\$60 millones de préstamo/donación para el Proyecto de Rehabilitación y Reconstrucción, con excepción del componente de salud, manejado por la Oficina de Salud, Nutrición y Educación, y del componente del Banco de Materiales manejado por la División de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta última División también manejó el Programa de Garantías de Créditos para Viviendas. Para más detalles ver Cuadro I.

b. La División DRR

La División DRR estuvo ubicada en el cuarto nivel de jerarquía dentro de la Misión. El Jefe de la División estuvo subordinado al Jefe de la Oficina de Recursos para el Desarrollo quien, a su vez, lo estaba en relación al Sub-Director de la Misión, y éste al Director de la misma. La División DRR, que empleó en su apogeo a más de 30 personas y que desaparecerá al término del Programa, estuvo casi totalmente integrada por personal contratado, a diferencia de personal de carrera. Inclusive el Jefe de la División, cuyo

título en español era "Jefe del Programa de Rehabilitación y Reconstrucción", fue también un contratista. La División DRR, que incluyó su propio equipo de técnicos en agricultura y analistas financieros, así como también personal para un monitoreo minucioso computarizado del Proyecto fue, de lejos, la División más grande dentro de la Misión. La División DRR dependió igualmente del respaldo de otras oficinas de la Misión para apoyo técnico y administrativo, incluyendo la División de Ingeniería, la Oficina de Agricultura, la Oficina Ejecutiva, y la Oficina de Control. El complemento de la División DRR, de técnicos agrícolas y tres ingenieros financiados por el Proyecto asignados a tiempo completo al mismo, pasó virtualmente todo el tiempo fuera de la oficina trabajando con el INADE y las CORDES. Los analistas financieros también pasaron gran parte de su tiempo en el campo.

c. El Jefe de Proyecto de la A.I.D.

Era lógico usar personal contratado para constituir la oficina temporal de la A.I.D. responsable del manejo del Programa de Reconstrucción, igualmente temporal. No obstante, el Jefe de dicha oficina, idealmente debió haber sido un funcionario de carrera de la A.I.D. Bajo la legislación y reglamentos del Gobierno de los Estados Unidos actuales, existen ciertas autoridades en la toma de decisiones y firma de documentos, que sólo pueden ser ejecutadas por un funcionario de carrera mas no por un contratado. Al menos, por parte de la A.I.D., el Jefe de Proyecto/Jefe de División, fue quizás la persona clave en la realización y éxito final del Programa. Resultó contradictorio que éste tuviese que ser innecesariamente impedido en el ejercicio de sus responsabilidades.

En nuestra evaluación no se determinó cuánto esfuerzo hizo la Misión y A.I.D./Washington, para encontrar entre el personal de carrera un jefe para la División. Sabemos no obstante, que relativamente temprano en el Proyecto, y ciertamente el factor tiempo era esencial, la Misión buscó a la persona más calificada que pudo encontrar para contratarlo directamente por servicios personales. En tres meses tuvo en Lima a un profesional sobresaliente con amplia experiencia con la A.I.D. listo para cumplir una asignación de tres años.

La División DRR fue en muchos aspectos una misión dentro de la Misión, requiriendo capacidades gerenciales y de liderazgo comparables a las de un Director de Misión. El Jefe de Programa hizo una buena selección de personal para integrar el equipo de la Misión para el manejo del Programa. Se aplicaron sólidos principios de administración en la organización del grupo y en el manejo de su Programa. El equipo fue ampliado a medida que era necesario para cumplir con las exigencias del Programa, pero nunca estuvo sobredimensionado.

Si bien es cierto que el Jefe de la División estuvo aparentemente ubicado en un nivel bajo dentro de la jerarquía de la Misión, si se tiene en cuenta la importancia del Programa, éste y el alto nivel gerencial de la Misión buscaron en general, que los asuntos de mayor importancia para la ejecución del Programa fueran resueltos con prontitud. Por otra parte, dicha organización ayudó a defender la División DRR y al Programa de otros requerimientos burocráticos de la Misión. El problema de la limitada autoridad para firmar fue solucionado gracias a la estrecha relación de trabajo con el Jefe de la Oficina de Recursos para el Desarrollo, un funcionario de carrera de la A.I.D. con la autoridad para la suscripción de documentos.

Conclusiones:

Un programa de la magnitud, complejidad e importancia del Programa de Reconstrucción exige una capacidad gerencial y liderazgo de alto nivel. El conocimiento de la A.I.D. como organismo es igualmente importante. Un funcionario de carrera de la A.I.D. es preferible si éste está disponible. Para un programa de emergencia, de no contarse con un funcionario de carrera con la capacidad de liderazgo y gerencial apropiada, deberá recurrirse a la contratación de una persona adecuada.

d. Coordinación del Programa.

Una desventaja de la ubicación de la División DRR dentro de la jerarquía de la Misión fue que no otorgó al Jefe de la División el "status" necesario para coordinar las actividades del Programa manejadas por otras oficinas de la Misión. Esto puede haber sido un factor en la ejecución problemática del subproyecto de Salud. Asimismo, es posible que se hubiera logrado una coordinación más estrecha de la asistencia alimentaria. Sin embargo en general, a pesar de la jerarquía teórica, la organización de la A.I.D. fue lo suficientemente pequeña, y los actores lo suficientemente capaces para lograr que las preocupaciones más críticas fueran transmitidas y se tomaran acciones oportunas.

El arreglo organizacional de la Misión no es necesariamente un modelo para futuros programas de reconstrucción. La organización para un programa de reconstrucción, al igual que otros aspectos organizativos de la misma, debe ser flexible para adaptarse a las virtudes y debilidades de los distintos individuos y oficinas participantes.

e. Asistencia Técnica

(1) Naturaleza y Tamaño

(a) Asesores para INADE/CORDES

Entre los puntos a encararse de forma inmediata en un programa de reconstrucción está la necesidad de asistencia técnica, el tipo y tamaño de la misma. En el Programa de "El Niño", la A.I.D. inyectó un fuerte componente de asistencia técnica. Ciertamente, de los primeros US\$13 millones autorizados bajo el Proyecto de préstamo/donación, menos de un tercio se usó para financiar subproyectos. El resto se asignó al apoyo administrativo y asistencia técnica. Para ser justos, la A.I.D. contemplaba el financiamiento adicional importante de la A.I.D y el Gobierno Peruano. La primera asignación para la asistencia técnica tuvo el propósito de cubrir todo el Programa, y serviría para atender el uso de cerca de US\$200 millones. Sin embargo, los US\$8 millones asignados para financiar asistencia técnica para el INADE y las CORDES, fue elevado dentro de cualquier marco referencial.

Bajo el Programa se financiaron distintos tipos de asistencia técnica. El financiamiento de firmas consultoras locales para reforzar la capacidad de diseño y supervisión de las CORDES en obras de envergadura no es controversial, es más, ciertamente lo recomendamos como un modelo para futuros programas de reconstrucción. El elemento más controversial de la asistencia técnica fue el grupo de nueve asesores departamentales, más un asesor para el medio ambiente y uno de irrigaciones. Este equipo de personal de asistencia técnica trabajó virtualmente a tiempo completo con el INADE y las CORDES. El grupo incluyó un asesor destacado a las oficinas del

INADE en Lima y nueve asesores departamentales destacados a las diversas CORDES fuera de Lima. Se designó a un solo asesor por CORDE para los departamentos con los programas más grandes. A otros asesores departamentales se les asignó dos o tres CORDES según el tamaño de los programas departamentales. Además, se contó con un especialista en irrigaciones y uno en problemas ambientales (ecólogo) cuyos servicios fueron utilizados indistintamente por las CORDES y el INADE.

Este grupo de asesores no fue empleado bajo un contrato institucional único, sino bajo contratos por servicios personales con la Misión. Fueron seleccionados por la Misión en coordinación con el INADE, utilizándose los servicios de una firma consultora especializada en selección de personal. Al principio todos fueron extranjeros, pero en las etapas posteriores del Programa se contrató a tres peruanos como asesores departamentales.

