

INDICE

VOLUMEN V/N. 9 JUNIO 1982

ECONOMIA

ARTICULOS	ALBERTO PONTONI <i>La Economía Campesina de la Sierra de La Libertad.</i>	9
	FELIPE PORTOCARRERO <i>La Ayuda Alemana al Perú</i>	41
	VERNON W. RUTTAN <i>Tres Casos de Innovación Institucional Inducida</i>	83
COYUNTURA	JAVIER IGUÍÑIZ, R. NAVARRETE, M. TERRONES Y J. LEON <i>La Economía Peruana en 1981</i>	107
RESEÑAS	H. BONILLA <i>El Sistema de la Economía Colonial. Mercado Interno, Regiones y Espacio Económico de Carlos Sempat Assadourian;</i> JAVIER HERRERA <i>Desarrollo Desigual y Crisis en la Agricultura Peruana, 1944-1969 de Raúl Hopkins;</i> BARBARA STALLINGS <i>La Communauté Européenne et l'Amérique Latine de Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles;</i> THOMAS REARDON <i>Economías Regionales del Perú de Efraín Gonzales de Olarte.</i>	145
NOTAS SOBRE EL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA		163

LA AYUDA ALEMANA AL PERU *

Felipe Portocarrero M.**

I. INTRODUCCION

En el amplio ámbito de las relaciones económicas Norte-Sur, los determinantes, características y efectos de la ayuda al desarrollo han constituido uno de los puntos más debatidos. El diseño de programas para la superación de la creciente brecha existente entre países ricos y pobres, la exploración de los determinantes económicos y políticos de la ayuda y de sus efectos en las naciones industriales, así como el análisis de sus repercusiones sobre los diversos gobiernos, grupos sociales, sectores y regiones de los países receptores de la ayuda han constituido algunos de los principales temas explorados dentro de esta problemática.

A través del examen de un caso, la ayuda de la República Federal de Alemania (RFA) al Perú, este trabajo intenta aportar elementos para la discusión de esta temática. Dos causas principales confieren interés a esta empresa. Por un lado, a fines de los años 60 la ayuda alemana al desarrollo ingresó en una nueva etapa. Se modificó su concepción de base, se reestructuraron sus organizaciones y se redefinieron sus principales instrumentos. Como parte de este proceso más general, se procuró concentrar la ayuda en un número menor de países¹. Dentro de América Latina, el Perú fue elegido como país de concentración de la ayuda

(*) Desearíamos agradecer a la Fundación Alexander von Humboldt, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible la realización de este trabajo. Igualmente, al Dr. Manfred Nitsch y a los demás miembros del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín, cuyo aliento y comentarios impulsaron decisivamente la marcha del trabajo durante su realización en Berlín en 1980-81.

(**) Profesor de la Sección de Sociología, del Departamento de Ciencias Histórico-Sociales de la UNMSM. Realizó estudios de Sociología en San Marcos, Muenster, Frankfurt y París, en cuya universidad obtuvo el doctorado. Ha realizado trabajos de investigación sobre la coyuntura económica y la inversión pública, publicando un conjunto de artículos y un libro, *Crisis y Recuperación. La Economía peruana entre los 70 y los 80*. (Lima, Mosca Azul, 1980).

(1) Para un examen de estas transformaciones, cf. Karl Heinz Sohn, *Entwicklungspolitik. Theorie und Praxis der deutschen Entwicklungshilfe*, (Muenchen: R. Piper Verlag, 1972), pp. 24 y sgts.

alemana, recibiendo en el curso de los años '70 un flujo significativo de recursos, tanto en calidad de préstamos como de cooperación técnica. De ahí que el examen de esta experiencia pueda brindar una oportunidad para analizar en la práctica los resultados de esta nueva etapa, que con diversos matices se planteó también en los demás países industriales.

Por otro lado, el profundizar el estudio de un caso nacional torna posible incluir las acciones de la cooperación financiera y técnica dentro del marco más amplio del desarrollo de la planificación y la inversión pública en el Perú, lo que permite apreciar con mayor claridad sus características particulares, resultados y límites. Esta perspectiva ha sido hasta ahora relativamente poco utilizada en la literatura sobre la ayuda al desarrollo alemán, que ha tendido a concentrarse en el análisis por sectores (cooperación en el ámbito agrario, industrial, etc.), sin considerar en su conjunto las actividades realizadas en un país determinado. Asimismo, se ha examinado con poca frecuencia las consecuencias que genera la integración de la inversión pública de un país subdesarrollado dentro de este complejo engranaje internacional de financiamiento. Tampoco se ha explorado dentro de este contexto el margen de autonomía y la capacidad de negociación existente para un país como el Perú.

Para desarrollar este análisis se propone, en primer lugar, un examen global de las razones que explican la concentración de la ayuda de la RFA en el Perú. Una breve discusión de las relaciones entre ambos países permiten establecer que factores de naturaleza más bien política, antes que consideraciones directamente económicas, se encuentran en la base de la posición privilegiada del Perú.

En segunda instancia, se realiza un análisis de la cooperación financiera alemana en el Perú, estableciéndose su importancia dentro del conjunto del financiamiento externo captado por el país, los principales proyectos implementados, así como su distribución sectorial y características más importantes. Esta perspectiva más global se complementa con un análisis más detallado de los grandes proyectos de irrigación, que constituyen las obras de mayor importancia emprendidas en el Perú con respaldo de la RFA.

A lo largo del tratamiento de la cooperación financiera se ha privilegiado una perspectiva que busca integrar aspectos macro-económicos, como los efectos globales de la inversión pública y su distribución sectorial y regional, con las dimensiones micro-económicas, como los determinantes socio-económicos de proyectos específicos, los factores que afectan su implementación y rentabilidad y la competencia entre los diferentes proyectos para lograr una mayor participación en los siempre limitados recursos de gasto de capital. De esta forma, se podrá superar una imagen un tanto simplista, pero muy difundida, que presenta a la fuente del financiamiento imponiendo, en todos los casos, las condiciones de la cooperación, relegándose así a la subordinación y pasividad al país receptor. En lugar de esta concepción irreal, se procurará mostrar los múltiples condicionantes particulares ligados a la naturaleza de un proyecto y las modalidades de su implementación, a los grupos de presión que se constituyen en su torno, al juego de las diversas influencias políticas, factores que matizan y definen los alcances

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

de la influencia del país que concede la ayuda. Una importante distancia separa así muchas veces la racionalidad de los programas y planes de los resultados de su implementación, que reflejan la acción de los condicionantes señalados.

En tercer lugar, se aborda el estudio de la cooperación técnica de la RFA en el Perú, revisándose sus funciones más significativas, su peso en relación a las demás fuentes, así como la distribución sectorial de sus proyectos más importantes. Por último, se emprende una caracterización global y un recuento de algunos problemas de la cooperación técnica. La falta de integración al sistema de planificación peruano y el predominio de fuerzas de 'oferta y demanda' no controladas contribuye a moldear decisivamente la naturaleza de la cooperación técnica desarrollada.

Finalmente, se propone un breve conjunto de observaciones, que intentan delimitar el ámbito de influencia generado por la implementación del programa de ayuda de la RFA en el Perú y establecer si esta ayuda, que se encuentra en una posición privilegiada al no estar constreñida por los imperativos del mercado financiero internacional, ha generado oportunidades para el desarrollo de nuevos tipos de inversión pública, que estén ligados a la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. En otros términos, si se ha logrado traducir en la práctica nuevas orientaciones que marcaron decisivamente la discusión sobre ayuda y estrategia de desarrollo en los años 70.

Para realizar este estudio de casos se ha recurrido a la exploración de la literatura y la documentación en la RFA y en el Perú, realizándose igualmente un conjunto de entrevistas en ambos países, en instituciones y con expertos ligados a la problemática de la cooperación económica internacional. Pero es también importante subrayar las limitaciones que confronta un análisis semejante. No se trata solamente de la ausencia de un número suficiente de estudios sobre la ayuda alemana en América Latina y de análisis de los principales casos nacionales². También dificultan esta empresa el gran número y variedad de los proyectos implementados en el marco de la ayuda alemana al Perú. Más aún, el hecho de que muchos de estos proyectos no hayan sido aún concluidos complica adicionalmente su evaluación, ya que muchas veces no es posible anticipar plenamente sus efectos.

Por estas razones sólo se intentará desarrollar en las páginas siguientes un primer análisis, de carácter tentativo, sobre la ayuda alemana al Perú en 1968-78, que pueda servir de base para investigaciones posteriores de alcances más amplios.

(2) Para el único estudio existente a nivel global sobre la ayuda alemana en América Latina, cf. G. Kratochwil, *"Die Entwicklungshilfe der BRD fuer Lateinamerika"*, (Stuttgart: E. Klettner Verlag 1973) también se consideran algunos aspectos de esta problemática en J. Hulman, *"Ideological Conflict and Institutional Differentiation in West German Relations with Latin America"* (New York University, Ph. D. Thesis, 1973).

2. PERU: PAIS DE CONCENTRACION DE LA AYUDA ALEMANA EN AMERICA LATINA

Durante su primera etapa la ayuda alemana en América Latina se canalizó hacia Brasil, Chile y Argentina, países que reunieron el 66% de los créditos oficiales otorgados a la región³. Esta evolución refleja en lo fundamental la importancia tradicional de los vínculos económicos, comerciales y culturales con estas naciones, que además reúnen los grupos más significativos de población de origen alemán⁴.

En los años 70 esta situación se modificó por la concentración de importantes recursos de la cooperación técnica y financiera de la RFA en el Perú, mientras que hacia el final de la década la participación de Chile y Argentina tendía a reducirse⁵. Como consecuencia, el Perú pasó a ocupar el segundo lugar entre los receptores de la ayuda alemana en América Latina, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

Distribución de la cooperación oficial bilateral de la RFA en América Latina (Prestaciones netas en 1950-79 en millones de DM)

	Total	Créditos	Donaciones
Brasil	1,170.9	499.8	671.0
Perú	908.1	455.6	452.4
Chile	580.7	174.5	406.1
Argentina	435.3	185.0	250.3
Colombia	428.3	126.7	301.6
Bolivia	367.6	157.5	209.8
Ecuador	220.5	78.0	142.5
Paraguay	176.7	80.4	96.2
Costa Rica	150.8	63.4	87.3
Venezuela	145.0	—	145.0

FUENTE: BMZ (Ministerio Federal para la Cooperación Económica), *Journalisten-Handbuch. Entwicklungspolitik 1980*, Bonn, 1980, pp. 100.

(3) Cf. G. Kratochwil, Op. cit., p. 112.

(4) Cf. *Ibid.*, p. 112.

(5) En el caso de Chile la evolución política de ese país desde 1973 condujo a la cancelación de la ayuda oficial, continuándose simplemente los proyectos ya iniciados y prosiguiéndose la actividad de las organizaciones privadas (como las iglesias y fundaciones), cf. BMZ (Ministerio Alemán de Cooperación Económica), *Journalisten Handbuch. Entwicklungspolitik 1980*, (Bonn; 1980) p. 58. A su vez, al considerarse a la Argentina como un país en desarrollo relativamente adelantado, (cf. *Ibid.* p. 54), no se le han otorgado créditos oficiales alemanes, cuyas condiciones mas blandas se reservan, en principio, para las naciones de menor desarrollo relativo.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU.

Si se toman en cuenta las grandes diferencias de población existentes entre Brasil y Perú, se percibe con mayor claridad la posición privilegiada que ha ocupado este último país como receptor de la ayuda alemana.

Es claro que esta situación no puede explicarse adecuadamente por la influencia de intereses económicos o comerciales de la RFA en el Perú. En efecto, las ventas alemanas a este país representan tan sólo el 3.04% de sus exportaciones a América Latina en 1980, mientras que sus compras alcanzan al 2.77% del total de las importaciones alemanas provenientes de la región⁶. Igualmente, las inversiones directas de la RFA en el Perú constituyen solamente el 1.27% del total realizado en América Latina hasta 1980.⁷

Tampoco puede argumentarse que esta concentración de la ayuda alemana en el Perú obedezca a un interés estratégico en asegurarse acceso a fuente de materias primas⁸. En realidad, el Perú no ocupa un lugar destacado como proveedor de materias primas de la economía alemana. Las exportaciones peruanas destinadas a la RFA apenas alcanzaron, en este rubro, un promedio anual de 33.8 millones de dólares en 1973-79.

(6) Cf. Deutsch-Suedamerikanische Bank, *Kurzbericht Ueber Lateinamerika*, feb. 1981, n° 1/81, p. 10-11.

(7) En 1970 el Perú ocupaba una posición relativamente más importante como proveedor de la RFA, concentrando el 10.70% del total de las ventas de América Latina. La disminución registrada se explica por la crisis de la industria pesquera peruana, uho más importante mercado externo para la harina y aceite de pescado era la RFA. Al disminuir drásticamente la producción de este sector desde 1973 se redujeron las exportaciones peruanas al mercado alemán, (cf. Cámara de Comercio e Industria Peruano-Alemana, *Memoria Anual 1978*, Lima, Enero de 1979, p. 31 y sgts.) Por su lado, el Perú absorbía en 1970 el 5.10% del total de las exportaciones de la RFA destinadas a la región. La regresión que se observa a partir de 1975 en las ventas al Perú reflejan la grave crisis económica que enfrentó el país en 1975-78. Como consecuencia, el volumen general de las importaciones peruanas recién pudo superar en 1980 el registro alcanzado en 1975. A su vez, las inversiones directas alemanas en el Perú tenían en 1970 una importancia marginal, constituyendo solamente el 2.00% de las efectuadas en América Latina, (cf. Deutsch-Suedamerikanische Bank, *Kurzbericht ueber Lateinamerika*, feb. 1971, n° 1/71, p. 7-11). El dinamismo de la inversión de la RFA en el Perú se situo por debajo del promedio registrado por la región, pasando de 53 millones de marcos en 1970 a 118.5 millones en 1980, mostrando así un crecimiento acumulativo del 8.40% anual, mientras que las inversiones alemanas en América Latina progresaban a un ritmo del 13.140% anual, determinado en buena medida por el dinamismo de la presencia de capital de la RFA en Brasil, que pasó de 1411.9 millones de marcos en 1970 a 5247.4 millones en 1980.

