

La cooperación internacional en materia agrícola y rural. La experiencia reciente en Argentina

International cooperation in agricultural and rural issues. Recent Experience in Argentina

Marcelo Sili

Marcelo Sili es Profesor de la Universidad Nacional del Sur e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina e Investigador Dynamiques Rurales, Francia.
E-mail: sili@uns.edu.ar

resumen

La cooperación internacional en materia agrícola y rural ha tenido un rol importante en Argentina, en tanto que el aprendizaje realizado permite orientar mejor el impacto de nuevos proyectos de cooperación. Interesa resaltar tres elementos: a) la cooperación en materia agrícola y rural es muy específica pues los agentes deben mantener un enfoque integral de las problemáticas del país, apelando a soluciones innovadoras adaptadas a contextos locales; b) los proyectos de cooperación son espacios de aprendizaje compartidos entre múltiples actores; c) la cooperación entre países de América latina es una fuente privilegiada de información para mejorar las prácticas de cooperación. Estos elementos tienen lugar en un contexto de cambio de las lógicas de cooperación en el que se observa el pasaje de un modelo de cooperación centrado en suplir las fallas de mercado, al fortalecimiento de los agentes para enfrentar las condiciones de funcionamiento de mercados e instituciones existentes.

palabras clave

cooperación internacional / desarrollo agropecuario y rural / Argentina / fortalecimiento institucional

summary

The international cooperation in agricultural and rural subjects had an important role in Argentina, as the experiences in these topics helped to improve the impacts of the new cooperation projects in the region. In this regard, we have to highlight three key issues: a) the cooperation in agricultural and rural topics is extremely specific, as the agents have to provide to an integral approach of the problems affecting the country, appealing to innovative solutions, adapted to local contexts; b) the cooperation projects are learning spaces shared by many actors; c) cooperation between Latinamerican countries is a prime source of information to improve cooperation experiences. All these questions have place in a context of a changing cooperation logic, going from a cooperation model tending to make up for the market failures, to a model aimed to strengthen the agents to deal with the operating conditions of the current markets and institutions.

keywords

international cooperation / rural development / Argentina / institutional strengthening

Introducción

El sector agropecuario y rural de la Argentina mantiene una situación dual. Por un lado existe una situación favorable en lo macroeconómico que beneficia a los grandes cultivos de exportación y por otro lado persisten situaciones de pobreza rural estructural de amplias dimensiones. Frente a esta situación, el Estado debe hacer un esfuerzo para generar políticas capaces de reducir drásticamente la pobreza rural, mantener la competitividad del sector agropecuario exportador, preservar las condiciones ambientales seriamente afectadas por los procesos de crecimiento y mejorar los equilibrios territoriales del país, todo ello en un contexto de debilidad institucional producto de muchos años de falta de interés e inversión en el sector público orientado al desarrollo agropecuario y rural.

Dentro de este contexto la cooperación internacional¹, tanto multilateral como bilateral está llamada a jugar un rol estratégico, no sólo como financiador de proyectos de desarrollo agropecuario y rural en áreas de extrema pobreza (función muchas veces clásica y tradicional), sino también como agente catalizador y promotor de procesos de innovación y cambio en el sector agropecuario y rural, y en el contexto institucional promotor de políticas públicas de nivel nacional, provincial y local. En este sentido la cooperación multilateral y bilateral² debe ser vista como una oportunidad a partir de la cual los diferentes niveles de organización político administrativa (nación, provincias y municipios) y la sociedad civil pueden generar procesos de aprendizaje, intercambio de experiencias y desencadenar proyectos de innovación y cambio, capaces de revertir los profundos niveles de disimetría y exclusión social en el mundo rural de la Argentina. En este sentido una hipótesis central de este trabajo es que la cooperación en materia agropecuaria y rural tiene una gran riqueza como instrumento de gestión del desarrollo, pues los agentes de la cooperación (en forma asociada a los actores locales), deben mantener un enfoque más integral de las problemáticas del país, deben apelar a soluciones más innovadoras para enfrentar procesos cambiantes y muchas veces contradictorios y deben estar abiertos a procesos de aprendizaje muy dinámicos.