En contra de este grupo de asistencia técnica en particular, se puede argumentar que el Perú tenía amplia capacidad para administrar la reparación de daños a la infraestructura existente sin la necesidad de asistencia técnica del exterior. Debido a la naturaleza de las reparaciones, hubo poca necesidad de innovación técnica y por lo general se necesitó conocimientos normales de ingeniería, construcción y supervisión. No obstante, de las organizaciones administrantes, el INADE era un organismo nuevo y las CORDES tenían distintos grados de experiencia y capacidad, algunas de ellas casi tan nuevas como el INADE. Por otro lado hemos encontrado dentro del INADE y las CORDES al igual que en la A.I.D. una coincidencia general en el sentido que la asistencia técnica ayudó de manera importante en hacer el Programa más expeditivo. Y, especialmente en programas de emergencia, es de primera

importancia el ejecutar obras en el momento apropiado. Notamos, sin embargo, que los trabajos de reconstrucción más urgentes, la restauración a nivel de funcionamiento de la infraestructura de riego en el norte había alcanzado un 85% en abril de 1984, cuando los asesores para el INADE y las CORDES recién llegaban al país.

La importante inversión en la mencionada asistencia técnica fue una manera conservadora de asegurar que el Programa no se retrasara por debilidades institucionales y del sistema, que podrían ser corregidos por esta asistencia. En las circunstancias especiales de este Programa, con instituciones ejecutoras y coordinadoras con relativamente poca experiencia, no pensamos que el tamaño de la asistencia técnica haya sido excesivo. Sin embargo, esto no debe servir necesariamente como modelo para futuros programas de reconstrucción de emergencias.

Conclusión:

El nivel de asistencia técnica se justificó dada la naturaleza del Programa y de las entidades ejecutoras.

(b) Nomenclatura versus Esencia.

Entre los problemas relacionados con los asesores de las CORDES estuvo el mal uso del término "asesor". Su labor era el de coordinar, solucionar y acelerar procesos burocráticos. Aunque algunos tuvieron credenciales profesionales todos fueron contratados más en calidad de generalistas que como profesionales o técnicos. En consecuencia, sus títulos de asesores pueden haber inducido, al menos en algunas CORDES y otro personal, a esperar

demasiado de ellos en el campo técnico o profesional. Apparently esto ocasionó que el término asesores se usara con una connotación distinta de la deseada, con la consiguiente pérdida de respeto. Pensamos que este factor incide al menos en parte en la insatisfacción expresada por algunas CORDES respecto al trabajo de sus asesores.

Recomendación: .

1. Cuando se trate de un rol cuya naturaleza sea la de coordinador o activador burocrático utilícese un término más preciso que el de "asesor".
2. Teniendo en cuenta que la función de dichos "coordinadores" es en gran medida la de asistir para identificar y solucionar problemas en el sistema burocrático, se debe poner gran énfasis durante el proceso de selección de asesores, en la especialidad y experiencia en administración de empresas, así como también en el conocimiento de los procedimientos de la A.I.D. y experiencia relevante de trabajo en el extranjero.

(c) Asesor para el Medio Ambiente.

Nosotros cuestionamos la necesidad de un asesor ambiental norteamericano a tiempo completo para el Programa. La Misión justificó la participación del mencionado asesor como una forma de asegurar que el Programa no sufriera retrasos por problemas ambientales surgidos en los momentos críticos del diseño y ejecución del Proyecto. La Misión no pudo identificar ningún caso en que la reparación de una infraestructura existente creara un problema ecológico sustancial. Para un programa de reconstrucción, con un propósito primordial de restaurar infraestructura pre-existente, parece apropiado que se determine desde el inicio que no existen consideraciones ecológicas como para impedir la reparación de la misma.

El Programa en el sur contempló algunos proyectos nuevos y estuvo bastante vinculado al manejo de aguas, incluyendo una mejor explotación y conservación de las fuentes de agua existentes. Aquí el asesoramiento ecológico resultó apropiado, pero éste pudo haber sido proporcionado según se necesitara, por consultores más especializados y menos caros. Y, según se indica más adelante, en la mayoría si no en todos los casos, los servicios de consultoría necesarios pudieron haber sido proporcionados por peruanos con la misma efectividad y a menor costo con consecuencias más favorables para el desarrollo a largo plazo.

Conclusión:

No se justificó un asesor para problemas de medio ambiente norteamericano a tiempo completo en el Programa de Reconstrucción.

Recomendación:

Que para programas de reconstrucción de esta naturaleza, la A.I.D. tome la determinación inicial de que la reparación o mantenimiento de estructuras existentes no trae problemas sustanciales de tipo ecológico.

(2) Fuentes de Asistencia Técnica.

(a) Asesores para INADE/CORDES.

Conviniendo en que el grupo de asesores departamentales cumplieron una función útil, aún queda la controversia acerca de su origen. Al principio la Misión contrató a todos los asesores departamentales en los Estados Unidos. Los Estados Unidos es una fuente cara de asesores técnicos. El costo promedio de un profesional norteamericano en el campo, incluyendo diversas asignaciones, traslado, etc., generalmente supera los US\$100 mil al año.

Además de resultar más costosos, la mayoría de los norteamericanos contratados para asistencia técnica, necesitan considerable tiempo para conocer el país y la forma en que éste trabaja, a menos por supuesto, que la persona tenga experiencia reciente del país. En la práctica, los asesores departamentales fueron objeto de diversos grados de críticas; algunos recibieron altas calificaciones de todas partes por su contribución en el esfuerzo de reconstrucción. Con respecto a otros, existieron considerables dudas de si su participación compensó su costo.

En las etapas posteriores del Programa, en lugar de recurrir a los Estados Unidos para contratar otros asesores, la Misión contrató a peruanos para cubrir tal necesidad. Los peruanos ofrecieron la ventaja de ser menos costosos, haber más disponibles y estar más familiarizados con su propio país y su forma de trabajar. Su necesidad de aprendizaje estaba más bien referida a cómo funcionaba la A.I.D. Una ventaja adicional con los peruanos es que su experiencia y habilidad adquiridas durante su función, permanecen en el país, y están más disponibles para responder a necesidades parecidas del Perú en el futuro.

Entre los argumentos en contra del empleo de peruanos como activadores/coordinadores gerenciales, está que el trabajar en su propio país les hace más difícil ser totalmente objetivos, o, igualmente importante, tener la apariencia de ser totalmente objetivos, al tratar asuntos controversiales. Es más, para el papel de activador/coordinador es necesario tener la voluntad de aceptar/desafiar el sistema para confrontar ciertas situaciones, o personas problemáticas que están obstruyendo el avance del Programa. Usualmente, esto es probablemente más fácil para alguien que venga de fuera y va a regresar a su país para continuar con su carrera, que para alguien que tenga que continuar conviviendo y trabajando dentro del sistema y con la gente involucrada.

En la práctica, parece que la actuación de los asesores departamentales peruanos se compara favorablemente con aquella de los asesores foráneos. El Jefe de Grupo de Asesores, sugirió que un grupo mixto con por lo menos una mayoría de peruanos, hubiera combinado mejor las cualidades de las fuentes nacionales y extranjeras en esta situación.

Conclusión:

El equipo de Coordinadores/Activadores hubiera funcionado comparativamente bien y a un menor costo con una mayor participación de peruanos.

Recomendación:

La necesidad de personal asesor extranjero debe ser encarada temprano en el diseño de un programa de reconstrucción de emergencia, con consideración especial al tipo específico de asistencia requerida y al contexto dentro del cual ésta será proporcionada. Se deberá dar preferencia a personal del país receptor a menos que la fuente foránea provea una clara ventaja; y aún entonces, deberá buscarse una complementación de las cualidades y defectos respectivos dentro de un grupo mixto.