(8) Como lo sostiene Heraldo Muñoz, "Strategic Dependence and Foreign Policy: Notes on the Relations between Core Powers and Mineral-Exporting Periphery Countries", *Vierteljahresberichte*, n° lxxx (1980), pp. 165-81.

(9) Cf. Cámara de Comercio e Industria Peruano-Alemana, Op. cit. p. 33.

Asimismo, no es factible discernir un claro interés político-estratégico de la RFA en el Perú, motivación que explica en buena medida la importancia de la ayuda alemana a Turquía¹⁰. Más aún, en general se reconoce en la RFA que América Latina se sitúa claramente dentro de la esfera de influencia de USA¹¹.

De ahí que la explicación fundamental de la concentración de la ayuda alemana en el Perú se encuentra más bien en factores de tipo político. En efecto, la llegada al poder de un gobierno militar reformista coincidió con el cambio de orientación política en la RFA, producto de la instauración bajo la conducción de W. Brandt de una coalición gubernamental dominada por la socialdemocracia. Dentro de este contexto se generó una reorientación de la política alemana de ayuda al desarrollo, que se encuentra asociada a la gestión ministerial de Erhard Eppler en el BMZ entre fines de 1968 y 1974. Como resultado de esta evolución, en el Perú se abrió una de las primeras posibilidades para poner en acción esta nueva orientación de la política de desarrollo alemana, que aspiraba a respaldar a los regímenes que realizarán significativos programas de reformas. De ahí que el Perú fuera declarado país de concentración de la ayuda alemana en 1969, después de realizada la reforma agraria¹².

Además, el Perú ofrecía condiciones de política internacional favorables para la concentración de la cooperación de la RFA. En efecto, el país tuvo que enfrentar en los primeros años del gobierno militar una serie de negociaciones y conflictos con los EE.UU., a raíz de las reformas y las estatizaciones de capitales americanos. Esta situación abría una radio de influencia relativamente mayor para la RFA, que a su vez podía jugar a contrarrestar la influencia potencial de los países del bloque socialista.

La creencia en el próximo hallazgo de significativas reservas de petróleo en la Amazonía, así como, en menor medida, la consideración de la riqueza pesquera y minera del país contribuyeron, como factores secundarios, a reforzar la decisión de convertir al Perú en uno de los más importantes receptores de la ayuda alemana en América Latina.

Como resultado de esta decisión, el flujo de cooperación financiera y técnica de la RFA al Perú se incrementó regularmente en los años 70, tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

La cooperación técnica aumenta con mayor rapidez al comienzo del período bajo examen, lo que en buena medida refleja el menor plazo de maduración

(10) Cf. Joachim Betz, *Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe*, (Baden-Baden, Nomos Verlag, 1978) p. 73.

(11) Cf. *Ibid*, p. 75.

(12) Cf. la entrevista del autor con Erhard Eppler, realizada el 19.5.81; para una presentación de sus concepciones sobre la política de desarrollo, cf. Erhard Eppler, *Wenig Zeit fuer die Dritte Welt*, (Stuttgart; Kohlhammer Verlag, 1971).

Desembolsos de la Cooperación Financiera y Técnica de la RFA al Perú
(En millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A	3.6	5.7	7.9	8.5	8.5	11.9	12.8	16.7
B	3.5	4.4	7.0	6.9	9.0	11.5	13.3	14.4
C	0.2	2.1	2.4	2.8	1.2	2.9	2.3	4.9
D	0.2	-0.07	0.9	1.2	-0.8	0.3	-0.4	2.3
	1977	1978	1979					
A	24.3	40.6	49.6					
B	17.8	18.8	20.0					
C	8.0	26.3	32.4					
D	6.5	21.8	29.1					

NOTA: A: Total neto de la ayuda oficial al desarrollo (ODA: Official Development Assistance, según los criterios elaborados por la OECD, cuya definición se encuentra en las publicaciones citadas más abajo); B: Total de las donaciones de cooperación técnica; C: Total bruto de los préstamos de la ayuda oficial al desarrollo; D: Total neto de los préstamos de la ayuda oficial al desarrollo.

FUENTE: Para 1969-75, OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. Data on Disbursements 1969 to 1975*, París, pp. 184-5; para 1976-79, cf. *Ibid*, *Disbursements 1976/79*, París, 1980, pp. 150-1.

de sus proyectos, cuya preparación no requiere estudios tan prolongados y complejos como en el caso de la cooperación financiera. Asimismo, debe mencionarse que al estar constituidos fundamentalmente por donativos, los proyectos de la ayuda técnica pueden implementarse de manera más flexible, sin exigir un escrutinio tan detallado por parte de las autoridades peruanas.

Contrastando con esta situación, la cooperación financiera ingresa en una etapa de real dinamismo en 1976, después de haber permanecido relativamente estancada en 1970-5, como se puede apreciar en el cuadro 2 del presente trabajo. Este retraso se explica por la gran dimensión y el largo plazo de maduración de los principales proyectos, que exigieron la realización de amplios estudios de pre-inversión y de laboriosas negociaciones con las autoridades del país para establecer las características de las obras a realizarse, las condiciones de los préstamos y las respectivas contrapartidas nacionales.

Como resultado, en la segunda mitad de los años 70, especialmente en 1978-9, se produce el incremento más significativo, en términos absolutos, de la ayuda alemana al Perú, como se observa en el cuadro 2. Paradójicamente, es también precisamente en ese período cuando la orientación reformista, que había fundado la posición privilegiada del país dentro del programa de cooperación de la RFA en América Latina, deja de constituir la característica básica del gobierno militar en su segunda fase. Adicionalmente, en esos años se pudo com-

probar que las reservas de petróleo en la Amazonía eran bastante más limitadas de lo que se había previsto.

Varios son los factores que explican esta ampliación de la ayuda justamente cuando desaparecían las razones que la habían impulsado originalmente. En primer lugar, en 1969-75 la RFA había adquirido un conjunto de compromisos con el gobierno peruano, que incluían la aprobación de préstamos y acuerdos, cuyo desembolso y puesta en práctica condicionaban un incremento de la cooperación técnica y financiera. En otros términos, como fruto de su concentración en el Perú, las agencias alemanas de desarrollo habían acumulado un significativo volumen de proyectos en curso de implementación, o que debían iniciarse, en 1975-80.

En segunda instancia, la motivación política de la ayuda de la RFA al Perú cambió. Ya no se trataba en lo fundamental de apoyar un proceso de reformas, sino más bien colaborar en la superación de la grave crisis económica que afectó al Perú en 1975-9 y de contribuir, especialmente desde 1978, al proceso de democratización iniciado por el régimen militar, que ofrecía una perspectiva más alentadora que la evolución registrada por Bolivia y los países del Cono Sur. Esta nueva fundamentación de la cooperación constituye la expresión de la política de la coalición gobernante en la RFA, integrada por la social democracia y los liberales, que desarrolló una crítica a las dictaduras militares y apoyó las tentativas de democratización en América Latina¹³.

En tercer lugar, la ampliación de la ayuda en este período refleja seguramente también la influencia de factores de índole organizativa. Como resultado de la elección del Perú como país de concentración de la cooperación de la RFA en los años anteriores, se emprendió la preparación de un gran número de proyectos, ampliándose el peso de las respectivas secciones en las diversas organizaciones oficiales alemanas, generándose la participación de un conjunto de consultores y especialistas con experiencia y contactos en el Perú, así como creándose en diversos segmentos de la administración pública peruana el interés y el impulso en captar un mayor flujo de ayuda alemana. De diversas maneras y a través de

(13) Cf. Las declaraciones de H. Schmidt, Canciller de la RFA, con ocasión de su visita al Perú, realizada en abril de 1979, "Ansprache des Bundeskanzlers vor der Verfassunggebenden Versammlung in Lima am 10.4.79", Material fuer die Presse, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 11.4.79. En sus conversaciones con el Presidente Morales Bermúdez el Canciller Schmidt manifestó su apoyo al programa del gobierno militar para el restablecimiento de la democracia y prometió respaldar los esfuerzos de estabilización económica emprendidos por el Perú, (cf. el artículo, "Schmidt sieht Peru auf dem Weg zur Demokratie", *Frankfurter Allgemeiner*, 11.4.79. A su vez, Reiner Offergeld, Ministro de Cooperación Económica, expresó claramente el apoyo de la RFA a la transferencia del poder al nuevo régimen democrático en el Perú, con ocasión de su visita realizada a mediados de 1980, cf. Reiner Offergeld, "Zum Ergebnis seiner Peru-Reise", BPA-Nachrichtenabt., 6.8.80.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

múltiples canales todos estos sectores presionaron por ampliar las actividades de la cooperación de la RFA en el Perú.

Como consecuencia de esta evolución, la RFA se ha convertido en una de la más importantes fuentes de ayuda oficial al desarrollo para el Perú, alcanzando incluso a ocupar el lugar más significativo por el monto de sus desembolsos en 1974-7, superando así la preponderancia tradicional de EE.UU. en este aspecto¹⁴, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 3

Ayuda oficial al desarrollo recibida por el Perú en 1969-77 por países (En millones de dólares)

Bilateral	Monto
USA	132.0
RFA	99.9
Japón	82.8
Holanda	41.4
Inglaterra	16.7
Francia	14.8
Canadá	14.4
Suiza	11.7
Italia	2.3
Multilateral	
BID	119.9
BIRF	7.4
TOTAL (*)	636.9

(*) Incluye fuentes menores no detalladas en el cuadro.

FUENTE: Ver Cuadro No. 2 del presente trabajo.

Pero es también necesario mencionar que la disminución de la ayuda de EE.UU., registrada hasta 1974, se explica por la presión financiera ejercida sobre el gobierno militar, en las negociaciones para lograr una adecuada compensación de las empresas americanas nacionalizadas desde 1968. Con la firma del acuerdo Mercado-Green, en febrero de 1974, se alcanzó una solución, que permitió la progresiva reactivación de la ayuda oficial de EE.UU.¹⁵.

(14) Cf. OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to less Developed Countries* (Paris, 1978) pp. 182-3.

(15) Cf. para un análisis de estas negociaciones, Shane Hunt, "Direct Foreign Investment in Peru: New Rules for an Old Game" en A. Lowenthal (ed.), *The Peruvian Experiment*, (Princeton: Princeton University Press, 1975), pp. 302-49; asimismo, cf. Felipe Portocarrero, "El Gobierno Militar y el Capital Imperialista", *Cuadernos de Sociedad y Política*, n° 1, (enero de 1976); para un examen del bloqueo financiero cf. Robert Devlin, *Los Bancos Transnacionales y el Financiamiento Externo de América Latina. La experiencia del Perú 1965-76*, (Santiago; CEPAL 1980) pp. 54 y sgts.

Dentro de este contexto es importante subrayar que los flujos de ayuda oficial al desarrollo totalizaron en 1969-77 637 millones de dólares, mientras que los ingresos globales de capital a largo plazo público y privado alcanzaron, en los mismos años, 3,367 millones de dólares¹⁶. En otros términos, la ayuda al desarrollo desempeñó un papel relativamente marginal en el financiamiento del déficit externo del Perú, que en gran medida fue cubierto por créditos de la banca comercial internacional, tal como sucedió en la mayor parte de los países de América Latina en los años 70¹⁷.

A pesar de su monto relativamente limitado, el gobierno peruano mostró un significativo interés en el desarrollo de la cooperación económica con la RFA. Por esta vía buscaba el régimen militar plasmar su política de diversificar y multilateralizar sus relaciones económicas y políticas, intentando escapar a la estrecha dependencia frente a EE.UU., que había caracterizado a los anteriores gobiernos, consideración reforzada por los conflictos con ciertas empresas americanas a raíz de las nacionalizaciones y reformas emprendidas en 1968-75. Asimismo, la utilización del financiamiento oficial alemán abría acceso a crédito de largo plazo en condiciones favorables, precisamente cuando las negociaciones con EE.UU. tornaban problemática, hasta 1974, la utilización plena de las fuentes tradicionales de financiamiento a largo plazo, como AID, BID y BIRF.

3. LA COOPERACION FINANCIERA

Reflejando el rol central atribuido a la expansión del sector estatal en la estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno militar desde 1968, la intervención pública pasó a desempeñar un importante papel en los años 70, realizando el 44.70% de la IBF (Inversión Bruta Fija) en 1970-8, manifestándose así su significación central en el proceso de acumulación¹⁸.

Sin embargo, este gran esfuerzo de inversión del Estado no pudo ser sustentado con recursos internos, dada la reticencia de las autoridades para alterar la distribución del ingreso existente y elevar el coeficiente de ahorro. De ahí el recurso masivo al crédito externo, que financió el 41.60% del total de la inversión pública realizada en 1968-77¹⁹.

(16) Cf. el cuadro 3 del presente trabajo, así como BCR, "Memoria 1972", p. 17 y Felipe Portocarrero, "Crisis y Recuperación. La Economía Peruana entre los 70 y los 80" (Lima, Mosca Azul, 1980), anexo estadístico, cuadro n° 17.

(17) Cf. R. Devlin, Op. cit., pp. 67 y sgts; Barbara Stallings, "Privatisation and the Public Debt: US Banks in Peru", Nacla, N: iv, (jul.-agosto 1978), pp. 2-19; Oscar Ugarteche, Teoría y Práctica de la Deuda Externa en el Perú, (Lima; IEP, (1980), pp. 17.50.

(18) Cf. F. Portocarrero, Op. cit., anexo estadístico, cuadro n° 4. y E.V.K. Fitzgerald, The Political Economy of Peru 1956-78. Economic Development and the REstructuring of Capital, (Cambridge; Cambridge Univ. Press, 1979) cap. 8, pp. 217-59.

