

• LA ASISTENCIA DE LA A.I.D. Y LAS CORPORACIONES
DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO EN EL PERU

Contexto, Experiencias del Proyecto y Perspectivas para el Futuro

Preparado por

Gregory D. Schmidt, Ph.D.

Northern Illinois University

Agosto 9, 1985

Lima, Peru

I N D I C E

	Pag.
1. Continuidad y Transformación en la Administración Regional durante el Período 1950-1981	8
1.1. Organización Territorial y Organismos de Desarrollo Intermedios.	8
1.2. Período 1956-1968: Descentralización partiendo de una Administración Nacional Fragmentada	10
1.3. Período 1968-1975: Centralización y Sectorización	11
1.4. Período 1975-1981: Integración Parcial de la Administración a nivel departamental.	13
2. Las CORDES: Restricciones, Organización y Operación	15
2.1. Restricciones Externas	16
2.2. Organización Básica	17
2.3. Contexto, Operación y Orientación	18
2.3.1. Recursos	19
2.3.2. Patrones de Personal Jerárquico y Subalterno.	19
2.3.3. Selección de Proyectos y Presupuesto	20
2.3.4. Orientación del Desarrollo	21
3. Impactos Institucionales de Los Proyectos de la AID	22
3.1. Como vencer las Restricciones Externas: Reconocimiento y Reformas.	24
3.1.1. Reconocimiento de las Restricciones Externas.	24
3.1.2. Base para una Reforma.	29

3.2. Como vencer las Debilidades Internas	30
3.2.1. Unidades Autónomas en el Proyecto RR	30
3.2.2. Unidades Autónomas en el Proyecto DRI	35
3.2.3. Implementación de Subproyectos: Contratación, Costo mas porcentaje (Administración Directa) y Encargos.	36
3.2.4. Firmas Consultoras en el Proyecto RR	39
3.2.5. Asistencia Técnica en el Proyecto RR	40
3.2.6. Mejor Programación: Resultado Colateral del Proyecto RR.	41
3.2.7. Asistencia Técnica y Capacitación bajo Proyecto DRI: Junín, Cajamarca.	42
3.2.8. Asistencia Técnica Nacional en el Pro- yecto DRI: el FATC-CORDES	43
3.3. Impacto del Proyecto en las Capacidades y Priori- dades de las CORDES	44
3.3.1. Impacto del Proyecto DRI	45
3.3.2. Impacto del Proyecto RR	47
3.4. Nexos con los Organismos Públicos, Municipalidades, y Organismos Locales.	50
3.4.1. Relaciones con los Organismos del Sector Público.	50
3.4.2. Municipalidades	52
3.4.3. Relaciones con las Organizaciones Locales.	53
4. Asistencia Futura de la A.I.D. y Desarrollo de las CORDES.	54

4.1. Jurisdicciones	57
4.2. Autonomía de las CORDES	58
4.3. Finanzas	59
4.4. Generación de Recursos	61
4.5. Relaciones con los Sectores: Hacia los Gobiernos Regionales.	61
4.6. Unidades Especiales y Asistencia Técnica.	62
4.7. Vínculos con las Municipalidades.	63
4.8. Desarrollo del Sector Privado.	63
5. Conclusiones y Recomendaciones	65
5.1. Corporaciones Departamentales de Desarrollo: CORDES	65
5.1.1. Evaluación Histórica	65
5.1.2. Restricciones	65
5.1.3. Ventajas Comparativas	65
5.1.4. Variaciones en la Organización, Operación y Orientación	65
5.1.5. Perspectivas Futuras	66
5.2. Los Proyectos DRI y RR: Impactos Institucionales y Lecciones Aprendidas.	66
5.2.1. La Descentralización como Medio para una eficiente implementación de Proyectos.	66
5.2.2. Formación Institucional y Rendimiento Programático.	67
5.2.3. Como prever las Restricciones Externas.	67
5.2.4. Como vencer las Restricciones Externas.	67
5.2.5. Asistencia Técnica.	68

5.2.6.	Unidades Especiales de Programas.	68
5.2.7.	Firmas Consultoras.	70
5.2.8.	Mejor Programación.	70
5.2.9.	Impactos del Proyecto en las Capacidades y Prioridades de las CORDES.	70
5.2.10.	Impactos del Proyecto en los Vínculos con los Organismos Públicos, Municipalidades y Organizaciones Locales.	71
5.3.	Asistencia Futura de la AID y Desarrollo de las CORDES.	72
5.3.1.	Fase Inicial del Proyecto DRI.	72
5.3.2.	Prioridad a CORPUNO durante la Fase Inicial del Proyecto RR.	72
5.3.3.	Adaptabilidad de los Mecanismos de los Proyectos DRI y RR.	73
5.3.4.	Jurisdicciones.	73
5.3.5.	Autonomía de las CORDES.	74
5.3.6.	Finanzas.	74
5.3.7.	Generación de Recursos.	74
5.3.8.	Reforzamiento de los Vínculos Sectoriales.	74
5.3.9.	Unidades Especiales y Asistencia Técnica.	75
5.3.10.	Vínculos con las Municipalidades	75
5.3.11.	Desarrollo del Sector Privado	75
5.3.12.	Análisis Institucional y Diseño de Proyectos	76
5.3.13.	Organizaciones Privadas y Voluntarias	76
5.3.14.	Programa de Implementación y Participación Popular	76

En años recientes, la AID ha identificado el desarrollo institucional como uno de los cuatro elementos primordiales de su estrategia de desarrollo, recalcando que "las inversiones en las instituciones públicas del país deben equilibrarse estableciendo organismos descentralizados a nivel regional y local, y apoyando al Sector Privado"¹. En el Perú se comprende perfectamente la necesidad de llevar a efecto la descentralización a nivel regional conservando la estructura unitaria del Estado. Al amparo de la Constitución de 1979 y de la Ley 23339, promulgada en diciembre de 1981, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) fueron re-establecidas como instituciones de transición hacia los gobiernos regionales. Aunque en este informe se expone que tanto las restricciones externas como las debilidades internas obstaculizan el desarrollo de las CORDES, estas corporaciones representan potencialmente las "instituciones gulas" (entes rectoras) a nivel regional. Las CORDES o gobiernos regionales podrían dar lugar a que representantes de grupos interesados y municipales contribuyan a lograr un sistema efectivo de planificación regional. Mediante este sistema, a su vez, se podrían orientar las actividades del Sector Público dentro de sus jurisdicciones y apoyar las actividades del Sector Privado.

La Oficina de la AID en el Perú ha trabajado con las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y los organismos departamentales predecesores a través de dos proyectos principales, cuales son, el Proyecto de Desarrollo Regional Integrado (DRI) (527-0178), iniciado en 1979, y el Proyecto de Rehabilitación y Reconstrucción (RR) (527-0277), iniciado en 1983. Tales proyectos no solo han servido como propulsores fundamentales de la descentralización en el Perú, sino también han aportado un rico contexto del cual pueden extraerse lecciones más genéricas. Con objetivos explícitos para la formación institucional, el Proyecto DRI -cuyos fondos ascienden a \$23 millones- es el primer esfuerzo para probar el método de las "funciones urbanas en el desarrollo rural" (FUDER) con el fin de lograr el desarrollo regional de un modo comprensivo. Por otro lado, el propósito del Proyecto RR --que dispone de \$60.2 millones-- es apoyar a que las poblaciones se recuperen de los daños ocasionados por los desastres naturales antes que a formar instituciones o a probar una estrategia de desarrollo específica. Además, el Proyecto RR es el de mayor envergadura que hasta la fecha ha financiado la Oficina de la AID en el Perú y sólo tiene un lapso de vida de tres años desde la firma del convenio que lo instituyó.

¹ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional: Desarrollo Institucional: Documento sobre Política de la AID. Washington D.C.: Oficina de Coordinación de Programas y Políticas de la AID, 1983, p.4 (Versión en Inglés).

Este informe provee antecedentes históricos sobre las CORDES, evalúa los impactos institucionales propuestos e imprevistos de los Proyectos DRI y RR en su desarrollo y analiza las perspectivas de asistencia de la AID para su desenvolvimiento en el futuro. Para ello se ha basado en las entrevistas a personal clave de la Oficina de la AID en el Perú, de la Oficina del Primer Ministro, del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y de las CORDES de Cajamarca, Junín, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna. Los dos primeros departamentos han recibido asistencia durante todo el tiempo que duró el Proyecto DRI, en tanto que las CORDES en todos los departamentos indicados, a excepción de Junín, han recibido apoyo del Proyecto RR. Dada la importancia de la agricultura en los planes anunciados por el flamante gobierno aprista, el autor también entrevistó a autoridades del Sector Agrícola en cuatro de los seis departamentos visitados, como también a miembros de las asociaciones de regantes de Junín y Tacna y algunos integrantes de comunidades campesinas en Puno. El Apéndice A incluye una lista de las personas entrevistadas.

Las entrevistas se han apoyado en documentos que tratan del contexto, de la organización y de los resultados de los proyectos, así como de su relación con las CORDES (Ver Apéndice B). Igualmente, en el trabajo efectuado por el autor sobre instituciones regionales de desarrollo anteriores al año 1980(2), en las investigaciones realizadas por José M. Garzón sobre experimentos de descentralización pasados y presentes y en la evaluación final del Proyecto DRI preparado por un equipo dirigido por Eric Chetwynd, Jr. y Patricia W. Salinas.(4). Quien escribe estas líneas también se ha beneficiado de las conversaciones con José Garzón, de la interacción con el Equipo de Evaluación del Proyecto DRI y de su asistencia a una conferencia sobre descentralización coauspicada por la AID y el Centro Peruano de Estudios sobre Desarrollo Regional (CER).

2 Gregory D. Schmidt: "Estado, Sociedad y Proceso de Políticas: Planificación, Descentralización e Inversión Pública en el Perú, 1956-1980". Tesis doctoral, Universidad de Cornell, 1984.

(3) José M. Garzón: Disertación doctoral sobre Progreso, Universidad de California Berkeley.

(4) Eric Chetwynd, Jr., John Hatch, Linn Hammergren, Ronald Johnson, Dennis Rondinelli y Patricia W. Salinas: "Desarrollo Regional Integrado: Evaluación Final". Lima, junio de 1985.

Secciones subsiguientes del presente informe (1) analizan la continuidad y los cambios en la administración regional antes de 1982, (2) aportan antecedentes sobre las actuales CORDES, (3) evalúan el impacto institucional de Proyectos DRI y RR en la CORDES, (4) exploran las perspectivas para una futura asistencia de la AID a las CORDES, y (5) sintetizan las conclusiones y recomendaciones planteadas.

1. Continuidad y Transformación en la Administración Regional durante el Periodo 1950-1981

Para evaluar el impacto institucional de los Proyectos DRI y RR en el desarrollo de las CORDES, es necesario comprender el funcionamiento y las orientaciones que tenían las corporaciones antes que aquellos involucraran en sus actividades a tales organismos. Esta no es una consideración que abarca a todas las CORDES. En primer lugar, estos organismos ni siquiera existían al iniciarse el Proyecto DRI, y habían estado operando durante casi un año cuando se inició el Proyecto RR. Por otro lado, existe cierta continuidad entre los primeros organismos departamentales o regionales y las CORDES. Bajo el prisma del análisis, esta experiencia arroja considerable luz sobre algunos tópicos contemporáneos determinantes.

1.1. Organización Territorial y Organismos de Desarrollo Intermedios

El Perú es un estado unitario que cuenta con tres niveles de organización territorial: 24 departamentos (mas la Provincia del Callao que detenta un status especial), 177 provincias y mas de 1,700 distritos. Los gobiernos municipales elegidos existen sólo en los niveles provincial y distrital.

La Constitución de 1933 delineó un sistema de Concejos Departamentales elegidos por votación, pero éstos nunca llegaron a implementarse. La Constitución de 1979, vigente hoy en día, determina el establecimiento de gobiernos regionales, pero no define las regiones. Las regiones futuras podrían basarse en los departamentos existentes, agrupar a dos o mas departamentos o simplemente no respetar los límites departamentales actuales.

Re-establecidas en 1982, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) son las últimas en una serie de organismos de desarrollo en el Perú que operan a nivel nacional y local con una orientación definida, es decir, la ejecución de obras públicas. Entre ellos tenemos:

- El Fondo de Desarrollo Económico Nacional y las afiliadas Juntas Departamentales de Obras Públicas que se fundaron en 1956 (las Juntas de Obras Públicas habían sido establecidas anteriormente sobre una base ad hoc en ciertos departamentos y provincias).

- Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (llamadas - Juntas de Rehabilitación y Reconstrucción) se organizaron sobre la base de cada departamento durante las décadas de 1950 y 1960, absorbiendo casi siempre a las Juntas Departamentales de Obras Públicas.
- Las oficinas regionales del SINAMOS, el organismo de movilización social del gobierno militar, que funcionó entre 1971 y 1978.
- El Organismo Regional para la Zona Afectada (ORDEZA), fundada en 1973 como agencia de ayuda y reconstrucción por efecto del terremoto ocurrido en 1970.
- Los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES) formados durante el período 1977-1979, cuya jurisdicción abarcó 15 de los 23 departamentos existentes por entonces.
- Los Comités Departamentales de Desarrollo (CODES), fundados después de 1978, que adquirieron gran importancia en los departamentos donde no existían las ORDES.

Hay una considerable continuidad en las funciones y en el personal de los diferentes organismos. Mientras sus actividades varían mucho con el tiempo y el espacio, la construcción de las obras públicas ha seguido siendo su principal objetivo. En las seis CORDES visitadas, muchos informantes manifestaron haber trabajado para SINAMOS durante la década de 1970 y algunos de ellos iniciaron su carrera durante la década de 1960 con las Corporaciones Departamentales de Desarrollo y las Juntas de Obras Públicas.

Si bien es cierto que los desastres naturales casi siempre han servido como catalizadores importantes para la descentralización en los niveles departamental y regional, el alcance y la naturaleza de estas iniciativas de descentralización han sido influenciadas por el tipo de régimen gobernante (civil o militar), por el poder político de las coaliciones gobernantes y por la magnitud y organización del Gobierno Central. Con el transcurso del tiempo, estos factores han interactuado de tal manera que han influido en el grado de dependencia administrativa y financiera del Gobierno Central, en las relaciones entre los organismos descentralizados y las oficinas sectoriales del gobierno y en los patrones de influencia política de las CORDES, así como en el grado y la distribución de la inversión pública canalizada a través de instituciones intermedias. El panorama general demanda una reducción del "espacio institucional" para el desarrollo de los organismos descentralizados en los niveles departamental o regional.

1.2. Período 1956-1968: Descentralización partiendo de una Administración Nacional Fragmentada.

Durante el período comprendido entre 1956 y 1968, el Estado Peruano se caracterizó por una severa fragmentación presupuestal y fiscal debido a que el equilibrio y la intensidad de la competencia partidaria bajo un régimen constitucional incrementaron la importancia política de las provincias. La mayor parte del presupuesto para las inversiones públicas con fondos nacionales provenían de impuestos destinados para los departamentos a través de los ministerios centrales e instituciones autónomas, así como también de programas y proyectos específicos. De este modo, la Oficina del Tesoro Público controlaba sólo una pequeña parte de los ingresos y gastos, pues diversas entidades privadas y públicas recaudaban el dinero por concepto de los impuestos y pagaban las obligaciones contraídas con poca o ninguna coordinación central.

En este contexto, los desastres naturales tales como los terremotos en Cusco y Arequipa, la sequía en Puno y las inundaciones en Ica, sirvieron para justificar la formación de las primeras Corporaciones Departamentales de Desarrollo y las Juntas de Rehabilitación. Las leyes en cuya virtud se crearon estos organismos establecían que los representantes departamentales ejercieran un control efectivo y que no se fijarían límites en los impuestos asignados para generar los fondos requeridos. Asimismo previeron que estos organismos estaban llamados a emprender actividades en favor del desarrollo una vez que se concluyeran las tareas de rehabilitación y reconstrucción.

No llama la atención entonces que los departamentos que no habían sufrido por aquel tiempo ningún desastre natural comenzaran a exigir su "parte" de los fondos destinados al desarrollo regional, y que al bordear el año 1969 se hubieran establecido las corporaciones en 15 de los 23 departamentos existentes en el Perú hasta entonces. La proporción de la inversión pública directa canalizada a través de los organismos a nivel departamental aumento del 6.4 por ciento en 1957 a casi el 30 por ciento en 1968. La distribución regional de esta inversión se aproximaba a la distribución de la población, a excepción del departamento de Lima en cuya baja cantidad asignada se reflejaba el verdadero intento de descentralización de la legislación aprobada.

La fragmentación de las estructuras administrativas del país y la presencia limitada del Gobierno Central en las provincias concedieron a las primeras corporaciones un marcado grado de "espacio institucional" donde desarrollarse. Aunque

formalmente las corporaciones estaban sujetas a determinados controles por parte del Gobierno Central, rara vez se les aplicó. Las corporaciones resistieron con éxito los primeros esfuerzos llevados a cabo por el recientemente creado Instituto Nacional de Planificación (INP) para someterlas a sus riendas, y realmente llegaron a controlar a la primera oficina de planificación regional establecida en 1966. En un tiempo de austeridad fiscal, las corporaciones tuvieron que sacrificar un porcentaje fijo de sus impuestos asignados, pero proporcionalmente resultaron menos afectadas que las oficinas sectoriales del Gobierno Central.

En vista de que sólo los ministerios de Agricultura, Educación y Salud habían establecido sistemas de oficinas regionales antes de mediados de la década de 1960, tanto las Corporaciones como las Juntas de Obras Públicas constituían las instituciones públicas más importantes en muchas áreas. Durante el periodo 1956-1968, tales organismos regionales llevaron a cabo la mayor parte de las inversiones públicas tales como vías de comunicación locales, agua y desagüe, electricidad e irrigaciones de pequeña escala. En algunos departamentos del sur, las corporaciones también desempeñaron funciones importantes en cuanto a otorgamiento de créditos y operación de empresas públicas.

Lamentablemente, muchos de los proyectos ejecutados por las Corporaciones y las Juntas de Obras Públicas fueron puestos en tela de juicio, lo cual les imprimió una imagen de desperdicio e ineficiencia. Por ejemplo, en los departamentos de Cusco y Tacna se construyeron dos plantas hidroeléctricas grandes, pese a la escasa demanda de electricidad en esas zonas. Asimismo, en el departamento altiplano de Puno, localidades rivales construyeron en su afán competitivo sendos parques industriales en áreas donde las posibilidades de industrialización eran extremadamente limitadas y, por otro lado, se construyeron estadios o coliseos deportivos de grandes dimensiones en ciudades pequeñas por todo el territorio nacional.

1.3. Periodo 1968-1975: Centralización y Sectorización

El status y la naturaleza de los organismos departamentales cambiaron precipitadamente bajo el gobierno militar del General Juan Velasco (1968-1975) cuya coalición militar de apoyo fue al comienzo tan fuerte como la oposición. La reforma administrativa fue un área de consenso especial dentro de la institución militar, de ahí que apenas asumieron el poder los generales reestructuraron el Sector Público. Los ministerios y organismos autónomos fueron reorganizados en sectores definidos más claramente, todos los impuestos reservados fueron eliminados

(excepto los destinados para las Fuerzas Armadas), y todos los ingresos y gastos se canalizaron a través del Tesoro en el Ministerio de Economía y Finanzas (principio de la caja única). Aunque de ningún modo se trataba de una entidad todopoderosa, el INP asumió autoridad en varias etapas de los procesos de presupuesto e implementación que utilizó para inducir el cumplimiento de los planes nacionales. Estas reformas administrativas fueron seguidas por una rápida expansión del Sector Público. El Estado adquirió numerosas empresas incrementando su porcentaje del PBI: del 11 por ciento en 1968 al 21 por ciento en 1975.

Las Corporaciones Departamentales y las Juntas de Obras Públicas fueron sometidas rápidamente bajo control mediante la supervisión directa por parte de los militares, la eliminación de sus impuestos reservados, la absorción de las empresas por parte de los ministerios centrales y ciertas firmas, y la expansión de las facultades del INP. Consecuentemente, su porcentaje en la inversión pública directa bajó del 30 por ciento en 1968 al 11 por ciento en 1970.