(b) Asesores Técnicos

En cualquier caso, los argumentos en favor de asesores extranjeros para el medio ambiente e irrigaciones, no tienen fuerza suficiente. Existe abundancia de especialistas capaces y con experiencia en irrigaciones en el Perú, a ser empleados a corto o largo plazo, para virtualmente cualquier necesidad. Si bien la especialidad en el campo de la ciencia medio-ambiental es menos abundante, sí hay en el Perú. Es más, el uso de especialistas locales en esta rama, abonaría en beneficio de su credibilidad en el Perú, fortaleciendo así su influencia luego que el programa terminara.

Conclusión:

El uso de asesoría técnica norteamericana no fue necesaria.

Recomendación:

Que la A.I.D. utilice los especialistas técnicos del país receptor siempre que sea apropiado y factible.

2. Procedimientos

Los procedimientos para administrar el Programa fueron varios. Como se indicó antes, ciertos aspectos del Programa fueron administrados bajo el programa normal de la Misión A.I.D. Estos incluyeron los componentes de Salud y los de la Ley Pública 480 Título I y Título II. Con excepción de lo tratado anteriormente respecto a la coordinación del Programa, y más adelante con respecto al componente de Salud del Programa, tales procedimientos no presentaron problemas sustanciales. El sistema de particular interés para esta evaluación, es el sistema algo especial desarrollado para el manejo del Proyecto de Préstamo/Donación de US\$60 millones para la Reconstrucción y Mitigación del Desastre, e igualmente aplicado a gran parte de la moneda local generada bajo los programas de la Ley Pública 480.

a. Selección y Definición del Proyecto.

El Proyecto de Préstamo/Donación incluyó una mezcla de conceptos de financiamiento de proyecto y de programa frecuentemente aplicados a instituciones crediticias intermedias en las cuales los subproyectos específicos a financiarse no se conocen en el momento de la obligación de fondos. El programa a ser financiado se define en términos de actividades ilustrativas y del criterio a aplicarse en la selección de proyectos.

En este caso el Programa financiado por la A.I.D. debía ser llevado a cabo por las CORDES, usando el INADE como institución intermedia. En el Documento Base del Proyecto, los Subproyectos a ser financiados se identificaron mediante una relación ilustrativa adaptada de la encuesta del Gobierno de los daños del desastre, así como también con un criterio de selección de subproyectos y un orden de prioridades. El Instituto Nacional de Planificación determinó las necesidades globales mediante encuestas en los departamentos afectados, respaldadas por encuestas propias de la Misión. La ejecución de necesidades más específicas y la determinación de prioridades dentro de los departamentos afectados fue responsabilidad de las CORDES, sujetas a la aprobación del INADE con el visto bueno de la A.I.D.

La identificación de subproyectos y el proceso de aprobación, evolucionaron a tres etapas distintas. La CORDE presentaba conceptos de proyecto para su aprobación en principio como "ficha A". Los componentes del proyecto se identificaban y aprobaban en principio con "fichas B". La aprobación de planos, especificaciones y cronogramas, necesarios de los componentes se certificaban mediante "fichas C". Cualquier cambio importante se sometía a aprobación con "fichas D".

b. Desembolsos

Luego de la aceptación de la "ficha C" por el INADE/A.I.D. se podía hacer el primer desembolso a la CORDE para la movilización del contratista u otro adelanto. Subsiguientes desembolsos a las CORDES dependieron de informes del progreso de los contratistas en los casos de contratos o, para obras por administración directa, de rendiciones de cuentas justificando adelantos anteriores.

La relativa inexperiencia del INADE y de muchas CORDES dificultaron los procesos de aprobación y desembolsos del Proyecto, especialmente al inicio. Para corregir esta inexperiencia la A.I.D. condujo programas intensivos de entrenamiento para el INADE y las CORDES sobre los requerimientos y procedimientos de la A.I.D. Lo que es más importante, este entrenamiento fue llevado a cabo muy al inicio del Programa y por personal de la A.I.D. experto en estos asuntos y con fluidez en español. Asimismo, los asesores departamentales sirvieron de nexo entre la A.I.D. y las CORDES para que éstas pudieran cumplir con los requisitos de la A.I.D.

Al inicio del Programa la oficina de Contraloría de la A.I.D. tuvo poco personal y causó demoras en desembolsos de fondos y ejecución del Proyecto. Al principio, este problema fue confrontado dándole primera prioridad a los documentos de DRR y luego, con una cierta expansión de personal. En el interim se obtuvo algo de ayuda temporal. Luego, a medida que el trabajo se acumulaba tanto en las CORDES como en Lima, la A.I.D. contrató analistas financieros como personal de DRR y los envió al campo para ayudar a las CORDES trabajando en sus propias oficinas para revisar y procesar solicitudes de desembolsos y documentos probatorios.

Para facilitar desembolsos de moneda local, la A.I.D. recibió y usó ampliamente, autoridad para "desembolsos de emergencia". No obstante, el ejercicio de esta autoridad estuvo restringido por demoras en la Embajada para convertir giros en dólares. Existió conflicto de prioridades entre el Contralor de la A.I.D., interesado en desembolsos rápidos, y la Oficina de Presupuesto y Fiscal de la Embajada, interesada en conseguir la máxima cantidad de moneda local por los dólares dentro de una economía altamente inflacionaria.

Las CORDES tuvieron diferentes niveles de habilidad para cumplir con los requisitos de desembolsos de la A.I.D. y del Gobierno Peruano; algunas fueron más ingeniosas que otras al hacer algunas transferencias entre cuentas para evitar retrasos en la ejecución del Proyecto. Algunas jamás tuvieron completo éxito en el manejo de los requerimientos de trámites de la A.I.D. y el Gobierno. Pero en general, gracias a una buena instrucción, consejo, intermediación y experiencia acumulada, la mayoría de las CORDES pudieron manejar bien los mencionados requerimientos y reducir a un mínimo, retrasos del Proyecto debido a tardanza en desembolsos. Durante las visitas y entrevistas por el equipo de evaluación, que alcanzaron virtualmente a todos los departamentos participantes, no escuchamos queja alguna de requerimientos burocráticos irracionales de la A.I.D.

Conclusiones:

Las siguientes medidas fueron factores significativos en la disminución de retrasos en la ejecución del Programa:

1. Instrucción temprana de los requerimientos administrativos de la A.I.D. llevada a cabo por personal calificado y al nivel operacional.
2. Presencia continua a nivel de las CORDES de personal calificado en la solución de problemas diversos.
3. Asistencia en el campo de los analistas financieros de la A.I.D.
4. Expansión del personal en la Contraloría de la A.I.D. para hacer frente a las necesidades del Programa.

Recomendaciones:

1. Que las medidas mencionadas se incorporen oportunamente en cualquier programa de reconstrucción de emergencia, y se confronten los requisitos de procedimientos tanto del Gobierno como de la A.I.D.

2. Que para cualquier programa de emergencia, el Embajador instruya debidamente a la Oficina de Presupuesto y Fiscal de la Embajada acerca de las prioridades de política exterior en la generación de moneda local con giros en dólares.

c. Adquisiciones.

(1) Servicios - Asistencia Técnica

La Misión escogió contratar al grupo de asesores técnicos para INADE/CORDES con contratos por servicios personales separados, en lugar de un solo contrato institucional. La contratación por servicios personales aparentemente reduce el costo al eliminar los gastos generales de una entidad contratante. Sin embargo, el uso de contratos por servicios personales agrega a los gastos generales de la Misión que de otra forma hubieran sido absorbidos por la firma contratada. Una asignación precisa de los costos por gastos generales de la Misión a los contratos por servicios personales aumentaría el costo anual de cada asesor a un costo muy cercano al del contrato institucional.

Además, la utilización de un contrato institucional hubiera facilitado cargar costos del Proyecto al Proyecto mismo. De otra manera, los costos indirectos de los contratos por servicios personales son absorbidos por la partida para gastos operativos de la A.I.D. que generalmente es muy ajustada.

Fuera de los costos financieros, la contratación individual por servicios personales significó un costo continuo en términos de tiempo y energía del personal supervisor y de apoyo de la A.I.D. Es más, tal costo gerencial se extendió al Jefe del Proyecto y a la oficina del Director de la Misión en un período durante el cual su esfuerzo gerencial era muy necesitado en otros aspectos del manejo del Programa.