En función de esta premisa básica sobre el rol de la cooperación internacional en el sector agropecuario y rural, este trabajo tiene como objetivo analizar el estado de situación de los proyectos de la cooperación multilateral y bilateral en torno al desarrollo agropecuario y rural de la Argentina, de manera de identificar lecciones aprendidas que permitan mejorar el impacto de los proyectos de cooperación hacia el futuro, tanto en el país como en otros países de América latina donde las prácticas de cooperación tienen un alto valor. Pero también este trabajo pretende mostrar cómo la cooperación internacional es una oportunidad para generar espacios y redes de aprendizaje compartidos a través de las cuales se construyen nuevos conocimientos y nuevas modalidades de gestión para el desarrollo, que no sólo benefician a los países beneficiarios, sino que también alimentan las propias prácticas de cooperación de los organismos donantes, lo cual les permite replicar dichas prácticas en otros países y en otros contextos geográficos.

1. Método y fuentes de información

Para la realización de este trabajo se relevó y sistematizó información de los proyectos e iniciativas que mantienen los principales organismos de cooperación en Argentina. Para ello se confeccionaron las Tablas 1 y 2, las cuales muestran respectivamente el tipo de cooperación, es decir la cooperación multilateral (organismos multilaterales de crédito y apoyo técnico) y bilateral (país con país). Estas tablas presentan los organismos cooperantes, el tipo o categoría de proyecto, el nombre del proyecto y el monto del financiamiento.

Los tipos o categorías de proyectos han sido clasificados como proyectos de:

- **Desarrollo rural:** los que apoyan actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, mejora de la organización rural y de las infraestructuras, siempre con una visión integral de los territorios y no sólo productiva.
- **Desarrollo agropecuario:** los que apoyan actividades productivas agropecuarias (aumento de la producción y la productividad).
- **Políticas y fortalecimiento institucional:** los que apoyan las políticas vinculadas al medio rural o que se orientan a fortalecer las instituciones de apoyo al desarrollo rural.
- **Medio ambiente:** los que se orientan a proteger, conservar o mejorar las condiciones ambientales
- **Sanidad animal y vegetal:** los orientados a mejorar y proteger las condiciones sanitarias tanto animal como vegetal.

Los organismos de cooperación o países cooperantes relevados han sido aquellos con proyectos e iniciativas más activas en el país, a saber: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea (UE), Cooperación Alemana, Cooperación Española (AECI), Cooperación Francesa, Cooperación Italiana y Cooperación de Japón (JICA). La cooperación descentralizada (entre regiones o ciudades) no ha sido considerada en este estudio debido a la gran cantidad de proyectos existentes y a la dificultad de obtención de dicha información.

La inclusión de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (y en menor medida el FIDA) obedece a que si bien el monto de cooperación de estos organismos es muy limitado pues sus intervenciones mayores obedecen a créditos tomados por los países, los mismos contribuyen también con montos importantes para la cooperación a través de estudios, subsidios a ONGs o gobiernos locales o fondos competitivos para temas específicos, con reglas de funcionamiento similares a la cooperación bilateral o descentralizada. En síntesis, estos organismos multilaterales también se consideran pues, si bien se trata de créditos, los mismos actúan en el mismo sentido que la cooperación, es decir que se trata la mayor parte de las veces de transferencias que están sometidas a modelos conceptuales e instrumentos de apoyo al desarro-

llo claramente definidos por los mismos organismos donantes. Un estudio más detallado sobre el rol de los mismos debería diferenciar claramente los montos otorgados en función de créditos de los montos otorgados en función de subsidios no reintegrables.