(19) Cf. INP, Diagnóstico de la Inversión Pública 1968-77 (Lima, 1979), p. 6.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

La banca privada internacional asumió una participación preponderante en el conjunto de la deuda externa peruana, que incluye no sólo los préstamos para financiar los proyectos de inversión del Estado, sino también los créditos destinados a la importación de bienes de consumo (alimentos, principalmente) y petróleo, así como la refinanciación y la compra de armamentos²⁰.

En esta evolución se manifiestan con claridad las tendencias prevalencientes en América Latina en los años 70, que determinaron la cada vez mayor privatización de la deuda externa y la disminución de la importancia relativa de la ayuda oficial al desarrollo. En el caso del Perú refuerza esta orientación la carencia de un número suficiente de proyectos de inversión pública listos para ser implementados y que pudieran recibir, por sus características y estudios, el apoyo de las agencias internacionales de desarrollo. Asimismo, la presión financiera ejercida por los EE.UU. condujo a una mayor dependencia del Perú frente a la banca internacional, como se ha visto.

Las consecuencias de este financiamiento otorgado por la banca privada internacional se reflejan en la defectuosa estructura y el alto costo de los créditos captados por el país, debido a las elevadas tasas de interés pactadas y a lo reducido de los plazos de amortización acordados, que contribuyeron a limitar crecientemente el margen de autonomía de las autoridades en la implementación de la política económica, tal como lo experimentó el Perú en 1976-8.

Es dentro de este contexto global que se ubica el programa de cooperación financiera de la RFA en el Perú²¹. La irrigación de Tinajones constituyó el primer proyecto de importancia implementado, iniciándose su construcción en 1965, actividad que se ha prolongado a todo lo largo de la década de 1970 y que todavía no ha concluido. Con la elección del Perú como país de concentración de la ayuda alemana se fueron iniciando progresivamente otros proyectos importantes, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Un análisis de su distribución sectoral muestra que el mayor volumen de los préstamos se ha canalizado a la agricultura, que concentra el 57% del total. La actividad industrial ocupa el segundo lugar, acumulando el 27.3% de los montos aprobados, mientras que los sectores pesca, transporte y comunicaciones y salud se distribuyen el resto.

(20) Dentro del total de las concertaciones de la Deuda Pública Externa de largo plazo las sumas destinadas en 1970-8 a los proyectos de inversión representaban solo el 50.8% del total. El resto se distribuía entre los usos señalados, cf. F. Portocarrero, *Op. cit.*, anexo estadístico, cuadro n° 23.

(21) Cf. para un análisis general de la cooperación financiera de la RFA en América Latina W.D. Walnitz, "Deutsche Entwicklungfinanzierung fuer Lateinamerika", ponencia presentada al Ibero-Club, Bonn, 14.6.73. La agencia oficial alemana encargada de implementar los proyectos de la cooperación financiera es la KfW (Kreditanstalt fuer Wiederaufbau), con sede en Frankfurt. Su Consejo de Administración esta integrado por representantes del Gobierno y de las grandes empresas industriales y bancarias del sector privado, cf. KfW, *Bericht ueber das Geschaefstjahr 1979*, (Frankfurt; 1980), pp. 8-9.

CUADRO 4

**Principales proyectos de la Cooperación Financiera de la RFA en el Perú
por Sectores
(Compromisos aprobados por la RFA hasta 1978, en millones de Marcos)**

Agricultura	265.0
– Irrigación Tinajones	150.0
– Irrigación Jequetepeque	100.0
– Irrigaciones en la Sierra	15.0
Pesquería	18.0
– Puerto pesquero Samanco	18.0
Industria	127.2
– Promoción de la pequeña industria en Trujillo	10.0
– Refinería de Zinc	95.0
– Dique flotante	22.2
Transportes y Comunicaciones	12.5
– Red Nacional de Telex	6.5
– Radar Aeropuerto Lima-Callao	6.0
Salud	42.5
– Hospital de Chimbote	12.5
– Agua y desagüe para los PP.JJ. del Cono Sur en Lima	30.0
TOTAL	465.2

FUENTE: Embajada de la RFA en el Perú, **Cooperación entre la RFA y el Perú**, (Lima, 1978), pp. 9-12.

La estructura sectorial del conjunto de la inversión pública realizada en 1968-78 es bastante diferente: los hidrocarburos ocupan el primer puesto (22.6% del total), seguidos por transportes y comunicaciones (16.2%) y la agricultura (12.3%), mientras que la industria sólo obtuvo el 5.1%²².

Sin duda, estas diferencias se explican, en buena parte, por la distinta dimensión de los recursos invertidos. Un programa limitado, como el auspiciado por la RFA en el Perú, debe forzosamente concentrarse en un número limitado de proyectos y sectores, mientras que la inversión pública en su conjunto tiene que atender a una variedad mucho más amplia de exigencias económicas y sociales.

Pero, antes de continuar explorando su distribución sectorial, es conveniente analizar los principales proyectos implementados y sus características, lo que

(22) Cf. INP, *Op. cit.*, Las cifras de 1978 se han obtenido de INP, *Informe Socio-Económico. Enero-dic. de 1978*, (Lima; abril de 1979).

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

permite lograr una visión más concreta de la cooperación financiera alemana en el Perú.

Características de los principales proyectos de la cooperación financiera de la RFA en el Perú.

Agricultura.

— Irrigación Tinajones: obra iniciada en 1965, en el valle de Chancay (Lambayeque), en la costa norte, para regular el riego de 60,000 Has. e incorporar 24,000 nuevas Has. a la producción. Las principales obras comprenden una represa (de 330 millones de m³.) y un complejo de túneles y canales²³.

— Irrigación Jequetepeque: regulariza el riego de 36,000 Has., incorporando adicionalmente 6,700 nuevas Has., en el valle de Jequetepeque (La Libertad), en la costa norte. Las obras iniciadas en 1979 incluyen el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico (23,000 Kw de capacidad instalada)²⁴.

— Irrigaciones en la sierra (Plan MERIS): que forma parte del Plan Nacional de Medianas y Pequeñas Irrigaciones. Tiene como finalidad preparar estudios de factibilidad y financiar la realización de pequeños proyectos de irrigación en Cusco y Ayacucho, con una superficie total de 4,000 Has. en la primera etapa, incluyéndose en el proyecto la provisión de crédito y otras medidas de apoyo al campesinado²⁵.

Pesquería

— Complejo Pesquero Samanco. que incluye un muelle espigón, un terminal pesquero e instalaciones de frío, diseñadas para recepcionar en una primera etapa 125 TM/día de materia prima.

Industria

— Promoción de la pequeña empresa: proyecto en preparación²⁷, en Trujillo.

(23) Cf. Embajada de la RFA en el Perú, *Op. cit.*, pp. 13-4.

(24) Cf. INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-80*, Plan Global, Anexo: Programa de Inversión Pública para 1979, p. 4.

(25) Cf. Aus dextr Arbeit der GTZ, "Dokumentation ueber die deutsche technische Zusammenarbeit mit Peru", n° v, (1979), pp. 9-10.

(26) Cf. INP, *Op. cit.*, sección Pesca, p. 2.

(27) Embajada de la RFA en el Perú, *Op. cit.*, p. 10.

— Refinería de Zinc: obra iniciada en 1977, a 20 Km. de Lima, por MINEROPERU para producir 101,000 TM/año de zinc electrolítico y 175,000 TM/año de ácido sulfúrico, destinados en su mayor parte a la exportación. En su financiamiento participan fuentes belgas y alemanas, que apoyaron así las ventas de equipos de sus respectivos países²⁸.

— Dique flotante: permitirá ampliar la capacidad de atención del SIMA de barcos de hasta 70,000 DWT, realizando en el país las revisiones y reparaciones de los barcos. El dique flotante será anclado en Chimbote²⁹.

Transportes y Comunicaciones

— Red Nacional de Telex: instalación de centrales terminales y subcentrales del sistema nacional de Télex para 2,400 abonados³⁰.

— Radar del Aeropuerto de Lima-Callao: instalación de un sistema de radar y transmisión de datos para mejorar la atención del tráfico aéreo³¹.

Salud

— Hospital de Chimbote: construcción y equipamiento de un hospital de 330 camas en la ciudad de Chimbote³².

— Redes de agua y desagüe para los PP.JJ. del Cono Sur en Lima: instalación de una red distribuidora de agua potable (367 Km.) y conexiones domésticas de agua potable (43,900), así como tuberías de desagüe (220 Km.) y conexiones domésticas (25,500) y captación de 1 m³/segundo de agua del subsuelo³³.

Otros

— Warenhilfe I y II: créditos por 25 millones de DM concedidos en 1979, destinados a aliviar la crítica situación de la balanza de pagos del país. Permiten la importación de bienes y servicios según la libre disposición del prestatario. Este financiamiento se ha otorgado de forma excepcional al Perú, debido a la grave crisis que experimentó en 1975-8³⁴.

(28) Cf. INP, *Op. cit.*, sección Minería, p. 1.

(29) Cf. INP, *Op. cit.*, sector Industria, p. 3.

(30) INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1975-78*, p. 149.

(31) Cf. Embajada de la República Federal de Alemania en el Perú, *Op. cit.*, p. 26.

(32) INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-80*, Plan Global, Anexo, Program de Inversiones Públicas para 1979, sección salud, pp. 1-2.

(33) Embajada de la RFA en el Perú, *Op. cit.*, p. 28-9.

(34) KfW, *Op. cit.*, p. 92.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

Un análisis global de la cooperación financiera de la RFA revela su concentración en un reducido número de proyectos de grandes dimensiones. En efecto, las irrigaciones de Tinajones y Jequetepeque y la refinera de Zinc absorben el 74.10% de los préstamos aprobados, como se aprecia en el cuadro 4. Estos proyectos figuran entre las obras más significativas de la inversión pública realizada en 1968-80. Esta concentración se explica no sólo por la predilección de las autoridades peruanas por proyectos de gran envergadura. También las obras de esta dimensión ejercen un considerable atractivo para la parte alemana, ya que permiten colocar importantes pedidos de maquinaria y equipo, crean amplias oportunidades para las empresas consultoras y tornan posible desembolsar fuertes créditos manteniendo la carga administrativa de las agencias alemanas de desarrollo dentro de claros límites³⁵.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que el apoyo a los grandes proyectos, de largo plazo de maduración, genera asimismo problemas para las fuentes de ayuda alemanas, ya que sus crecientes y no siempre bien previsibles necesidades de recursos reducen excesivamente los recursos disponibles para otros proyectos y sectores. Además, crean una fuerte rigidez, ya que la mayor parte del programa de ayuda se encuentra atado a uno o dos grandes obras, que no pueden modificarse en el corto plazo. Como consecuencia, se torna problemático dar cuenta de un eventual cambio en las prioridades de la RFA estimulando otro tipo de proyectos o modificando el monto de los recursos canalizados al país³⁶.

El largo período de maduración de las inversiones realizadas constituye otra de las características del programa de cooperación financiera de la RFA en el Perú, que se encuentra, sin duda, en relación con el tipo y la gran escala de las obras en ejecución. Estas últimas exigen la realización de prolongados y complejos estudios de factibilidad, requieren un elaborado proceso de negociación y precisan una dilatada etapa de construcción³⁷.

(35) En las entrevistas realizadas se señalaba que era conveniente otorgar una mayor prioridad a proyectos más pequeños, cuyos efectos económicos y sociales son muchas veces más favorables. Sin embargo, la implementación de un número mayor de proyectos de esta escala multiplicaba los problemas administrativos y requería una infraestructura local mucho más amplia, desbordando así las modalidades de tradicionales de operación de las instituciones alemanas. (Cf. entrevistas realizadas en el KfW, marzo de 1981). Para un análisis más amplio de estos problemas, Judith Tandler, *Inside Foreign Aid*, (Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1975) pp. 85 y sgts.

(36) Cf. entrevistas en el KfW, marzo de 1981.

(37) Las graves dificultades económicas experimentadas por el Perú en 1975-8 contribuyeron a prolongar aún más los plazos de ejecución de los proyectos, al recortarse el gasto de capital del Estado. De esta forma, muchas obras tuvieron que ser ejecutadas a un ritmo inferior al previsto, otras iniciarse con retraso e incluso paralizarse temporalmente. La estrechez fiscal del período afectó a la provisión de fondos de contrapartida en moneda nacional, lo que a su vez obstaculizó el desembolso de los préstamos acordados, Cf. F. Portocarrero, *Op. cit.*, p. 92.

Como se verá más adelante, los largos plazos de maduración se han presentado de forma más marcada en el caso de las irrigaciones, mientras que se han manifestado con una intensidad relativamente menor en la industria y las comunicaciones, sectores donde los préstamos alemanes han financiado básicamente la provisión de equipos importados, como en la Refinería de Zinc, el Dique Flotante, la Red Nacional de Télex y el radar del Aeropuerto de Lima-Callao.

La alta intensidad de capital, la utilización de una avanzada tecnología, el elevado componente importado y la escasa generación de empleo, tanto en la fase de construcción como en la de operación, constituyen otros rasgos de los proyectos implementados en el marco de la ayuda de la RFA. La Refinería de Zinc ilustra bien estas características: con una inversión de 280 millones de dólares se han creado 550 empleos permanentes³⁸, registrándose un componente importado equivalente al 64.6% del valor de la inversión, representado en lo fundamental por el costo de la maquinaria y equipo fabricado en la RFA y en Bélgica, financiado a través de créditos de los respectivos países³⁹.