Un solo contrato institucional hubiera facilitado igualmente una definición más clara de las líneas de mando y comunicación entre los asesores de las CORDES, su Jefe de Grupo en el INADE, y el Jefe del Proyecto de la A.I.D. La situación estuvo llena de potenciales conflictos de mando, y vacíos de comunicación y responsabilidad. El hecho de que este arreglo funcionara gracias a algunas personas sobresalientes no abona en contra de la necesidad de evitarlo en futuros programas de reconstrucción.

Conclusión y Recomendación: Para misiones de asistencia técnica de este tamaño y naturaleza, se deberá preferir un contrato institucional.

(2) Mercancía

(a) Vehículos

I. Adquisiciones en los Estados Unidos.

Al inicio del Programa el Gobierno y la A.I.D. se dieron cuenta de la necesidad de adquirir vehículos para la movilidad de los asesores para el INADE y las CORDES y de los supervisores de proyectos. La Misión y el INADE convinieron en importar los vehículos de los Estados Unidos con financiamiento de la porción de préstamo del Proyecto. Aunque hubiera sido más útil contar con un mayor número de vehículos, la Misión decidió reducir el número a siete, los para el INADE y cinco para los asesores de las CORDES. (El vehículo para el asesor de la sexta CORDE fue facilitado por ésta de su propio lote de vehículos.) Esta reducción mantuvo las adquisiciones dentro del límite de US\$100,000 de autoridad del Director de la Misión para anular ciertos procedimientos de licitación prolongados.

Los vehículos llegaron al Callao en marzo de 1984, al poco tiempo de la llegada de los asesores en enero y febrero. Los vehículos permanecieron en la aduana peruana por cinco meses debido a una combinación de factores. Durante parte del tiempo el personal aduanero estuvo en huelga. Asimismo, debido a que los vehículos fueron financiados con fondos de préstamo en lugar de donación, ciertos procedimientos especiales fueron requeridos dentro del Gobierno Peruano; y el INADE carecía de experiencia en el manejo de estos requerimientos.

ii. Adquisiciones Locales.

A principios de 1984, con la expansión del Programa a 16 departamentos de los seis originales, resultó clara la necesidad de contar con más vehículos. Los supervisores de las CORDES y los asesores, requerían de vehículos para controlar el Programa adecuadamente. El INADE y la A.I.D. determinaron que por lo menos se necesitarían 50 vehículos más. La adquisición desde los Estados Unidos fue considerada y descartada no solamente por la experiencia habida con los siete vehículos iniciales, sino también por la preocupación de la imagen pública que crearía en el Perú la llegada en masa de 50 vehículos extranjeros durante un período de austeridad. En consecuencia, se convino en que cada CORDE satisficiera sus requerimientos de vehículos dentro del país utilizando moneda local proveniente del préstamo de Ley Pública 480, Título I.

Sin embargo en este caso también, el uso de préstamo en lugar de donación trajo complicaciones. Siendo fondos de préstamo, la moneda local tuvo que pasar por todos los procedimientos presupuestarios del Gobierno, inclusive el de apropiación por parte del Congreso Nacional. Los fondos no estuvieron disponibles sino hasta noviembre de 1984, los vehículos no se compraron hasta diciembre de 1984, y estos no estuvieron listos para usarse hasta enero de 1985, alrededor de un año después de haberse identificado su necesidad.

Entre tanto, para evitar problemas con el Proyecto debido a una supervisión inadecuada durante la espera de la adquisición de vehículos, la Misión alentó al INADE a alquilar vehículos con fondos del Programa. No había disponibilidad de vehículos de doble tracción o éstos tenían un costo inaceptablemente elevado. Algunas CORDES siguieron la política de alquilar vehículos según se necesitara, con considerable éxito, mientras otras o no pudieron o no quisieron hacerlo.

Conclusión: La supervisión del Proyecto resultó perjudicada en cierta medida debido a la falta de movilidad del personal supervisor, y dicha falta de movilidad fue ocasionada por retrasos en la adquisición de vehículos que pudieron ser evitados.

Recomendaciones:

1. En casos donde el factor tiempo es crítico, en un programa relativamente corto, debe considerarse el alquiler inmediato de vehículos como una alternativa a la adquisición de los mismos. En todo caso, cuando exista una necesidad urgente de vehículos, deberá considerarse su alquiler mientras se espera la entrega de vehículos comprados. Al evaluar el costo del alquiler, deberá considerarse debidamente el costo en el programa de la falta de vehículos.
2. En casos cuando la adquisición de vehículos en los Estados Unidos es preferible, la Misión deberá tratar de conseguir la autoridad de excepción de A.I.D./Washington para el suministro adecuado para las necesidades del Programa con un mínimo de retraso. Este es un caso en el que la autoridad preferencial de excepción recomendada en otras partes de esta evaluación para programas de reconstrucción sería particularmente útil.
3. En casos cuando la adquisición de vehículos en el país con moneda local sea apropiada, tal adquisición sería simplificada cuando menos en el Perú, y muy posiblemente en la mayoría de países, utilizando fondos en moneda local provenientes de donaciones de Título II en lugar de préstamos de Título I.

iii. Legalidad/Decoro en la Adquisición de Vehículos con Moneda Local Generada por Mercancías Importadas.

El uso de moneda local para comprar vehículos ensamblados en el Perú con componentes producidos en el extranjero trae a discusión un tema concerniente a la propiedad de este procedimiento con tal financiamiento. El ensamblaje en el Perú de un vehículo significa una cierta ganancia para el país. Aún así, la mayor parte si no todos los componentes son importados del extranjero, haciendo del vehículo un costo predominante en moneda extranjera en lugar de moneda local del Programa. Tal gasto de moneda local actúa como estímulo para el intercambio de divisas del país. Esto anula efectivamente la intención de la donación o préstamo en dólares a través de la Ley Pública 480, según sea el caso, de ayudar al país a reducir su déficit de la balanza de pagos.

El uso de moneda local generada a través de la Ley Pública 480 que se menciona, cuestiona el uso apropiado de fondos para asistencia al exterior. En efecto, el financiamiento en divisas proveniente de los Estados Unidos está siendo utilizado indirectamente para financiar costos inelegibles de divisas. En el proceso legislativo, el Congreso de los Estados Unidos determina cada año con apropiaciones, los costos en divisas a ser financiados por el Programa de Ayuda al Exterior. El financiamiento de costos en divisas con moneda local generada por la Ley Pública 480 y otras mercancías importadas, realmente amplía el financiamiento de divisas proporcionado por el Programa de Ayuda. Sin pretender dar la última palabra sobre este asunto, pensamos que lo anterior crea un problema de política y posiblemente legal que debe ser tratado por las oficinas legal y de política apropiadas de la A.I.D.

Recomendación:

Que las Oficinas de Consultoría y Coordinación de Programas y Política Institucional de la A.I.D./Washington, determinen el grado en el que moneda local generada por programas de importación de mercancías, puede ser y debe ser usado como regla, para financiar costos de divisas dentro del país.

(b) Medicinas y Equipo Médico

La demora en ciertas adquisiciones médicas ha sido descrita y analizada extensamente en un reporte de auditoría interna de la A.I.D. y en la respuesta de la Misión a éste. La respuesta de la A.I.D. incluye una buena lista de lecciones a ser aprendidas. En general, las complejidades y problemas en la compra de equipo y medicinas son similares a los de adquisición de vehículos. Existen, sin embargo, algunas diferencias significativas que merecen ser tratadas más ampliamente.