TABLA 1
Proyectos de Cooperación Multilateral por categoría, tipo de proyecto y monto durante el período 2000-2010

| PROYECTOS DE COOPERACION MULTILATERAL | | | |
|--|--|--|--------------|
| | Tipo de proyecto | Nombre | Monto |
| BID | Desarrollo Agropecuario | PROSAP | 325.000.000 |
| | | Apoyo a Innovaciones en las Cadenas Agroalimentarias y la Agricultura Familiar | 140.000.000 |
| | | Desarrollo Vitivinícola | 50.000.000 |
| | Política y Fortalecimiento Institucional | PROSAP II | 200.000.000 |
| | | Desarrollo Productivo y Competitividad en la Provincia de Mendoza | 70.000.000 |
| | | Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro | 52.000.000 |
| | | Consolidación de la Competitividad de Clusters en Santa Fe | 1.900.000 |
| | | Desarrollo Local y Programa de Competitividad de las pequeñas firmas | 1.800.000 |
| | | Sistema de Facilitación Internacional de Acceso al Mercado para los Pequeños Productores Rurales | 1.500.000 |
| | Sanidad Animal y Vegetal | Programa de Gestión de la Sanidad y Calidad Agroalimentaria | 100.000.000 |
| BM | Desarrollo Rural | PROMER | 150.000.000 |
| | | PROSAP | 105.000.000 |
| | | PROINDER | 75.000.000 |
| | | PERMER | 40.000.000 |
| | Medio Ambiente | Manejo Sustentable de Recursos Naturales | 47.000.000 |
| | | Proyecto de Bosques Nativos y Áreas Protegidas | 19.500.000 |
| | | Proyecto de Conservación de Biodiversidad en Paisajes Forestales Productivos | 7.000.000 |

| | | | |
|--|--|--|---------|
| FAO | Desarrollo Rural | Educación Alimentaria y Nutricional en las Escuelas Primarias | 288.000 |
| | | Producción orgánica de oleaginosas en San Javier - Misiones | 10.000 |
| | | Alternativa Minifundista para la Diversificación de la Producción | 9.928 |
| | | Cría de Cerdos y Elaboración de Productos Derivados | 7.537 |
| | Medio Ambiente | Evaluación de la Degradación de las Tierras en Zonas Áridas | 500.000 |
| | | Manejo Eficiente del Recurso Hídrico en la Cuenca Alta del Río Senguer | 25.000 |
| | | Estrategia de un Plan Maestro de Recursos Hídricos en Santiago del Estero | 25.000 |
| | | Bioenergía: Desafíos para la Argentina | 19.000 |
| | Política y Fortalecimiento Institucional | Preparación de un Programa Regional de Sanidad Animal | 451.000 |
| | | Mejoramiento de los Mercados Domésticos de Pescado y Productos Pesqueros en América Latina y el Caribe | 380.000 |
| | | Capacitación en Fito-mejoramiento Genético e Intercambio en Germoplasma para utilizar los Recursos Genéticos del arroz | 340.000 |
| | | Desarrollo de Bases de Datos y Tablas de Composición de Alimentos | 313.000 |
| | | Análisis y Fortalecimiento de Programas de Alimentación y Nutrición Comunitaria | 296.000 |
| | | Desarrollo de Herramientas Técnicas de Referencia para la Gestión de la Bioseguridad | 288.000 |
| | | Fortalecimiento de la Capacidad de Análisis Estructural y de Políticas del Sector Agroalimentario | 260.000 |
| | | Fortalecimiento Institucional y de las Capacidades Técnicas y Económicas del Movimiento Cooperativo en Mendoza | 260.000 |
| Plan Estratégico del Programa de Desarrollo de la Producción de leche en Cuencas Regionales | | 25.000 | |
| Regularización de la Tierra en el Norte de Argentina | | 25.000 | |
| Estrategia para el Fomento de la Acuicultura Rural para la Región Central y Norte | | 23.000 | |
| Certificación como Herramienta de Acceso a los Mercados | | 10.000 | |
| Fortalecimiento de la Soberanía Alimentaria a través de un Sistema de Producción Agroecológico Integrado | 9.870 | | |