En general, la mayor parte de los préstamos han estado dirigidos a cubrir el componente importado de los respectivos proyectos. En algunas ocasiones el KfW no sólo ha cubierto los costos en divisas sino también una parte de los locales, como en los casos de las redes de agua y desagüe en los PP.JJ. del Cono Sur en Lima, de las irrigaciones en la sierra y de los créditos de promoción a la pequeña industria, así como en ocasión de la construcción de las obras de drenaje en Tinajones. Esta mayor flexibilidad no sólo se debe a la naturaleza misma de estos proyectos, que integran una mucho más alta proporción de costos locales. También refleja las consecuencias de la crisis económica del Perú en la segunda mitad de los años 70, que redujo drásticamente las disponibilidades fiscales, lo que originó, a su vez, una demanda a las fuentes financieras internacionales para que asuman en mayor proporción la cobertura de los costos locales. Es así que el KfW apoyó el programa de drenaje en Tinajones, incluyendo una parte de los gastos en soles, ante la urgencia de combatir la salinidad en las tierras irrigables, que amenazaba con poner en peligro los rendimientos de todo el valle⁴⁰.

En su mayor parte, los créditos alemanes otorgados al Perú no se encuentran atados a las compras de bienes y servicios en la RFA. Pero para la aprobación de los préstamos el KfW exige que los estudios hayan sido realizados de

(38) Cf. "The Cajamarquilla Take-off", *Andean Report*, marzo 1978, pp. 49-52 y *Andean Report*, dic. de 1980, pp. 229 y sgts.

(39) Cf. Ministerio de Energía y Minas - OSP, *Informe de Situación de los Proyectos de Inversión del Sector Energía y Minas*, Lima, 30.6.79, p. 6 y sgts.

(40) Cf. entrevistas en el KfW, marzo de 1981.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

acuerdo con las normas y procedimientos de ingeniería alemanes, lo que determina que, en general, sea una firma consultora de la RFA quien los realice⁴¹.

Dentro de este contexto, las empresas constructoras y proveedoras de la RFA adquieren una posición ventajosa, que se manifiesta en los éxitos en las respectivas licitaciones⁴². Se calcula que el 67.20% del monto de los préstamos del KfW destinados a la ayuda al desarrollo regresa a la economía alemana bajo la forma de compras de bienes y servicios⁴³.

Por último, al ubicarse en lo fundamental en la costa norte y en Lima, que constituyen las zonas de mayor desarrollo relativo del país, las inversiones implementadas no contribuyen a atenuar las fuertes disparidades regionales existentes. De esta manera, tres proyectos se sitúan en Lima (la Refinería de Zinc, el radar del aeropuerto y la instalación de las redes de agua y desagüe) y seis en la costa norte (las irrigaciones de Tinajones y Jequetepeque, el complejo pesquero de Samanco, la promoción de la pequeña industria en Trujillo, el dique flotante y el hospital de Chimbote), comprometiendo el 28.20% y el 67.20% de los recursos aprobados, o sea, en términos absolutos, 131.0 y 312.7 millones de DM, respectivamente, como se puede apreciar en el cuadro 4. Sólo un proyecto, que cuenta con un aporte de 15 millones de DM, está destinado a beneficiar a las regiones más deprimidas del país, a través de la realización de pequeñas irrigaciones en Cusco y Ayacucho. La inversión pública con financiamiento alemán no escapa así a la característica concentración regional registrada por el gasto de capital del sector público en 1968-80 en el Perú⁴⁴.

(41) Más aún, el KfW determina que los montos asignados a los servicios de consultoría deban ser utilizados para contratar empresas alemanas del sector, cf. KfW, *Jahresbericht 1977*, p. 74. Reflejando esta situación, la Salzgitter Consult GmbH, subsidiaria de la gran empresa diversificada Salzgitter AG, ha tenido un rol dominante como consultora en la mayor parte de los préstamos del KfW al Perú, realizando los estudios y supervisando las obras en las irrigaciones de Tinajones y Jequetepeque, del complejo pesquero de Samanco y del Hospital de Chimbote. Esta empresa ha desarrollado amplias actividades en el Perú, disponiendo de una oficina local y de buenos conocimientos y relaciones en el país, (Cf. entrevistas realizadas en la Salzgitter Consult GmbH, Lima, enero-febrero de 1980). Por su lado una subsidiaria de Salzgitter AG, Howaldt Werke, de Kiel-Hamburg, ha construido dos submarinos por encargo del Gobierno del Perú.

(42) Esto se refleja no sólo en la ya señalada participación de Salzgitter sino también en los demás proyectos. Así en la construcción de la refinería de Zinc ha intervenido Lurgi AG, subsidiaria de la Metallgesellschaft AG; el dique flotante fue construido por la Guethehoffnungshuette AG y la red de Telex fue dotada de equipos Siemens. Todas estas empresas se sitúan en el primer plano de sus respectivas ramas en la RFA.

(43) Cf. el artículo, "Es geht auch ohne Lieferbindung. Zwei Drittel der Entwicklungshilfe produziert Exporte", *Sueddeutsche Zeitung*, 4.9.1980.

(44) Cf. Felipe Portocarrero, "The Peruvian Public Investment Programme, 1968-78" a publicarse en el *Journal of Latin American Studies*, 1982.

Las grandes irrigaciones

Resulta conveniente detenerse en el análisis de las obras de irrigación emprendidas, especialmente en Tinajones no sólo por constituir el primer y más importante proyecto implementado con financiamiento alemán. Sino también por ilustrar las características y problemas que ha enfrentado el desarrollo de la cooperación financiera de la RFA en el Perú⁴⁵.

Las características generales de los proyectos que se han señalado, se encuentran con claridad en Tinajones, que con 150 millones de DM representa el préstamo más importante concedido hasta el momento por la RFA al Perú. El largo período de maduración se refleja en el hecho de que esta obra fue iniciada en 1965 y hasta el momento no se ha concluido, a pesar de haberse desplegado una importante aunque irregular actividad de construcción durante los años 70, como se verá más adelante. Asimismo, la creación de empleo en estas actividades fue bastante limitada; es así que la construcción del canal Taymi, realizado con una inversión de 36.8 millones de DM, generó en su momento de mayor actividad 1,000 puestos de trabajo, mientras que la perforación del túnel Conchano, con un costo de 40.0 millones de DM, dio empleo a 18-190 trabajadores⁴⁶. Como es evidente, estas cifras revelan la puesta en acción de una avanzada tecnolo-

(45) Existe una abundante literatura sobre las obras de irrigación en el Perú actual; los principales trabajos recientes son: Peter Diebold, "Die Wirtschaftlichkeit von Bewässerungsprojekte in Perú, dargestellt am Projekt La Joya-Vitor" (Dissertation, Goettingen Universitaet, 1966); Stephan Mc Gaughey, and Thorbecke, "Project Selection and Macro-economic Objectives: A Methodology applied to Peruvian Irrigation Projects", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. LIV, (1972), pp. 32-40; Stephan Mc Gaughey - Misión IOWA, *Criterios de Inversión para la Evaluación y la Planificación de Proyectos de Irrigación en el Perú*, (Lima, enero de 1970); Ministerio de Agricultura - OSPA, *Inventario de proyectos para incrementar el Area Cultivada en un Millón de Has.* (Lima, 1965); Luis Soldi Le Bihan, *La Irrigación en el Perú*, (Lima, 1968); World Bank, *Project Performance Audit Report, Perú: San Lorenzo Irrigation and Land Settlement Project*, Loan 418-PE, oct. 28, 1977. Sobre el proyecto Tinajones cf. la documentación histórica contenida en el Archivo Técnico de la Dirección General de Aguas e Irrigación, Ministerio de Agricultura, Lima. Asimismo, cf. Alfred Busch, *Das Bewässerungsprojekt Tinajones Peru*, (Hamburg, Uebersee Verlag, 1965); BMZ, "Wasser fuer Pacos Land. Ein Staudamm in Peru", en *BMZ, Entwicklungsprojekte. Zusammenarbeit in drei Kontinenten*, (Bonn, 1975), pp. 79-92; Thilio Hatzins, "Reis und Baumwolle als Bewässerungskulturen in Peru. Ergebnisse einer Datenerhebung im Tinajones - Bewässerungsvorhaben 1975-76", *Zeitschrift fuer Auslaendische Landwirtschaft*, (abril-junio 1978), pp. 129-49; International Engineering Co., San Francisco, *Tinajones Project. Report on Preliminary Planning and Economic Justification*, nov. de 1956; Min. de Fomento y Obras Públicas, Dirección de Irrigación, *Informaciones sobre el Proyecto Tinajones*, Lima, set. de 1973; W. Strumm, *Planung und Durchfuehrung wasserwirtschaftlicher Projekte - Angewandte Planung*, vol. 1, 1977, pp. 22-9.

(46) Cf. W. Strumm, *Op. cit.*, p. 27 y sgtes.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

gría, fundada en una alta intensidad de capital y con un alto componente importado⁴⁷.

Pero además de estas características generales, la irrigación de Tinajones ha encontrado algunos problemas específicos, que conviene señalar brevemente. La construcción de las obras se ha retrasado considerablemente frente al calendario previsto originalmente⁴⁸. Sin embargo, hasta el momento no se han finalizado los trabajos correspondientes a la primera etapa. La falta de suficientes fondos nacionales de contrapartida ha constituido uno de los obstáculos fundamentales enfrentados por el proyecto, que ha determinado un significativo retraso en su ejecución.

En 1969-73 fueron razones políticas internas las que determinaron esta situación: el proyecto se encontraba muy visiblemente identificado con el primer gobierno de Belaúnde, que había sido depuesto por los militares. De ahí que el nuevo régimen sólo le asignó el mínimo de fondos necesarios para mantenerlo en operación, prefiriendo iniciar otros proyectos de irrigación, como Chira-Piura y Majes, que recibieron un apoyo político-institucional mucho mayor y drenaron la mayor parte de los fondos de inversión del Ministerio de Agricultura⁴⁹, tal como se advierte en el siguiente cuadro.

El planteamiento de los técnicos de planificación, como se manifiesta en el cuadro 6, apuntaba a privilegiar en 1971-2 a Tinajones, para concluir la primera etapa, que era la obra más adelantada en 1970, mientras que en 1973-75 se concentrarían los recursos en Chira-Piura, que presentaba también un período de maduración no tan prolongada debido a que constituía un proyecto de regulación de riego. A su vez, se había previsto un ritmo de ejecución relativamente lento para Majes, que constituía una obra de dudosa rentabilidad y muy largo

(47) Cf. más adelante para un breve análisis de los intentos de aplicar otras opciones tecnológicas en Tinajones. Refiriéndose a la experiencia de la ayuda alemana en proyectos de irrigación el KfW afirma: "... (los) grandes proyectos de irrigación tienen un alto costo en divisas. Al contrario de los proyectos de la agricultura de secano o de la ganadería, exigen a menudo los proyectos de irrigación obras técnicamente complejas. Las represas, los sistemas de repartición de agua, las bombas, los equipos de medición y regulación deben ser planeados aún en la mayor parte de los países en desarrollo por ingenieros extranjeros y deben ser construidos e instalados por firmas constructoras experimentadas. La tecnología requerida es relativamente intensiva en capital. Las firmas con experiencia pueden proporcionar en este campo una colaboración múltiple. Pero ya que sus servicios y productos deben ser cancelados en moneda convertible se crean para el país en desarrollo costos en divisas, que frente a los otros proyectos agrarios tienen una alta participación en los costos totales", cf. KfW, "Jahresbericht 1974", p. 86 (traducción F.P.).

(48) Cf. A. Busch, *Op. cit.*, p. 40.

(49) Cf. entrevistas en el CEPTI (Comisión Ejecutiva del Proyecto Tinajones), Lima, febrero de

CUADRO 5

Inversiones programadas y realizadas en los tres principales proyectos de irrigación en el Perú 1971-75
(En millones de soles de 1970)

	Invertido al 31.12.70	1971	1972	1973	1974	1975	Total 1971-75
Tinajones:							
- Programado	---	313.1	494.3	20.0	20.0	20.0	867.4
- Realizado	1,130.0	132.9	157.3	137.0	188.2	196.3	811.7
Chira-Piura:							
- Programado	---	76.9	108.9	700.0	700.0	200.0	1,785.8
- Realizado	1.4	238.5	416.0	873.5	1,226.3	1,568.9	4,323.4
Majes:							
- Programado	---	150.0	250.0	200.0	300.0	300.0	1,200.0
- Realizado	150.0	29.9	200.2	154.0	809.8	2,450.0	3,643.9

FUENTE: Para los montos programados, cf. INP, *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-75*, Vol. 2, Lima, Plan Agropecuario, pp. 129-31; para los montos realizados, cf. Min. de Agricultura, OSPA, *Itinerario de Inversiones desde 1950 a 1976*.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU.

período de maduración⁵⁰

Se procuraba lograr de esta forma una secuencia óptima en la ejecución, acortando al máximo el plazo para la puesta en producción de las irrigaciones más ventajosas.

Sin embargo, las autoridades privilegiaron en 1971-4 a Chira-Piura, proyecto que recibió permanentemente mayores recursos que los programados, mientras que Tinajones en 1971-2 captó apenas el 35.90% de las sumas previstas originalmente, revelándose así la reticencia del nuevo gobierno frente a esta obra, como se ha señalado. Desde 1974, por su lado, Majes inicia un acelerado ritmo de implementación, en contradicción con los planes del INP, convirtiéndose en 1975-80 en el proyecto que concentra los más significativos gastos de capital del sector agrario⁵¹. Las intervenciones del gobierno erosionaron así gravemente las bases de racionalidad económica del programa de ejecución de las irrigaciones diseñado por los planificadores.

La posición desventajosa de Tinajones frente a los dos proyectos competidores se prolongó en 1976-8, como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 6

Inversiones realizadas en los tres principales proyectos de irrigación en 1976-78 (En millones de soles de 1970)

	1976	1977	1978
Tinajones	96.0	77.0	134.7
Chira-Piura	1,017.5	1,324.6	576.1
Majes	1,443.2	1,065.2	1,095.2

FUENTE: Para 1976, cf. Min. de Agricultura, OSPA, Op. cit.; para 1977, INP, *Evaluación de la Gestión del Sector Público Nacional en 1977*, vol. 2, oct. de 1979, Cuadro B-8; para 1978, cf. INP, *Informe Socio-económico, Enero-Dic. 1978*, Vol. 2, Evaluación del Programa de Inversiones, abril de 1979, pp. 10-1.