En 1971, el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, las Juntas de Obras Públicas y las Corporaciones fueron incorporadas a SINAMOS, el organismo de movilización social del gobierno militar. Aunque un gran número de profesionales previamente empleados por las Juntas de Obras Públicas continuaron trabajando para SINAMOS, entre cuyas actividades se contaba la implementación de las obras públicas de pequeña escala, el nuevo organismo multisectorial absorbió menos del 5 por ciento del presupuesto para inversiones públicas. Después que feneciera el experimento de SINAMOS, este organismo fue liquidado a mediados de la década de 1970, siendo su personal y actividades transferidos a los ministerios centrales.

El gobierno de Velasco no promovió un sistema de organismos de desarrollo regional alternativos porque vio la sectorización como algo crucial para las etapas iniciales de la reforma administrativa y para la rápida terminación de las tan voceadas reformas estructurales en la agricultura y en la industria. Los ministerios creados por efecto de la sectorización --Transportes, Industria y Turismo, Energía y Minas, Pesquería y Vivienda-- y sus organismos afiliados abrieron oficinas sectoriales en las provincias, pero la desconcentración fue sectorial, con una mínima coordinación horizontal a través de los comités intersectoriales y las oficinas regionales del INP.

La mayor excepción de esta orientación sectorial se dió súbitamente por causa del desastroso terremoto en mayo de 1970 en la zona norcentral del departamento de Ancash. En 1970 se

estableció una comisión intersectorial para coordinar los esfuerzos de ayuda y reconstrucción, y en 1973 se convirtió en un organismo independiente para ayuda en casos de terremoto (ORDEZA). Incorporando las oficinas sectoriales de los diversos ministerios en el área del terremoto, ORDEZA estaba bajo las órdenes de un general que ostentaba el rango de ministro de Estado, y se le concedió autoridad presupuestal independiente.

Con el terremoto y el establecimiento de ORDEZA, la proporción de los fondos canalizados a través de los organismos regionales de desarrollo aumentó del 11 por ciento en 1970 al 23 por ciento en 1973-74. Sin embargo, a diferencia de las primeras corporaciones, ORDEZA no disponía de fondos reservados y los militares resistían las presiones para continuar apoyándolo en gran medida una vez concluida la reconstrucción o para ampliar el programa a otros departamentos. Cuando se completó la reconstrucción, la parte del presupuesto que le correspondía al citado organismo comenzó a descender entre 1975 y 1976 y, al bordear el año 1979, el organismo sucesor recibió una proporción de fondos que apenas reflejaba la población del área.

1.4. Período 1975-1981: Integración Parcial de la Administración a Nivel Departamental.

A medida que se completaban las tan vocadas reformas estructurales a mediados de la década de 1970, el Gobierno viró su atención a la organización espacial del Estado. La administración de Morales Bermúdez (1975-1980) procuró crear Organismos Departamentales de Desarrollo multidepartamentales (ORDES) que siguieron los lineamientos generales de ORDEZA.

Para vincular la asignación de recursos con la planificación regional y superar la extrema división de la administración regional, que fue un resultado colateral de la sectorización emprendida bajo el gobierno de Velasco, cada ORDE incorporaría la oficina de planificación regional del INP y las oficinas sectoriales de la región, y estaría al mando de un director regional con rango ministerial y autoridad para diseñar presupuestos. Las oficinas sectoriales deberían responder sobre sus responsabilidades principalmente ante el director de su respectiva ORDE, estar sujetos a los planes regionales formulados por este y depender de las instituciones regionales en cuanto a suministros y equipos. Sin embargo, continuarían su responsabilidad directa ante sus respectivos ministerios en lo que a asuntos técnicos y aspectos de política sectorial se refiriese. Las oficinas sectoriales deberían implementar los proyectos dentro del presupuesto de la ORDE, así como también los proyectos pendientes en los presupuestos de sus respectivos ministerios.

Con la esperanza de movilizar el apoyo necesario para su endeble régimen, Morales Bermúdez invitó a la opinión pública, en noviembre de 1975, para que se pronunciara sobre su propuesta de regionalización. La mayor parte del debate giró en torno a los asuntos jurisdiccionales --especialmente la demarcación de los límites territoriales y la selección de las capitales regionales-- antes que a los méritos de las ORDES propuestas. Dentro del Sector Público, muchos ministerios se opusieron al anteproyecto de ley porque temían perder terreno y/o la estructura de sus oficinas sectoriales era incompatible con el nuevo esquema.

Aunque el gobierno militar de Velasco había vencido anteriormente a una oposición más intensa y coherente cuando se trató de llevar a cabo la reforma agraria y otras más, el gobierno de Morales Bermúdez se hallaba en una posición en que perdía poder y unidad programática en el contexto de una crisis económica cada vez más aguda. Bajo estas circunstancias, el Presidente desistió de someter su propuesta a un referéndum y no intentó dar ninguna otra ley general sobre regionalización durante su período. En su defecto, su gobierno procedió a establecer las ORDES sobre una base ad hoc, comenzando en áreas donde había el mínimo conflicto intramilitar e intraburocrático sobre demarcaciones regionales. Posteriormente, las ORDES se establecieron casi siempre sobre una base departamental en vez de regional.

Al finalizar el gobierno de Morales Bermúdez, el régimen de las ORDES abarcó 15 de los 23 departamentos existentes en aquel tiempo. Sólo dos fueron verdaderamente multidepartamentales: ORDENORTE (Piura y Tumbes) y ORDETAM (Tacna y Moquegua). ORDESO, un organismo multidepartamental con base en el Cusco, fue dividido en tres ORDES como resultado de la presión ejercida por los departamentos más pequeños de Apurímac y Madre de Dios.

Mientras paulatinamente se ponía en marcha el sistema de las ORDES se establecieron los Comités Departamentales de Desarrollo Intersectoriales como medida interina. Bajo la dirección de un militar de alta graduación en el departamento correspondiente y asesorados por las oficinas departamentales del INP, estos Comités asumieron las funciones de desarrollo comunitario que anteriormente fueron responsabilidad de SINAMOS e identificaban los "proyectos de interés local" para que los diversos sectores se encargaran de su implementación. Las ORDES nunca se establecieron en Lima ni en los departamentos de la sierra central y norte, los cuales continuaron bajo el régimen de los CODES.

El sistema de los ORDES fue implementado en un contexto de austeridad fiscal resultante de una seria crisis económica, en circunstancias en que la mayor parte del presupuesto disponible para las inversiones públicas ya había sido reclamada por los grandes proyectos en ejecución. Los ministerios aprendieron a evadir su compromiso con los ORDES creando proyectos especiales administrados por el Gobierno Central o agrupando proyectos pequeños en programas "nacionales". En consecuencia, la proporción de la inversión pública administrada por los ORDES y los CODES permanecía por debajo del 5 por ciento.

2. Las CORDES: Restricciones, Organización y Operación

Con la Constitución de 1979 y la Ley 23339 del 15 de diciembre de 1981, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo del período anterior a 1968 fueron re-establecidas como organismos transitorios orientados a la formación de gobiernos regionales. Desde que comenzaron a funcionar en 1982, estas corporaciones, conocidas genericamente como CORDES, han captado aproximadamente el 12 por ciento de la inversión pública.

Tal como se verá más adelante, las CORDES han venido surgiendo dentro de un contexto muy diferente del de sus predecesoras y, a diferencia de las corporaciones anteriores, están sujetas a una legislación uniforme en todo el territorio. A pesar de ello, existen todavía muchas diferencias en sus operaciones y orientaciones.

2.1. Restricciones Externas

Los cambios registrados en la magnitud y organización del Gobierno Central y en el poder del partido gobernante significan que las CORDES están evolucionando en un contexto muy diferente del de las corporaciones existentes antes de 1968. Mientras estas enfrentaban a un Gobierno Central marcado por una severa fragmentación presupuestal y financiera dentro de una creciente economía, las CORDES han confrontado un Gobierno Central más integrado bajo el dominio de una poderosa Oficina del Primer Ministro y de un hegemónico Ministerio de Economía y Finanzas.

Durante las décadas de 1950 y 1960, la presencia del Gobierno Central en las provincias fue bastante limitada, pero a partir de 1970 se establecieron fuera de Lima numerosas oficinas sectoriales y empresas públicas. Durante el primer gobierno de Belaúnde, diferentes coaliciones partidarias controlaban las ramas Ejecutiva y Legislativa dotando a las poblaciones de los organismos departamentales de desarrollo de cierto mecanismo para contrarrestar el poder central. Posteriormente no se concedió a los organismos departamentales mayor autonomía.

Tales cambios en el alcance y en la organización espacial del Gobierno Central, los incentivos políticos para la descentralización y la economía reinante han limitado el "espacio institucional" para el desarrollo de las CORDES de varias formas específicas:

- El Presidente de la República nombra a los presidentes de las CORDES quienes a su vez pueden elegir a sus colaboradores claves.
- La mayoría de las CORDES depende del Gobierno Central con respecto a casi todos sus fondos. Los ingresos reales que reciben son imprevisibles debido a los procedimientos de desembolso. Las CORDES a menudo reciben el grueso de sus fondos al finalizar el calendario y el año fiscal, es decir, cuando ya es difícil aprovecharlos eficientemente por el corto tiempo disponible y el advenimiento de la estación lluviosa en la sierra.
- Los presupuestos de las CORDES deben ser aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas y por el Congreso, los cuales están libres de efectuar los cambios que mejor estimen convenientes. Durante la implementación de proyectos, el requisito que estipula que estas instituciones deben aprobar las modificaciones presupuestales generalmente resulta en prolongadas demoras.

- Las oficinas de planificación de las CORDES con frecuencia se ven agobiadas por onerosos y cambiantes requerimientos de programación, presupuesto e información impuestos por el Congreso, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto Nacional de Planificación, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Contraloría General de la República.
- Las CORDES deben soportar los efectos de la congelación dictada por el Gobierno Central ya que están imposibilitadas de emplear a nuevo personal con sueldos adecuados pues existen topes que resultan muy insuficientes, todo lo cual dificulta que empleen a profesionales competentes y experimentados.
- Las CORDES están sujetas a leyes nacionales uniformes que regulan sus procedimientos administrativos y que no son concordantes con el medio en el que se desenvuelven.
- La orientación sectorial de las leyes nacionales limita o impide el alcance de la actividad potencial de las CORDES. Por ejemplo, después de concluidos los proyectos de infraestructura deben entregarse al sector apropiado. Las oficinas sectoriales, que volvieron a la jurisdicción ministerial después que las ORDES fueron disueltas, a menudo protegen celosamente su terreno, aún cuando generalmente carecen de los recursos financieros para administrar programas efectivos.

2.2. Organización Básica

Aunque siguiendo ligeramente el modelo de las Corporaciones previas a 1968, las CORDES están reguladas por leyes uniformes para todo el país, especialmente la Ley 23339. Todas las CORDES tienen una asamblea, un directorio, un gerente general y un presidente, este último nombrado por el Presidente de la República.

La asamblea está conformada por igual número de alcaldes provinciales, representantes de organizaciones profesionales y económicas, así como de oficinas sectoriales. Aunque teóricamente tienen la última palabra en asuntos de las CORDES, casi todas las asambleas son débiles e inefectivas. La mayoría se reúne sólo dos veces al año: (1) para aprobar el informe de la corporación y el balance del año anterior, y (2) para aprobar su plan y presupuesto del año actual. Las sesiones extraordinarias son programadas sólo cuando lo solicita el directorio o un tercio de la asamblea.

El directorio es el ente donde se centra el poder real y está encabezado por el presidente. Otro miembro automático es

el alcalde de la capital departamental. La asamblea elige a los otros tres directores entre todos sus miembros, vale decir, entre los alcaldes provinciales y un representante por cada institución profesional y económica y las oficinas sectoriales. El directorio es responsable de la organización de la CORDE y elige a su gerente general.

Hay marcadas diferencias en la organización de las unidades administrativas dentro de las CORDES. Así, por ejemplo, tanto CORDECAJ como CORDE JUNIN tienen un sistema de oficinas microregionales que comprenden toda su jurisdicción departamental. En el caso específico de CORDE JUNIN se observa una considerable desconcentración administrativa. En otras CORDES visitadas se notó que han establecido oficinas en microregiones específicas con la esperanza de atraer la ayuda extranjera.

Desde el punto de vista administrativo, las CORDES dependen de la Oficina del Primer Ministro, la cual es responsable de coordinar las actividades con el Gobierno Central. La Ley 23339 también define una estructura para una organización semejante a una ORDE débil que abarca las oficinas sectoriales pero, en la práctica, nunca ha llegado a implementarse.

2.3. Contexto, Operación y Orientación

Aunque las CORDES operan bajo una estructura legal común y encaran restricciones externas también comunes, existen importantes diferencias en cuanto a sus recursos, personal, patrones de funcionarios jerárquicos, susceptibilidad a la interferencia central y orientación al desarrollo. Las diferencias claves, tanto contextuales como internas, que influyen en el desarrollo de las CORDES incluyen la capacidad directriz de su presidente, la herencia institucional y la disponibilidad de recursos humanos.

Las cualidades personales de los líderes claves por lo general son importantes en la administración peruana, como en cualquier otro lugar, pero el liderazgo del presidente ha sido especialmente importante en las CORDES debido a la debilidad del poder de la asamblea. Durante el tiempo que duró el Proyecto RR, sobresalieron dos corporaciones, CORPIURA y CORPUNO, por contar con presidentes dinámicos en quienes, cuando se trataba de emplear a personal, primaban los criterios de competencia. Mediante consultas previas o negociaciones subsecuentes, estas corporaciones fueron capaces de resistir a las fuertes modificaciones que en sus presupuestos hacía el Congreso. En el otro extremo, CORDECAJ se ha visto abatida por un serio sectarismo que ha conducido a una inestabilidad crónica en los cargos de presidente y gerente general. Sus oficinas administrativas cuentan con empleados seleccionados sin criterios técnicos y sus presidentes han aceptado pasivamente las modificaciones hechas por el Congreso en su presupuesto.

La herencia constitucional es un segundo factor de consecuencias cruciales. Por lo general, las relaciones con los Sectores han sido mejores en los departamentos donde antes funcionaron las ORDES (Piura, Lambayeque, Puno y Tacna) que donde operó el modelo de los CODES, mucho más débiles (Cajamarca y Junín). El manejo de la transición institucional fue también importante. El presidente de CORPIURA seleccionó el personal "mejor calificado y destacado" entre quienes habían trabajado en

ORDENORTE, en tanto que los criterios políticos fueron determinantes, aunque no constituyeron un factor exclusivo, en la selección del personal de CORDELAM. Después que se disolvieron las oficinas regionales del Instituto Nacional de Planificación, su personal pasó a integrar CORPIURA y CORPUNO de un modo callado y efectivo, por el contrario, en CORDEJUNIN tal transición resultó un pandemio.

El nivel general del desarrollo departamental y la disponibilidad de recursos humanos son igualmente factores contextuales. Las CORDES en Piura y Lambayeque, por ejemplo, cuentan con personal mucho más capacitado que las de Cajamarca y Puno. Dentro de estos parámetros, resulta decisivo la disponibilidad y orientación de las universidades locales. En Piura, donde hasta hace poco no existía un programa de Ingeniería Civil, habla que reclutar ingenieros de Lambayeque y hasta de Cajamarca. La universidad de Puno tiene programas de Agronomía y Veterinaria que se adecúan bien a la orientación imprimida por CORPUNO.

2.3.1. Recursos

La mayoría de las CORDES depende fuertemente del Gobierno Central en lo que concierne a sus fondos. Sin embargo, las corporaciones de Callao, Loreto, Piura, Tumbes y Ucayali perciben ingresos provenientes de ciertos impuestos reservados conocidos comúnmente como cánones de producción, los cuales son aplicados a las recaudaciones por concepto de derechos de aduana y extracción petrolera. Estas CORDES no sólo gozan de una fuente de ingresos más estable sino que no están obligadas a presentar al Ministerio de Economía y Finanzas, para su aprobación, ninguna modificación a su presupuesto que involucre dinero proveniente del canon.

2.3.2. Patrones de Personal Jerárquico y Subalterno

En su mayoría, las CORDES visitadas están bajo la responsabilidad de personas afincadas en el departamento al cual sirven. Si no son oriundas del lugar, están casadas con residentes y/o han residido en el departamento durante un considerable período. La mayor parte tiene propiedades dentro de esa jurisdicción. De este modo, sus carreras parecen estar vinculadas a la administración regional, a diferencia del personal de ciertas oficinas sectoriales estudiadas por José Garzón.(7)

Hay marcadas diferencias entre el número de funcionarios y los patrones de organización, así como en la combinación de personal nombrado y contratado. El número de personal en las CORDES visitadas varía de 189 en Junín a 780 en Puno. Por lo general, las oficinas con una organización administrativa débil tienden a ser un terreno donde se van apilando los empleados seleccionados por compadrazgos. En CORDELAM y CORPUNO, por ejemplo, el personal administrativo sobrepasa el 60 por ciento de todos los empleados, mientras que Linn Hambergren informa que las oficinas administrativas en CORDETACNA carecen del personal suficiente.(8)

(7) Ibid, Capítulo VI, p. 12.

(8) Evaluación Final del Proyecto DRI, Anexo B: "Desarrollo Institucional de las CORDES", pag.4 (versión inglés).

Aunque existen diferencias en las proporciones de los empleados nombrados y contratados, el porcentaje de los últimos está aumentando en los programas regulares de las CORDES como resultado de la congelación que impide emplear a nuevo personal permanente.

Los sueldos que pagan las CORDES son sumamente bajos. Así por ejemplo, el sueldo básico de un ingeniero es de S/.1'100,000.- es decir, menos de \$ 100 por mes (\$ 100 equivalla a S/.1'200,000 el 15 de julio de 1985). A pesar de ello, los sueldos bajos se compensan en cierto modo con una jornada de trabajo corta, generalmente de seis o siete horas incluyendo un ligero refrigerio.

La corrupción es endémica en un contexto de bajas remuneraciones y oportunidades limitadas. Sin embargo, debido al escudrinamiento a que son sometidas constantemente por la vigilante prensa local, muy crítica por cierto, y a la oposición política existente en la mayor parte de departamentos, hay poca razón para creer que las CORDES son más proclives a la corrupción que las oficinas sectoriales de las provincias o aún de Lima. En realidad, si la asamblea se convirtiera en un ente más viable y representativo, hasta sería posible que las CORDES fueran menos susceptibles a la corrupción.

2.3.3. Selección de Proyectos y Presupuestos

Los procesos empleados para la selección de proyectos son muy similares en todas las CORDES visitadas. El proceso de presupuesto da las circunstancias en que el Ministerio de Economía y Finanzas fija los límites de gastos. Los proyectos identificados o solicitados por los alcaldes, las oficinas sectoriales y las oficinas de la misma corporación son consolidados dentro de una propuesta de presupuesto por la oficina de planificación o programación (o por un comité de coordinación como es el caso de CORPUNO), en concordancia con prioridades sectoriales generales delineados por el MEF y con las pautas para su distribución geográfica dentro del departamento prescritas por la Ley 23339 y las propias disposiciones de las CORDES. Por lo general, la mitad del programa de inversión está destinada a proyectos departamentales, y la mitad se divide entre las provincias del departamento de acuerdo con el área y la población. Aunque se hacen ciertas comparaciones con buen sentido común, las inversiones alternativas no son evaluadas rigurosamente de un modo sistemático. Los planes departamentales, si es que existen, son consecuencia del presupuesto, no lo preceden.

De la oficina de planificación o programación, la propuesta pasa al directorio y a la asamblea, dentro de la corporación, y luego al Ministerio de Economía y Finanzas y al Congreso, todos los cuales pueden hacer modificaciones. Con la notable excepción de CORDEJUNTA (ver sección 3.3.1.), pocos cambios ocurren dentro de la corporación. El MEF examina el presupuesto para ver si ha sido elaborado conforme a sus directivas y algunas veces hace recortes en los proyectos ornamentales, pero generalmente aprueba la mayoría de propuestas.