La enmienda del 25 de octubre de 1983, del Documento Base del Proyecto de Préstamo/Donación, identificó US\$600,000 para financiar la adquisición de "emergencia" de medicinas y vacunas para el Ministerio de Salud, y para el monitoreo de nutrición y equipo de salud básico. Esta asignación tomó en cuenta la creciente incidencia de casos de malaria, tuberculosis, enfermedades de la piel y gastrointestinales, consecuencia de las inundaciones en el norte. La Misión y la División de Epidemiología del Ministerio de Salud trabajaron en la propuesta hasta el 30 de abril de 1984, cuando se suscribió un convenio para un subproyecto por la cantidad de US\$600,000. Este convenio proveía US\$500,000 para adquisición de medicinas y equipo en los Estados Unidos; US\$60,000 para adquisiciones dentro del Perú, y US\$40,000 para capacitación.

La A.I.D. no trató de conseguir autorizaciones de excepción para las compras; se siguieron los procedimientos normales para adquisiciones en los Estados Unidos. La llegada de los artículos al Perú tomó un promedio de tres a seis meses desde la iniciación del trámite; el caso de un medicamento contra la malaria tomó once meses. Luego de su arribo al Perú, los equipos y medicinas, languidecieron en la aduana un promedio de tres a cuatro meses, con una merma considerable debido a robos. Luego del desaduanaje, la mayor parte de la mercadería requirió de tres a cuatro meses para ser entregada en la zona del desastre. Mientras, el Ministerio de Salud fracasó en tomar acciones con respecto a los US\$60,000 reservados para adquisiciones dentro del país.

Una revisión de este subproyecto revela varias deficiencias de organización y procedimientos que deberían ser evitados en futuros programas de rehabilitación. Primero, en lo que se refiere a organización, existió una falla notable tanto del Gobierno como de la A.I.D. en fijar responsabilidades del Proyecto en individuos con el tiempo y/o la autoridad para mantenerlo en movimiento. La responsabilidad del Proyecto fue aceptada, en el caso del Gobierno, por el Jefe de la Oficina de Epidemiología, y en el caso de la A.I.D., por el Jefe de la División de Salud y Nutrición. Ambos parecen haber estado demasiado preocupados con otros asuntos como para otorgar a la implementación de este Proyecto de Emergencia el tipo de seguimiento persistente diario que requería.

Además, ni el Gobierno ni la A.I.D. involucraron a ningún representante de la región afectada en el desarrollo y ejecución del Proyecto. Tal participación hubiera podido contribuir a una mejor comprensión de las prioridades dentro del Proyecto, y sobre todo a una mayor percepción de su urgencia. Un representante local convive día a día con los problemas que deben ser corregidos.

La percepción de urgencia consiguiente debería ayudar a que el Proyecto se ejecute más expeditivamente en general, y en particular en aquellas acciones a tomarse en el área donde estos representantes tienen capacidad de acción.

Igualmente notable en las adquisiciones médicas, como en el caso de los vehículos, fue el no tomar ventaja de la rapidez de las autorizaciones de excepción existentes tanto en Washington como en A.I.D./Perú. Es sorprendente esta falla si se tiene en consideración el excelente trabajo realizado por la Misión y la Oficina de Salud, Educación y Nutrición al lograr la compra en un mes de medicinas por US\$100,000, en una etapa más temprana de la emergencia.

El Proyecto puede haber sido afectado de manera adversa por un financiamiento excesivo. Tal disponibilidad permitió incluir artículos de prioridad relativamente baja dentro de la lista de adquisiciones. Esta inclusión probablemente interfirió, cuando menos en cierta medida, en la rapidez de compra, procesamiento y entrega de los artículos de primera prioridad.

Finalmente, y quizás lo más importante, fue el obstáculo siempre presente de la aduana peruana que en este caso contribuyó con un retraso de tres a cuatro meses en promedio para la entrega de artículos, además de las sustanciales pérdidas por robo.

Recomendaciones:

El Gobierno y la A.I.D. deben tomar las siguientes medidas extraordinarias de organización y procedimiento para establecer un proceso rápido de adquisición de emergencia para programas de reconstrucción:

1. Por ambas partes la responsabilidad de implementar el proyecto deberá recaer claramente en un funcionario con autoridad y tiempo suficiente para dar seguimiento a las acciones necesarias.
2. En el desarrollo y ejecución del proyecto se deberá incluir representación de las áreas afectadas.
3. Las oficinas responsables de la A.I.D. y del Gobierno deberán mantener reuniones periódicas por lo menos cada mes durante la ejecución del proyecto, para asegurar que los problemas se identifiquen con rapidez y se corrijan oportunamente.
4. El monto a financiarse para el proyecto deberá estar determinado por el costo de las necesidades de alta prioridad que deben conseguirse, teniendo presente que la inclusión de asuntos de menor importancia puede retrasar la acción de los de mayor prioridad.
5. La A.I.D. deberá sacar toda la ventaja de las autoridades de excepción para procedimientos acelerados.
6. El Gobierno deberá establecer un sistema para un desaduanaje expeditivo de mercaderías de emergencia. Esto podría incluir la designación de códigos y/o colores especiales para identificar mercaderías adquiridas para emergencia. Quizas podrían contratarse despachadores especiales con fondos del proyecto. De una u otra manera este problema perenne debería corregirse inmediatamente como un paso en la preparación para una próxima emergencia.

d. Monitoreo del Proyecto.

El sistema de monitoreo para las partes del Programa bajo la responsabilidad de DRR fue extraordinariamente minucioso y actualizado, bien diseñado y manejado para identificar y corregir problemas con rapidez. No se puede decir lo mismo de las partes del Programa administradas por otras oficinas de la Misión. Algunas fueron bien manejadas; otras lo fueron menos. Pero no pudimos encontrar un sistema de reportes periódicos que sirviera para alertar al personal de alto nivel de la Misión de los problemas. Los problemas del Proyecto de Salud, por ejemplo, hubieran podido ser identificados con mayor rapidez con un reporte situacional del Programa trimestral o semianual. Aún antes de que se iniciaran las largas adquisiciones, este subproyecto supuestamente de "emergencia" languideció por más de medio año entre la autorización y ejecución del convenio del subproyecto.

Recomendación:

Personal gerencial de la Misión debe revisar todos los elementos de importancia de un programa de reconstrucción o de cualquier otra emergencia, al menos cada trimestre.

e. Coordinación de Participantes

Durante las primeras etapas de la mitigación del Desastre de El Niño, la asistencia llegó de muchas direcciones. El Gobierno convocó a numerosas reuniones para explicar la posición peruana y solicitar ayuda. Sin embargo, para el esfuerzo mayor de reconstrucción, los participantes más importantes se redujeron a un grupo relativamente pequeño, que incluyó el

Banco Mundial, el BID, la A.I.D. y Alemania. En la práctica, cada participante financió actividades que guardaron relación con las de otros participantes. Es más, la A.I.D. contribuyó financiando directamente parte de proyectos de cada uno de los otros participantes mayores.

Nuestras conversaciones con funcionarios del BID y de A.I.D. nos muestran que no hubo mecanismos especiales de coordinación. En su lugar, la coordinación se logró mediante contactos informales según se necesitara. El BID continuó con su práctica usual de promover reuniones entre la A.I.D y sus grupos de visitantes, y se mantuvo contactos informales a nivel de funcionarios y directivos. Nuestras entrevistas indican que, al menos en lo que respecta al BID y a la A.I.D., esta forma e intensidad de coordinación entre participantes fue considerada satisfactoria. No obstante, un representante del BID hizo la observación que en ocasiones la primera noticia de co-financiamiento de la A.I.D. de una actividad financiada por el BID era el descubrimiento del símbolo de las manos entrelazadas de la A.I.D. en la obra.

Es más, se nos informó que el Gobierno perdió alrededor de US\$30 millones de financiamiento disponible de los bancos para la emergencia, debido a la falta de una oportuna contribución de fondos de contrapartida y de la preparación de planes y especificaciones de ejecución. Esto se atribuyó a deficiencias de las agencias sectoriales responsables de la implementación. Es posible que, si la A.I.D. hubiera sido alertada oportunamente del problema, la A.I.D. con el INADE hubieran podido ayudar a corregir las deficiencias. Ciertamente la posibilidad de una oportuna notificación de los problemas a la A.I.D. hubiera sido mayor de haberse tenido sesiones de coordinación regulares con los otros participantes.