A partir de 1975, por efecto de las dificultades fiscales se recortan los presupuestos de las obras de irrigación. El gobierno se encuentra en crecientes problemas para proveer los fondos nacionales de contrapartida. De esta forma,

(50) Para un análisis y comparación de los proyectos de Majes y Chira-Piura Cf. Hugo A. Maradiegue Obando, "A Comparative Social Benefit-Cost Analysis of the twelve principal projects of Peru's public investment program 1968-75", (Iowa State University, Ph. D. Thesis). pp. 191 y sgts. El autor muestra que dentro de los cuatro proyectos de irrigación que examina (Chira-Piura, Olmos, Jequetepeque y Majes), este último ocupa siempre el lugar más desventajoso frente a los diversos criterios económicos y financieros empleados para juzgar los méritos de los esquemas de riego, (*Ibid*, p. 209).

(51) Cf. *Andean Report*, dic. de 1980, pp. 221-4.

la crisis económica se convierte en un significativo factor que retarda los desembolsos de los créditos externos comprometidos. Característicamente, Tinajones resulta el proyecto relativamente más afectado por la estrechez fiscal, reduciéndose en un 60.8% sus inversiones en términos reales entre 1975 y 1977, frente a una disminución del 15.6% para Chira-Piura y del 56.5% para Majes, entre los mismos años, respectivamente, como se advierte en los cuadros 5 y 6⁵².

Varias son las razones que explican la menor capacidad de influencia y presión del proyecto Tinajones frente a las otras irrigaciones. Dentro de este contexto es necesario subrayar que Chira-Piura y Majes constituyen inversiones de mayor envergadura⁵³, lo que crea una más amplia base administrativa, les otorga un presupuesto más importante y abre mayores posibilidades para la participación de diversas empresas como consultoras, proveedoras, contratistas, etc. Asimismo, la creación de consorcios internacionales, que asumen la responsabilidad integral de la ejecución de ambos esquemas de riego⁵⁴, realizando las obras por cuenta del Estado y en estrecha relación con la banca privada internacional que provee el financiamiento, ha dotado a ambas organizaciones de márgenes de presión significativos. Por su lado, las diferentes obras que integran el proyecto Tinajones han sido realizadas por distintos grupos de contratistas⁵⁵, diluyéndose así en cierta medida la influencia potencial que hubiera podido ejercer un consorcio único.

Igualmente, tanto en Chira-Piura como en Arequipa las presiones locales para apoyar a sus respectivos proyectos han sido más intensas, no sólo por su

-
- (52) La disminución registrada por el proyecto Chira-Piura en 1978 se debe a la finalización de las principales obras que forman parte de su primera etapa. Por otro lado, los recortes presupuestales afectaron en mayor medida a Tinajones, confirmando lo que se ha mencionado en relación a su menor capacidad de influencia frente a los otros proyectos. Es así que el coeficiente inversión programada/inversión ejecutada alcanzó los siguientes valores:

En 1978 cuando la conclusión de importantes proyectos de inversión alivió en alguna medida el presupuesto de gasto de capital del Estado, se lograron mejores niveles de ejecución de la inversión programada, pero se mantuvo siempre la desventaja relativa de ejecución de la inversión programada, pero se mantuvo siempre la desventaja relativa de Tinajones.

- (53) Es así que, en soles constantes de 1974, el costo total de la I Etapa alcanza 5,000 millones en Tinajones, 8,042.2 en Chira-Piura y 21,757.3 en Majes, cf. INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1975-78*, pp. 115-6.
- (54) Así, en el caso de Majes el consorcio Macon, integrado por AB Skanska Cementgjuteriet (Suecia, 27% del capital), Tarmac Construction Ltd. (Inglaterra, 22% del grupo), Entrecanales y Tavora/ S.A. (España, 19%), the Foundation Co. (Canadá, 16%) y Concord Construction (Sudáfrica, 15%), está a cargo de la construcción de la irrigación, operando bajo la modalidad de llave en mano. Además, este consorcio ha estado íntimamente asociado a la organización de los esquemas de financiamiento internacional utilizados en el proyecto, cf. *Andean Report*, nov. de 1975, p. 7.

- (55) cf. W. Strumm, *Op. cit.*, p. 27 y sgts.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

mayor tamaño e impacto relativo en términos de empleo⁵⁶ y repercusión sobre la economía regional, sino también debido a que en Tinajones una sucesión de buenas lluvias en 1969-76 permitió que la utilización de una gran parte de la infraestructura creada (represa y cañales) contribuyera al aumento de la producción, neutralizando así los potenciales reclamos de los campesinos. Sólo la sequía de 1977-80 y la agravación del problema de la salinidad de las tierras, por efecto de la inexistencia de una adecuada red de drenaje, han modificado esta situación en los últimos años, creando una significativa presión local sobre el proyecto Tinajones.

Como consecuencia de los factores mencionados, en torno de los más importantes proyectos de irrigación se conforman poderosos grupos de presión⁵⁷, integrados por los consorcios constructores, los bancos internacionales que los financian, las empresas constructoras, consultoras y subcontratistas y los grupos de poder locales.

Estos grupos de presión desarrollan importantes contactos y ramificaciones en el aparato burocrático y son capaces de influir en el Estado para lograr la asignación de mayores recursos o, cuanto menos, oponerse a los recortes de sus respectivos presupuestos⁵⁸, reclutando en algunos casos a las organizaciones sindicales de los trabajadores empleados en las obras para realizar esta tarea. De esta manera, se socavan las bases para lograr una distribución racional de los recursos entre los diferentes proyectos de inversión del sector público. Como lo ilustra el caso de Majes, se ha llegado incluso al extremo de concentrar los mayores medios en el proyecto de irrigación de menor rendimiento⁵⁹.

Por efecto de los factores que se han mencionado, en torno de la irrigación de Tinajones no se ha constituido un grupo de presión de importancia comparable a los de Chira-Piura y Majes. De ahí derivan, en gran medida, sus problemas para lograr un adecuado nivel de financiamiento por parte del gobierno, que

(56) Es así que en Macon, consorcio que implementa el proyecto Majes, se han creado 5,000 empleos estables, mientras que en Tinajones las fluctuaciones en la contratación de mano de obras han sido muy marcadas y aún en las etapas punta no se crearon más de 1,000 puestos de trabajo, como se ha visto.

(57) Para un breve análisis del sistema de micro-planificación y la formación de estos grupos de presión en torno a los proyectos de inversión más significativos, cf. E.V.K. Fitzgerald, *Op. cit.*, pp. 252-5. Sin embargo, este autor no profundiza en el examen de esta interesante problemática.

(58) Cf. entrevistas en el Ministerio de Agricultura, enero-febrero de 1980.

(59) La formación de estos grupos de presión no es una prerrogativa en los proyectos de irrigación. Se presenta también en los demás sectores en torno a las inversiones de mayor importancia con sus respectivas especificidades, que sería muy interesante analizar con mayor detenimiento.

constituyeron el factor fundamental para explicar el considerable retraso experimentado por las obras⁶⁰.

La complejidad y escala de las construcciones realizadas desbordó, en buena medida, la capacidad de manejo de la DEPTI (Dirección Ejecutiva del Proyecto Tinajones, organismo del Ministerio de Agricultura). De esta forma, esta agencia fue incapaz de organizar un adecuado sistema de operación y mantenimiento de la infraestructura creada, manifestando así una deficiencia típica de los proyectos de irrigación realizados por el Estado⁶¹. Tampoco se pudieron realizar, dentro de los plazos originalmente previstos, las obras de drenaje, que la parte peruana se había comprometido a construir. Como consecuencia, se exacerbó el problema de la salinidad de las tierras, con las consecuentes mermas en la producción⁶².

La acumulación de estas deficiencias generó una mayor presión para una más amplia intervención de la RFA, tanto por efecto de los reclamos de la población local como a causa de las recomendaciones de las organizaciones alemanas relacionadas con el proyecto⁶³. Como resultado, la RFA ha concedido un préstamo adicional para adquirir un parque de maquinarias destinado a las tareas de mantenimiento y ha apoyado financieramente las obras de drenaje⁶⁴, ampliándose así el campo de la cooperación a actividades no previstas originalmente.

Un aspecto que merece destacarse está constituido por el intento de emplear tecnologías más intensivas en mano de obra en la construcción del proyecto. Aunque en buena parte de las obras (como represas y túneles) ciertas rigideces técnicas determinan la aplicación de tecnologías intensivas en capital, en algunos segmentos del proyecto, como la construcción de canales y drenes, sí es posible utilizar otros procedimientos⁶⁵. El desempleo ocasionado por las sequías de 1968 y 1977-80 constituyó el impulso fundamental para su puesta en práctica. Es así que como parte de un programa de emergencia para combatir la deso-

(60) Dentro de este contexto, también debe mencionarse que dificultades con los contratistas nacionales, que carecían de experiencia en la realización de obras de esta envergadura, y fuertes lluvias e inundaciones que dañaron las obras en construcción, contribuyeron, asimismo, al retraso de las obras, cf. W. Strumm, *Op. cit.*, p. 27 y sgts.

(61) cf. Axel Dourojeanni, "Bases Geo-ecológicas para la producción agrícola, pecuaria y forestal en la costa y la sierra del Perú", ponencia presentada al I Congreso sobre Agricultura y Alimentación, Chacacayo, 10-13 de octubre de 1979, p. 18.

(62) Cf. W. Strumm, *Op. cit.*, p. 29.

(63) Estas últimas señalaron que Tinajones constituía un símbolo que comprometía el prestigio de la cooperación alemana en el Perú. De ahí que no se podía permitir que el proyecto fracasara en razón de las deficiencias señaladas. Cf. entrevistas con expertos alemanes que han trabajado en Tinajones, enero de 1981.

(64) Cf. entrevistas en el KfW, marzo de 1981.

(65) Según las afirmaciones recogidas en las entrevistas realizadas en el KfW, marzo de 1981.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

cupación existente, la DEPTI determinó en 1968 que el Canal Taymi fuera dotado de un revestimiento de mampostería realizado a mano, con fuerte absorción de fuerza de trabajo. Asimismo, desde 1977 se ha empleado una combinación de excavación manual y mecanizada para la construcción de las redes de drenaje. Las experiencias señaladas han llevado a la conclusión de que el empleo de estas alternativas tecnológicas prolongan el tiempo de construcción y en general resultan más costosas⁶⁶.

La forma como se ha implementado el proyecto de Tinajones ha tenido importantes consecuencias económicas. Los considerables retrasos registrados en su ejecución, la postergación de las obras de drenaje y el descuido de las tareas de mantenimiento han tendido a elevar los costos del proyecto, agravar sus cargas financieras y subutilizar los créditos alemanes acordados durante buena parte del período. Mientras que, por su lado, la falta de acciones complementarias en la magnitud requerida, como medidas de asistencia técnica, investigación y crédito, entre otras, ha contribuido a reducir los beneficios generados por el proyecto.

Como producto de su experiencia en Tinajones, el KfW se ha orientado en los últimos años a reducir la escala de las obras, renunciando a la remodelación integral de la red de riego prevista originalmente, y a insistir en la implementación de las actividades complementarias de drenaje y mantenimiento, tratando así de mejorar el rendimiento de las inversiones realizadas. Dentro de esta misma perspectiva, la RFA ha desarrollado, como se verá más adelante, su mayor proyecto de cooperación técnica en la agricultura en Tinajones, estableciendo desde 1967 un grupo de asesoría agrícola.

Al haberse invertido una masa significativa de recursos del KfW en el proyecto, esta institución ha tratado de ampliar sus intervenciones, comprometiéndose más intensamente en su implementación y actuando para compensar las deficiencias presentes en la DEPTI a través de nuevos préstamos, como en los casos del mantenimiento y drenaje. Al intentar así defender el rendimiento de una inversión en curso de realización se generan compromisos, que el KfW no había anticipado originalmente.

La falta de una detallada evaluación de los costos y beneficios de la irrigación de Tinajones impide realizar un balance global de sus resultados, tarea que

(66) Cf. W. Strumm, *Op. cit.*, p. 27 y entrevistas en el KfW, marzo de 1981. De ahí que se sostenga que la puesta en práctica de estas alternativas no tenga un efecto global tan ventajoso sobre el empleo como aparece a primera vista. Sin embargo, sería indispensable profundizar en la exploración de esta problemática, recurriendo para las comparaciones de costos entre las diversas alternativas tecnológicas a diferentes conjuntos de precios sombra y no guiándose exclusivamente por las indicaciones del mercado. Además, resultaría indispensable realizar mayores experiencias con las tecnologías alternativas. Desafortunadamente, estas tareas desbordan los marcos de la presente investigación.

escapa a los alcances del presente trabajo⁶⁷. Pero, en todo caso, los problemas señalados han condicionado que el rendimiento calculado originalmente no se haya materializado plenamente⁶⁸.

Se reconoce implícitamente esta situación en las recomendaciones del INP, destinadas a privilegiar las medianas y pequeñas irrigaciones⁶⁹. El KfW ha enfrentado, igualmente, muchos de estos problemas en su experiencia con otros grandes proyectos de riego en diversos países⁷⁰, lo que ha contribuido que en los últimos años a cierto desencanto frente a este tipo de obras, favoreciéndose más bien a proyectos de crédito agrícola y producción animal⁷¹.

Como se ha señalado, en los últimos años de la década de 1970 era visible que los grandes proyectos de irrigación ya no eran evaluados de manera tan favorable, tanto por las autoridades peruanas como por las agencias de desarrollo de la RFA. Es claro que las prioridades del sector agrario, de la generación de empleo, de la reducción de los desequilibrios inter-regionales y de la mejora de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos hubieran exigido, más bien, la realización de un programa masivo de inversiones en crédito agrícola, ayuda técnica, pequeñas y medianas irrigaciones, reforestación, etc.