Quien hace el mayor número de modificaciones a los presupuestos de las CORDES es el Congreso, cuyos miembros bajo la Constitución de 1979 ya no controlan las partidas específicas de sus jurisdicciones (iniciativas parlamentarias). Pero, el grado de estas modificaciones varía de un 10 por ciento en Lambayeque, Piura y Puno a un 50-60 por ciento aproximadamente en Cajamarca y Junín. Las CORDES cuyos presupuestos son menos susceptibles a cambios generalmente han llegado a un entendimiento con sus representantes parlamentarios, procurando a veces su colaboración durante los primeros pasos del proceso presupuestal. La asamblea y el directorio de CORPUNO han rehusado aceptar pasivamente los cambios efectuados por el Congreso y, mediante negociaciones, han logrado casi siempre sus objetivos. Debe tenerse en cuenta que tanto Lambayeque como Puno han sufrido interferencias parlamentarias relativamente menores, aún cuando los partidos de oposición tienen mayoría entre los representantes al Congreso.

2.3.4. Orientación al Desarrollo

Tanto las CORDES como los organismos predecesores tradicionalmente han concentrado sus esfuerzos en las carreteras y en las obras públicas urbanas. Tal orientación está reforzada por las preferencias urbanas de la asamblea, por la predominancia de ingenieros civiles en las unidades de Unea y por los frecuentes derechos prioritarios de otras actividades por parte de las oficinas sectoriales. Los programas regulares de la mayoría de las CORDES (es decir, no destinados a la ayuda en casos de desastre), ha mantenido esta orientación tradicional, pese a que la ley 23339 también señala responsabilidades en las áreas del manejo de recursos (ver sección 3.3.2.), procesamiento de recursos naturales y promoción empresarial (ver sección 4.7), entre otras.

CORPUNO, cuyas unidades de Unea están dominadas por agrónomos y veterinarios, y que también incluyen a científicos sociales, se ha apartado de la mayor parte

del patrón tradicional. Así, ha enfatizado el apoyo técnico a la agricultura y a la ganadería, a la administración de los recursos naturales y al desarrollo de la comunidad. CORDETACNA ha hecho fuertes inversiones en los sistemas de irrigación, principalmente para beneficiar a la industria lechera del departamento.

3. Impactos Institucionales de los Proyectos de la A.I.D.

La AID ha trabajado con las CORDES a través de dos proyectos de importancia: El Proyecto de Desarrollo Regional Integrado (DRI) (527-0178), iniciado en 1979 y el Proyecto de Rehabilitación y Reconstrucción (RR) (527-0277), iniciado en 1983. Los objetivos de estos proyectos difieren mucho, pero ambos han usado algunos medios similares: apoyo a los organismos de nivel nacional vinculados con las CORDES, fondos del Gobierno Central para los subproyectos que reúnen los criterios establecidos, unidades especiales de programas, así como la participación de asesores departamentales y visitantes. Considerando la atención dada a la formación institucional, el Proyecto DRI también ha incluido ciertos mecanismos no utilizados en el Proyecto RR, es decir, la investigación básica de políticas y la capacitación.

El Proyecto DRI, el cual dispone de una suma equivalente a los \$ 23 millones, es un proyecto piloto diseñado para probar el tan proclamado método de las "funciones urbanas en el desarrollo rural" (FUDER) para el desarrollo regional, el cual ha sido aplicado en dos departamentos de la sierra: Cajamarca y Junín. Según este método, se pueden incrementar en gran medida la productividad, el empleo y los ingresos de las áreas rurales vinculando estas eficientemente con los centros urbanos claves de mercadeo y los centros de servicios rurales. Si bien es cierto que gran parte de la metodología de planificación necesaria para poner en operación esta estrategia data de mediados de la década de 1970, el Proyecto DRI es el primer esfuerzo realizado para llevar a la práctica este método de una manera comprensiva.

El Proyecto DRI ha tenido objetivos específicos concernientes a la formación institucional a nivel municipal, regional, departamental y nacional. Tal como se concibió inicialmente, mediante la asistencia técnica, el apoyo administrativo y la capacitación, el Proyecto buscó incrementar la capacidad de los CODES como el "objetivo institucional" de nivel intermedio comprendido dentro del programa estructurado. En 1984, en virtud de la Enmienda VI al Convenio del Proyecto, se estableció el Programa de Asistencia Técnica y Capacitación para las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (PATC-CORDES) en la Oficina del Primer Ministro con la finalidad de prestar asistencia técnica y capacitación a todas las CORDES del país.

En contraste con los objetivos de formación institucional del Proyecto DRI, el propósito del Proyecto RR ha sido apoyar la recuperación de los efectos producidos por los severos desastres naturales ocurridos en el Perú en 1983, vale decir, las torrenciales lluvias e inundaciones del norte y la sequía del sur. En los días iniciales del Proyecto, las CORDES, a pesar de su reciente creación y sus tropiezos, fueron entendidas correctamente, es decir, se les veía como a entidades que gozaban de mayores ventajas cuando se trataba de casos en que era necesario implementar ciertas obras relacionadas con los desastres naturales. Las corporaciones no sufren de la sectorización y centralización que caracteriza a las jerarquías ministeriales y, por otro lado, poseen mayor capacidad técnica que Cooperación Popular, el organismo de desarrollo comunitario creado por el gobierno de Belaúnde. Ciertos arreglos especiales, como el Plan MERIS, por ejemplo, no resultó práctico debido al número definido de subproyectos y componentes del Proyecto RR y de su dispersión geográfica.

El Proyecto RR fomentó el establecimiento de una unidad especial que coordinara las actividades de alivio en casos de desastres realizadas por las CORDES: el Grupo de Rehabilitación y Reconstrucción (GRR) dentro del recientemente formado Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). Dicho GRR ha aprobado subproyectos y componentes, ha brindado asistencia técnica y ha servido como representante de las CORDES tanto en los ministerios como en otras instituciones centrales de Lima. El Proyecto RR también ha proporcionado ayuda técnica directamente a las CORDES a través de (1) los asesores departamentales, quienes poseen conocimientos generales sobre desarrollo y que residen en la mayor parte de departamentos que reciben asistencia del Proyecto, o que los visitan con mucha frecuencia, y (2) los especialistas, quienes visitan las CORDES más intermitentemente. A pesar de que no se perseguían cambios fundamentales en las estructuras, procesos y orientaciones de las CORDES, durante el proceso de implementación del Proyecto RR los gerentes descubrieron que era conveniente efectuar ciertos ajustes en la organización de las corporaciones.

Hasta la fecha, aproximadamente \$ 50 de los \$ 60.2 millones otorgados bajo el Convenio del Proyecto RR han sido o están siendo canalizados a través de 15 CORDES. Este apoyo se suma a los casi \$ 85 millones destinados a las CORDES por el Gobierno Peruano para actividades de emergencia.

Tanto el Proyecto DRI como el Proyecto RR han tenido impactos institucionales positivos en varios aspectos del desarrollo de las CORDES, aunque la naturaleza de estos impactos

refleja sus objetivos diferentes. En subsecciones posteriores se analizan sus métodos e impactos con respecto a las restricciones externas, debilidades internas y orientaciones de las CORDES, así como sus relaciones con las entidades públicas y privadas a nivel departamental.

3.1. Como vencer las Restricciones Externas: Reconocimiento y Reformas.

Desde 1983, el Proyecto RR ha demostrado como pueden atenuarse las limitaciones externas que obstaculizan el desarrollo de las CORDES cuando se trata de proyectos específicos. Desde 1984, al amparo de la Enmienda VI el Proyecto DRI ha venido coauspiciando la investigación sistemática que analiza ordenadamente las limitaciones presentes y las alternativas propuestas.

3.1.1. Reconocimiento de las Restricciones Externas

Tal como se vió la sección 2.1., la complejidad, la arbitrariedad y la imprevisibilidad de las normas legales, presupuestales y administrativas circunscriben seriamente el "espacio institucional" disponible para el desarrollo de las CORDES. El Proyecto RR ha dado a conocer que la actuación de estas instituciones puede mejorar significativamente cuando operan en un ambiente más previsible, se ajustan a las exigencias de los donantes y organismos de coordinación nacional, y reciben la asistencia técnica requerida, tanto básica como estratégica, para alcanzar estos estándares. Al proveer un contexto más previsible y sustentario para el desarrollo de las CORDES, el Proyecto RR ha avanzado con respecto a su propio objetivo de implementar eficientemente los subproyectos relacionados con la ayuda para enfrentar los desastres.

Canalizando las donaciones y préstamos para los subproyectos aprobados directamente por las corporaciones, en vez de hacerlo por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Proyecto RR ha incrementado considerablemente las posibilidades de prever los fondos de las CORDES. Sin embargo, este canal de desembolsos no ha estado exento de problemas; por ejemplo, los fondos de la AID segulan sujetos a los bajos topes presupuestales del MEF que no prevén la devaluación acelerada del sol, así como las limitantes disposiciones del mismo ministerio que regulan las transferencias entre subproyectos. A pesar de todo, los gerentes del Proyecto RR han aprendido con la experiencia como salir airosos frente a tales restricciones.

Consecuentemente, los desembolsos hechos por la AID han sido mucho más oportunos y previsibles que los del Ministerio de Economía y Finanzas. Además, el impacto de las normas de este organismo ha sido un tanto amortiguado por los esfuerzos de la GRR en su función de antesala de las CORDES.

Sin embargo, el mayor "espacio institucional" determinado por fondos más previsibles ha sido una condición necesaria, pero no suficiente, para perfeccionar el desempeño de las CORDES, tal como se verá en párrafos posteriores. El Proyecto RR ha insistido en la terminación de estudios técnicos competentes antes que en la implementación de las obras, lo cual ha sido la excepción, no la regla, en las operaciones de las CORDES. Los asesores departamentales del Proyecto RR han ayudado a las corporaciones a comprender los criterios en los cuales se basan sus actividades, y a cumplirlos en lo posible, promoviendo de este modo un contexto programático previsible. Los directivos de las CORDES han aprendido a fijar sus expectativas realísticamente a medida que el GRR y el Proyecto RR aprobaban sucesivamente los expedientes técnicos. Los subproyectos y sus obras no han sido caprichosamente alterados o demorados por el Gobierno Central, como sucede en los procesos regulares de presupuesto e implementación. Tal como lo expresara el presidente de una CORDE, el asesor departamental "me da gran tranquilidad".

Los asesores departamentales del Proyecto RR conforman un impresionante y dedicado grupo a quien la Dirección del Proyecto le ha conferido un amplio margen de discreción. Aunque algunos asesores han adoptado decisiones impopulares en ciertas circunstancias, todos los altos funcionarios entrevistados en las CORDES se pronunciaron muy favorablemente sobre el trabajo desplegado por ellos en su respectivo departamento. El personal jerárquico entrevistado se mostro favorablemente sensible a la actitud de los asesores frente a la solución de problemas, algo que frecuentemente contrasta con la actitud excesivamente "fiscalizadora" de las autoridades de las oficinas sectoriales oficiales. La mayoría de funcionarios cree también que "su" asesor departamental respectivo ha ayudado eficazmente a detectar los problemas, tanto en la AID y en el INADE como en otros organismos de Lima. Todos los presidentes de las CORDES entrevistados expresaron el deseo de contar con un asesor departamental en el futuro. Los funcionarios de las CORDES también valoran la vinculación de los asesores con la GRR del INADE, a tal punto que muchos consideran al asesor de su respectiva corporación como "su" consul en Lima.

Esta combinación de apoyo financiero anticipable, insistencia en exigentes normas técnicas y

asistencia técnica de apoyo, ha creado un ambiente favorable al desarrollo de actitudes más profesionales tanto en el campo técnico como administrativo. Es más, el Proyecto RR ha sido dividido en docenas de subproyectos y literalmente cientos de obras, todos los cuales son administrados a nivel departamental(9). Esta división también ha facilitado cierta libertad para regular el ritmo de la implementación de tal modo que se adapte a las capacidades de las CORDES.

(9) En este respecto, el Proyecto RR se asemeja al Proyecto de Servicios Básicos en Villorios desarrollado en el Egipto con el coauspicio de la AID y que constituye uno de los pocos proyectos que han movilizad o exitosamente grandes cantidades de dinero sobre una vasta area. Para mayores detalles, referirse a Gregory Schmidt y Norman Uphoff en Desarrollo de Instituciones Locales para una Infraestructura Rural. Serie Especial sobre Desarrollo de Instituciones Locales, No. 23, Universidad de Cornell, Comité de Desarrollo Rural, octubre de 1984, pp. 27-28-38 (versión en inglés).

Aunque los controles excesivos y las disposiciones absurdas propias de la administración pública en el Perú contribuyen a que se ponga especial énfasis en el no cometer errores, el Proyecto RR ha creado un contexto que premia la capacidad de las corporaciones para iniciar un trabajo por sí solas y para solucionar los problemas encontrados. Frente al reto de los altos estándares demandados, los ingenieros que trabajan en las unidades de programas de ayuda para enfrentar los desastres, generalmente jóvenes y con poca experiencia, han demostrado fehacientemente que son capaces de superar a los jefes más experimentados de otras unidades (ver. 3.2.1.). "En este programa hemos hecho cosas que no pensábamos que pudiéramos realizar", comentó un ingeniero que de este modo sintetizó el parecer de muchos. El gerente general de una CORDE subrayó que "los estándares más altos y la asistencia superior ofrecida por el Proyecto RR han originado un gran contexto para la formación de equipos".

La orientación del Proyecto RR y el establecimiento de unidades especiales de programas han conducido asimismo al desarrollo de orientaciones en la esfera administrativa. Por ejemplo, CORDELAM tiene tal vez el sistema administrativo más rígido de todas las corporaciones visitadas, pero hay suficiente delegación de autoridad dentro de la unidad responsable del programa de reconstrucción. El asesor de la AID en Piura comentó que cuando llegó a esa corporación observó que las sesiones del directorio eran divagantes y tan prolongadas que a menudo llevaban todo un día. Ahora se rigen por una agenda fija y se desenvuelven más como si se tratara de un ambiente de negocios, aparte de que ya no duran tanto.

Si bien es cierto que entre los objetivos del Proyecto RR no figura la formación institucional, sí ha cumplido con implementar efectivamente los subproyectos relacionados con la ayuda para enfrentar el desastre al aportar un contexto de mayor apoyo para el desarrollo de las CORDES. Las corporaciones son canales institucionales más apropiados que las oficinas sectoriales del Gobierno Central cuando se trata de implementar subproyectos y sus obras. Donde es conveniente o necesario colaborar con otros sectores, la GRR y las CORDES, en vez de la AID, han afrontado los costos que ha conllevado la coordinación. Por otra parte, puesto que muchos subproyectos podrían implementarse igualmente bien a través de diferentes instituciones o mecanismos, la AID rara vez ha tenido que depender de algún canal institucional.

El Proyecto RR cuenta con un record de implementación mucho mejor que la mayor parte de proyectos que la Oficina de la AID en el Perú ha llevado a cabo por intermedio de las oficinas sectoriales. Asimismo, es uno de sólo unos pocos proyectos en el mundo que ha sido capaz de movilizar con eficiencia grandes cantidades de dinero en una amplia area(10). Los logros del proyecto son notables si se tiene en cuenta las restricciones externas y las debilidades internas que obstaculizan el desarrollo de las CORDES, la magnitud del Proyecto, que es el más grande que se haya financiado jamás por la AID en el Perú, y el corto período de implementación unos dos años y medio desde la firma del convenio hasta la terminación de casi todas las obras.

(10) Ver la nota 9.

3.1.2. Bases para una Reforma

Aunque el objetivo primario del PATC-CORDES, auspiciado por el Proyecto DRI, es brindar asistencia técnica y capacitación a las CORDES a lo largo y ancho del país, ya se ha comenzado a vincular este esfuerzo con el desarrollo de estrategias y propuestas detalladas para efectuar ciertas reformas. Por ejemplo, el programa ha intentado reclutar sus instructores de cursos sobre sistemas administrativos entre el personal de las oficinas centrales responsables de los diferentes procedimientos. Se ha registrado por lo menos un caso en que, luego de su retorno a Lima al término de un curso, el instructor/empleo de ministerio ha emitido una directiva para simplificar los procedimientos administrativos.

En términos más generales, el PATC-CORDES está procurando aprovechar la rica experiencia e información adquirida mediante la capacitación y asistencia técnica que presta directamente de tal manera que sirve de base para las modificaciones propuestas a las disposiciones y leyes existentes en áreas tales como personal, compras y el sistema de precios indexados o fórmulas polinómicas(11). El Gobierno ha emitido decretos trazados o inspirados por el PATC-CORDES que fortalecen las oficinas de planificación de las CORDES y confieren a las corporaciones la autoridad legal para captar fondos destinados a realizar mejoras. La Oficina de Análisis Básicos del PATC-CORDES está abocada por ahora a delinear un anteproyecto de ley que modifique la estructura de las corporaciones. De este modo, las CORDES se acercarían un paso más a su conversión en gobiernos regionales a nivel departamental, y complementarían en el futuro la estrategia que aplique la AID (ver sección 4).

Las conferencias auspiciadas por el Centro Peruano para Estudios del Desarrollo Regional (CER) con apoyo financiero de la AID (no directamente del Proyecto DRI) han servido de forum para debatir los cambios legales necesarios y la experiencia de las CORDES en general.

(11) Ver a Fredy Monge Pimentel en "El Impacto del Régimen Salarial 11377 en las CORDES y las Implicancias de un Cambio al Régimen de la 4916", Lima, junio de 1984, en su "Informe sobre el Proyecto de Reglamento Único de Adquisición de Bienes y Prestación de Servicios no Personales", Lima, setiembre de 1984. También referirse al documento preparado por el PATC-CORDES, Oficina de Capacitación: "Aplicación de la Fórmula Polinómica: Una Propuesta de Modificación", Lima, sin fecha.

3.2. Como vencer las Debilidades Internas

Para alcanzar sus objetivos programados, el Proyecto RR ha procurado salvar las deficiencias en las CORDES estableciendo unidades de programas semiautónomas y contratando los servicios de firmas consultoras. También se ha fomentado en las corporaciones la contratación de empresas privadas para que ejecuten las obras programadas, aunque el establecimiento de unidades especiales ha reforzado paradójicamente la asistencia técnica dirigida a facilitar la implementación. A pesar de que el Proyecto RR no ha buscado el mejoramiento de la programación de las CORDES, en una corporación por lo menos ha resultado en un impacto positivo imprevisto.

El Proyecto DRI en diversos momentos de su existencia ha empleado también a unidades semiautónomas o autónomas, pero esto más que una alternativa estratégica fué el resultado de la inestabilidad institucional y de un inadecuado análisis. Ha procurado mas bien tratar las debilidades internas de las CORDES ofreciendo asistencia técnica y capacitación. Para ello concentró inicialmente sus esfuerzos en el desarrollo de una capacidad de planificación descentralizada en los departamentos de Cajamarca y Junín y, posteriormente, amplió el ámbito geográfico y temático de estos esfuerzos.

3.2.1. Unidades Autónomas en el Proyecto RR

Todas las CORDES que se han beneficiado de los fondos del Proyecto RR y que fueron visitadas llegaron a formar unidades especiales (conocidas genéricamente como unidades PIRR, sigla que responde al nombre de Programa Integral de Rehabilitación y Reconstrucción) para administrar e implementar sus programas de ayuda para enfrentar los desastres. Algo que amerita el desempeño de la Dirección del Proyecto es que no intentó imponer estas unidades especiales cuando se inició el Proyecto. CORPIURA y CORPUNO tomaron la iniciativa de crear sus propios PIRRs desde el principio. En los demás departamentos ocurrió que la lentitud para llevar a efecto la implementación aceleró las presiones internas y externas que pretendían establecer una unidad especial.

Varios factores han dado lugar a la formación de unidades especiales PIRR:

- Fuentes de Financiamiento. Los requerimientos técnicos más exigentes de la AID, los diferentes procedimientos de contratación y los procesos de información adicionales son tratados más convenientemente por una sola oficina.

- Requerimientos Técnicos. En las áreas inundadas, la reconstrucción de la infraestructura dañada ha demandado más trabajo técnico que la construcción de nuevas obras.

- Conflicto de Prioridades. Cuando al comienzo fueron asignados a las instituciones regulares de línea, los subproyectos financiados con dinero del Proyecto RR recibieron con frecuencia menor prioridad que los subproyectos realizados con fondos canalizados a través del presupuesto regular que obedecían a razones técnicas, administrativas o políticas.