No estamos sugiriendo que la falta de una coordinación más estrecha haya sido necesariamente la causa de la pérdida de los fondos. Sugerimos sin embargo, que los contactos informales que son valiosos en sí mismos, se complementen más que reemplacen, con consultas periódicas más estructuradas entre participantes. Tales sesiones no pueden hacer daño y mas bien pueden servir de ayuda para asegurar la complementación de los programas de los participantes que permita ganar el máximo de impacto con recursos limitados. No hace falta decir que esta observación es aplicable a programas normales de desarrollo tanto como programas de emergencia, pero particularmente a aquellos de mitigación, rehabilitación y reconstrucción, donde el factor tiempo es esencial.

Recomendación:

La A.I.D. debe buscar relaciones de coordinación más regulares y sistemáticas con otros participantes, especialmente durante programas de reconstrucción.

IV. PROBLEMAS DE DISEÑO DEL PROGRAMA

A. Financiamiento por Proyecto versus Programa.

El grueso del financiamiento de la A.I.D. para el Programa provino de un proyecto de préstamo/donación de US\$60 millones obligado en Julio-Octubre de 1983 y de un subsiguiente programa de préstamo por US\$60 millones obligado a mediados de 1984. De esta manera la A.I.D. eligió la secuencia de su ayuda mediante un Proyecto de Préstamo/Donación primero y un Programa de Préstamo después. Alternativamente, la A.I.D. pudo haber proporcionado primero el Programa de Préstamo y luego el Proyecto de Préstamo/Donación.

Sin duda, a mediados de 1983 las pérdidas masivas por los daños de las inundaciones a las cosechas de algodón y otras cosechas de exportación hubieran justificado un componente de divisas de un programa de préstamo. Además, los costos predominantemente locales de construcción para reparar la infraestructura dañada hubieran absorbido fácilmente los fondos en moneda local de un programa de préstamo.

La ventaja práctica de la financiación de un programa es que los fondos en moneda local pueden ser usados para cubrir gastos locales del programa de reconstrucción mediante designación, en lugar de una participación mucho más activa de la A.I.D. necesaria en el financiamiento de proyectos y subproyectos específicos. No se hubiera necesitado tiempo para desarrollar personal de monitoreo para el Proyecto en la A.I.D., o para contratar asistencia técnica y capacitar las agencias ejecutoras en el manejo de las exigencias administrativas de la A.I.D. De esta forma se hubiera evitado el riesgo de demoras en el Proyecto mientras las agencias peruanas ejecutoras aprendían tales procedimientos durante la implementación del Proyecto.

El requerimiento inmediato de restaurar irrigaciones provisionalmente, y aún la reconstrucción más definitiva de los sistemas de irrigación y otra infraestructura en el norte, fueron esencialmente proyectos de reparación. Estos no requirieron de tecnología o capacidad de reconstrucción que no estuviera disponible en el Perú. De manera similar en el sur, proyectos de mantenimiento de infraestructura simple, de reparación y mejoramiento para la creación de empleo temporal no requirieron de habilidades que no estuvieran igualmente presentes. Estas actividades son totalmente apropiadas para ser financiadas por designación.

En apoyo al formato inicial de un proyecto de préstamo/donación, la Misión hace notar que Washington ya había rechazado una solicitud anterior de la Misión para un programa de préstamo en 1983, antes que ocurriera el desastre. Muchas de las necesidades de mayor urgencia fueron cubiertas con una asistencia relativamente flexible de la Oficina de Asistencia en Casos de Desastre de la A.I.D., y con los fondos recaudados de los primeros bonos de reconstrucción del Gobierno. Es más, la aprobación y autorización del Documento de Ejecución de Proyecto (PID) Préstamo/Donación de la A.I.D., consideraba el financiamiento retroactivo de gastos elegibles del Gobierno Peruano, desde la fecha de aprobación del PID el 17 de junio de 1983. De tal forma el préstamo/donación entró en vigor esencialmente en la fecha mencionada, alentando al Gobierno a incurrir sin demora en gastos de reconstrucción necesarios, teniendo asegurado en principio el financiamiento por la A.I.D.

La Misión sostiene igualmente, que la participación relativamente constante de la A.I.D. en el Programa de Reconstrucción, con asistencia técnica para el INADE y las CORDES, realmente ayudaron a acelerar la ejecución de subproyectos, al fortalecer y mantener la capacidad de ejecución de las agencias implementadoras, las CORDES y el INADE. La Misión alega que los retrasos de desembolsos que causaron demoras en la ejecución del Proyecto, fueron ocasionados más por las exigencias normativas del Gobierno que por las de la A.I.D.

Conforme se ha hecho notar en otras partes de esta evaluación, la posición de la A.I.D. es válida en lo que se refiere a este Programa en particular llevado a cabo por agencias peruanas con relativamente poca experiencia. Pero la asistencia técnica pudo ser proporcionada igualmente para un programa como para un proyecto. Es más, nos inclinamos a pensar que los logros de este Programa de Reconstrucción Peruano, se deben más a las virtudes de personal "clave", que a las del sistema utilizado.

En una situación normal, las exigencias de la A.I.D. para la ejecución de un proyecto, podrían significar un retraso en la implementación de un programa de reconstrucción urgente. En tales situaciones se debería considerar seriamente la mayor flexibilidad de un programa de préstamo o donación. Para ahorrar tiempo en la autorización de dicho programa, la A.I.D. debería emitir ya una declaración de política institucional, adelantándose a futuras emergencias por desastres.

Conclusiones:

1. Los elementos más sensibles al factor tiempo del Programa de Reconstrucción, fueron apropiados para ser financiados por designación en lugar de por proyecto de préstamo.
2. La decisión de la A.I.D. de usar desde un principio un proyecto de financiamiento no fue desatinada, teniendo en cuenta la relativa falta de experiencia de las agencias coordinadoras y ejecutoras del Programa.
3. La autorización de financiar retroactivamente desde la fecha de aprobación del PID, es un artificio útil para acelerar el impacto del financiamiento para la reconstrucción, de la A.I.D.

Recomendaciones:

1. En casos de programas de reconstrucción, la A.I.D. debe favorecer el uso de programas de financiamiento, a menos que factores especiales hagan más apropiado el uso de proyectos de financiamiento.

2. En preparación para una pronta autorización de programas de financiamiento para casos de programas de reconstrucción en el futuro, A.I.D./Washington debe emitir una declaración de política institucional con lineamientos de criterios aplicables a la selección de financiamiento para reconstrucción de desastres.

No cuestionamos el formato del proyecto de préstamo/donación para muchas de las actividades incluidas en el Programa. Ciertamente, para los proyectos de irrigaciones nuevas y de mejor uso de aguas llevados a cabo en el sur, una participación mayor de la A.I.D., con asistencia técnica especializada, y con requerimientos de análisis de factibilidad específicos, resultó muy conveniente. Para estos proyectos se debió considerar tiempo suficiente para los estudios técnicos y supervisión apropiados. Consecuentemente, no cuestionamos el tipo de financiamiento utilizado en el Programa de Reconstrucción del Perú, sino más bien la secuencia del financiamiento de proyecto y programa.

Entre los riesgos de un proyecto de préstamo en un contexto de emergencia, está que los sistemas de diseño y ejecución de subproyectos puedan conducir a un compromiso entre las necesidades para proyectos de reparación y mantenimiento y las de proyectos completamente nuevos de irrigación y de otros usos de agua. Si bien dudamos en concluir que éste haya sido generalmente el caso en el Programa, nuestras visitas de campo revelaron que en varias oportunidades proyectos relativamente sencillos recibieron excesiva atención técnica, en tanto que otros nuevos y más ambiciosos recibieron menos atención que la necesaria para los análisis de factibilidad. Especialmente en el sur, existieron muchos casos en los cuales valiosos recursos monetarios hubieran sido mejor utilizados si se hubiera dado más tiempo para estudios preliminares. Esto nos trae a la pregunta de si los distintos desastres del norte y del sur debieron haberse tratado en el mismo Programa.