| | | | |
|------|--|--|------------|
| | Sanidad Animal y Vegetal | Asistencia de Emergencia para la Detección Temprana y Prevención de la Influenza Aviar | 500.000 |
| | | Mejoramiento del Control de la Trichinellosis en Argentina | 227.000 |
| | | Lineamientos Estratégicos de Materia Tecnológica y de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | 21.000 |
| FIDA | Desarrollo Rural | PRODERPA | 20.000.000 |
| | | PRODEAR | 19.300.000 |
| | | PRODERNOA | 17.500.000 |
| | | PRODERNEA | 16.500.000 |
| IICA | Desarrollo Rural | Agro-energía | |
| | | Desarrollo Rural e Inversión en servicios Agropecuarios Nacionales y Provinciales | |
| | | Análisis y seguimiento del estado de la agricultura y la vida rural en Argentina | |
| | Medio Ambiente | Difusión y Capacitación en Buenas Prácticas Agrícolas | |
| | Política y Fortalecimiento Institucional | Aporte al Conocimiento de la Importancia y Características de la Agricultura Familiar y de la Agricultura Empresarial | |
| | | Gestión del Conocimiento, Información y Comunicación | |
| | Sanidad Animal y Vegetal | Codex y MSF | |
| | | Sanidad Agropecuaria - Apoyo al SENASA | |
| | | Prevención de las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles | |
| | | Apoyo a Organismos y Redes de Integración Regional Agropecuaria | |
| | | ARG/07/G53 Manejo sustentable de Ecosistemas Áridos y Semiáridos para el Control de la Desertificación en la Patagonia | 5.000.000 |
| PNUD | Medio Ambiente | Conservación In Situ de los Cultivos Andinos y de las Especies Silvestres relacionadas en la Quebrada de Humahuaca | 938.200 |
| | | Programa de Pequeñas Donaciones | 350.000 |
| | | Conservación de Chaco Seco en Tierras Fiscales | 185.000 |
| | | Apoyo a la Gestión Participativa y al Desarrollo Sustentable de la Nueva Área Protegida de Pizarro, Salta | 167.000 |
| | | Manejo Integral de Micro-Cuencas en la Jurisdicción Municipal de Cusi Cusi | 77.000 |
| | | | |

| | | | |
|----|------------------|---|-----------|
| UE | Desarrollo Rural | Apoyo a la Mejora de la Competitividad de las PYMES del Sector Forestal Industrial en Argentina | 6.000.000 |
| | | Lucha contra la Pobreza en el Departamento de San Javier | 1.000.000 |
| | Medio Ambiente | Preservación y Gestión Participativa de los Recursos Naturales de la Región Interfluvio Teuco-Bermejito | |

Nota: Todos los proyectos de la Tabla han sido puestos en marcha en el período comprendido entre 2000 y 2010, no obstante algunos proyectos pueden tener una duración de pocos años y otros superar el año 2010 (Ej.: PROSAP).

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

TABLA 2
Proyectos de Cooperación Bilateral por categoría, tipo de proyecto y monto durante el período 2000-2010

| PROYECTOS DE COOPERACION BILATERAL | | | |
|------------------------------------|-------------------------|--|-----------|
| Organismo | Tipo de proyecto | Nombre | Monto |
| Alemania | Medio Ambiente | Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en el Chaco Sudamericano | 2.400.000 |
| España | Desarrollo Agropecuario | Seguridad en el Abastecimiento de Agua para consumo y producción agropecuaria en Comunidades Rurales | 184.000 |
| | | Mejora de la Producción y Comercialización de los Micro y Pequeños Productores Minifundistas Fruti-hortícolas y de Maní y Caña de Azúcar | 51.000 |
| | Desarrollo Rural | "PROSOL". Producción y Mercadeo de Deshidratados Fruti-Hortícolas con Energía Solar para la lucha contra la Pobreza y el Desempleo en la Quebrada de Humahuaca | 585.000 |
| | | Consolidación de Emprendimientos Productivos en Beneficio del Desarrollo local en Atica y Rawson | 95.000 |
| | Medio Ambiente | Acciones para la Conservación y el Desarrollo Sostenible del Humedal de los Bajos Sub-meridionales | 115.000 |