- Despilfarro de Fondos. Algunas CORDES han visto el Proyecto RR como bonanza económica para hacer realidad ciertas obras planeadas con anterioridad a los desastres, incluyéndolas dentro de los programas de ayuda o derivando de estos el dinero, los suministros y el personal necesario para sus propósitos. La formación de las unidades PIRR ayudó a aislar los programas de reconstrucción y rehabilitación de tales abusos.

- Obstáculos Administrativos. La combinación de complejos procedimientos impuestos por factores externos y la deficiente capacidad del sistema administrativo condujo a largas demoras de implementación por parte de las oficinas administrativas de las corporaciones. Las oficinas administrativas a menudo concedían baja prioridad a las obras de emergencia.

Frente a estas restricciones, los jefes del Proyecto RR, del GRR y de las corporaciones no han tenido mas alternativa que formar unidades especiales de programas si querían lograr los planes trazados. En los casos en que la implementación a través de las estructuras normales de las CORDES resultaba lenta o inadecuada, la AID podría haberlos amenazado con cortar los fondos, y tal amenaza se expresó implícita o explícitamente a varias de las CORDES visitadas. Pero, la Dirección del Proyecto RR, en una loable actitud, no ha tratado de imponer la estructura presente de las unidades PIRR. En varias corporaciones, las unidades PIRR surgieron por etapas, es decir, se transformaron de una unidad asesora sin ninguna función de línea o administrativa, a una unidad de línea separada y, por último, a una unidad semiautónoma con funciones de administración e implementación. De este modo, aunque se enfatiza la implementación eficiente antes que la formación institucional, la Dirección del Proyecto RR ha dejado bastante oportunidad para el aprendizaje institucional.

Las unidades PIRR están integradas por diferentes números de personas. Pueden llegar a dominar la CORDE en donde operan o simplemente pasar advertidas. En 1984, la unidad PIRR de CORDETACNA invirtió sólo S/.3,474 billones (aproximadamente \$ 1 millón) en tanto que su contraparte en Piura totalizó 125 billones (aproximadamente \$37 millones, es decir, casi el cuádruple de la cantidad invertida por CORDELAM, la corporación en segundo lugar entre las CORDES visitadas. En el mismo año, el número de personas empleadas fluctuó de 25 en Tacna a 215 en Puno. El porcentaje del PIRR en el presupuesto de la CORDE varió del 27 por ciento en Cajamarca hasta más del 70 por ciento en Lambayeque y Piura. Las unidades PIRR de Cajamarca, Puno y Piura abarcaron entre una cuarta parte y un tercio del número total de empleados de las CORDES, mientras que en Tacna sólo el 5 por ciento del personal de la corporación trabajó en la unidad de emergencia.

El personal de las unidades PIRR son, como promedio, más jóvenes y con menos experiencia al principio que los que trabajan en otras unidades de línea, siendo muchos de ellos estudiantes universitarios o graduados recientes. La mayor parte de empleados de las unidades PIRR trabaja bajo contratos cortos para subproyectos específicos. Se ha observado una notoria continuidad en los contratados porque las unidades PIRR han procurado reasignar al personal capaz y eficiente a nuevas obras.

Los presidentes y gerentes generales de las CORDES a quienes se les entrevistó coincidieron, sin excepción alguna, que los ingenieros de las unidades PIRR trabajan más y con mayor entusiasmo que sus colegas de otras agencias de línea. Los directivos de las CORDES atribuyeron esta diferencia a los altos estándares técnicos demandados por la AID y a la asistencia técnica prestada por esta agencia. Asimismo, al entusiasmo y capacidad de adaptación de los jóvenes, y al hecho de que debido a su condición de empleados contratados del Proyecto PIRR tenían que probar sus habilidades ante sí mismos y ante los demás. El asesor departamental RR asignado a Piura, quien posee una vasta experiencia en proyectos grandes y ha trabajado por toda Latinoamérica, manifestó que el desempeño de la unidad PIRR ha sido excelente, considerando los sueldos bajos, el volumen de trabajo y la inexperiencia inicial de sus integrantes.

Las unidades PIRR en todas las CORDES, a excepción de CORPIURA, se han convertido al final en entes semiautónomos que han asumido responsabilidades relacionadas con el trabajo de emergencia en áreas tales como abastecimiento de materiales, selección de personal, presupuesto y programación,

contabilidad y administración financiera. Aunque esta desconcentración administrativa ha facilitado el cumplimiento de los requerimientos de reportar a la AID, motivos más importantes han evitado que se usen con otros fines los fondos, suministros y personal del Proyecto y, por otro lado, se ha dado al trabajo de emergencia una prioridad administrativa. En términos generales, la desconcentración administrativa ha redundado en un mejoramiento del rendimiento, pese a que la inexperiencia del personal administrativo continúa siendo un problema en algunas corporaciones (especialmente en CORPUNO).

La unidad PIRR en CORPIURA sigue operando como agencia de línea cuyas necesidades administrativas son satisfechas por la corporación. Esto es posible debido a la mayor capacidad administrativa de CORDEPIURA y al hecho de que la mayoría de obras del programa de reconstrucción son implementadas mediante contratos, los cuales son menos intensivos desde el punto de vista administrativo que la ejecución por administración directa.

Las relaciones entre las unidades PIRR y las corporaciones donde se desenvuelven, mucho más grandes comparativamente, varían mucho. Por ejemplo, son cordiales en Piura y Puno, un poco tirantes en Lambayeque y Tacna, y muy conflictivas en Cajamarca. Aparte de la personalidad de las personas involucradas, los principales factores que determinan las relaciones entre las CORDES y las unidades PIRR han sido: (1) el grado de congruencia entre los objetivos de organización, y (2) la medida en que se percibe que las unidades PIRR pueden significar una amenaza u obstáculo a las actividades de otras divisiones. El trabajo de emergencia ha sido la máxima prioridad para CORPIURA, y la unidad PIRR emergió como el eje de la corporación.

En Puno, el programa de emergencia realizó actividades con dinero del presupuesto normal, pero esto generalmente ha resultado bien por la naturaleza de la acción destinada a contrarrestar los efectos de la sequía y a la importancia que le ha asignado la corporación al programa dentro de sus planes de larga maduración. En Lambayeque, el PIRR ha sido visto como una amenaza para la administración central y para la unidad de línea a cargo del programa normal. Se han derivado fondos del programa de emergencia a los programas normales en los departamentos de Lambayeque, Tacna y, especialmente, en Cajamarca. En este último, el jefe de la unidad PIRR calculó que, antes de su arribo, la mitad de las obras del programa de reconstrucción (un 30% del presupuesto) no tenían nada que ver con la ayuda para enfrentar los desastres que asolaron a dichas zonas.

En todas las CORDES, a excepción de Cajamarca, parece que por lo menos se retendrá a cierto personal de la unidad PIRR después de concluido el Proyecto RR. El número exacto depende en gran medida del liderazgo y orientación de los presidentes de las CORDES que nombre el próximo gobierno y, dada la actual congelación que imposibilita emplear a nuevo personal permanente, del número de vacantes para personal contratado.

Considerando las restricciones encaradas por el Proyecto RR, la interrogante clave para el futuro no gira en torno a si las unidades de línea especiales deben establecerse para los proyectos implementados a través de las corporaciones, sino a como podrían ser estructuradas a fin de maximizar los impactos institucionales positivos expuestos en el presente. En realidad, los funcionarios de Piura y Puno plantearon voluntariamente ciertas propuestas para repetir y perfeccionar el método de las unidades especiales.

El modelo del personal destacado --en el cual se asigna al personal más experimentado y calificado de la corporación o sectores la dirección de las unidades de programas temporales-- parece ser la alternativa más prometedora si se cumplen ciertas condiciones. En primer lugar, la AID debe procurar que la unidad especial se mantenga dentro de altos estándares de competencia técnica, como ha sucedido en el Proyecto RR y, en segundo lugar, los destacados deben ser seleccionados por una persona u oficina competente que se responsabilice de completar el programa especial.

Las diferentes experiencias con los destacados en Piura y Puno demuestran el por que se requiere la segunda condición. En Piura, el presidente de la CORDE seleccionó a los destacados del Sector Agrícola para que prestaran servicios a la corporación en la reconstrucción de los sistemas de irrigación durante un período específico. De este modo, aprovecho la destreza de algunos profesionales muy esforzados y competentes, en tanto que evadió las complicaciones administrativas que habrían sido inevitables en un convenio de trabajo con las oficinas del Sector Agrícola.

En Puno, los destacados de diversos sectores aportaron inicialmente la mano de obra para el programa de rehabilitación. Sin embargo, la selección de personal en este caso se dejó a los sectores que usaron el programa como terreno de volteo donde colocar a los empleados no deseados. La implementación dió varios tumbos hasta que una unidad PIRR integrada por nuevo personal se hizo cargo del programa de rehabilitación.

Empleando el modelo de los destacados, la capacitación y la asistencia técnica podrían canalizarse al personal permanente con más aptitudes y a los contratados más jóvenes, quienes generalmente son más receptivos que el personal regular promedio. A pesar de ello, aún habría necesidad de cierta asistencia técnica y capacitación para el personal clave de la administración central y para las oficinas de planificación y programación, al igual que en el Proyecto DRI.

3.2.2. Unidades Autónomas en el Proyecto DRI

El Proyecto DRI también empleó a unidades autónomas y semiautónomas, pero esto fue más el resultado de la inestabilidad institucional y del análisis institucional inadecuado que una elección estratégica.

Al iniciarse la implementación del Proyecto en 1980 surgieron nuevas organizaciones conocidas como unidades PRODERIN (sigla en español de Proyecto para el Desarrollo Regional Integrado) las cuales trabajaban adjuntas a los CODES en los departamentos de Cajamarca y Junín. Sin embargo, según se ve en la sección 1.4., los CODES eran organismos transitorios bastante débiles que fueron establecidos por un régimen militar desacreditado y que fueron reemplazados por las CORDES. En vez de ser incorporadas a las CORDES en 1982, las unidades PRODERIN recibieron el status de proyecto especial y fueron sometidas a la supervisión de la Oficina del Primer Ministro. La autonomía y efectividad de las unidades PRODERIN aumentó pero, a la larga, su status separado hizo más problemático el impacto institucional positivo.

La preocupación de los funcionarios peruanos y estadounidenses, así como las presiones ejercidas por las CORDES, condujeron a la inclusión del presupuesto de las unidades PRODERIN dentro del presupuesto de las corporaciones, hecho que ocurrió en enero de 1983 y, después de una evaluación de medio proyecto, a la consolidación organizativa en setiembre de 1983. El proceso de consolidación ha significado el tener que soportar una situación plagada de conflictos y que, aunque en menor grado, aun subsisten las tensiones de esta experiencia tanto en CORDECAJ como en CORDEJUNIN. Los altos sueldos pagados al comienzo al personal de las unidades PRODERIN han complicado sobremanera el proceso de integración en ambos departamentos.

Contrariamente, el Proyecto RR ha evitado por todos los medios entrar a situaciones conflictivas pues para aliviar la escasez de personal calificado ha pagado mejores sueldos a cierto personal clave a través del INADE. Si, se han

evidenciado ciertos antagonismos debido a la concesión de bonificaciones al personal PIRR de algunas CORDES como reconocimiento al haber trabajado horas extras. Pero, en CORPIURA y CORPUNO este conflicto se amenguó otorgando también las bonificaciones al personal que se había hecho merecedor de tal beneficio en los programas de reconstrucción y rehabilitación. Utilizando el dinero recaudado por concepto de canon, a CORPIURA también le fue posible otorgar bonificaciones al personal de sus otras unidades de línea importantes.

3.2.3. Implementación de Subproyectos: Contratación, Costo mas Porcentaje (Administración Directa) y Encargos

No obstante que el Proyecto RR fomenta que la implementación se de a contratistas privados, las CORDES a cargo de subproyectos relativos a la ayuda contra desastres han demostrado su preferencia por la modalidad de costo mas porcentaje, la cual se conoce en el Perú como administración directa. Algunos subproyectos y obras también han sido implementados mediante encargos, es decir, "pasándolos" a otras agencias que a su vez pueden usar la contratación a la administración directa.

La contratación ha sido predominante sólo en Piura, donde casi la mitad del presupuesto para aliviar las consecuencias de los desastres había sido usado mediante la contratación; aproximadamente un tercio, por encargo, y el porcentaje restante, por administración directa. En Lambayeque, donde hay pocos encargos, el 70 por ciento de las obras de reconstrucción, que totalizan la mitad del presupuesto de emergencia, fue implementado inicialmente mediante encargo. Sin embargo, durante el año pasado, casi todas las obras nuevas fueron comenzadas por administración directa. CORDECAJ y CORDETACNA han ejecutado casi todas sus obras mediante administración directa.

La mayoría de informantes están de acuerdo en que la modalidad por contrato es más oneroso que por administración directa; pero, paradójicamente aunque no se excluyen mutuamente, se explicó el por qué del costo diferencial percibido. El mayor número de funcionarios de las CORDES sostuvo que las leyes nacionales favorecen a los contratistas a expensas de los organismos públicos, las corporaciones inclusive. El sistema de precios indexados (fórmulas polinómicas) permite que los contratistas incrementen el precio efectivo de los servicios cobrando los materiales y la mano de obra utilizada durante las etapas iniciales de la implementación, al término del contrato,

lo que significa un precio mucho más alto. Al mismo tiempo, las metas trazadas en cuanto a progreso físico de las obras se demoran deliberadamente hasta el final del contrato con el objeto de minimizar la posibilidad de multas por concepto de mora. En todo caso, un informante de una CORDE acotó que los contratistas tienden a retrasar las obras sobrepasando las fechas de terminación acordadas porque así se benefician de la inflación, ya que solo pagan multas ínfimas. Por otro lado, las corporaciones que se demoran en sus pagos a los contratistas se hacen acreedores a multas drásticas.

Aunque muchos ejecutivos de las CORDES culpan a las leyes nacionales por el elevado costo de los contratos, algunos funcionarios de la AID y un funcionario que labora en la oficina de capacitación del PATC-CORDES sugirieron que a las corporaciones les falta la habilidad o experiencia necesaria para usar la legislación existente a su favor.

También es posible que el total o parte de las aparentes ventajas del costo por administración directa sea solo una ilusión. Al parecer, los costos totales del mantenimiento o amortización de la maquinaria utilizada no son tomados en cuenta por la mayoría de unidades PIRR que disponen de su propio equipo o que usan el equipo de las CORDES a ningún costo, o solo un costo nominal. El mayor número de CORDES no está acostumbrada a planificar su capital en obras de largo plazo, y con frecuencia juzgan las donaciones y depreciación de sus equipos en términos de buena o mala suerte.

De todos modos, las CORDES estiman que la administración directa es mucho menos costosa que la contratación y, además, les permite controlar directamente la calidad de las obras. Esta modalidad también les brinda la oportunidad de capacitar al personal que trabaja en las unidades de línea y de prestar servicios en áreas inaccesibles en donde a veces los contratistas no se interesan en trabajar a menos que las obras a ejecutarse sean de gran escala y bastantes lucrativas. Los ingenieros de las unidades PIRR de CORDELAM también opinaron que el trabajo de reconstrucción es particularmente adecuado para usar la administración directa por cuanto es difícil calcular anteladamente los costos que demanda la reparación de la infraestructura dañada. (Una buena parte del trabajo realizado en Piura, donde predomina la contratación, ha sido de recemplazo en vez de reconstrucción).

Desde el punto de vista político, la administración directa también es más conveniente porque en la práctica favorece a los proveedores locales además, cuando se

hacen las obras por contrato, casi siempre son firmas limeñas las que ganan la buena pro, lo cual ha causado grandes dolores de cabeza a CORPIURA, por mencionar un ejemplo. Por su parte, CORDELAM está experimentando un interesante método para abordar este problema al exigir que las firmas con sede en Lima se asocien con las firmas locales.

El mayor impedimento para la implementación mediante administración directa es la carencia de capacidad administrativa y la vigencia de normas anticuadas diseñadas para los organismos de servicio que operan en un contexto de inflación baja. En un contexto de inflación alta, los costos por administración directa se disparan cuando las cúpulas retrasan la adquisición de materiales y el pago de la mano de obra. Por el contrario, la contratación es menos intensa, vista desde el ángulo administrativo. Paradójicamente, al fomentar la formación de unidades PIRR en las CORDES, que han mejorado notablemente el desempeño administrativo de estas, la AID ha reforzado la conveniencia de ejecutar las obras tanto por administración directa como por contratación. No es una coincidencia que CORPIURA, la única corporación visitada donde no se han desconcentrado las funciones administrativas delegándolas a su unidad PIRR, ostenta también el más elevado número de obras realizadas por contratación, tanto en cifras relativas como absolutas.

Al cargar el costo de los subproyectos y sus obras a las oficinas sectoriales y organismos afines, las CORDES han aprovechado la capacidad técnica subutilizada en otros campos del Sector Público, con el beneficio adicional de que han estado en situación inmejorable para controlar directamente la calidad de las obras en ejecución (ver 3.4.1.). La liquidación de cuentas ha sido un gran problema porque la capacidad administrativa también es baja en otros organismos, no depende de la AID y, por otro lado, sus prioridades y procedimientos están estrechamente controlados por las oficinas principales con sede en Lima.

Otros factores que influyen en la combinación de contratación, administración directa y encargos para la ejecución de las obras son el volumen de trabajo con respecto a la capacidad de las CORDES, la complejidad y naturaleza de las obras (por ejemplo, los puentes se hacen generalmente por contrato), la capacidad instalada y la competencia de otros organismos (por ejemplo, relativamente alta en Piura; bajo en Puno) y la conveniencia de la participación popular en la implementación. Esta última consideración fue la razón principal por la que la mayor parte de obras auspiciadas por el Proyecto DRI ha sido realizadas por administración directa en Cajamarca y

Junín. Sin embargo, la participación popular en la ejecución también es posible cuando las obras se dan en contrato a organizaciones privadas de voluntarios o cuando son realizadas mediante encargo por organizaciones más orientadas a la comunidad.

3.2.4. Firmas Consultoras en el Proyecto RR

El Proyecto RR ha buscado superar las debilidades internas de las CORDES contratando los servicios de firmas consultoras para que presten asistencia en los estudios técnicos y en la supervisión. El Proyecto Especial Microregional de la Sierra (PMS), división del INADE, ha dotado de consultores a Cajamarca, Cusco y Puno, en tanto que la GRR contrato a firmas privadas para que trabajaran en 11 de los 12 departamentos restantes con subproyectos RR, basándose en la información sobre sus programas de reconstrucción y rehabilitación. En Piura, y en algunos otros departamentos, los servicios del consultor primario han sido suplementados por firmas más especializadas en ciertas áreas técnicas.

El valor de la asistencia técnica proporcionada por los consultores ha variado considerablemente, siendo influenciada sobre todo por la competencia y la dedicación de la organización contratada, y por la relativa capacidad de la CORDE. La experiencia con firmas privadas ha sido positiva en Tacna y La Libertad, mientras que en Lambayeque fue negativa y mixta en Piura. Por otro lado, CORDECAJ y CORPUNO han tenido experiencias positivas con los consultores PMS, quienes tienden a especializarse más en seguimiento y asistencia técnica general que en diseño.

Haciendo un recuento de las diferencias importantes encontrados en la práctica parece que los consultores privados han tenido un impacto más positivo en el diseño técnico que en la supervisión. Sus contribuciones son sumamente apreciadas en áreas donde las CORDES tienen experiencia limitada, es decir, la construcción de canales de irrigación y, sobre todo, de puentes. Sin embargo, algunos se quejaron de que hubo excesos en el diseño (en Lambayeque y Tacna) y deficientes estimados de precios (en Piura).

Al parecer las firmas parecen haber sido blancos menores para la supervisión. En algunos casos (por ejemplo, las obras de electricidad en Lambayeque), la firma consultora simplemente no ha hecho su trabajo. En Piura, el jefe de la unidad PIRR se quejó de que el consultor había descuidado los detalles administrativos. En ambos casos, las unidades PIRR

han quedado "esperando sentadas" con pocos recursos legales en que apoyarse. En Piura ha habido mayor confusión porque los consultores emplearon a personal de la unidad PIRR para supervisar ciertas obras sin un deslinde de responsabilidades con la CORDE.