Sin embargo, en 1979 se ha iniciado un nuevo gran proyecto de irrigación en Jequetepeque, con financiamiento de la RFA, y se ha anunciado la intención del actual régimen de Belaúnde de poner en ejecución otros grandes esquemas de

-
- (67) La única evaluación ex-post de un proyecto de irrigación en el Perú la ha realizado el Banco Mundial, cf. World Bank, *Project Performance Audit Report, op. cit.*, donde se examina el caso de San Lorenzo, encontrándose problemas similares a los registrados en Tinajones.
- (68) Para poder realizar esta evaluación del impacto de Tinajones habría que tener presentes varios factores. En primer lugar, que paralelamente a la construcción de las obras se implementó en la zona un amplio programa de reforma agraria, que significó el desplazamiento del predominio terrateniente y el establecimiento de nuevas organizaciones de producción, las cooperativas agrarias. En segunda instancia, habría que considerar las consecuencias de las variaciones climáticas. Mientras que en 1969-76 se registró una serie de años de abundantes lluvias, en 1977-80 se instaló en la zona una grave sequía, que redundó en una merma generalizada de la producción y una subutilización de las obras de riego construidas. Por último, en los años 70 el valle tuvo que enfrentar el impacto de la política agraria oficial, que en muchos aspectos tuvo una repercusión desfavorable sobre los niveles de producción. Cf. para un análisis de estos problemas Luis Paz, "La Unidad Agrícola y los Factores que afectan su actividad y resultados", Ponencia presentada al I Seminario sobre Agricultura y Alimentación, Chacabayo, 10-13 de octubre de 1979, p. 9 y sgts.
- (69) Cf. INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1975-78*, p. 54 e INP, *Plan Nacional de Desarrollo 1979-80*, p. 11.
- (70) Cf. KfW, *Jahresbericht 1974*, p. 88 y sgts.
- (71) Cf. J. Betz, *Op. cit.*, p. 116. Para una revisión global de la ayuda alemana al sector agrario y su concentración en grandes proyectos de irrigación, así como las dificultades enfrentadas, cf. Kurt Roske, "Die Bilaterale Kapitalhilfe zur Foerderung der Landwirtschaft", en Bundesstelle fuer Entwicklungshilfe, *Internationale Agrarentwicklung zwischen Theorie und Praxis*, (Frankfurt; 1974), pp. 112-25.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU.

riego en la costa. La posición privilegiada de este tipo de proyectos obedeció a dos razones principales.

Por un lado, a la formación de poderosos grupos de presión que, como se ha señalado, se conforman en torno a cada proyecto, desarrollando amplios contactos con los sectores pertinentes de la burocracia estatal y apoyando la realización de estudios de factibilidad, financiados muchas veces en condiciones muy favorables por los proveedores de los préstamos internacionales. En un país que se caracteriza por un significativo déficit de proyectos de inversión pública debidamente estudiados, la existencia de un análisis de factibilidad adecuadamente fundado y la influencia de los grupos de presión mencionados torna muy difícil que las autoridades rechacen un proyecto de irrigación de esta envergadura, cuya preparación ya haya superado este estadio crítico, salvo, como en los años 1976-8, que una crisis económica y financiera extremadamente grave impida al Estado emprender nuevas inversiones, cuyo inicio sería así postergado al siguiente período de expansión.

Cabe agregar que al privilegiarse un análisis exclusivamente micro-económico de los proyectos tomados aisladamente, todas las exigencias de las autoridades se centran en el logro de una rentabilidad mínima, que muchas veces se alcanza en los estudios de las grandes obras de riego, aunque en forma a menudo cuestionable⁷². Además, no se consideran otras inversiones alternativas, que quizás exhibirían una mayor rentabilidad y más favorables efectos sociales⁷³. Se evidencia de esta forma una de las más graves deficiencias del sistema de planificación en el Perú.

Por otro lado, impulsa igualmente la realización de estas grandes irrigaciones la presión de la población y los grupos de poder locales, que intentan atraer a sus respectivas zonas este tipo de inversión pública, que presenta amplios esla-

(72) Como lo afirma H. Maradiegue Obando, *Op. cit.*, p. 106, analizando los estudios de los más importantes proyectos de inversión emprendidos en el Perú por el sector público en los años 70: "... debemos indicar que, por varias razones, los estudios de factibilidad tienden a sobre-estimar la rentabilidad de los proyectos. La sobre-estimación de los beneficios se encuentra relacionada con la tendencia a presentar a los proyectos siempre con algún mínimo grado de rentabilidad. Esto se refuerza dado que las autoridades pertinentes saben que la prioridad de los proyectos dependen, en gran medida, de su nivel de rentabilidad. Por otro lado, debemos ser conscientes de las limitaciones existentes para establecer estimados confiables de costos y presupuestos de estos proyectos. Generalmente, las autoridades pertinentes tienden a subestimar el costo entre otras razones para poder ser incluidos en el presupuesto programado para el año siguiente" (traducción F.P.).

(73) Asimismo, dentro de los mismos estudios de factibilidad considerados en forma aislada por las autoridades se observa que "... la formulación y preparación de los estudios de factibilidad se encuentra en cierta medida limitada ya que no se consideran alternativas tecnológicas, particularmente en relación con la ventaja comparativa de los proyectos con mayor o menor intensidad de capital, y su diferente exigencia de divisas", cf. *Ibid.*, p. 214 (traducción F.P.).

bonamientos con la economía local, tanto en la fase de construcción como, especialmente, en la de operación⁷⁴.

En este sentido, las irrigaciones se diferencian de obras como oleoductos, centrales hidroeléctricas o grandes minas, que han constituido el grueso de la inversión pública en los años 70 en el Perú, cuyas repercusiones en sus zonas de localización son bastante más limitadas, funcionando como verdaderos enclaves. La ubicación de estas obras de irrigación en la costa refuerza esta presión local, ya que los valles del litoral abrigan a los sectores con mayor capacidad de organización y movilización política en el país. Ilustra bien esta situación la significativa presión regional desarrollada en Arequipa por la implementación de Majes, la más costosa obra de riego realizada hasta el momento.

Los factores que se han señalado determinaron la iniciación en 1979 del proyecto Jequetepeque; con apoyo del KfW. Si bien los estudios para estas obras se habían comenzado con bastante anterioridad⁷⁵, su implementación prevista para 1975-8 tuvo que postergarse debido a la crisis económica y fiscal.

Por su lado, aunque se reconocía que presentaba los inconvenientes de los grandes proyectos de irrigación, las agencias de desarrollo de la RFA apoyaron su decisión de respaldar a Jequetepeque argumentando que la población local se había organizado y reclamaba el inicio de las obras y que Salgitter y el gobierno peruano presionaban igualmente en el mismo sentido. Se señalaba también que no era posible para la RFA negarse a estas presiones, ya que se había adquirido en años anteriores un compromiso de principio. Además, el rechazo hubiera generado una consecuente "pérdida de prestigio" de la cooperación alemana⁷⁶. Asimismo, influyeron en esta decisión factores ligados a las modalidades de funcionamiento de las agencias alemanas de desarrollo. Las grandes obras de riego permiten aprobar montos importantes de préstamos y programarlos sin excesivas dificultades organizativas, apoyándose así la eficiencia y la capacidad de gasto de estas instituciones, dentro de los parámetros usados generalmente para evaluarlas en las esferas oficiales de la RFA.

Como resultado, la ayuda alemana al sector agrario en el Perú se concentrará todavía en los próximos años en la realización de grandes esquemas de irrigación en la costa, con los inconvenientes que se han señalado⁷⁷.

(74) Al regularizarse el riego y aumentar el agua disponible se pueden beneficiar tanto las grandes cooperativas como los medianos y pequeños agricultores, generándose efectos multiplicadores en toda la economía de un valle.

(75) cf. Salgitter Industriebau Gesellschaft GmbH, *Proyecto Jequetepeque. I Fase de Factibilidad Técnica y Económica*, 1968, varios vol; idem, *Proyecto Jequetepeque. Resumen de la I Fase de Factibilidad e Investigaciones Adicionales*, 1969.

(76) Cf. las entrevistas con los técnicos que han trabajado en Tinajones, RFA, enero de 1981.

(77) Aunque en las entrevistas realizadas se afirma que Jequetepeque aprovechará las "lecciones" de Tinajones, es dudoso que esto sea suficiente para superar los inconvenientes estructurales de este tipo de inversión de grandes irrigaciones, cf. entrevistas en el KfW, marzo de 1981.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

De esta forma, la influencia de los factores mencionados, que condicionan el predominio de este tipo de obras de riego, contribuyen a orientar la inversión pública en el sector agrario, y la cooperación de la RFA en esta tarea, en una dirección que no corresponde adecuadamente a las prioridades planteadas tanto por la planificación en el Perú como por la política de desarrollo alemana.

4. LA COOPERACION TECNICA.

Durante los años 70 el Perú ha recibido una creciente corriente de cooperación técnica internacional, que ha permitido la realización de un gran número de proyectos en los diferentes sectores. De esta forma, mientras que las autoridades contaron en 1979 con desembolsos de ayuda técnica por valor de 13.1 millones de dólares, en 1977 se dispuso de 39.1 millones por este concepto⁷⁸.

La transferencia de tecnología, el apoyo a la investigación básica, el estímulo a la formación de personal científico y técnico especializado, la exploración del potencial de recursos naturales existentes y de las modalidades de su eventual explotación, así como la realización de estudios de pre-factibilidad y factibilidad para la implementación de posteriores proyectos de inversión constituyen las principales funciones asignadas a la cooperación técnica. En muchas ocasiones las fuentes externas han podido así proporcionar acceso a tecnologías y equipos, que no se encontraban disponibles en el país, asumiendo así un papel de innovación en muchos de los sectores de su intervención.

Como parte de la ampliación de la intervención del Estado en la economía y del reforzamiento de los mecanismos de planificación, el gobierno ha buscado desde 1968 centralizar y controlar mejor la cooperación técnica recibida. De ahí que en 1971 se estableció el marco legal y administrativo necesario para implementar esta tarea (DL 18742) y asegurar su evaluación⁷⁹. De esta forma, según los dispositivos vigentes las solicitudes de cooperación técnica internacional se originan en las diferentes dependencias administrativas del aparato estatal y deben recibir un informe favorable de sus respectivas sectoriales de planificación, antes de poder ser evaluadas por la OCTI (Oficina de Cooperación Técnica Internacional del INP), que determina su adecuación a las prioridades nacionales, coordina la oferta de las diferentes fuentes y la demanda de los distintos sectores y decide sobre su implementación.

En la década de 1970 se produjo una significativa diversificación de las fuentes de cooperación técnica presentes en el Perú, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

(78) Cf. OECD, *Op. cit.*, 1969, p. 67 y OECD, *Op. cit.*, 1971-77, p. 182-3.

(79) Para un análisis crítico de esta tentativa, cf. Robert Klitgaard, "On Assessing a Gift Horse: the Evaluation of Foreign Aid by Recipients", *The Rand Paper Series*, julio 1973.

CUADRO 7

Principales fuentes de cooperación técnica internacional en el Perú en 1969-77
(En millones de dólares acumulados)

RFA	87.8
USA	37.0
Holanda	26.0
Japón	16.6
Inglaterra	8.5
Bélgica	8.1
Canadá	3.4
Total Multilateral	37.6
Otros	7.1
TOTAL	232.2

FUENTE: Cf. las publicaciones de la OECD citadas en el Cuadro 2.

En 1970 la RFA superó a los EE.UU. en el volumen de cooperación técnica acordada al Perú, situándose a partir de ese año en el primer lugar. De esta manera, su aporte se elevó de 3.45 millones de dólares en 1969 a 17.8 millones en 1977, mientras que los EE.UU. recortaban su participación de 6.0 a 2.0 millones, entre los mismos años, respectivamente⁸⁰. Destaca, igualmente, el aumento de los recursos canalizados por Holanda desde 1971, que le han asegurado el segundo puesto entre los países donantes desde 1974.

Esta situación traduce las consecuencias de la desición de la RFA de convertir al Perú en país de concentración de su ayuda en América Latina. También revela el impacto de la desactivación de buena parte de las actividades de las agencias americanas en 1969-74, como parte de la ya mencionada presión sobre el gobierno peruano.

Un análisis de la distribución sectorial de la cooperación técnica recibida por el Perú manifiesta su concentración en la Agricultura, Educación y Pesca, como se advierte en el siguiente cuadro.

El significativo predominio del sector agrícola refleja las nuevas prioridades, establecidas en los años 70, de los programas de ayuda al desarrollo de los países industriales, que han subrayado la necesidad de privilegiar el mundo rural para mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres y atenuar el problema de empleo (81). A su vez, la concentración de muchos proyectos en el sector agrícola estrecha las relaciones entre las respectivas dependencias

(80) Cf. las fuentes citadas en el cuadro 7.

(81) J. Betz, *Op. cit.*, p. 09 y sgts.

Cooperación Técnica Internacional recibida por el Perú por sectores en 1973-78
(En millones de dólares)

	Monto	o/o
Agricultura	42.7	21.4
Industria	13.4	6.7
Pesquería	19.9	10.0
Energía - Minas	11.9	6.0
Transportes - Comunicaciones	10.8	5.4
Educación - CONUP	29.0	14.5
Salud	8.0	4.0
Otros	63.0	31.8
TOTAL	119.2	100.0

FUENTE: INP-OCTI, *Evaluación de la Cooperación Técnica Internacional - 1975*, Lima, pp. 10 e INP-OCTI, *Evaluación Global de la Cooperación Técnica Internacional 1978*, Lima, p. 48.

burocráticas y las fuentes cooperantes, creando así condiciones favorables para mantener y ampliar la escala de los programas implementados.