| | | | |
|---------|--|---|-----------|
| | Política y Fortalecimiento Institucional | Promoción de la Autoproducción de Alimentos Frescos de Huerta y Granja a Nivel Familiar y/o comunitario entre Población Rural | 1.100.000 |
| | | Fortalecimiento de Capacidades y Estrategias de Soberanía Alimentaria en Comunidades Campesina e Indígenas de Mendoza, Santiago del Estero y Córdoba | 245.000 |
| | | Producción y Comercialización de Hortalizas y Aromáticas Disecadas con Energía Eólica y Solar, para la Creación de Empleo | 195.000 |
| | | Apoyo a Emprendimientos Productivos en Beneficio del Desarrollo Local y Astica - San Juan | 145.000 |
| Francia | Desarrollo Agropecuario | CE FP6 SSA ALCUEFOOD | 800.000 |
| | | CE FP5 INCO-DEV MYCOTOX | 800.000 |
| | Desarrollo Rural | Maestría Plider e Implementación de un laboratorio Franco-Argentino Agriterris | 1.700.000 |
| | Medio Ambiente | PAB | 1.300.000 |
| | Política y Fortalecimiento Institucional | CE FP6 SSP EUMERCOPOL | 1.200.000 |
| | | PROSPER Cono Sur | 163.000 |
| Italia | Desarrollo Agropecuario | Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Argentina | 6.800.000 |
| | | Agricultura orgánica en Argentina, Apoyo a los Pequeños Productores y Desarrollo de los Consumos | 1.700.000 |
| | | Incubador de Desarrollo de Actividades Productivas y Socialmente Útiles en el Ámbito de la Promoción de la Descentralización Administrativa | 1.000.000 |
| | | Fortalecimiento del Sector de la Agricultura Orgánica como Estrategia Integrada para el Desarrollo Local Fronterizo y lucha contra la Pobreza en las Provincias de Misiones | 280.000 |
| | | Becas para la Frecuentación de la Maestría de Segundo Nivel sobre la Tecnología para la Transformación de los Productos Agroalimenticios | 133.000 |
| | | Consolidación del Programa de Agricultura Urbana del Municipio de Rosario: Una Estrategia de Lucha contra la Pobreza | 63.000 |

| | | | |
|-------|--|---|-----------|
| | Desarrollo Rural | Acciones para la Reducción de la Pobreza y Mejorar las Condiciones de Vida de madres y niños en Argentina, Paraguay y Uruguay | 2.200.000 |
| | | Proyecto MDL de Forestación para combatir la Desertificación , mitigar el Cambio Climático y proteger la Biodiversidad en Santiago del Estero | 1.600.000 |
| | | Desarrollo Participativo de la Artesanía Aborígen de la Provincia de Formosa | 1.500.000 |
| | | Proyecto Pehuenche. Desarrollo Sustentable para las Comunidades Indígenas de Chiuquihuin y Acupan | 978.000 |
| | | Desarrollo Rural Sustentable en la Llanura Chaco-Pampeana | 931.000 |
| | | Atención Primaria de la Salud con Remedios en base a Plantas Medicinales en las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Misiones | 783.000 |
| | | Asistencia Técnica para el Desarrollo de una Estrategia Nacional y Provincial de Desarrollo Rural en Argentina | 778.000 |
| | | Agroturismo y Turismo Rural para el Desarrollo Sustentable en la Provincia de Misiones | 126.000 |
| | | Defensa del Derecho a la Tierra | 44.000 |
| Japón | Desarrollo Agropecuario | Mejoramiento de las Técnicas de Diagnóstico Veterinario de la Región Sur de Sudamérica (Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia) | 1.600.000 |
| | Desarrollo Rural | Programa Forestal para el Desarrollo Social y Ambiental de los Productores Criollos y Aborígenes en el Área del Bosque Modelo Formoseño | 385.000 |
| | | La Organización de los Habitantes en la Comunidad Local | 375.000 |
| | | Fortalecimiento de la Comunidad Fase II (Gestión de Micro-finanzas) | 138.500 |
| UE | Política y Fortalecimiento Institucional | Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria | 9.800.000 |
| | | Mejora de la Eficiencia y de la Competitividad Económica Argentina (INTI) | 6.200.000 |

Nota: Todos los proyectos de la Tabla han sido puestos en marcha en el período comprendido entre 2000 y 2010, no obstante algunos proyectos pueden tener una duración de pocos años y otros superar el año 2010 (Ej.: Laboratorio Franco-Argentino Agriterris).

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

Además de contar con esta información se analizaron diferentes evaluaciones institucionales y documentos de trabajo de proyectos de cooperación y se realizaron entrevistas a funcionarios del gobierno nacional y de los organismos de cooperación.