B. ¿ Debieron Haberse Integrado los Programas del Norte y del Sur?

La diferencia entre sequía e inundaciones como causas de desastre, indujo sustanciales diferencias de objetivos en las actividades de reconstrucción en el norte y en el sur, y, lógicamente, en los programas que respondieron a estos objetivos. Las actividades de reconstrucción en el norte estuvieron mayormente concentradas en reparar estructuras existentes, dañadas por las inundaciones. Además, el norte tuvo la suerte de contar con bastante personal e instituciones capaces para llevar a cabo actividades técnicamente sencillas de reparación y rehabilitación.

Se requirió planes y especificaciones detalladas para reconstrucciones definitivas de obras mayores; daños mayores sufridos por sistemas de irrigación pudieron hacer necesario cambios muy significativos en los diseños originales. En general, sin embargo, no se necesitó de extensos estudios y análisis de factibilidad para seleccionar y diseñar proyectos, o para estudiar las implicancias de desarrollo de su manera de ejecución³. En consecuencia, resultó completamente apropiado que el programa de reconstrucción en el norte, se encaminara siguiendo un patrón acelerado, con máximo énfasis en la rapidez de reconstrucción.

3. El diseño de algunas defensas ribereñas recientes requirió los servicios especializados y sofisticados de una consultoría del Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos. Sin embargo, se trató de un tipo de innovación que pudo ser facilitada rápidamente, sin necesidad de largos períodos de preparación y seguimiento, desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional, etc.

En cambio, en el sur, la urgencia principal fue proveer alimentos a agricultores que perdieron sus cosechas, y ayudarles a tener acceso a semillas y otros elementos necesarios para la siguiente siembra. La necesidad de alimentos se encoró mediante distribución alimentaria de emergencia y la generación de empleos. A diferencia del norte, no hubo necesidad masiva de construcción que hubiera proporcionado oportunidad de empleo. Existió sin embargo, como en la mayoría de países menos desarrollados, abundancia de trabajo a realizar para reparar y mantener infraestructura de servicios públicos existentes. Para tales actividades generadoras de empleo resultó completamente apropiada la utilización del patrón acelerado de ejecución.

La búsqueda de actividades generadoras de empleo, se extendió sin embargo, mas allá de las labores de reparación, mantenimiento, y mejoramiento de servicios existentes, al diseño y ejecución acelerada de nuevos proyectos. Y es en el caso de proyectos nuevos donde el tiempo es esencial para un adecuado análisis de factibilidad, de priorización relativa, y de cómo el proyecto puede ser diseñado y llevado a cabo para maximizar el impacto positivo para el desarrollo. El problema de programación en consecuencia, no consiste tanto en determinar si el programa del norte debió haber estado separado de aquél del sur, si no más bien determinar si las actividades del Proyecto que requerían un mayor tiempo para su desarrollo y ejecución debieron haber sido administradas bajo un patrón de implementación más lento. Esto pudo haberse logrado mediante un proyecto de financiamiento separado o bajo un sistema de administración distinto dentro del mismo Proyecto.

Conclusión: Mientras los procedimientos acelerados resultaron apropiados para actividades sencillas de reparación y mantenimiento generadoras de empleo, los proyectos para nuevas obras en el sur se diferenciaron lo suficiente como para requerir por lo menos de un sistema distinto de ejecución y administración, si no de un proyecto completamente diferente.

C. Enfoque del Programa.

Los daños por inundaciones y las pérdidas debido a la sequía se concentraron mayormente a lo largo del litoral norte y en el altiplano de Puno en el sur. La economía nacional dependía mayormente de la infraestructura de riego agrícola de la costa afectada de los departamentos norteños de Lambayeque, Piura y Tumbes. Esta concentración contrasta bastante con la amplia dispersión del Programa de Reconstrucción en dieciséis departamentos diferentes. Del financiamiento del Programa, el departamento de Piura recibió una tercera parte, y los departamentos de Piura, Tumbes, Lambayeque y Puno conjuntamente recibieron alrededor de 2/3. El resto se distribuyó entre los otros doce departamentos.

Entendamos que el debate de si ampliar el Programa, con el consiguiente apoyo de la A.I.D., más allá de las áreas de máximo impacto fue examinado ampliamente tanto por el Gobierno como por la A.I.D. Había una natural simpatía hacia las personas afectadas por el desastre sin considerar el grado de impacto dentro de su departamento. Además, el Gobierno sentía preocupación de una reacción política negativa de comunidades afectadas, excluidas de participar, especialmente cuando se obligaba a ahorrar en Bonos de Reconstrucción a nivel de toda la nación. Asimismo, algunos de los departamentos afectados marginalmente, tales como Ayacucho, Apurímac y Huancavelica eran objetivos principales del movimiento de Sendero Luminoso.

Por otra parte, la dispersión del Programa significó la dispersión de la atención administrativa así como de recursos financieros, con el consiguiente aumento del riesgo de que las necesidades de más alta prioridad no recibieran atención adecuada. En tal sentido fuimos informados que la ampliación del tercio marginal para doce departamentos significó más de la mitad de la carga administrativa del Programa.

Finalmente el Gobierno decidió que el Programa se extendiera a todos los departamentos afectados significativamente. Y en este caso, el Gobierno obtuvo ventaja humanitaria y política sin perjudicar sustancialmente la realización del Programa. Incidentalmente, Estados Unidos se benefició también del impacto ampliado del Programa con el cual se le identificaba. Consideramos sin embargo que el costo mínimo de esta dispersión fue más suerte que lógica. Afortunadamente hubo recursos financieros amplios para hacer frente a las necesidades de los departamentos menos afectados sin reducir de manera significativa la disponibilidad de recursos para las grandes necesidades de los departamentos más críticamente afectados. Ciertamente, la disponibilidad de financiamiento fue un factor que favoreció la tendencia a expandir el Programa hacia aquellos departamentos marginalmente afectados.

Igualmente afortunado resultó el hecho que tanto Piura como Lambayeque, los dos departamentos más importantes en términos de su contribución a la economía agrícola, dispusieron ambos de un liderazgo relativamente fuerte y de Corporaciones de Desarrollo capaces. La descentralización en la implementación del Programa favoreció también al aislar estos departamentos de los problemas de otros departamentos, siempre que no requirieran de atención especial externa a la habida en Piura y Lambayeque.

Tumbes sin embargo, no tuvo la suerte de contar con igual capacidad administrativa, y su Programa pudo haberse desarrollado mejor si el INADE y la A.I.D. le hubieran dado mayor atención y apoyo. Asimismo, aún en Piura y Lambayeque existieron proyectos con problemas que hubieran podido beneficiarse de una mayor y más oportuna atención de INADE/A.I.D.

Además de la dispersión en cuanto al área cubierta por el Programa, existió otro tipo de dispersión que tendió a entretener los recursos administrativos particularmente de los proyectos de más alta prioridad. El número de subproyectos fue extraordinariamente elevado, aún para un programa de esta envergadura, siendo la mayoría de éstos muy pequeños. Nuevamente al igual que los Programas departamentales más pequeños, los subproyectos más pequeños pueden exigir una cantidad desproporcionada de atención administrativa.

Muchos de los proyectos con problemas, en términos de elegibilidad según los criterios de la A.I.D., o de factibilidad de monitoreo por ésta, como por ejemplo en el movido Azacucho, fueron financiados exclusivamente con fondos del Gobierno. Sin embargo, considerando el monto de contrapartida peruana al financiamiento del Programa, hubiera sido factible excluir un número mucho mayor de proyectos pequeños del compromiso de la A.I.D. Esto hubiera permitido un manejo más sencillo de los subproyectos, sin necesidad de cumplir con las exigencias tanto de A.I.D. como del Gobierno para la aprobación de subproyectos y desembolsos. Lo que es más importante, hubiera reducido la demanda de recursos de administración y monitoreo de la Misión. Se hubiera requerido menos personal de la A.I.D. o el mismo personal hubiera podido concentrarse más intensivamente en los proyectos más grandes.