Aún cuando sus contribuciones directas no han satisfecho las expectativas, la contratación de firmas consultoras ha sido una experiencia de aprendizaje valiosa en dos aspectos. Primero, porque la mayoría de CORDES han tenido poca o ninguna experiencia con firmas consultoras. Ahora tienen una idea mas clara de las posibles contribuciones y problemas asociados a este aspecto. Segundo, porque las firmas consultoras parecen haber servido como catalizadores positivos para promover un mejor desempeño de las CORDES. En realidad, es posible que las CORDES tengan mejor capacidad que las firmas consultoras para supervisar subproyectos y obras pero, con anterioridad al Proyecto RR, la supervisión se había ejercido de un modo vago y esporádico.

Sin embargo, las CORDES serán mejor servidas en el futuro por las firmas consultoras si no se convierten en consumidoras consuetudinarias de sus servicios. Los proyectos futuros deben alentar y aún facilitar la contratación de firmas consultoras en áreas donde pueden gravitar en el desempeño de las CORDES. Pero no se debe solicitar el trabajo de los consultores a menos que su necesidad sea ineludible para el cumplimiento de la tarea en la cual participaría. En cualquier caso, las corporaciones deben tener mayor rol para seleccionar la firma a su servicio, así como deben establecerse claramente los pasos a seguirse en caso de rescisión de contratos por servicios inadecuados de dichas firmas. Estas políticas deben concordar más que nada con la filosofía gerencial que ha caracterizado al Proyecto RR, es decir, la de mantener a las CORDES dentro de altos estándares mientras se les da flexibilidad y apoyo para que puedan satisfacer estos estándares.

3.2.5. Asistencia Técnica en el Proyecto RR

El Proyecto RR también ha brindado asistencia técnica estratégica en áreas tales como ingeniería, agricultura, impacto ambiental, irrigación y finanzas. Los especialistas en estas áreas han reforzado el trabajo desplegado por los asesores departamentales RR (especialistas en aspectos generales de desarrollo), han ayudado a salvar los obstáculos, han difundido conocimientos especializados y, algunas veces, se han ocupado de actividades básicas de capacitación. Pese a que estas

contribuciones han sido importantes y hasta cruciales, el principal logro del Proyecto RR ha sido el desadormecimiento de las capacidades y energías ya presentes a nivel departamental, si no en las mismas CORDES (ver 3.1.1.)

3.2.6. Mejor Programación: Resultado Colateral del Proyecto RR

Contrariamente al énfasis del Proyecto DRI en la priorización de inversiones y en las técnicas de planificación regional (ver 3.2.7), el Proyecto RR ha financiado obras para enfrentar los desastres con sólidos conocimientos técnicos sobre una base de ejecución y servicio inmediato. En los departamentos del norte, terriblemente devastados por las inundaciones, el Proyecto básicamente ha buscado restaurar o reemplazar infraestructura dañada o destruida para devolverlas a su estado previo al desastre.

La selección de proyectos ha tenido lugar fuera del proceso regular de presupuesto de las CORDES (ver 2.3.3.). La mayoría de obras financiadas bajo el Proyecto RR fue identificada por las CORDES, durante la evaluación de los daños y luego consolidada en una lista multidepartamental preparada por el INP. La lista fue actualizada después por la GRR y las CORDES. La selección de las obras entre las elegibles ha sido dejada a criterio de las CORDES, pero ha estado sujeta a la verificación por parte de la GRR y de las CORDES. En efecto, cupo a este personal la tarea de comprobar si las obras propuestas realmente tenían relación con el desastre y si satisfacían las especificaciones técnicas.

Sin embargo, los estudios técnicos demandados por la AID, más exigentes que los normales, han aportado por lo menos una base para programas más precisos puesto que mejores planes para progresos físicos y financieros pueden conducir a proyecciones más exactas de las necesidades de adquisición, solicitudes de desembolsos y pagos a los contratistas. Por lo menos una de las corporaciones visitadas --CORPIURA-- ha logrado establecer este vínculo. En esta corporación, el asesor departamental hasta ha conseguido automatizar el sistema de datos físicos y financieros para todas las obras de las unidades PIRR, y esta enseñando la técnica a las demás unidades de línea principales de la corporación. Por contraste, el ex-jefe de programación de CORDEJUNIN, quien simpatiza con los objetivos de planificación del Proyecto DRI, se quejó de que los estimados inexactos de costos de las obras viales financiadas por el Proyecto DRI han complicado en gran medida lo concerniente a programación.

3.2.7. Asistencia Técnica y Capacitación bajo el Proyecto DRI: Junín y Cajamarca

El Proyecto DRI ha pasado por dos etapas de asistencia técnica dirigida específicamente a las CORDES de Cajamarca y Junín. Desde 1981 a 1983, la Universidad de Siracusa envió a equipos de asesores residentes y temporales para que sirvieran en estos departamentos en las áreas de planificación regional, desarrollo de centros urbanos claves de mercadeo y técnicas de planificación participatoria, así como en la identificación e implementación de las obras públicas orientadas a la metodología FUDER. Los asesores se encargaron de capacitar a determinado personal, divulgaron los conceptos y metodologías FUDER, y también participaron en la implementación de los subproyectos. A partir de 1983, los asesores departamentales, bajo la modalidad de contratados, han continuado prestando tales servicios en los dos departamentos.

En la evaluación final del Proyecto DRI, los expertos en planificación regional Dennis Rondinelli y Patricia Wilson Salinas concluyen que, al principio, el Proyecto logró objetivos significativos en cuanto al desarrollo de las capacidades de planificación y priorización. Esto, a pesar de los desacuerdos conceptuales de los miembros del equipo de asistencia técnica de la Universidad de Siracusa y de las presiones ejercidas por la Oficina de la AID para que produjeran los primeros planes departamentales de desarrollo a la brevedad posible(12).

La transferencia de estas capacidades a las CORDES ha constituido una tarea más problemática. Aunque el personal capacitado en planificación regional durante la etapa de las unidades PRODERIN obtuvo cargos (recientemente en calidad de permanentes) en CORDECAJ y CORDEJUNIN, más que nada ha sido colocado en oficinas ajenas al trabajo de planificación. Las oficinas de planificación están dominadas por ex-personal del INP y han desarrollado relaciones antagónicas con el PRODERIN (exacerbadas por la forma en que se produjeron los primeros planes de urgencia). El asesor departamental que ahora opera en Junín está tratando de capacitar al personal de la oficina de planificación en los conceptos y metodologías FUDER. Aunque sus esfuerzos han encontrado resistencia o indiferencia, el presupuesto de inversiones de 1986 está siendo preparado de tal manera que se aplique la metodología de priorización introducida.

Paradójicamente, aunque no es adecuadamente apreciado en la corporación a la cual ha sido asignado, el asesor actual de Junín está contribuyendo mucho en el modo como se pueden aplicar las metodologías de planificación y priorización, las cuales están concitando atención nacional y aún internacional. De particular gravitación para el desarrollo futuro de las CORDES es una metodología

(12) Evaluación Final del Proyecto DRI, Anexo A: "Planificación Regional en el Proyecto DRI".

conocida como el árbol de decisiones, la misma que sirve para la priorización de inversiones(13). Esta metodología no sólo incorpora las consideraciones sectoriales, técnicas y espaciales en la evaluación de los diferentes tipos de obras sino que también permite que los responsables de la toma de decisiones dentro de las CORDES, potencialmente la asamblea, sopesen los diferentes criterios. De este modo, la metodología proporciona una estructura para vincular la participación popular a través de la asamblea, con una mejor planificación resultante.

3.2.8. Asistencia Técnica Nacional en el Proyecto DRI: el PATC-CORDES.

Es difícil evaluar el impacto de la asistencia técnica y el trabajo de capacitación ofrecidos por el PATC-CORDES a nivel departamental porque (1) sólo tiene menos de un año de existencia, y (2) tiende a orientar sus actividades a las oficinas administrativas de las CORDES, no a las unidades PIRR que fueron el punto fundamental en que se concentraron las entrevistas del autor de este informe. Hasta el momento, estos esfuerzos parecen haber tenido impactos positivos, aunque difusos, en todas las CORDES visitadas. La necesidad de asistencia y capacitación es aceptada casi unánimemente en todas las provincias, y la mayoría de autoridades entrevistadas manifestaron que las oportunidades de capacitación son siempre apreciadas o, en todo caso, que "no hacían daño a nadie".

La mayoría del personal administrativo y de línea se pronunció favorablemente sobre su experiencia con el PATC-CORDES, pero sólo en Piura se vinculó explícitamente esta capacitación y asistencia técnica con ciertos cambios positivos de organización (en las de compras y administración financiera). Por otro lado, varios informantes criticaron al PATC-CORDES por ser demasiado "centralista", refiriéndose al hecho de que sus instructores generalmente vienen de Lima (ver 3.1.2. para otra perspectiva).

En su mayoría, las CORDES están interesadas en obtener computadoras lo cual, si se combina con una apropiada información de diseños y acertados programas de capacitación, podría acelerar los procesos administrativos y la generación de los informes que por ley deben remitirse a un gran número de organismos centrales. Entre las CORDES que ya cuentan con máquinas computadoras, las de Puno y Piura han informado haber recibido una asistencia útil del PATC-CORDES, aunque en el caso de Piura la labor del asesor departamental RR ha sido

(13) Paul H. Dillon, con la colaboración de Victor Pineda C.: "Sistema de Priorización de Inversiones". Huancayo, Convenio CORDEJUNIN-USAID, 1975.

más eficaz. Además, CORDEJUNIN ha creado sus propios programas de administración financiera, personal y presupuesto.

Sin embargo, las computadoras no son una panacea para las oficinas administrativas ineficientes. La AID debe resistir las presiones para que suministre esta maquinaria, a menos que vayan acompañadas de la asistencia técnica básica y la capacitación necesaria para hacerlas efectivas.

Sea cual fuere su impacto en determinadas CORDES, es evidente que el PATC-CORDES ya ha jugado un rol decisivo para estimular las ideas y facilitar el intercambio de experiencias entre las corporaciones. Hay un gran interés en la recuperación de inversiones y promoción de empresas, especialmente en el proceso agropecuario. Varias CORDES han demostrado una notoria inquietud en la metodología de priorización que está siendo desarrollada por el asesor DRI en Junín, y el PATC-CORDES está difundiendo el programa de presupuesto desarrollado por CORDEJUNIN. El personal jerárquico de la unidad PIRR en CORDELAM evaluó principalmente los diversos talleres auspiciados por el PATC-CORDES en áreas tales como procedimientos de licitación, programación de inversiones, ejecución y supervisión, y fórmulas polinómicas porque en estas se pudo comparar experiencias con sus contrapartes de otras CORDES y oficinas regionales de los ministerios.

Por último, debe tenerse en cuenta que una corporación ha comenzado sus propias tareas de capacitación, lo cual ha servido como un paso preliminar, pero que ahora puede servir de complemento al trabajo realizado por el PATC-CORDES. Mediante un trabajo coordinado con la universidad local, CORPIURA ha desarrollado cursos en administración básica, contabilidad y administración financiera los mismos que son desarrollados por personal de las oficinas sectoriales, de las municipalidades y de la corporación misma. Igualmente en Piura, el asesor RR por propia iniciativa ha diseñado y ofrecido cursos al personal de la unidad PIRR.

3.3. Impactos del Proyecto en las Capacidades y Prioridades de las CORDES

El Proyecto DRI ha procurado reorientar las prioridades de inversión de los CODES y de las CORDES, en concordancia con la estrategia FUDER. Aunque el Proyecto RR no fue diseñado para modificar las prioridades de las CORDES, ha incrementado sus capacidades en cuanto al mantenimiento en casos de emergencia y a la ejecución de obras públicas. Además, la Dirección y los

asesores del Proyecto RR han estimulado a las CORDES para que exploren el modo como podrían atenuarse en el futuro los efectos de los desastres naturales, o evitarse si fuera posible, a través de un mejor manejo de los recursos naturales.

3.3.1. Impacto del Proyecto DRI

En virtud del convenio del Proyecto DRI, los subproyectos urbanos en los centros claves de mercadeo deberían realizarse con préstamos provenientes de un fondo de \$ 8 millones financiado por la AID y administrado por el Banco de la Vivienda. El fondo se redujo posteriormente a \$ 5.5 millones, siendo el saldo reprogramado con el fin de apoyar el trabajo de asistencia técnica desarrollado a nivel nacional. Las obras rurales han sido financiadas con un fondo de \$ 10.121 millones obtenido de la AID y del Gobierno Peruano.

El Documento de Diseño original del Proyecto partía del supuesto de que muchos subproyectos en los centros urbanos claves de mercadeo serían llevados a cabo por las municipalidades cuando, en realidad, estas instituciones no están facultadas para solicitar ni recibir préstamos. Como resultado de ello, casi todas las inversiones en los centros urbanos claves de mercadeo se han limitado a subproyectos de electrificación implementados por las CORDES o por las compañías de electricidad regionales. Las razones medulares en que se sustenta el método FUDER han sido socavadas por el retraso en la implementación de los subproyectos de electrificación, los cuales empezaron mucho después que los subproyectos rurales en 1983. En Cajamarca, las inversiones en subproyectos de electrificación han sido dirigidos a los centros urbanos claves de mercadeo. En Junín, algunos subproyectos están localizados en los centros urbanos claves de mercadeo, pero esto es una coincidencia, no el resultado de una planificación regional.

Durante la etapa del Proyecto en que operaron las unidades PRODERIN, las inversiones en las obras públicas rurales siguieron generalmente al método FUDER en Cajamarca, pero no en Junín cuyo asesor departamental original, de la Universidad de Siracusa, cuestionó el concepto mismo de este método. En Junín, el ex-jefe de la Gerencia de Obras y Estudios de PRODERIN también sostuvo que la falta de capacidad para planificar la cuenca hidrográfica limitó seriamente los retornos de las inversiones en subproyectos de irrigación. Las posibles obras pequeñas de irrigación en el Valle del Mantaro han sido implementados casi en su totalidad, y es posible ganar gran número de hectáreas para el cultivo con solo derivar nuevas

fuentes de agua. Sin embargo, en respuesta a los requerimientos de la comunidad, PRODERIN construyó varias obras pequeñas, algunas en áreas de suelos pobres o proclives a los deslizamientos.

Como quiera que la mayor parte de los fondos del Proyecto DRI para obras públicas fué concertada antes de 1983, el actual equipo contratado de asesores departamentales ha tenido poca influencia en las CORDES después que se integraron las unidades PRODERIN. En CORDEJUNIN, el actual asesor departamental y un ex-funcionario de PRODERIN que trabaja en una oficina que no es la de planificación ha priorizado las propuestas de presupuesto, pero los criterios políticos han prevalecido a su paso por el directorio y el Congreso. Con respecto al presupuesto de 1985, estimaron que sólo sobrevivirían a este proceso un 30 por ciento de las obras priorizadas en todo el departamento y un 6 por ciento en el Valle del Mantaro. En Cajamarca ya no se emplea un sistema formal de priorización, aunque un funcionario de la oficina de planificación indicó que la experiencia del Proyecto DRI ha influido en la selección de obras. Sea como fuera, aproximadamente la mitad del presupuesto es modificado en el Congreso.

Sin embargo, el Proyecto DRI ha influido en la orientación de las inversiones en ambos departamentos. En Cajamarca, con anterioridad al Proyecto, los planes de desarrollo regional preparados por el Instituto Nacional de Planificación hablan girado en torno al inicio de un gran proyecto minero que nunca llegó a realizarse. Aunque la planificación y la priorización continúan siendo asuntos muy espinosos, el Proyecto DRI ha variado los términos de referencia orientándose a las obras públicas de pequeña escala en los Sectores Agropecuarios y de Transportes.

En Junín, una corporación de las inversiones de la CORDE con fondos ajenos al Proyecto DRI revela un incremento del 20 por ciento en la proporción destinada a la agricultura (excluyendo las inversiones en mercados) entre 1982 y 1984. Consecuentemente, el porcentaje dedicado a la infraestructura urbana y a las escuelas disminuyó. Es más, como legado del Proyecto DRI existe aquí un mayor grado de desconcentración administrativa hacia las microregiones que en las demás CORDES visitadas.

En gran medida como resultado de la experiencia del Proyecto DRI, las corporaciones de Junín y Cajamarca se hallan a la vanguardia en las áreas no tradicionales

de las actividades de las CORDES, es decir, en la recuperación de inversiones, en la generación de la inversión privada y en el desarrollo municipal. Las obras de electrificación llevadas a cabo bajo el Proyecto DRI han sido concebidas como obras autofinanciadas, lo cual es una rareza en el Perú. Ambas corporaciones están realizando estudios de factibilidad para inversiones que podrían financiarse mediante una combinación del capital público y privado (ver 4.7.). Sin embargo, estas innovaciones aún están lejos de su orientación matriz como obras públicas.

3.3.2. Impacto del Proyecto RR

Durante las actividades de emergencia, algunas CORDES, sobre todo CORDEPIURA, actuaron temporalmente en las áreas de atención médica, control de insectos, extensión agrícola y distribución de víveres y enseres propios de la ocasión. La mayoría de las CORDES involucradas en las áreas inundadas ganaron experiencia en el mantenimiento de emergencia, algo que será de gran utilidad en el futuro ya que los daños de infraestructura ocasionados por las lluvias son casi un evento anual, especialmente en la sierra. Sin embargo, esta es una área en que el énfasis de la AID en altos estándares técnicos fue realmente contraproducente. Un asesor departamental RR y algunos jefes de CORDES se quejaron de que los criterios aplicados eran demasiado estrictos durante los primeros días del período de emergencia cuando había que construir muchas obras temporales.

Durante el curso de la reconstrucción y rehabilitación, las CORDES han ampliado o desarrollado nuevas capacidades para la ejecución de obras públicas, que constituyen su interés tradicional. CORPIURA, por ejemplo, por primera vez llevó a cabo bajo contrato la ejecución de puentes grandes, efectuó grandes inversiones en obras de irrigación a través del Instituto Nacional para la Extensión de la Frontera Agrícola y completó los proyectos de pavimentación prioritarios. También construyó las defensas de los ríos y los acueductos, así como perforó pozos y levantó viviendas para las víctimas de las inundaciones, al igual que grandes centros escolares. CORDELAM se abocó por primera vez a la construcción de puentes y obras de irrigación. CORPUNO hizo los estudios necesarios para ampliar las escasas inversiones en obras de irrigación, construyendo por primera vez pozos profundos, terrazas, mini-reservorios, complejos comunales de uso múltiple y un sistema de diques y drenes para proteger la ciudad de Puno contra los efectos de las inundaciones. También por primera vez, CORDETACNA construyó reservorios que reducen o eliminan la necesidad de irrigación nocturna.

Si bien es cierto que el objetivo del Proyecto es la reconstrucción y rehabilitación de las estructuras afectadas por los desastres, tanto la Dirección como los asesores del Proyecto RR han estimulado también a los funcionarios de las CORDES para que exploren el modo en que tales desastres pueden ser aminorados mediante un mejor manejo de los recursos naturales, particularmente en las áreas donde existen cuencas hidrográficas y uso de irrigaciones. Pero las políticas nacionales y sus orientaciones están desanimando a las CORDES de tomar nuevas iniciativas en estas áreas.

Según las leyes peruanas, el agua de irrigación es propiedad del Estado y, por ende, su distribución corresponde al Ministerio de Agricultura. Debido a la presión ejercida por las organizaciones de usuarios, el agua es casi gratuita, y hay pocos incentivos para que los agricultores que la usan la conserven adecuadamente. Por ejemplo, los usuarios en la parte alta del Valle de Sama, en Tacna, siembran cultivos que requieren grandes cantidades de agua como la alfalfa, y emplean métodos de trabajo ineficientes dejando muy poca agua para los que siembran en la parte baja del valle. Las políticas existentes hasta permiten el desperdicio de agua en áreas donde el precio al usuario es alto, como es el caso de la llanura de La Yarada, en Tacna. Aquí a los regantes se les cobra altas sumas por el agua extraída del subsuelo en base a la hectárea cultivada, en vez de hacerlo según la cantidad de agua utilizada.