2. Importancia del sector agropecuario y rural en Argentina

Argentina posee una considerable ventaja comparativa y competitiva en agricultura que le ha permitido convertirse en una potencia agrícola y ganadera reconocida a nivel internacional. El Sector Agropecuario tiene un rol central en la generación de la renta nacional y como motor de la economía, con una participación del 16% en el Producto Bruto Interno (año 2008), significando un aporte de gran importancia para el Estado.

Del conjunto del territorio argentino es fundamentalmente la región pampeana la que ha dominado el crecimiento y la exportación. Así por ejemplo las exportaciones agrícolas primarias de la zona pampeana, en especial cereales y oleaginosas crecieron un 46% entre 2000 y 2004; para el año 2007 estos productos representaron el 70% de las exportaciones. Entre otras cosas, entre 1988 y 2002, la productividad de la tierra aumentó un 20% y la productividad del trabajo aumentó un 74% (Sili *et al.*, 2007). En el resto del territorio, es decir lo que se conoce como las economías regionales, existen producciones en crecimiento como la vitivinicultura, la fruticultura y otros cultivos industriales, que si bien en la última década ha tenido un proceso de crecimiento importante, históricamente han estado sometidas a ciclos menos predecibles.

No obstante, más allá de la economía pampeana y de algunas áreas vinculadas a la exportación de productos más específicos, por la cual se la reconoce internacionalmente a la Argentina, el resto del país cuenta con situaciones de pobreza estructural muy complejas en las que predomina la figura del pequeño productor familiar, el que constituye un sector social atendido por los numerosos programas de cooperación actuales en la Argentina. Este sector social está integrado por pequeños productores, colonos, campesinos, comunidades de pueblos originarios, productores sin tierra, que se dedican a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales, de producciones agroindustriales y artesanales, producción de autoconsumo, las tradicionales de recolección, minería artesanal y turismo rural, es decir, un conjunto amplio de actividades agropecuarias y no agropecuarias. Según los censos agropecuarios de los años 1988 y 2002 dos tercios de los productores argentinos son pequeños productores, ocupando el 13% de la superficie total, aportando el 53% del empleo rural permanente. Estos pequeños productores tienen una fuerte dependencia de la agroindustria, dificultades de comercialización, acceso limitado a servicios de apoyo y a servicios sociales, muy limitado acceso al crédito y carencias de infraestructuras básicas. Estas carencias están asociadas a un escaso poder de negociación y dificultades para la participación y debilidad de las instituciones locales de apoyo.

De esta manera se observa una fuerte dualidad en el sector agropecuario y rural argentino, de allí que un tema clave de la agenda política en Argentina es la su-

peración de los desequilibrios sociales y la eliminación de la pobreza rural, tema clave en los proyectos de cooperación internacional.

3. La cooperación internacional en materia agrícola y rural en Argentina

Las políticas públicas y los programas puestos en marcha para enfrentar los desequilibrios sociales, la pobreza rural y las problemáticas ambientales rurales, han sido fuertemente acompañadas en las últimas tres décadas por la cooperación multilateral y bilateral, tanto en su financiamiento como en la asistencia técnica. Durante este período se puede afirmar que así como las políticas públicas de apoyo al sector agropecuario fueron cambiando, también los criterios de ayuda o cooperación para el desarrollo lo hicieron, tanto a nivel nacional como internacional, pues las políticas de cooperación se inspiraron en diferentes contextos ideológicos asumiendo formas, exigencias y prioridades diferentes según la situación política a nivel nacional e internacional (Taiana, 2008).

Así, la cooperación internacional en materia de desarrollo rural en América latina pasó sucesivamente por diferentes etapas. En primer lugar, durante las décadas de los 70 y 80, aparece la búsqueda del crecimiento en base a indicadores de productividad, luego ya en los 90 aparece la idea de desarrollo como forma de integrar el crecimiento en los contextos sociales correspondientes de manera más integral (Pomareda, 2007). Se introdujeron en este mismo período los conceptos de desarrollo sustentable ante las crisis ambientales o de degradación evidente de los recursos. Por último, surge la idea de desarrollo endógeno, desarrollo local, y por fin los procesos de integración social o desarrollo con inclusión social, tema que se desarrolla con fuerza en Argentina a partir de la crisis de 2001, dando lugar a apoyos formales a las clases rurales desfavorecidas, para los cuales la pobreza en todas sus formas se reconoce como muy importante, aunque lamentablemente no existen datos oficiales publicados sobre la misma.