El peso del sector Educación-CONUP revela una orientación de corte más tradicional dentro de la cooperación técnica, que apoya el desarrollo de los planes y programas en los diferentes niveles del aparato educativo, concentrando una significativa fracción de los recursos en las universidades. La actividad en este sector incluye el otorgamiento de becas para estudios especializados.

La grave crisis experimentada por la pesca desde 1972 ha estimulado una importante demanda de cooperación técnica, dirigida especialmente a reforzar la infraestructura y la actividad de investigación y a lograr crear las bases de una tecnología pesquera, que permita una explotación más racional de los recursos marinos⁸² y tornen posible una reconversión estructural de esa rama de actividad.

La cooperación técnica de la RFA presenta una distribución sectorial similar⁸³, privilegiando las áreas de agricultura, pesquería y educación, como se evidencia en el siguiente cuadro.

(82) Cf. INP-OCTI, *Evaluación Global de la Cooperación Técnica Internacional Recibida en 1978*, oct. 1979, p. 23-4. Reflejando esta situación una importante proporción de los recursos de la cooperación técnica recibida por el sector fueron absorbidos por dos proyectos: la construcción y equipamiento de un barco de investigación pesquera — financiado por la RFA — y el establecimiento del Instituto Tecnológico Pesquero apoyado por el Japon.

(83) En adelante sólo se considerarán las actividades desarrolladas por la GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), agencia oficial de la RFA, que implementa los proyectos más importantes y concentra la mayor parte de los recursos. Otras fuentes de la RFA, como el DED, las fundaciones políticas y las iglesias y organizaciones pri-

CUADRO 9

Principales proyectos de la Cooperación Técnica de la RFA por sectores en el Perú
(Número de proyectos y gastos presupuestados por la RFA en millones de DM)

	No. de Proyectos	Gastos
Agricultura	10	55.5
Educación	7	16.6
Transportes	1	4.7
Salud	2	4.8
Administración	2	3.3
Pesquería	2	43.9
Industria	1	4.3
Energía - Minas	1	12.7
TOTAL	26	145.9

FUENTE: DSE, Zentrale Dokumentation, Op. cit. Las cifras abarcan el período 1967 en adelante.

La concentración en el sector agrícola no solo se traduce en el monto de los recursos asignados, sino también en el número y variedad de los proyectos implementados, reflejándose así la prioridad otorgada a la agricultura por la RFA⁸⁴. Si bien una parte de estas actividades se encuentra ligada a las obras de riego realizadas con financiamiento alemán, como el grupo de asesores en Tinajones y la realización de estudios para las medianas y pequeñas irrigaciones en la sierra, otros proyectos están destinados a apoyar las nuevas estructuras productivas surgidas de la reforma agraria, al desarrollo de nuevas tecnologías y a la reforestación⁸⁵.

El gran volumen alcanzado por la cooperación técnica en el campo pesquero constituye la consecuencia de la realización de un proyecto de gran dimensión: la construcción y equipamiento de un barco de construcción pesquera.

vadas realizan un amplio conjunto de actividades en este campo, cuyo análisis se encuentra dificultado por el gran número y diversidad de los proyectos puestos en práctica. Sería necesario realizar una investigación especial sobre esta problemática, dado el impacto de estas actividades en el Perú. Sobre los proyectos de la GTZ en el país, cf. Embajada de la RFA en el Perú, *Op. cit.*, p. 7-34; *Ibid.*, "Cooperación RFA-Perú", 1974, pp. 12-46; "Perú - Ein Schwerpunktland deutscher Hilfe", *Entwicklung und Zusammenarbeit*, nov. de 1973, pp. 1-2 29; *Aus der Arbeit der GTZ*, op. cit., pp. 1-40; DSE Zentrale Dokumentation, "Peru: Informationen ueber Projekte" (Stand 31.12.79); las fuentes peruanas incluyen informaciones y análisis de los principales proyectos de la RFA, cf. INP-OCTI, *Op. cit.*, 1975; *Ibid.*, 1976; *Ibid.*, 1977; *Ibid.*, 1978.

(84) Cf. J. Betz, *Op. cit.*, p. 113 y sgts., para un análisis del progresivo mayor peso otorgado a este sector dentro de la ayuda alemana.

(85) Cf. el anexo I del presente trabajo para un listado y breve descripción de los proyectos de la cooperación técnica de la GTZ en el Perú.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

De esta forma, se ha buscado apoyar una exploración más científica de las reservas ictiológicas del país, que permita asentar el desarrollo de la pesca sobre bases más sólidas y optimizar la explotación de las diversas especies.

En el campo educativo, los proyectos se dirigen a las tareas de asesoría, apoyo a las nuevas organizaciones (ESEP) y la implementación de acuerdos de cooperación inter-universitaria.

La gran variedad de los proyectos materializados y su diferente orientación tornan problemática la realización de una caracterización global de la cooperación técnica de la RFA en el Perú. Es posible, sin embargo señalar algunos rasgos generales del programa, que aparecen con mayor o menor intensidad en los distintos proyectos.

En primer lugar, destaca el apoyo a la investigación científica y tecnológica en el país, especialmente en los campos ligados al mejor aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo agrícola y la superación de las deficiencias nutricionales. Es así que en el caso de los recursos naturales debe mencionarse la construcción y equipamiento de un barco de investigación pesquera, la asesoría al IMARPE y la evaluación del potencial hidroeléctrico nacional. El cultivo y aprovechamiento de los lupinos, el grupo de asesores de Tinajones, los esquemas de aprovechamiento racional de la vicuña y la reforestación constituyen proyectos destinados a impulsar el desarrollo agrícola, mientras que el cultivo de microalgas y el desarrollo de harinas mixtas para la alimentación humana representan actividades de investigación que apuntan al mejoramiento de los niveles de nutrición. Este respaldo a la investigación es especialmente importante si se considera la escasa atención que le dedican muchas veces las autoridades a estas tareas.

En segunda instancia, es también interesante destacar que los proyectos realizados se han orientado en buena medida al apoyo de las nuevas instituciones y organizaciones creadas por las reformas del gobierno militar, reflejando así la prioridad acordada por la RFA al respaldo de esta orientación política. De esta manera, en las cooperativas agrarias, el SINAMOS, las empresas de propiedad social y las ESEP se realizaron proyectos de cooperación técnica, que, según las expectativas alemanas, deberían permitir, por la vía de estas nuevas instituciones y organizaciones, canalizar la ayuda a los grupos menos favorecidos y desarrollar instrumentos de una política social innovadora. Pero la reorientación política del gobierno militar y el abandono progresivo de su curso reformista repercutieron negativamente en estos proyectos,⁸⁶ cortando las bases de un apoyo consistente por parte de las autoridades peruanas.

En tercer lugar, la cooperación técnica respalda la realización de estudios de pre-factibilidad y factibilidad, que estimulan la generación de proyectos de inversión, especialmente en el sector público, contribuyendo a superar uno

de los vacíos más importantes del sistema nacional de planificación. Tradicionalmente el Estado ha asignado recursos limitados a las tareas de pre-inversión, situación que se vio notablemente agravada desde 1975 como consecuencia de la crisis económica y del desequilibrio fiscal. Como resultado, estas actividades han quedado, en buena medida, reducidas a casi una total dependencia frente a la cooperación técnica internacional.⁸⁷

Casi todas las actividades realizadas por la GTZ incluyen aspectos de pre-inversión, al desarrollar estudios e investigaciones, y al implementar proyectos pilotos, que van creando las bases para posteriores inversiones públicas, que eventualmente pueden también recibir el apoyo financiero de la RFA. Esto se manifiesta claramente en los proyectos de mejoramiento de praderas, en las medianas y pequeñas irrigaciones en la sierra, en la reforestación de la selva central, en el aprovechamiento hidroeléctrico del río Sigwas-Majes, en el Plan Nacional de Energía, entre otros proyectos.

Pero la implementación de las actividades de la GTZ en el Perú enfrentan también problemas, que afectan en distintos grados a los diferentes proyectos.⁸⁸ Dentro de este contexto, destaca la falta de una real integración de la cooperación técnica al sistema de planificación nacional, dada la ineficiencia de los mecanismos de control y programación establecidos por el INP.⁸⁹ Predominan más bien los factores que condicionan la oferta y demanda de cooperación técnica. Esta última proviene de los grupos más influyentes dentro de los diversos ministerios y empresas públicas, que estiman sus necesidades, desarrollan sus contactos con las diferentes fuentes y conciben a la cooperación técnica como uno de los pocos instrumentos flexibles dentro de sus asignaciones presupuestales, que además genera ventajas muy concretas, como la capacidad de contar con recursos y personal altamente calificado, así como la posibilidad de plantear alternativas bien fundadas para estudios y proyectos piloto. Todos estos factores son de gran importancia para asentar las bases de estos grupos de influencia dentro de la competencia por el poder y el control que se desarrolla dentro de cada una de las áreas del aparato estatal, al interior de los límites y el estilo planteados por la naturaleza del régimen político existente.

Por su lado, la oferta de cooperación técnica se ve impulsada por los administradores de las agencias de desarrollo, las empresas consultoras y los especia-

(87) Cf. entrevistas realizadas en en diversos ministerios y el INP, enero-feb. 1980.

(88) Evidentemente, estas dificultades no son exclusivas de la GTZ, sino se presentan también en las otras fuentes de la cooperación técnica, probablemente con matices diferentes.

(89) Cf. las entrevistas realizadas en la OCTI del INP, febrero de 1980, y en la Dirección de Proyectos y Cooperación Técnica Internacional, OSPA - Min. de Agricultura, set. de 1979. Para un análisis crítico de estos mecanismos de programación y control, cf. R. Klitgaard, *Op. cit.*, p. 27 y sgts.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

listas del país donante, que tratan de lograr que sus propuestas sean aprobadas.⁹⁰ En muchas ocasiones se intenta utilizar una experiencia y know-how acumulados en proyectos realizados en otros países, como en el caso del buque de investigación pesquera, el cultivo de micro-algas y el plan maestro de electricidad, entre otros.⁹¹

De ahí que las fuentes externas procuren desarrollar una serie de contactos con los diversos ministerios y empresas públicas, que facilitan la tarea de generar proyectos y pedidos de cooperación técnica.

El resultado del predominio de estos factores es que se crea un flujo de solicitudes de cooperación técnica, que en gran medida ya se encuentran decididos antes de pasar por el filtro previsto por el INP. En efecto, en torno de cada proyecto se suman las influencias de los respectivos sectores de la administración peruana, de los consultores y las fuentes de cooperación. Dentro de estas condiciones resulta muy problemática una programación de la cooperación técnica, imponiéndose más bien un patrón descentralizado de oferta y demanda.

De ahí deriva que, en buena medida, la realización de estudios de pre-inversión escapa al control y programación de las autoridades de planificación, que encuentran de esta forma significativas dificultades para poder traducir sus objetivos prioritarios en proyectos concretos, restringiéndose así la posibilidad de utilizar con mayor eficacia la inversión pública para alcanzar los objetivos programados.

Las dificultades para materializar la transferencia de tecnología, que constituye uno de los objetivos prioritarios de la cooperación técnica, representa un problema frecuentemente enfrentado por las actividades de la GTZ. Las restricciones presupuestales del Perú, especialmente agudas durante la crisis en 1975-8, han condicionado un bajo nivel de remuneraciones del personal local de contrapartida, generando una alta rotación y el predominio de un insuficiente

(90) Habría que distinguir entre los intereses de los administradores oficiales de estos programas y los de las consultoras y técnicos contratados. Los primeros están preocupados sobre todo por lograr un suficiente flujo de proyectos para poder cubrir las asignaciones que cada país recibe, consolidando así su posición dentro de las respectivas unidades burocráticas y mostrando su eficiencia, que se estaría reflejando en su capacidad de gasto (Cf. entrevistas en Bonn, diciembre de 1980). Por su lado, las consultoras y los técnicos contratados encuentran en la cooperación técnica un campo adicional de acción, que complementa muchas veces sus restantes actividades y les permite acceder a nuevos conocimientos y desarrollar tecnologías, que refuerzan su posterior capacidad de competencia. Al respecto señala J. Betz: "Es posible también que, una vez concluida la planeación de las asignaciones a los diferentes países, los delegados de los países en desarrollo se dirijan al BMZ o a la Embajada de la RFA con sus propuestas de proyectos. La iniciativa de estas presentaciones parte a menudo de subsidiarias en el país en desarrollo de empresas alemanas, que cuando se conocen las respectivas asignaciones animan a los gobiernos a una iniciativa, que toma en consideración a manera conveniente los intereses de la firma", cf. J. Betz., *Op. cit.*, p. 191. (traducción F.P.).

(91) Cf. sobre el proyecto de micro-algas "Algenproduktion nicht schwerer als Bierbrauen. GTZ erprobt in Peru der grüne Brot", *Frankfurter Rundschau*, 28.4.79.

nivel de calificación. Asimismo, se ha comprobado que muchas veces los diversos aportes prometidos por las autoridades peruanas para la implementación de los proyectos no se materializan. En otras ocasiones, faltan recursos para continuar las actividades iniciadas, una vez concluido el aporte de la RFA. De esta forma, se crean condiciones desfavorables para la transferencia de tecnología. Pero además, dificulta adicionalmente esta tarea el nivel muy sofisticado de la tecnología empleada en muchas ocasiones.