Mirando futuros programas de reconstrucción, existe un gran riesgo que una amplia dispersión de recursos financieros y especialmente gerenciales, actúe en detrimento de las necesidades más críticas. Sin embargo, ésta es un área en el que los factores políticos deben pesar juntos a los económicos, siempre y cuando los riesgos y costos económicos sean identificados y se les dé su debido peso.

Conclusión:

A pesar que la dispersión del Programa no perjudicó sustancialmente su realización, sí ocasionó algunos costos, especialmente en la diversificación de la atención gerencial del Programa.

Recomendación:

El riesgo potencial de la dispersión de un programa que entretiene recursos financieros y gerenciales debe tenerse muy en cuenta en el diseño de futuros programas de reconstrucción.

D. Financiamiento de Donación versus Préstamo

I. Generalidades.

En la mayoría de programas el financiamiento con donaciones permite una mejor aceptación de asistencia técnica necesaria debido a que se alivia sensibilidades relacionadas a la remuneración de personal extranjero. En programas de reconstrucción u otras emergencias existe otro argumento a favor del financiamiento por donación. Conforme hemos destacado anteriormente en este informe, los procedimientos internos del Gobierno para el manejo de fondos son muchos más flexibles y cortos para fondos de donaciones que cuando se trata de préstamos. Por esto, para asistencia de emergencia cuando el factor tiempo es esencial, el componente de donación debe maximizarse para facilitar el procesamiento de fondos a través de los procedimientos del gobierno para que lleguen al lugar de acción con la mayor rapidez posible.

Recomendación:

La A.I.D. debe maximizar el financiamiento por donación en vez de préstamo para programas de reconstrucción.

2. Moneda Local generada por Ley Pública 480.

No todos los alimentos obtenidos a través de Título II fueron distribuidos en especie para los programas de alimentación o de alimentos por trabajo. Mas bien durante el Programa de Reconstrucción, más que en la mayoría de situaciones, una gran proporción de alimentos de Título II fueron vendidos en el mercado con moneda local proveniente de la venta utilizada en el Programa. La mercancía vendida así fue aceite vegetal, que ayudó a llenar el vacío ocasionado por la pérdida de producción de aceite de algodón en el norte del Perú. Mediante este denominado Programa de "Título II monetizado", gran parte de la moneda local se usó para costos de transporte interno, distribución y otros costos de administración de los programas de alimentos por trabajo. Sin embargo, se usó una porción sustancial de los fondos para cubrir los costos en moneda local de otros proyectos dentro del Programa de Reconstrucción. En este sentido la utilización de los fondos de Título II fue muy similar a la de Título I.

Bajo el Programa de Título I, como es usual, las mercancías agrícolas de los Estados Unidos se obtuvieron a través de créditos especiales y fueron vendidas en el mercado peruano, en este caso por agencias de mercadeo aprobadas por el Gobierno del Perú, utilizándose los fondos en moneda local para propósitos del Programa convenidos por ambas partes. La mayor parte de los fondos de Título I se usó para cubrir costos de proyectos dentro del Programa. Como se indica en otras partes de este informe, una porción significativa fue utilizada para adquirir vehículos en el Perú para el Programa.

La moneda local generada por Título I y Título II, ofreció la ventaja de disponibilidad para cubrir costos inelegibles para su financiamiento por donación o préstamo del Proyecto, tales como impuesto de ventas dentro del Perú. Por otro lado, sin embargo, el uso de los fondos de Título I resultó notablemente menos ágil y flexible. El Gobierno tuvo la tendencia de considerar los recursos de préstamo generados como dinero propio, a ser administrados de la misma forma que otros ingresos fiscales, sujetos a procedimientos normales gubernamentales de presupuesto y asignación por los poderes legislativo y ejecutivo. Conforme se nota en otras partes de este informe, estos procedimientos fueron lentos y engorrosos. Por otro lado, los fondos de Título II, fueron manejados por el gobierno de manera similar a los fondos de donación del Proyecto; fueron administrados directamente por el INADE con mucho menor participación del Ministerio de Economía y Finanzas y de la burocracia y legislación del gobierno central.

Recomendaciones:

Especialmente en casos de programas de emergencia, tales como para reconstrucción de desastres, el Gobierno de los Estados Unidos debe maximizar la porción de donación en asistencia alimentaria bajo Título II en comparación a Título I, con el fin de hacer más ágil y flexible la financiación de contraparte en moneda local.

Posdata - Trabajando sobre la Reconstrucción.

Finalmente, nuestra evaluación del Programa de Reconstrucción nos mueve a sugerir un área de especial consideración para futuros programas de desarrollo. La experiencia del Programa con irrigaciones, demuestra ampliamente la necesidad de trabajar en irrigaciones en el altiplano. La utilidad de las irrigaciones ha sido demostrada en áreas del altiplano donde

nunca antes se habían visto; y los agricultores han demostrado receptividad. Sugerimos que sería muy deseable llevar a cabo nuevas actividades de irrigación a pequeña escala y otras actividades de manejo de aguas en el sur peruano, trabajando sobre la base dejada por el Programa de Reconstrucción. Esto se justifica no solamente para mitigar los efectos de futuros desastres por sequía en esta zona proclive a ellas, sino también para ayudar a elevar los niveles de productividad de los indios del altiplano que constituyen la población económicamente más deprimida del Perú.

En este contexto notamos que los proyectos de irrigación no son las únicas actividades de reconstrucción en el sur cuyo patrón de desarrollo requiere de seguimiento más allá de la emergencia, para aproximarse al beneficio potencial completo. Dichas actividades incluyen la introducción de insectos benéficos para control de plagas, y experimentos de sistemas de riego por goteo o aspersión para áreas agrícolas de alta intensidad de riego de los valles de la costa.

CUADRO I

Asistencia para el Desastre de USAID/Peru

<u>Actividad</u>	<u>Monto</u>	<u>División de USAID/ Perú Responsable</u>
<u>OFDA y Actividades reprogramadas:</u>		
OFDA	1.0	DD, DRR, ENGRI
Medicinas reprogramadas	0.4	HR
Alimentos reprogramados	0.4	FFD
Leche de 416 reprogramada	3.5	FFD, PROG
HG reprogramado	1.4	HUD
	<u>6.7</u>	
<u>Financiamiento Nuevo:</u>		
Proyecto Bilateral DRR (527-0277)	60.2	DRR (excepto Nota 1)
Donación a los OVP's (527-0277)	4.8	FFD (excepto Nota 2)
Donación de alimentos de PL 480, Título II a los OVP's	18.3	FFD
Alimentos Monetizados de PL 480, Título II	7.9	DRR
PL 480, Título I	10.5	DRR, PROG
Enmienda HG-011	12.5	HUD
Programa Balanza de Pagos	60.0	DR
	<u>174.2</u>	
	<u>180.9</u>	

Notas:

1. La porción del proyecto bilateral con el Banco de Materiales (1.0) está siendo manejado por HUD, y la porción con el Ministerio de Salud (0.6) por HR.
2. La donación a CARE para actividades de vivienda (0.3) está siendo manejada por DRR.

CUADRO II

Gastos Devengados por Trimestre - 527-0277 Proyecto de Préstamo/Donación

Todos los Subproyectos de las CORDES

<u>Trimestre</u>	<u>Monto</u>
<u>1983</u>	
9/30/83	\$ 220,000
12/31/83	239,829
<u>1984</u>	
3/31/84	74,982
6/30/84	2,199,090
9/30/84	10,518,409
12/31/84	10,262,795
<u>1985</u>	
3/31/85	7,700,513
6/30/85	3,340,917
9/30/85	1,201,663
12/31/85	1,819,916
<u>1986</u>	
3/31/86	4,770,378
6/30/86	2,789,269
9/30/86	1,327,766
12/31/86	873,409
<u>1987</u>	
3/31/87	-
	<hr style="width: 100%; border: 0.5px solid black;"/> 47,338,936

95