Tales políticas y responsabilidades definidas a nivel nacional dejan poco campo de acción para las iniciativas de la CORDE. En Tacna, el Proyecto RR ha financiado el mejoramiento de los sistemas de aforo para la distribución del agua, así como una estación experimental para demostrar el potencial de los cultivos que necesitan menos agua mediante la irrigación por goteo y los sistemas de aspersión. La unidad PIRR ha podido incluso convencer a unos cuantos agricultores progresistas para que se conviertan al sistema con fundamentos económicos y técnicos, lo cual ha dado muy buenos resultados. Sin embargo, aunque los jefes de CORDETACNA han experimentado problemas de largo plazo con el suministro y distribución del agua, y parecen genuinamente interesados en la solución de estos problemas, no hay mucho que puedan hacer si antes no se hacen ciertos cambios en las políticas nacionales. En realidad, los usuarios de la onerosa agua de pozo de La Yarada están insistiendo ante la corporación y el Gobierno para que se les conceda subsidios de operación, mientras el INADE está financiando estudios de factibilidad para un costoso proyecto mediante el cual se derivara el agua desde Puno hasta Tacna.

La orientación y la estructura de las CORDES también las desanima de administrar los recursos naturales. En su gran mayoría, las CORDES tienen una preponderancia de ingenieros civiles con una orientación de trabajo hacia las obras públicas y que simplemente no están acostumbrados a pensar en términos de manejo de recursos naturales. Los miembros de las asambleas y directorios de las CORDES incluyen a representantes de entidades que están comprometidas con el sistema presente, es decir, el Ministerio de Agricultura, el CIPA, las asociaciones regantes y, en Tacna, la asociación de productores de alimentos lácteos. Además, las defensas construidas en los ríos para contrarrestar los peligros de inundación son más visibles, desde el ángulo político, que los esfuerzos para utilizar racionalmente el agua de las cuencas de las zonas involucradas.

Sólo una de las corporaciones visitadas -- CORPUNO-- ha sido capaz de usar el Proyecto RR para expandir significativamente sus actividades rebasando el ámbito de las obras públicas. Esto ha sido posible porque la corporación está menos limitada por las políticas nacionales y porque ya habían asumido un rol más amplio en el departamento antes de que entrara en operación el Proyecto (ver 2.3.4.). Las políticas nacionales han tenido poco efecto en el uso del agua por razones ecológicas y porque la tradición de irrigación es tenue. Algo que elogia el trabajo realizado por la corporación es que está intentando hacer un seguimiento de las inversiones en obras de irrigación y construcción de terrazas con actividades de extensión agrícola. Aunque anteriormente había apoyado la reforestación, los esfuerzos para prevenir la erosión del suelo y las inundaciones mediante la reforestación en las laderas de las montañas fueron iniciados con financiamiento del Proyecto RR. Así, construyendo sobre los cimientos de trabajos previos, la corporación ha sembrado nuevos y mejores pastos, ha ofrecido servicios veterinarios y ha establecido una unidad modelo de alpacas.

Si bien es cierto que la Dirección y los asesores del Proyecto RR han inducido a las CORDES a pensar en términos de manejo de recursos, los objetivos y características de su proyecto han funcionado a veces en sentido contrario. En Tacna, el Proyecto ayudó a la industria láctea a soportar la sequía y a recuperarse de sus efectos, pero el corto tiempo del proyecto ha limitado las oportunidades para vincular las inversiones de irrigación con la extensión agrícola, especialmente en Puno donde ha apoyado la ejecución de varias obras de irrigación relativamente grandes en un departamento con una tradición de irrigación limitada y patrones de propiedad de la tierra sumamente fragmentadas. Sin embargo, dentro de los parámetros de su proyecto, la Dirección ha procurado relacionar

las inversiones en infraestructura con el manejo de recursos. Para ello se ha valido de la concesión de fondos para capacitar a grupos en el uso de agua, de la extensión agrícola en los sistemas de irrigación existentes, y de parcelas de exhibición en áreas de nuevas obras de irrigación. Tal como se trató en el párrafo previo, CORPUNO está haciendo lo posible por asumir estas nuevas actividades a medida que fenece el período del Proyecto RR.

3.4. Nexos con los Organismos Públicos, Municipalidades Organizaciones Locales

Los Proyectos DRI y RR han tenido impactos diferentes en las relaciones de las CORDES con los organismos públicos, municipalidades, organizaciones privadas de voluntarios (OPV) e instituciones locales.

La mayoría de subproyectos financiados por el Proyecto DRI ha sido implementados directamente por las unidades PRODERIN y, posteriormente, por las CORDES, reduciendo así las posibilidades de establecer vínculos con las oficinas sectoriales pero incrementando el alcance de la participación popular. El apoyo al fomento municipal es una de las tareas más importantes del Proyecto DRI y ha tenido un impacto positivo en las relaciones existentes entre las CORDES y las municipalidades, aunque esto puede no continuar después que finalice tal apoyo.

Por el contrario, la naturaleza de los subproyectos financiados por el Proyecto RR y su apretado período de implementación casi no han dado lugar a la participación de la comunidad y sólo los vínculos con los gobiernos municipales han sido reforzados marginalmente. A pesar de todo, el Proyecto RR ha posibilitado ciertos estímulos para una mayor cooperación entre las CORDES y las oficinas sectoriales, ayudando de este modo a sentar los cimientos para los futuros gobiernos regionales (ver 4.4.).

3.4.1. Relaciones con los Organismos del Sector Público

El Proyecto RR ha facilitado la coordinación entre las CORDES y las oficinas sectoriales. Los fondos del Proyecto RR han dotado a las CORDES de un evidente poder, al igual que a las oficinas sectoriales carentes de todo recurso, mientras que estas instituciones han aportado al Proyecto los recursos humanos necesarios y cierta influencia sobre la política sectorial.

En muchos casos se ha observado cooperación entre las CORDES y las oficinas sectoriales. Por lo general, las corporaciones han asignado subproyectos u obras a las oficinas sectoriales. Por ejemplo, en la mayoría de departamentos de la sierra meridional, la mayor parte del presupuesto de inversiones en el Sector Agrario ha sido financiado por el Proyecto RR. En pocos casos, los destacados de las oficinas sectoriales fueron asignados a la CORDE.

En su mayoría, las oficinas sectoriales tienen poca autoridad o discreción en la elaboración de políticas, y disponen de presupuestos de inversión muy limitados. Los gastos normales de operación en muchos casos ascienden a más del 90 por ciento de sus presupuestos. Sin embargo, en estas oficinas se encuentra algunas veces a profesionales competentes quienes, en su calidad de representantes locales de sus ministerios, son responsables de interpretar e implementar las políticas sectoriales. Por ejemplo, recientes leyes de presupuesto han facultado a los ministerios de Agricultura, Salud y Educación para que aprueben todos los criterios de ubicación y técnicos que pesarán en los proyectos financiados por las CORDES en dichos sectores.

Los factores más gravitantes en la cooperación han sido: (1) la importancia que el Sector asigna al departamento, y (2) la convergencia de los objetivos sectoriales y de las CORDES. El Sector Agrario, por ejemplo, asigna máxima prioridad a la costa norte en donde ha habido un alto grado de coordinación con CORPIURA y generalmente buenas relaciones con CORDELAM. Por otro lado, por lo menos antes del nuevo gobierno aprista, Puno ha sido siempre una zona marginada de las prioridades sectoriales. Las leyes nacionales sobre el uso del agua diseñadas para la costa resultan improcedentes para el altiplano. Por si ello fuera poco, los ejecutivos de CORPUNO han dejado entrever que el Instituto Nacional para la Extensión de la Frontera Agrícola tiene sumo interés en derivar el agua de Puno para apoyar la industria lechera de Tacna.

Las relaciones entre las CORDES y las compañías de servicios eléctricos regionales son generalmente tirantes, pero es difícil generalizar la situación en sectores específicos. Aún dentro de un determinado sector existen grandes diferencias entre organismos y departamentos. Por ejemplo, las relaciones entre el CIPA y CORPUNO son bastante tensas; sin embargo, en otro departamento marginado no visitado el CIPA parece mantener una buena relación de trabajo con CORDEHUANCAVELICA.

Aunque el Documento de Diseño del Proyecto DRI señala que se daría prioridad de implementación a los ministerios sectoriales, las unidades PRODERIN edificaron su propia capacidad de implementación. Como resultado de ello, el Proyecto no ha contribuido a establecer nexos más fuertes con las oficinas sectoriales. En el caso de Junín, hasta ha contribuido a aumentar las tensiones entre la CORDE y los sectores. Aquí, las autoridades del Sector Agrario y la junta de regantes asociados se quejaron de que las obras de irrigación han sido planificadas e implementadas habiéndose apenas consultado con las instituciones responsables del uso y mantenimiento de las mismas, y en algunos casos ignorándolas por completo.

3.4.2. Municipalidades

Al principio, el Proyecto DRI tuvo un componente relativo a la planificación municipal y a la generación de ingresos en Cajamarca y Junín. Este fue implementado posteriormente por un programa más amplio de asistencia técnica canalizada a través del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM). Tanto CORDECAJ como CORDE JUNIN han desarrollado oficinas municipales integradas por profesionales competentes que brindan asistencia técnica, la cual es muy apreciada por las municipalidades(14). Particularmente notables son los sistemas de catastro urbano dirigidos o apoyados por los expertos municipales de la corporación. Lamentablemente, puesto que ambas CORDES no han demostrado capacidad y voluntad para continuar financiando estas actividades de extensión, es probable que concluyan con el Proyecto DRI.

Orientando a la ejecución de obras de gran envergadura, el Proyecto DRR ha tenido únicamente un impacto marginalmente positivo en el fortalecimiento de las relaciones entre las CORDES y las municipalidades. Los fondos del Proyecto han servido para financiar algunos encargos en favor de las municipalidades, pero el grado de cooperación entre ambas instituciones en gran medida es un reflejo de los factores contextuales y de las tendencias anteriores a la ocurrencia del desastre. CORPIURA, por ejemplo, mantiene vínculos muy estrechos con las municipalidades y hasta brinda capacitación a los alcaldes municipales; sin embargo, estas relaciones existen desde antes que se iniciara el Proyecto RR.

(14) Ver a Ronald W. Johnson en Evaluación Final del Proyecto DRI, Anexo C: "Asistencia al Desarrollo Municipal".

3.4.3. Relaciones con las Organizaciones Locales

La participación de la comunidad en la identificación e implementación de proyectos fue uno de los objetivos principales de las unidades PRODERIN, financiadas por el Proyecto DRI(15). Al menos en Junín, los informantes sostienen que la CORDE continúa este énfasis participatorio.

En los departamentos donde el Proyecto RR ha financiado la reconstrucción de la infraestructura dañada por las severas inundaciones, el alcance de la participación ha estado limitado por la orientación tradicional de los ingenieros de planta de la CORDE y por la naturaleza del trabajo de reconstrucción. Muchas de las obras reconstruidas o reemplazadas en las áreas inundadas son grandes y técnicamente sofisticadas. Es más, los beneficiarios se han sentido menos obligados a contribuir en la restauración de la infraestructura dañada de tales obras a fin de devolverles su estado previo. Sin embargo, los regantes establecidos en los departamentos costeros si han sido consultados sobre el diseño de las obras de irrigación.

En Puno, la naturaleza de los trabajos para aliviar y rehabilitar los efectos de la sequía, conjuntamente con la orientación no tradicional de CORPUNO (ver 2.3.4.) han favorecido una mayor participación popular. En la unidad de desarrollo comunitario de CORPUNO (GEDECO), por ejemplo, el énfasis participatorio ha sido notable pues ha logrado implementar algunas obras financiadas por el Proyecto RR mediante encargos requeridos por la Unidad PIRR. Lo más resultante es que algunas obras implementadas a través de GEDECO han sido de carácter multicomunal, es decir, han colaborado asociaciones de comunidades campesinas contiguas como medios para una administración más eficiente y equitativa de la asistencia al desarrollo en el futuro.

(15) Ver especialmente a John Hatch, Evaluación Final del Proyecto DRI, Anexo D: "Impacto Socioeconómico y Participación en la Planificación, Construcción y Mantenimiento de las Obras Públicas".

Aunque, al parecer, GEDECO ha tenido éxito en el auspicio de algunos tipos de obras (pozos, edificios e instalaciones en la comunidad y huertos de hortalizas), tal vez ha impulsado sus actividades en demasiadas direcciones al mismo tiempo. Así se ha visto que ha auspiciado obras para bancos de semillas, extensión agrícola, carreteras rurales, mini-reservorios, canales, ganadería pequeña y artesanía. Al parecer, los beneficiados han solicitado ciertas obras sobre la base de la disponibilidad antes que de la congruencia con sus necesidades prioritarias manifestadas.

Aunque las obras realizadas en Puno con el auspicio del Proyecto RR requieren mayor participación popular que en otros departamentos visitados, dos factores han determinado que la participación sea menos efectiva y amplia de lo que debería haber sido. En primer lugar, la administración de los fondos para el reparto de víveres entre quienes trabajan por parte de las OPVs han reducido en algunos casos los incentivos para la participación comunitaria puesto que estas organizaciones no siempre han relacionado la distribución de víveres con las contribuciones voluntarias de mano de obra en la construcción de obras públicas. Las organizaciones privadas de voluntarios, al igual que las CORDES, deben jugar roles importantes en los planes futuros de la AID en el Perú(16), pero los proyectos del futuro deben diseñarse de tal manera que las instituciones de implementación no trabajen interfiriéndose mutuamente en sus objetivos. En segundo lugar, tal como se discutió en la sección 3.4.3., el corto período de vida del Proyecto RR significa que el énfasis en los subproyectos de irrigación ha recalcado más que nada en la construcción de canales principales, no en elementos más participatorios tales como construcción de canales laterales, capacitación y extensión.

4. Asistencia Futura de la AID y Desarrollo de las CORDES

Esta sección del informe examina el modo como la Oficina de la AID en el Perú podría influenciar la estructura futura y el rol de las CORDES a través del diálogo de política y la forma en que las características de los Proyectos DRI y RR podrían adaptarse para apoyar el desarrollo de las CORDES en el futuro.

- (16) José Garzón, quien supervisó el Programa de alimentos para el trabajo en los departamentos del sur, sostiene que el Programa de Rehabilitación tuvo también un impacto institucional positivo en las OPV pues incrementó su capacidad para manejar grandes cantidades de dinero. Conversación con el autor, Piura. Mayo 29, 1985.

Las recomendaciones específicas se basan en ciertas premisas básicas referentes a las ventajas comparativas, así como en la orientación y organización de la AID. Así tenemos:

1) No obstante los obstáculos presentes a que se alude en este informe, las CORDES tienen mayor potencial que las oficinas sectoriales para llevar a cabo una efectiva planificación descentralizada y realizar trabajos de seguimiento de las inversiones públicas. Para ello, están en condiciones de promover una auténtica participación popular, generar recursos públicos e incentivar la inversión privada (17).

2) El sistema de gobiernos regionales planteado en la Constitución de 1979 provee un esquema para solucionar muchos de los problemas que hoy por hoy impiden el desarrollo de las CORDES, vale decir, el excesivo control central, la dependencia financiera, los conflictos con los sectores y una participación popular muy limitada.

3) Los impactos positivos logrados en los Proyectos DRI y RR, tanto institucionales como programáticos y que se trataron en la sección 3, aportan bases fundamentales para las futuras políticas de la AID que atañen a las CORDES.

4) De acuerdo con la estrategia de asistencia empleada por la AID(18), el apoyo institucional básico para las CORDES o los gobiernos regionales, así como para los proyectos fuera de Lima auspiciados por la Oficina de AID en el Perú, puede y debe reforzarse mutuamente a mediano y largo plazo.

5) La combinación de los mecanismos usados por los Proyectos DRI y RR --apoyo a las instituciones de nivel nacional vinculadas con las CORDES, fondos del Gobierno Central para subproyectos que reúnen los criterios establecidos, unidades especiales de programas y asesores departamentales-- significan una gran promesa para el futuro y podrían adaptarse para servir a las necesidades de un futuro proyecto de descentralización propuesto por el Equipo de Evaluación del Proyecto DRI y respaldado por el autor. Es igualmente promisorio para el proyecto de recapitalización del Sector Agrario u otros proyectos donde se usen fondos de apoyo económico.

(17) Para justificaciones teóricas de la descentralización en el contexto peruano, consultar a Henry Izquierdo en "Descentralizar: Nuevo Camino al Desarrollo", USAID-Perú OARD; a Raul Lizarraga B. en "Lineamientos Generales para Diseño de una Estrategia de Desarrollo Regional y de Descentralización", documento presentado en el Primer Seminario-Taller sobre Descentralización y Regionalización, Lima, 25-28 marzo de 1985; y a Patricia W. Salinas en "Aspectos sobre Política de Descentralización" Marzo 29, 1985, Memorando de la USAID.

(18) Ver Desarrollo Institucional, USAID.

La promoción del desarrollo descentralizado será un proceso complejo y prolongado que requiera mayor memoria institucional y una coordinación entre todas las instituciones involucradas por parte de la misma AID. En vista de que el Proyecto DRI ha formado una red de peruanos calificados y especialistas institucionales estadounidenses, y de que los convenios de proyectos sobrepasan las leyes peruanas, en el futuro la Misión podrá anticipar y evitar o amenguar muchos de los problemas institucionales que han limitado la efectividad de los Proyectos DRI y RR, es decir, la inegibilidad de las municipalidades para recibir préstamos y los topes inflexibles del presupuesto impuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas. La capacidad para un análisis institucional en servicio también necesita materializarse en nuevos proyectos, mientras que serán necesarios ciertos criterios para salvar las inevitables tensiones de corto plazo entre la formación institucional y la implementación.

Aunque podrían argumentarse que la ingeniería institucional es una actividad inapropiada para las agencias donantes, tal parecer soslaya los inevitables impactos institucionales de la ayuda extranjera y del apoyo del Gobierno Peruano a la descentralización. Las agencias donantes que ofrecen asistencia sustantiva influyen inevitablemente, y hasta inadvertidamente, en las instituciones del país que recibe la ayuda(19). Es probable que una concienzuda estrategia institucional tenga mejores resultados que los impuestos ad hoc. Así la AID estaría apoyando realmente los cambios previstos en la Constitución que en principio son respaldados por el nuevo gobierno y que han recibido una acogida entusiasta de la mayoría de peruanos.

Por el momento no se recomienda formular propuestas detalladas en apoyo de la descentralización a nivel departamental/regional, dado el cambio de gobierno presente y las modificaciones que se avecinan en la programación de la oficina de la AID en el Perú. Sin embargo, es posible dar ciertas pautas generales de políticas que reflejen la realidad actual económica y política y que sea compatibles con los planes anunciados del nuevo gobierno. Estas pautas están destinadas a varios asuntos fundamentales del proceso de descentralización. Entre estos figuran las jurisdicciones, la autonomía de las CORDES, las

(19) Por ejemplo, los donantes a menudo insisten "que los proyectos sean implementados a través de agencias autónomas que tengan las mismas prioridades de organización y que se mantengan lo suficiente al margen de la política.

finanzas, las relaciones con los sectores, el uso de unidades especiales de programas, la organización de la asistencia técnica, los nexos con las municipalidades y la pertinencia para el desarrollo del Sector Privado.

4.1. Jurisdicciones

Hasta el momento, las disputas jurisdiccionales han sido el principal tropiezo para una mayor descentralización a nivel regional. Las disputas sobre los límites y capitales regionales forzaron al gobierno de Morales Bermúdez a implementar las ORDES sobre una base ad hoc y sobre todo departamental, en vez de hacerlo en concordancia con un nuevo esquema de regionalización, tal como se planeó originalmente. Del mismo modo, tales disputas mataron realmente la propuesta de regionalización hecha por el segundo gobierno de Belaúnde, pese a la existencia de una disposición constitucional que fortalece las facultades del Presidente en paridad con las del Congreso (20).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, los futuros esfuerzos de descentralización deben estar guiados por dos principios: (1) respetar los límites políticos existentes, y (2) evitar una proliferación de estratos gubernamentales.