El énfasis de muchos proyectos en la investigación y desarrollo tecnológico determina un predominio de los efectos a largo plazo de las actividades emprendidas. En efecto, sólo una acción del Estado, que implemente nuevos proyectos de inversión, puede determinar la generalización y aplicación de los resultados alcanzados. De esta forma, transcurre muchas veces un lapso prolongado hasta que se ponga en práctica esta última tarea.⁹²

5. OBSERVACIONES FINALES

Como se ha visto, factores de naturaleza política han determinado, en buena medida, que el Perú haya sido elegido como país de concentración de la ayuda de la RFA en América Latina. Esta situación parece sugerir que, al contrario de lo implicado por algunos autores (como H. Muñoz, *Op. cit.*, que plantea que la posición privilegiada del Perú en este aspecto refleja su importancia como fuente de materias primas para el aparato productivo alemán), los intereses de la economía de la RFA y las prioridades de su sector privado no ejercen una notable influencia en la distribución geográfica de los recursos de la cooperación económica de la RFA.⁹³ Dentro de este contexto, conviene recordar que el Perú no ofrece, como se ha señalado, un interés significativo para la economía alemana. De ahí que factores de tipo político, y en menor medida organizativo, puedan ejercer un mayor radio de influencia en la asignación de los recursos limitados de la ayuda. Pero muy distinta se presenta la actuación del Estado y el sector privado alemán en otras esferas de intervención, como la determinación de la política económica interna o la conducción de las relaciones económicas internacionales, donde entran en juego intereses más compactos y

(92) Además de las dificultades señaladas, la realización de los proyectos de la GTZ enfrenta otros problemas como la ausencia de un adecuado sistema de evaluación, el incumplimiento por parte del Perú de muchas prestaciones de contrapartida, tanto en recursos como en personal y los problemas socio-culturales y lingüísticos, que derivan de la necesidad de integrar a los expertos alemanes en un contexto diferente.

(93) Cf. para un análisis del contexto económico y político del programa de ayuda de la RFA, así como de su evolución reciente, Manfred Nitsch, "Rich Country Interests and Third World Development: The Federal Republic of Germany", *Lateianamerika Institut, FU Berlin*, set. de 1979, pp. 43-9.

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

se establece una relación más orgánica entre el poder político y los intereses económicos.

Pero por su monto relativamente limitado y al no estar reforzada por corrientes de comercio e inversión privada, la ayuda de la RFA no se encuentra en capacidad de ejercer una influencia muy significativa, en términos globales, sobre la orientación y política del gobierno peruano. En este sentido, destacan las diferencias con los EE.UU. que en 1969-74 ejercieron una presión multiforme sobre el Perú, que condicionaba a la favorable solución de las negociaciones con las empresas americanas nacionalizadas el otorgamiento de ayuda oficial, la aprobación de préstamos bancarios y la realización de importantes inversiones privadas, evidenciándose en este caso una acción conjunta del gobierno y los intereses privados americanos.

Dentro de esta perspectiva, es necesario también subrayar que el largo plazo de maduración de los proyectos de la cooperación financiera y técnica de la RFA en el Perú torna más problemática su utilización para viabilizar influencias políticas de corte más coyuntural. En otros términos, el tipo de proyectos implementados han generado compromisos que recortan el margen de flexibilidad de la política de desarrollo alemana en el Perú.

La cooperación financiera de la RFA ha sido otorgada en condiciones favorables al país, sobre todo si se tienen presentes los plazos y tasas de interés acordados por la banca comercial internacional. En este sentido, constituye una modalidad de financiamiento apropiada para proyectos de inversión pública, cuyo rendimiento sólo se materializará en el largo plazo. Sin embargo, el monto de esta ayuda ha sido bastante limitado frente a las grandes necesidades de recursos externos generados por el gasto de capital del Estado en la década de 1970.

La concentración en un reducido número de proyectos de gran envergadura, su largo plazo de maduración, alta intensidad de capital, avanzada tecnología, elevado componente importado, escasa generación de empleo y predominante localización en las zonas más desarrolladas del país constituyen las características más importantes del programa de cooperación financiera de la RFA en el Perú, como se ha mencionado. Se evidencian así problemas similares a los registrados por la inversión pública en su conjunto en este período.

En este sentido, no se ha aprovechado la oportunidad creada por las más favorables condiciones de financiamiento y por el apoyo de las agencias alemanas de desarrollo para implementar nuevos tipos de proyectos, que contribuyan en su mayor medida a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. En otros términos, los proyectos de la cooperación financiera alemana no han contribuido a impulsar una transformación de la inversión pública en el Perú, que hubiera podido traducir con mayor fidelidad la nueva orientación y prioridades, adoptadas a inicios de la década de los 70, de la política de desarrollo de la RFA.

Es importante subrayar que incluso los proyectos de corte tradicional, que han resultado privilegiados, han enfrentado importantes problemas en el curso de su implementación, como se ha visto en el caso de las grandes obras de irrigación. De ahí que el rendimiento de estas inversiones seguramente sea más limitado de los que se había previsto originalmente.

Dentro de este contexto, la persistencia en apoyar este tipo de proyectos no solo revela las dificultades enfrentadas por las alternativas en discusión,⁴ sino también constituye un reflejo de la intervención de ciertos grupos de presión, que desarrollan un amplio grado de influencia para favorecer la forma de inversión pública más concorde con sus intereses.

El significativo aporte al reforzamiento de la investigación científica y tecnológica y el apoyo a los estudios de pre-inversión representan probablemente los efectos favorables más importantes de la cooperación técnica de la RFA en el Perú. Se contribuye de esta forma a la modernización y tecnificación del sector público.

Sin embargo, la falta de una real integración de estas actividades al sistema nacional de planificación, las dificultades enfrentadas para materializar la transferencia de tecnología y el predominio de efectos a mediano y largo plazo de los proyectos implementados crean condiciones para la reproducción de las condiciones de dependencia del sector público frente a la cooperación técnica internacional, que ejercen efectos en cadena en áreas estratégicas como los estudios de pre-inversión o la investigación científica y tecnológica.

(93) Se señaló que una estructura diferente del programa de ayuda, con un mayor número de proyectos de menor dimensión, localizados en las zonas deprimidas, de plazo de maduración más corto, tecnología menos compleja, mayor utilización de mano de obra y componente importado más limitado, presentaba muchas dificultades para las fuentes alemanas, por falta de una adecuada experiencia y conocimientos, la generación de una mayor carga administrativa y la aparición de riesgos más importantes, (cf. entrevistas en el KfW, marzo de 1981). Además, se sostenía que existía una muy limitada capacidad de generación de proyectos de este tipo en la administración peruana; a su vez, su financiación era objeto de una fuerte competencia entre las diversas fuentes como el BID, AID, Banco Mundial, KfW, etc.

ANEXO I
PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS DE
COOPERACION TECNICA REALIZADOS POR LA GTZ EN EL PERU

A. AGRICULTURA:

1. Grupo de asesoría agrícola en el proyecto de irrigación de Tinajones: se busca brindar asesoría y entrenamiento en los campos de agronomía, crianza de animales, técnica agrícola, administración de las empresas agrarias y cooperativas, así como experimentación e instrucción en el área de manejo de agua.

II (Inicio de la implementación): 1967.

Ap. RFA (Aporte total aprobado por la RFA en millones de DM) : 16.5

2. Grupo de asesoría agro-económica en CONAPS : apoyo a esta organización en sectores seleccionados del campo y la ciudad, via estudios y asesoría, así como a través de medidas de entrenamiento.

II : 1971.

Ap. RFA : 13.3

3. Cultivo de micro-algas: investigaciones sobre su cultivo en agua dulce para emplearlas en la alimentación humana. Desarrollo de una tecnología apropiada para la producción y transformación en escala semi-industrial. Investigación fisiológica, desarrollo de productos y análisis de mercado para el empleo de las algas en la alimentación, especialmente en la terapia de la malnutrición, así como para la exportación.

II: Nov. de 1971.

Ap. RFA : 3.7.

4. Aprovechamiento racional de la vicuña: examen de sus posibilidades de aprovechamiento; aumento de la especie y repoblamiento de antiguas praderas; elevación de la renta del suelo a través de un pastoreo mixto con animales domésticos, así como utilización de terrenos marginales.

II: Abril de 1972.

Ap. RFA : 4.6

5. Centros Contables de las cooperativas agrarias de producción: asesoría para el desarrollo de un sistema de contabilidad unitario para las empresas cooperativas constituidas por la reforma agraria.

II: Abril de 1974.

Ap. RFA : 3.1

6. Irrigaciones en los andes: apoyo a las autoridades peruanas en la identificación, planeamiento y realización de pequeños y medianos proyectos de irrigación en las zonas deprimidas de la sierra.

II: Agosto de 1977.

Ap. RFA : 2.5

7. Cultivo y aprovechamiento del lupino: desarrollo y difusión de métodos

apropiados para el cultivo y transformación del lupino, así como para su aprovechamiento como alimento.

II: Mitad de 1976.

Ap. RFA: 2.2

8. Desarrollo de harinas mixtas para la alimentación humana: proyecto piloto de producción y empleo de harinas mixtas, sobre la base de cereales producidos localmente, que reemplacen parcialmente a la harina de trigo.

II: El proyecto se encuentra en la fase de preparación.

Ap. RFA: 1.1

9. Reforestación en la selva central: creación de las bases para la reforestación y explotación científica y permanente de los bosques en la selva central.

II: Mitad de 1979.

Ap. RFA: 2.7

10. Mejoramiento de las praderas de los andes centrales: mejoramiento de las praderas naturales y creación de condiciones y capacidades para el manejo de praderas de alto rendimiento; asesoría en la ecología de las praderas, su cultivo y conducción para las cooperativas agrarias de producción participantes.

II: Julio de 1979.

Ap. RFA: 5.2

B. EDUCACION:

11. Educación bilingüe en escuelas primarias: apoyo a la reforma educativa en el área de la educación bilingüe (castellano-quechua) a través del desarrollo de curriculums, producción de material didáctico y entrenamiento de profesores.

II: 1977.

Ap. RFA: 2.5

12. Apoyo a la enseñanza de química: cooperación entre la Universidad de Heidelberg y la Católica de Lima para reforzar el potencial de investigación y enseñanza del departamento de Química.

II: 1971.

Ap. RFA:

13. Asesoría al Ministerio de Educación para el deporte escolar: apoyo para la planeación de las actividades deportivas, la formación de profesores y la producción de equipo deportivo.

II: Enero de 1976.

Ap. RFA: 3.3

14. Asesoría al Ministerio de Educación para las ESEP: apoyo al desarrollo de este tipo de escuelas creadas por la reforma de la educación, con el fin de proveer una calificación profesional.

II: 1974.

Ap. RFA: 2.7

LA AYUDA ALEMANA AL PERU

15. Apoyo a la ESEP Middendorf: desarrollo y evaluación de currícula, entrenamiento de profesores peruanos y equipamiento de laboratorios y talleres.
II: 1978.

Ap. RFA: 4.3

16. Apoyo a la Universidad de Lima: cooperación de la Universidad de Muenster para el desarrollo del nuevo Instituto de Estudios Cooperativos, a través del respaldo a sus actividades de enseñanza, investigación y asesoría a las cooperativas.

II: 1979.

Ap. RFA: s.i.

17. Apoyo al curso de comercio exterior de ESAN: formación de graduados en las técnicas del comercio exterior y del marketing internacional, realización de investigación aplicada en esta área.

II: Enero de 1976.

Ap. RFA: 0.8

C. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

18. Asesoría postal: apoyo para la reorganización de la Dirección de Correos y Telégrafos, mejorando su organización empresarial en los aspectos financieros; de planificación, administración, instrucción e investigación.

II: Abril de 1973.

Ap. RFA: 4.7

D. SALUD:

19. Centro de control de medicamentos: provisión de equipos y entrenamiento de personal del Centro para mejorar el control de calidad de los medicamentos producidos en el país.

II: Mayo de 1974.

Ap. RFA: 2.2

20. Servicio de mantenimiento del equipo médico en el hospital de Chimbote: como complemento a un proyecto de cooperación financiera de la RFA, se constituye un centro regional destinado al mantenimiento del equipo médico y al entrenamiento de personal.

II: En preparación.

Ap. RFA: 2.6

E. ADMINISTRACION:

21. Reforma del Seguro Social: apoyo para la reorganización de la Seguridad Social, especialmente en las áreas de administración y procesamiento de información.

II: Enero de 1973.

Ap. RFA: 1.3

22. Reorganización del sistema aduanero: apoyo a la reorganización administrativa y entrenamiento de personal.

II: Octubre de 1975.

Ap. RFA: 2.0

F. PESQUERIA:

23. Construcción y equipamiento de un barco de investigación pesquera: para la exploración del litoral peruano, realizando investigaciones sobre los recursos pesqueros y su forma óptima de aprovechamiento, efectuando controles permanentes de stocks y asesorando en el desarrollo de la flota de pesca de consumo humano directo y en el mejoramiento de los aparejos pesqueros.

II: Noviembre de 1975.

Ap. RFA: 40.0

24. Asesoría del IMARPE (Instituto del Mar del Perú): proyecto relacionado al anterior, destinado a investigar y estimar los stocks pesqueros utilizables en la costa peruana; entrenamiento de personal en el IMARPE.

II: Mediados de 1976.

G. INDUSTRIA:

25. Promoción de la pequeña industria (IDINPRO - Instituto para el Desarrollo Industrial y Profesional de la Pequeña Empresa): promoción de las medianas y pequeñas empresas de Lima en la rama de la metalurgia, ofreciéndoles asesoría técnico-productiva y económica y apoyando la calificación del personal.

II: Nov. de 1973.

Ap. RFA: 4.3

H. ENERGIA Y MINAS:

26. Grupo de asesoría minera: apoyo a programas estatales de fomento de la mediana minería; preparación de estudios de pre-factibilidad y factibilidad para la ampliación de las empresas del sector.

II: 1971.

Ap. RFA: 12.7

FUENTE: DSE, Zentrale Dokumentation, op. cit.

NOTA: Los proyectos señalados contienen información sobre las actividades en curso de realización en el 31.12.79 por la GTZ en el Perú. Para una información sobre los otros proyectos, Of. Embajada de la RFA en el Perú, op. cit., 1978, p. 9-33 y Aus der Arbeit der GTZ, op. cit., 1979, pp. 1-40.