Si bien es cierto que la Constitución de 1979 estipula la formación de gobiernos regionales, deja abierta la posibilidad de que puedan formarse sobre una base departamental. Es más, la experiencia de los Proyectos DRI y RR ha demostrado que las CORDES son núcleos potenciales de gobiernos departamentales viables. En consecuencia, la AID debe propiciar que el Gobierno Peruano use estas jurisdicciones como bases primarias para los futuros gobiernos regionales. Las nuevas regiones serían los actuales departamentos, a no ser que ellos mismos acuerden formar una región multidepartamental, como al parecer está sucediendo en Piura y Tumbes. De todos modos, la cuestión de las demarcaciones regionales debe ser resuelta rápidamente de tal modo que no constituya un obstáculo para la futura descentralización.

No deben crearse capas adicionales de burocracia entre los niveles departamentales y nacionales. Por ejemplo, si las oficinas regionales de planificación del INP se establecen, como se está proponiendo, se complicarían mucho los vínculos efectivos entre planificación y presupuesto, que desde ya significan otra serie de vallas administrativas para las CORDES.

Las microregiones dentro de los departamentos siempre deben respetar los límites distritales y, en la mayoría de casos, también los provinciales. Donde las microregiones invadan los límites departamentales, las CORDES o los gobiernos regionales deben ser capaces de formar voluntariamente autoridades de

(20) Para un profundo análisis del por qué la regionalización es improbable, ver a Garzón, capítulo VIII.

desarrollo independientes (similares a la Autoridad de Puerto de Nueva York y Nueva Jersey). En alguna etapa, la estructuración de los mecanismos de financiación centrales para los proyectos auspiciados por la AID o por el Gobierno Peruano deben alentar tal cooperación interdepartamental.

4.2. Autonomía de las CORDES

Al tratar el tema del control central, la AID debe distinguir los conceptos de control político básico, controles de política y controles administrativos, que tienen poco fundamento, en términos de política. Por ahora, la AID debe aceptar cierto grado de control político básico por parte del Gobierno Central, mientras ayuda a desarrollar controles de política efectivos y a eliminar controles administrativos contraproducentes. Es más probable que el nuevo gobierno de cabida a reformas presupuestales y administrativas menos espectaculares pero más significativas si es que las CORDES no llegan a ser controladas por la oposición política y son vistas como instrumentos de apoyo al gobierno.

Con respecto al control político básico, de poco serviría insistir a estas alturas que los presidentes de las CORDES sean elegidos por votación, pero la AID si debe enfatizar la importancia de las calificaciones gerenciales de los nombrados por el gobierno. Históricamente, los partidos políticos peruanos han abogado por la descentralización o aún por el federalismo cuanto no han estado en el poder, pero son renuentes a ceder los controles centrales una vez que lo logran. Parece que el APRA está siguiendo este patrón pues predicaba la descentralización durante la campaña pero ahora está haciendo hincapié en la "moralización de la administración pública", lo cual implica un control central más drástico. Además, contando con mayorías absolutas en ambas cámaras legislativas, el APRA tiene pocos incentivos políticos para descentralizar la autoridad con la cual permitiría una mayor participación independiente a las CORDES o gobiernos regionales.

Los controles de política son mecanismos necesarios para asegurar la compatibilidad de los organismos públicos con las prioridades nacionales, algo que establece la Constitución. Dada la tendencia de las CORDES a favorecer a las áreas urbanas, así como su orientación hacia las obras públicas, habrá gran necesidad de controles que refuercen las nuevas prioridades gubernamentales de desarrollo rural y agropecuario(21). Mediante

(21) Para un debate teórico sobre la frecuente necesidad de mayor control central durante las etapas iniciales de las políticas en favor del campesinado pobre ver a David K. Leonard en "Análisis de los Requerimientos de Organización para servir a los Campesinos Pobres"; a David K. Leonard y Dale Rogers Marshall en Instituciones de Desarrollo Rural para el Campesinado Pobre: Descentralización y Nexos de Organización. Berkeley: Instituto de Estudios Internacionales, 1982, pp.1-37.

los Proyectos DRI y RR aportan importantes ejemplos de como es posible hacer cumplir los criterios de un proyecto con un mínimo de disposiciones administrativas e interferencia en las operaciones de las CORDES.

Seguro de su dominio sobre los controles de política básicos y efectivos, existe la probabilidad de que el nuevo gobierno apoye la simplificación gradual o la eliminación de las normas contraproducentes, tanto administrativas como presupuestales, que restringen el desarrollo de las CORDES. Aún en los casos de sistemas administrativos determinados por la Constitución (es decir, presupuesto, contabilidad, auditoría), hay cabida para mucha más flexibilidad. El PATC-CORDES ya ha conducido investigaciones de bastante utilidad sobre la reforma de los sistemas administrativos(22).

La simplificación administrativa es un prerequisite para la formación de gobiernos regionales desconcentrados administrativamente que comprendan a las oficinas sectoriales a nivel departamental (ver 4.4.)

4.3. Finanzas

En la Constitución se prevén varias fuentes de financiamiento para los gobiernos regionales. Los más dignos de relevar son los tan voceados canones que no son otra cosa que un porcentaje retenido de los impuestos aplicados a los recursos naturales extraídos de la región. Asimismo, cabe mencionar las transferencias de un fondo compensatorio regional que disminuiría las desigualdades creadas por la dispareja distribución de los recursos naturales. Otras fuentes de financiamiento podrían ser los impuestos especiales, préstamos y créditos, transferencias del Gobierno Central, ingresos por servicios prestados y estimaciones por obras de mejoramiento.

Hay que hacer una distinción fundamental entre los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales o las transferencias del Gobierno Central, por un lado, y los ingresos generados por las propias CORDES o gobiernos regionales, por el otro. Para poder dotar a las CORDES de fuentes de rentas más anticipables, la AID debe desalentar la implementación ad hoc del sistema del canon; en cambio, si debe propiciar la formación y administración autónoma de fondos especiales para el desarrollo regional (el fondo de compensación inclusive) a través de los cuales debe canalizarse la mayor cantidad del dinero recaudado por concepto del canon y todas las transferencias hechas por el Gobierno Central.

(22) Ver a Fredy Monge Pimentel en "Estructura y Gestión de los Gobiernos Regionales". Documento presentado en el Primer Seminario-Taller sobre Descentralización y Regionalización", Lima, 25-28 de marzo de 1985.

Si bien es cierto que es improbable que vuelva a ocurrir la extrema fragmentación fiscal del período anterior a 1968 dado el vigente sistema financiero centralizado y la crisis económica que agobia al país, la implementación ad hoc del principio del canon podría conducir a serios desequilibrios en los recursos de que dispondrían las CORDES a los gobiernos regionales y contradirían los esfuerzos del nuevo gobierno en favor de las áreas rurales. En Piura por ejemplo, el dinero del canon petrolero es dividido ahora entre los concejos provinciales, los cuales gastan dos tercios del monto total en las capitales de provincia únicamente. En el Cusco, el dinero del impuesto al uso del aeropuerto también es controlado por el concejo provincial, primordialmente para beneficiar a la ciudad del Cusco(23).

Si se pretende evitar serios desequilibrios regionales y preferencias urbanas, la mayor parte del dinero proveniente del canon y todas las transferencias del Gobierno Central deben canalizarse a través de fondos centrales para el desarrollo regional, incluyendo el fondo compensatorio establecido en la Constitución. Para contrarrestar los procedimientos de desembolso imprevisibles empleados por el Ministerio de Economía y Finanzas, estos fondos deben ser administrados por un organismo o instituto autónomo que dependería del nuevo Ministerio de la Presidencia, al cual se incorporarían la Dirección General para la Coordinación de las CORDES (que incluye al PATC-CORDES), de la oficina del Primer Ministro, y la GRR, del INADE.

Los criterios de distribución para el fondo compensatorio regional señalado en la Constitución están diseñados para promover la equidad regional. Podrían establecerse otros fondos para desarrollo regional con propósitos específicos tales como el desarrollo de microregiones prioritarias, inversiones en ciertas clases de infraestructura (terraceo, por ejemplo), o la promoción de nuevas actividades (por ejemplo, diferente uso del agua, manejo de recursos naturales). Los fondos de la AID suministrados a través de un nuevo proyecto de descentralización, del proyecto de recapitalización del Sector Agrícola o de los fondos de apoyo económico podrían significar núcleos para el establecimiento de tales fondos en favor del desarrollo regional. Parte de estos fondos debe distribuirse sobre una base competitiva, premiando a las CORDES que alcancen un desempeño superior.

Para propiciar o auspiciar el establecimiento de fondos de desarrollo regional administrados autónomamente, la AID debe recalcar que tal sistema no conduciría a la extrema fragmentación financiera del período previo a 1968. Asimismo hay que enfatizar los lazos históricos entre pasadas propuestas del APRA y estos fondos. El APRA fue paladín en respaldar el establecimiento de

(23) Información proporcionada por José Garzón

un fondo autónomo para obras públicas durante la década de 1940, apoyó en 1956 el establecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Económico y retuvo una pluralidad en la Asamblea Constituyente de 1978-1979.

4.4. Generación de Recursos

Al mismo tiempo que apoya el establecimiento de los fondos de desarrollo regional relacionados con los objetivos afines del Proyecto, la AID debe continuar apoyando las investigaciones básicas de políticas y la asistencia técnica ofrecida por el PATC-CORDES en el área de generación de recursos. En gran medida como resultado del PATC-CORDES, existe hoy por hoy un vasto interés en la recuperación de inversiones.

4.5. Relaciones con los Sectores: Hacia los Gobiernos Regionales

La Constitución es ambigua con respecto a la incorporación de las oficinas sectoriales. Los gobiernos regionales han de organizar y administrar los "servicios públicos descentralizados", los cuales deberán coordinarse con los ofrecidos por el Ejecutivo.

Sobre la base de la cooperación existente entre las CORDES y las oficinas sectoriales suscitada en virtud del Proyecto RR (ver 3.4.1.) la AID debe fomentar el establecimiento de gobiernos regionales a nivel departamental que integren a las oficinas sectoriales y a la mayoría de proyectos especiales(24) formando estructuras flexibles y desconcentradas. Teniendo su presupuesto bajo control, las actuales CORDES pueden servir como núcleos para las tareas de planificación, seguimiento y evaluación, en tanto que las oficinas sectoriales pueden ser organismos de línea que gozan de un alto grado de autonomía administrativa y asumen las responsabilidades de implementación y mantenimiento.

El próximo proyecto de recapitalización del Sector Agrícola o un nuevo proyecto de agricultura y/o manejo de recursos financiados con fondos de la AID brindarían una oportunidad para apoyar tal esquema a fin de beneficiar tanto la formación institucional como la implementación de proyectos. En muchos departamentos de la sierra, los fondos del Proyecto RR canalizados a través de las CORDES ya aportan la mayor parte del presupuesto de capital para el Sector Agrícola. Bajo el nuevo proyecto, cierto personal especializado en planificación agrícola

(24) Como regla general, los proyectos especiales deben ser incorporados a los nuevos gobiernos regionales. Podría exceptuarse a los grandes esquemas de irrigación como Olmos y la serie de proyectos para derivar las aguas desde Puno hasta Tacna. La inclusión de estos proyectos masivos, que difícilmente podría financiar el país, distraería la atención de los gobiernos regionales apartándolos de prioridades más gravitantes.

o de recursos podría ser reasignado o destacado a las CORDES, en donde recibirían asistencia técnica del Proyecto. Sujetándose a los criterios técnicos y programáticos establecidos por el nuevo proyecto, las CORDES podrían actuar como organismos de coordinación a nivel departamental, es decir, se encargarían de planificar, financiar y supervisar la implementación de subproyectos, tarea encomendada a los organismos del Sector Agrícola. En realidad, las autoridades claves de las regiones agrarias y de las oficinas regionales del CIPA, a quienes se les entrevistó, se pronunciaron en favor de este sistema.

Tal esquema incrementaría potencialmente la efectividad del nuevo proyecto. Aunque el Documento de Identificación del Proyecto de Recapitalización del Sector Agrícola enfatiza la interrelación de los elementos del Proyecto(25), el Sector Agrícola se halla sumamente fragmentado a nivel departamental con una coordinación mínima entre las regiones agrarias y los organismos como el INAF, el CIPA, el CENFOR, el INDA y los proyectos especiales, aunque todos dependen de Lima administrativa y financieramente. Si bien es cierto que sería posible establecer una oficina departamental de planificación y coordinación para el Sector Agrícola, es dudoso que se pueda desconcentrar la autoridad presupuestal necesaria a dicha oficina. En realidad, las regiones agrarias tienen ahora responsabilidades nominales de coordinación, pero no autoridad en el presupuesto y, por otro lado, tienen una capacidad operativa sumamente baja. Es más, una oficina de planificación y coordinación sólo tendría jurisdicción sobre el Sector Agrícola.

Hasta que se establezca tal sistema, la AID debe continuar alentando una mayor coordinación horizontal a nivel departamental mediante la canalización de la asistencia técnica para la planificación y financiamiento de proyectos a través de las CORDES. Cualquier convenio de proyecto en el futuro requerirá sistemas más eficientes para la administración de encargos, dando así a las CORDES y a las oficinas sectoriales mayores incentivos para una política de coordinación y un uso más efectivo de sus recursos.

4.6. Unidades Especiales y Asistencia Técnica

Según se trató en la sección 3.2.1., el Proyecto RR ha demostrado la conveniencia de establecer unidades de línea semiautónomas para los proyectos financiados por una sola fuente donante. Este método puede ser usado para implementar subproyectos en todo un departamento dado, como ocurrió en el Proyecto RR, o puede adaptarse para apoyar las inversiones realizadas por las CORDES en microregiones claves. En el futuro, el modelo de personal destacado puede ser un modo de lograr un

(25) DIP: Recapitalización del Sector Agrícola - Planteamiento para una Revisión de la Misión. Lima, 10 de junio, 1985.

balance óptimo entre el desempeño y la formación institucional. Para emplear el método de la unidad especial, es posible aliviar la escasez de personal calificado y prevenir serios conflictos pagando mejores sueldos a un reducido número de personal clave e incluyendo en cualquier programa de bonificación para la unidad especial al personal de las unidades de apoyo que ha hecho suficientes méritos para ello.

La capacitación y la asistencia técnica por lo general tienen mayor impacto en un contexto de proyecto y deben considerarse en los futuros proyectos de la AID que involucren a las CORDES o a los gobiernos regionales. Cualquier proyecto futuro financiado con fondos de apoyo económico necesitaría atraer componentes de otros proyectos para la asistencia técnica requerida. Aunque la asistencia técnica asociada a los proyectos podría dirigirse primordialmente a las unidades especiales de programas, subsistiría la necesidad de capacitación y asistencia técnica más genérica orientando a las unidades claves de planificación y administración.

4.7. Vínculos con las Municipalidades

Mediante el diálogo de política y el diseño de proyectos futuros, la AID también puede vigorizar los lazos entre las CORDES y los gobiernos regionales y municipalidades. El rol representativo de las municipalidades en las organizaciones regionales sería afianzado incrementando la representatividad y facultades de la asamblea, en concordancia con la Constitución de 1979. Los alcaldes distritales servirían en las asambleas de las microregiones, las cuales deben observar siempre los límites distritales y, si fuera posible, los provinciales. El perfeccionamiento del sistema de encargos ayudaría también a las CORDES y a las municipalidades a establecer relaciones más productivas en la implementación de proyectos.

Con la experiencia obtenida en el Proyecto DRI, la AID debe continuar también la asistencia directa complementaria tanto al INFOM como a ciertas municipalidades, especialmente en el área de generación de recursos.

4.8. Desarrollo del Sector Privado

No hay que soslayar los vínculos entre las CORDES y el desarrollo del Sector Privado. La AID debe proporcionar asistencia técnica a las CORDES que se empeñan en estimular a la empresa privada con un mínimo de intervención en el mercado, que consideran seriamente la posibilidad de apoyar los fondos de la empresa privada asociada a las corporaciones, y que no descartan la posibilidad de apoyar empresas mixtas con participación de las CORDES y del capital privado o cooperativo.

Interviniendo al mínimo en el mercado, las corporaciones pueden apoyar a la empresa privada incentivando a los grupos económicos privados para que participen significativamente en el proceso de planificación, identificando las oportunidades de mercado, financiando los estudios de factibilidad y proveyendo la infraestructura básica. Las CORDES pueden apoyar y beneficiarse de los programas empresariales en las universidades provinciales, con las cuales muchas de ellas mantienen fuertes lazos (ver 3.2.8.).

Igualmente, las CORDES pueden facilitar a la contraparte los fondos para el otorgamiento de préstamos a firmas privadas en sus departamentos. Para reducir la posibilidad de favoritismos políticos, la AID podría requerir que los fondos de las empresas privadas que reciben su ayuda sean administrados por un banco público, privado o mixto, o aún por una organización privada de voluntarios como, por ejemplo, la Acción Comunitaria. Así tenemos que actualmente CORDELORETO y CORDEUCAYALI están concediendo créditos a firmas privadas industriales y artesanales a través del Banco Amazónico.

En varios departamentos, las CORDES también están explorando las posibilidades de formar empresas mixtas con capital privado o cooperativo. Al parecer, la AID tiene sus dudas, no sin bastante razón, sobre si debe apoyar estas iniciativas considerando su rol para promover la empresa privada, la triste fama de la empresa pública en el Perú y la limitada experiencia y capacidad de las CORDES en este campo. Al mismo tiempo, empero, no es recomendable la política de rechazar la posibilidad de apoyar a las empresas mixtas porque en muchos lugares del Perú las firmas privadas no desean ni son capaces de llevar a cabo inversiones claves que tengan altos efectos multiplicadores en todas las economías regionales. Además, la experiencia del Proyecto RR sugiere que las CORDES son capaces de notables logros cuando se ajustan a elevados estándares y reciben asistencia técnica para alcanzarlos.

Cualquier apoyo financiero a las empresas mixtas deben vincularse estrechamente con la asistencia técnica y deben someterse a las condiciones que aumentaría la viabilidad de las empresas y el rol potencial del capital privado. El apoyo debe dirigirse solamente a las CORDES que tienen buena reputación en el área de la promoción de la empresa privada, y luego solo respaldar las actividades cruciales que son técnicamente buenas y cuentan con circunstancias razonables para ser viables a mediana o larga maduración. Sea cual fuere la asistencia que se brinde, debe estar apoyada por un buen análisis institucional. Ello significa que se estudiarán las cantidades, modalidades y duración de cualquier apoyo público directo o indirecto. También, cualesquier responsabilidades especiales por parte de la firma mixta deberá establecerse claramente al iniciarse el subproyecto. La AID debe aprobar la selección de los gerentes en cualquier empresa mixta que reciba su apoyo, como también hará un seguimiento regular de los progresos conseguidos por aquellas.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES)

5.1.1. Evaluación Histórica

Re-establecidas en 1982, las CORDES son las últimas en una serie de organismos de desarrollo del Perú que desde 1950 han operado a nivel nacional y local, principalmente en la realización de obras públicas. Aunque los desastres naturales han servido a menudo como catalizadores decisivos para el establecimiento de estos organismos de nivel intermedio, su alcance y naturaleza han dependido del tipo de régimen gobernante (civil o militar) y del poder de las coaliciones políticas en el poder, así como de la magnitud y organización del Gobierno Central. Con el transcurso del tiempo se ha suscitado una interacción de estos factores que ha influido en el grado de dependencia administrativa y financiera que las corporaciones tienen del Gobierno Central, así como en sus relaciones con las oficinas afines de los ministerios centrales y sus oficinas regionales. También ha influido en los patrones del poder político, como también en el grado y distribución de las inversiones públicas canalizadas a través de sus instituciones intermedias.

5.1.2. Restricciones

En la actualidad, el desenvolvimiento de las CORDES, está seriamente limitado por el estrecho "espacio institucional" del que disponen. Esto se debe a la complejidad, a la arbitrariedad y a la imprevisibilidad de las normas legales, presupuestales y administrativas del país, así como a la presencia de oficinas sectoriales encargadas de controlar (pero que con frecuencia no actúan) las actividades de desarrollo más importantes.

5.1.3. Ventajas Comparativas

A pesar de ello, las CORDES cuentan con mayor potencial que las oficinas regionales de los ministerios, altamente centralizados, para emprender una efectiva planificación descentralizada y un seguimiento de las inversiones públicas. Asimismo están en situación inmejorable para fomentar una auténtica participación popular, generar recursos públicos y estimular la inversión privada.

5.1.4. Variaciones en la Organización, Operación y Orientación

Si bien es cierto que todas las CORDES encaran restricciones externas comunes y operan bajo una estructura legal también común, hay importantes variaciones entre una y otra. Así se observa la existencia de diferentes patrones en sus recursos, en su personal y en su plana directiva, así como en su vulnerabilidad a la interferencia central que afecta sus procesos de presupuesto y sus orientaciones de desarrollo. Las variables determinantes, tanto contextuales como internas, que influyen en el desarrollo de las CORDES incluyen las tendencias políticas del partido gobernante, la herencia institucional y la disponibilidad de recursos humanos.

5.1.5. Perspectivas Futuras

El sistema de gobiernos regionales delineado en la Constitución de 1979 provee una estructura para solucionar muchos de los problemas que por ahora obstaculizan el desarrollo de las CORDES, es decir, el excesivo control central, la dependencia financiera, los conflictos con los diferentes sectores y una participación popular muy limitada.

5.2. Los Proyectos DRI y RR: Impactos Institucionales y Lecciones Aprendidas

5.2.1. La Descentralización como Medio para una Eficiente Implementación de Proyectos

Aunque el Proyecto RR no persigue la formación institucional, si ha satisfecho su meta de implementar eficazmente los subproyectos de ayuda en casos de desastres. De este modo ha brindado un contexto de apoyo más sólido al desarrollo de las CORDES.

a) Las corporaciones constituyen canales institucionales más apropiados que las oficinas sectoriales del Gobierno Central, lo cual se ha evidenciado al poner en marcha la mayoría de subproyectos RR.

b) En los casos donde la colaboración con otros sectores ha sido conveniente o necesaria, tanto la División de Rehabilitación y Reconstrucción del INADE (GRR) como las CORDES --no la AID-- han asumido la responsabilidad de organizar las coordinaciones correspondientes.

c) En vista de que muchos subproyectos pueden implementarse del mismo modo a través de diferentes instituciones o mecanismos, la AID casi nunca ha estado ligada directamente a ninguno de los canales institucionales.

El Proyecto ostenta un record de buena implementación al compararse con la mayoría de proyectos de la AID en el Perú llevados a cabo por oficinas sectoriales del Gobierno Central. Además, es uno de sólo unos cuantos proyectos realizados en el mundo que han sido capaces de movilizar eficientemente grandes cantidades de dinero dentro de un vasto radio de acción. Los logros del Proyecto son impresionantes, considerando las limitaciones externas y las debilidades internas que entorpecen el desarrollo de las CORDES; la magnitud del Proyecto, ya que es el más grande que haya financiado jamás la AID en el Perú; y el corto periodo de implementación, vale decir, unos dos años y medio desde la firma del convenio del Proyecto hasta la terminación de casi todas las obras.

5.2.2. Formación Institucional y Rendimiento Programático

Visto desde un término de mediana y larga maduración la formación institucional y el mejor rendimiento programático se refuerzan mutuamente. La orientación programática del Proyecto RR ha impactado positivamente en el aspecto institucional de las CORDES, pero los impactos observados son difusos y proclives a desvanecerse del todo si no van reforzados por un apoyo adicional destinado a fortalecer las instituciones. Los esfuerzos tendientes a incrementar las capacidades de planificación y priorización de la CORDEJUNTA bajo el Proyecto DRI han tenido un impacto limitado debido a que no se les vinculó eficazmente con los subproyectos financiados por el mismo Proyecto.

5.2.3. Como Prever las Restricciones Externas

El Proyecto RR ha demostrado que el papel que juegan las CORDES puede mejorar significativamente cuando operan en un contexto mas previsible y cuando disfrutan de cierto poder que les permite equiparar influencias frente a las oficinas sectoriales del Gobierno Central.

5.2.4. Como Vencer las Restricciones Externas

Mediante algunos métodos novedosos, el PATC-CORDES, que es un programa financiado por el Proyecto DRI, está vinculando la asistencia técnica y la capacitación a las CORDES con el desarrollo de estrategias y propuestas para las reformas administrativas y legales requeridas.

5.2.5. Asistencia Técnica

El dotar a las CORDES de más "espacio institucional" que les permita prevenir o vencer las restricciones externas es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de las corporaciones. La asistencia técnica debe acompañar a una mayor autonomía y disponibilidad de recursos a fin de salvar las debilidades dentro de las CORDES. Los Proyectos DRI y RR han demostrado que la asistencia técnica general y especializada puede producir resultados positivos a nivel departamental, así:

a) En un principio, el Proyecto DRI logró mejorar significativamente las capacidades de planificación departamental y priorización de inversiones, aunque después de transferir tales capacidades de las unidades PRODERIN a las CORDES los resultados han sido menos favorables.

b) El Proyecto RR ha probado que las CORDES desean y pueden cumplir las normas técnicas más exigentes si los asesores los ayudan a comprenderlas y a que cumplan con los requerimientos del Proyecto.

c) Bajo la acción del Proyecto RR, la combinación del apoyo financiero previsible con la insistencia en normas técnicas exigentes y una favorable asistencia técnica de refuerzo ha creado un ambiente propicio para el desarrollo de actitudes más técnicas y administrativas en el personal de las CORDES.

d) El actual asesor del Proyecto DRI para CORDEJUNIN ha desarrollado técnicas novedosas para la priorización de inversiones de las CORDES que podrían vincular una mayor participación popular en las asambleas con una planificación más efectiva.

e) El PATC-CORDES, financiado por el Proyecto DRI, ha jugado un rol importante para estimular ideas y facilitar un intercambio de experiencias entre las corporaciones.

5.2.6. Unidades Especiales de Programas

Las experiencias de las unidades especiales de programas bajo los Proyectos RR y DRI han originado algunas lecciones importantes, a saber:

a) La experiencia del Proyecto RR ha demostrado que las unidades especiales pueden facilitar una eficiente implementación de proyectos dado que: (1) tanto los requerimientos técnicos más estrictos de la AID y los diferentes procedimientos de contratación como los procesos de información adicionales son tratados más convenientemente por una sola oficina; y (2) las unidades especiales reducen los obstáculos que entorpecen la implementación y que surgen de los conflictos sobre prioridades, de los esfuerzos por derivar los recursos del Proyecto a otros fines y de los impedimentos administrativos.

b) La experiencia del Proyecto RR también ha demostrado que el método de las unidades especiales puede fomentar grandes oportunidades para el aprendizaje institucional si es que la entidad donante no procura imponer la estructura de la unidad especial.

c) En el futuro, el modelo del personal destacado --mediante el cual un mayor número de personal experimentado y calificado de la corporación u oficinas sectoriales es seleccionado para conducir las unidades de programas especiales-- puede ser un medio para lograr un óptimo balance entre el rendimiento y la formación institucional si se cumple con dos condiciones. En primer lugar, la unidad especial debe mantenerse dentro de altos niveles de competencia técnica, tal como ocurre en el Proyecto RR. Segundo, los destacados deben ser elegidos por una persona u oficina competente que se responsabilice de la culminación del programa especial.

d) Una conclusión resultante de la comparación de las experiencias de los Proyecto RR y DRI con las unidades especiales de programas es que la escasez de personal calificado puede atenuarse sin provocar serios conflictos siempre que (1) los sueldos elevados se asignen sólo a unos cuantos miembros claves de la unidad especial en vez de hacerlo a toda la unidad y (2) cualquier programa de bonificación para la unidad especial incluya también a algunos miembros del personal que trabaja en las unidades de apoyo y que se han hecho merecedores a ello.

e) No obstante la eficiencia y el impacto institucional potencialmente positivo del método de las unidades especiales para las instituciones de línea, aún subsiste la necesidad de contar con programas de capacitación y asistencia técnica dirigida a las unidades claves de administración y planificación de las CORDES, tal como se ha observado en el Proyecto DRI.

f) El establecimiento de unidades especiales de programas que mejoren la capacidad administrativa, como el Proyecto RR, puede favorecer considerablemente la relativa ventaja de implementación mediante una forzada implementación paralela por parte de contratistas privados.

5.2.7. FIRMAS CONSULTORAS

El valor de la asistencia técnica ofrecida por firmas consultoras privadas bajo el Proyecto RR ha variado mucho. Esto ha dependido primordialmente de la competencia y dedicación de la organización contratada y de la relativa capacidad de la CORDE contratante. En términos generales, se tiene la impresión de que los consultores privados han tenido un impacto más positivo en el diseño técnico que en la supervisión, en tanto que los consultores de la División de Proyectos Especiales para microregiones en la Sierra, del INADE, se han especializado más en seguimiento y asistencia técnica general. Aunque la contratación de consultores privados ha significado una importante experiencia de aprendizaje y, en algunos casos, un catalizador para un mejor desempeño de la CORDE involucrada, en el futuro las corporaciones contarán con mejores servicios de las firmas consultoras si es que no se convierten en consumidoras forzadas de estos.

5.2.8. MEJOR PROGRAMACIÓN

Los estudios técnicos más exigentes requeridos por el Proyecto RR por lo menos han aportado una base para llevar a cabo programaciones más precisas puesto que mejores planes para el progreso físico y financiero permiten anticipar con mayor exactitud las adquisiciones necesarias, las solicitudes de desembolsos y los pagos a los contratistas. Por lo menos una de las corporaciones visitadas por el autor, --CORPIURA-- ha conseguido establecer este vínculo.

5.2.9. Impactos del Proyecto en las Capacidades y Prioridades de las CORDES

Pese a su limitado impacto en la planificación y priorización de inversiones, el Proyecto DRI ha incrementado rápidamente su apoyo a la agricultura y desarrollo rural tanto en CORDEJ como en CORDECAJ. Es más, en gran medida como resultado de la experiencia DRI, estas corporaciones se hallan a la vanguardia en las áreas no tradicionales de las actividades de las CORDES: recuperación de inversiones, generación de inversiones privadas y promoción empresarial.

El Proyecto RR ha perfeccionado la capacidad de las CORDES para brindar servicios de mantenimiento en casos de emergencias y para actuar dentro del area tradicional de obras públicas. Pero, a excepción del caso de CORPUNO, tanto las políticas del gobierno como las orientaciones y estructura de las CORDES han inhibido a las corporaciones de ampliar sus actividades a la esfera del manejo de los recursos naturales, tal como lo han sugerido el Director y los Asesores del Proyecto RR. Además, el corto lapso del Proyecto ha limitado las oportunidades para vincularlo con las inversiones en irrigación y así mejorar el uso del agua y la extensión agropecuaria.

5.2.10. Impactos del Proyecto en los Vínculos con los Organismos Públicos, Municipalidades y Organizaciones Locales

Los Proyectos DRI y RR han tenido impactos diferentes en las relaciones de las CORDES con los organismos públicos, las municipalidades, las organizaciones privadas voluntarias y las instituciones locales.

a) La mayoría de subproyectos financiados por el Proyecto DRI ha sido implementada directamente por las unidades PRODERIN y, posteriormente, por las CORDES. Por tal razón, se han reducido las posibilidades de establecer vínculos con las oficinas sectoriales afines pero, en cambio, se ha incentivado la participación popular dentro de un radio de acción más amplio. El apoyo al desarrollo municipal es un componente fundamental del Proyecto DRI y ha tenido un impacto positivo en las relaciones entre las CORDES y las municipalidades, aunque esto podría descontinuar si se decide no seguir apoyando al Proyecto aludido.

b) El Proyecto RR ha generado ciertos incentivos para una mayor cooperación entre las CORDES y las oficinas sectoriales afines, ayudando de este modo a sentar las bases de los futuros gobiernos regionales. Por otro lado, la naturaleza de los subproyectos financiados por el Proyecto RR y/o el corto periodo de implementación casi no han dado lugar a la participación comunitaria y sólo han podido reforzar marginalmente los vínculos con los gobiernos municipales. Además, la administración de los fondos de apoyo alimentario llevado a cabo en Puno por organizaciones privadas de voluntarios ha reducido en algunos casos los incentivos para fomentar la participación de la comunidad puesto que estas organizaciones no siempre han vinculado la distribución de alimentos con las contribuciones en mano de obra, techos por gente honrada y de buena fe, para llevar adelante la ejecución de las obras públicas.

5.3. Asistencia futura de la AID y desarrollo de las COEDS

5.3.1. Fase Inicial del Proyecto DRI

El autor de este informe apoya las recomendaciones formuladas por el Equipo de Evaluación Final del Proyecto DRI para la fase inicial(26), particularmente la sugerencia de que el PATC-CORDES o la entidad equivalente en la nueva administración debe continuar recibiendo el apoyo de la AID.

5.3.2. Prioridad a CORPUNO durante la Fase Inicial del Proyecto RR

En vista de la disponibilidad de fondos sustanciales para reprogramar las obras a través del Proyecto RR durante los meses restantes de 1985 y todo el año 1986, la AID debe procurar desarrollar subproyectos especiales que apoyen el desarrollo agropecuario y la administración de recursos bajo la administración directa de CORPUNO.

Esta recomendación se basa en las siguientes consideraciones:

a) Puno ostenta una gran prominencia política, de ahí que el gobierno entrante haya asignado a esta región primera prioridad. Así, en esta parte del Perú es necesario apoyar al máximo el desarrollo agropecuario, especialmente en el extremo sur. Canalizando fondos adicionales y una mayor asistencia técnica para PUNO, la AID puede ayudar al nuevo gobierno a concretar sus prioridades manifestadas en programas de obras efectivos.

b) Aunque requiere asistencia técnica adicional en el mayor número de áreas, CORPUNO es la corporación más poderosa de la sierra meridional y ha asumido un rol directriz en el desarrollo agropecuario y en el manejo de recursos, comparada con las demás COEDS.

c) CORPUNO sería un núcleo ideal para un gobierno regional piloto a nivel departamental puesto que existe un fuerte consenso en el sentido de que este departamento del altiplano debe constituir una región separada.

(26) Chetwynó et al., pp. 19-21 (versión en inglés)

d) Apoyando el desarrollo agropecuario y el manejo de recursos en el departamento, la AID puede ayudar a que CORPUNO prosiga con sus ambiciosas iniciativas empezadas bajo el Proyecto RR.

e) La experiencia ganada apoyando estas actividades podría ser también pertinente para el proyecto referente a la recapitalización del Sector Agrario o para un nuevo proyecto de agricultura o manejo de recursos financiados con fondos de apoyo económico. (La AID también debe considerar el uso de la División de Rehabilitación y Reconstrucción del INHADE o la entidad equivalente en funciones dentro de la nueva administración como núcleo para una nueva unidad de coordinación en el caso de implementarse en el futuro cualquier nuevo proyecto).

5.3.3. Adaptabilidad de los Mecanismos de los Proyectos DRI y RR

La combinación de los mecanismos usados por los Proyecto DRI y RR --apoyo para los organismos a nivel nacional relacionados con las CORDES, fondos centrales para subproyectos que se ajustan a los criterios establecidos, unidades de programas especiales y asesores departamentales-- significa una gran promesa para el futuro y podrían adaptarse para que sirva a las necesidades de un futuro proyecto de descentralización propuesto por el Equipo de Evaluación Final del Proyecto DRI --y refrendado por quien escribe este informe--, a un proyecto de recapitalización del Sector Agrario a otros proyectos que utilicen los fondos de apoyo económico.

5.3.4. Jurisdicciones

La AID debe procurar que el Gobierno Peruano use los departamentos como bases primarias para los futuros gobiernos regionales dado que: (1) las disputas jurisdiccionales han sido los principales obstáculos con que han tropezado hasta ahora los esfuerzos por llevar a cabo la descentralización; (2) la Constitución de 1979 deja abierta la posibilidad de que los gobiernos regionales emerjan sobre una base departamental, y (3) la experiencia obtenida a través de los Proyectos DRI y RR ha demostrado que las CORDES son núcleos potenciales para gobiernos departamentales viables. No deben crearse niveles de burocracia adicionales entre los estratos departamental y nacional. Las microregiones dentro de los departamentos siempre deben respetar los límites distritales y, en la mayoría de los casos, también los provinciales.

5.3.5. Autonomía de las CORDES

Al tratar el tema del control ejercido por el Gobierno Central sobre las CORDES, la AID debe distinguir entre el control político básico, los controles de política y los controles administrativos que detentan poco fundamento en términos de poder político o políticas. La AID debe ayudar a desarrollar controles de política efectivos y a eliminar controles administrativos contraproducentes. Es más probable que el nuevo gobierno apoye reformas presupuestales y administrativas menos espectaculares, pero más significativas, si es que las CORDES no son sometidas a control por los partidos políticos de la oposición y son vistas solo como instrumentos de apoyo del Gobierno Central.

5.3.6. Finanzas

Si se pretende dotar a las CORDES de rentas previsibles, la AID debe desalentar la implementación ad hoc del sistema del canon. Por el contrario, si debe apoyar y aún auspiciar la formación y administración autónoma de fondos especiales para el desarrollo regional mediante los cuales debe canalizarse la mayor parte del dinero recaudado por concepto del canon, así como todas las transferencias del Gobierno Central. Parte de estos fondos deben distribuirse sobre una base competitiva, favoreciendo a las CORDES que registren en su haber un desempeño superior.

5.3.7. Generación de Recursos

Mientras apoya el establecimiento de fondos para el desarrollo regional vinculados con los objetivos afines del Proyecto, la AID debe continuar favoreciendo las investigaciones básicas de políticas y la asistencia técnica brindada por el PATC-CORDES en el área de la generación de recursos.

5.3.8. Reforzamiento de los Vínculos Sectoriales

Sobre la base de la cooperación existente entre las CORDES y las oficinas sectoriales surgida como resultado de las actividades del Proyecto RR, la AID debe fomentar el establecimiento de gobiernos regionales a nivel departamental que incorporen a las oficinas afines y a la mayoría de proyectos especiales dentro de estructuras flexibles y desconcentradas. El proyecto de recapitalización de la agricultura que se avicina a un proyecto en agricultura y/o en manejo de recursos realizado con fondos de apoyo económico

facilitarían las circunstancias para apoyar tal esquema en beneficio de la formación institucional y de la implementación de proyectos. Hasta que se establezca tal sistema, la A.I.D. debe continuar respaldando una mayor coordinación horizontal a nivel departamental. Para ello habrá de canalizar la asistencia técnica para planificar y financiar los proyectos a través de las CORDES y habrá de usar mecanismos más eficientes para administrar los encargos en futuros convenios de proyectos.

5.3.9. Unidades Especiales y Asistencia Técnica

El método de las unidades especiales puede ser usado para implementar los subproyectos para toda el área de un departamento determinado, al igual que en el Proyecto RR, o ser adaptado para apoyar las inversiones llevadas a cabo por las CORDES en las microregiones claves. Aunque la asistencia técnica asociada a los proyectos podría dirigirse primordialmente a las unidades de programas especiales, también subsiste la necesidad de contar con capacitación y asistencia técnica más genérica orientada a las unidades claves de planificación y administración de las corporaciones.

5.3.10. Vínculos con las Municipalidades

A través del diálogo de política y del diseño de nuevos proyectos, la A.I.D. también debe fortalecer los lazos entre las CORDES o gobiernos regionales y las municipalidades. Con la experiencia del Proyecto DRI, la A.I.D. debe continuar la asistencia directa complementaria al INFOM y a determinadas municipalidades, especialmente en el área de la generación de rentas.

5.3.11. Desarrollo del Sector Privado

La A.I.D. debe brindar asistencia técnica a las CORDES que buscan incentivar la empresa privada y que para ello evitan en lo posible intervenir en el mercado. Asimismo, debe considerar seriamente la posibilidad de aportar fondos a la empresa privada en asociación con las corporaciones, y no rechazar la posibilidad de apoyar económicamente a las empresas mixtas en las cuales participan las CORDES y el capital privado o cooperativo.

5.3.12 Análisis Institucional y Diseño de Proyectos

Los proyectos futuros deben basarse en análisis institucionales exhaustivos, así como en un cuidadoso diseño.

5.3.13 Organizaciones Privadas Voluntarias

Estos grupos, al igual que las CORDES, tendrán que desempeñar roles importantes en los planes futuros de la A.I.D., pero estos deberán diseñarse de tal manera que las CORDES u otras instituciones de implementación no interfieran en sus propósitos.

5.3.14 Programa de Implementación y Participación Popular

El programa de implementación de los proyectos futuros debe diseñarse de tal manera que permita ampliamente la participación popular en las tareas de planificación, implementación y evaluación.

/crm