También en todo este proceso evolutivo las políticas de cooperación van pasando desde modelos centralistas a modelos más descentralizados y autónomos, con mayor apertura a lo local. Esto ha permitido el fuerte desarrollo de los programas interregionales de cooperación (cooperación descentralizada), entre las regiones europeas y las provincias argentinas, o directamente con Organismos no Gubernamentales (ONGs) localizados en las provincias. Es particularmente interesante el caso de algunas regiones francesas, provincias italianas o las autonomías españolas quienes desarrollan políticas propias de cooperación, que aún siendo de montos totales menores tienen gran importancia por su articulación directa con organizaciones locales (Pescador Hernández, 2008; Salomón, 2008).

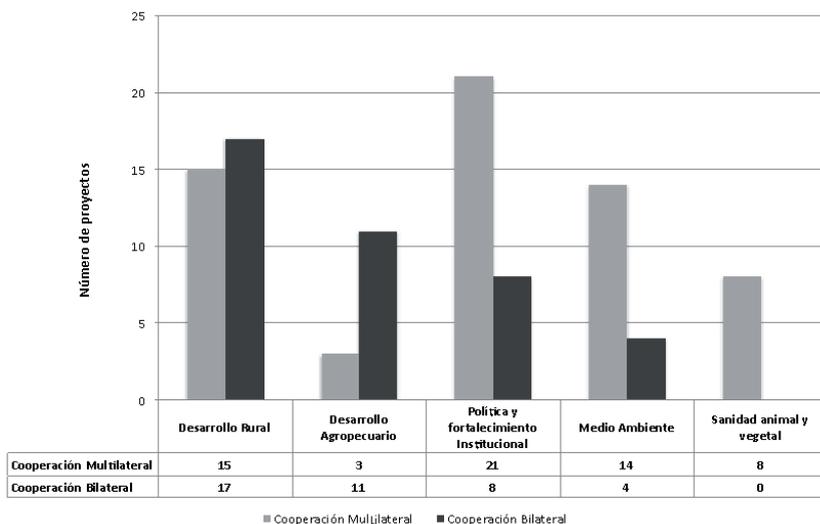
Asimismo, cobran cada vez mayor importancia los mecanismos participativos y la cogestión de los proyectos de desarrollo con los beneficiarios, como una manera de reducir los problemas de corrupción o simplemente como un camino para garantizar una menor mediación entre los beneficiarios y la cooperación.

Como producto de este proceso evolutivo, la cooperación multilateral y bilateral en Argentina está muy presente, de manera directa o indirecta, ya que actúa

tanto en lo ideológico o metodológico a través de las propuestas conceptuales como por intermedio de los recursos financieros puestos a disposición, directa o indirectamente a través de los organismos nacionales, provinciales o municipales. Esta presencia de proyectos de cooperación se ha enriquecido y diversificado en los últimos años, conviviendo numerosos proyectos de envergadura nacional, con proyectos regionales, provinciales, micro-regionales y locales, en temas diferentes y muy variados que van desde la capacitación para la formulación de proyectos, la construcción de infraestructuras, el apoyo a políticas sanitarias y el desarrollo de actividades asociativas. En fin, una diversidad de actividades con múltiples actores y niveles territoriales de implantación que han generado un cúmulo de información y de experiencias compartidas entre los organismos de cooperación y el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y las ONGs en todo el país.

Tal como lo muestra la Figura 1, desde el punto de vista temático, la cooperación multilateral y bilateral muestra diferencias. En cantidad de proyectos la cooperación multilateral se orienta a proyectos de fortalecimiento institucional (21 proyectos), a proyectos de desarrollo rural (15) y de medio ambiente (14), en tanto la cooperación bilateral está más orientada a proyectos de desarrollo rural (17) y agropecuario (11), aunque en este caso son proyectos muy chicos vinculados a localidades o provincias específicas.

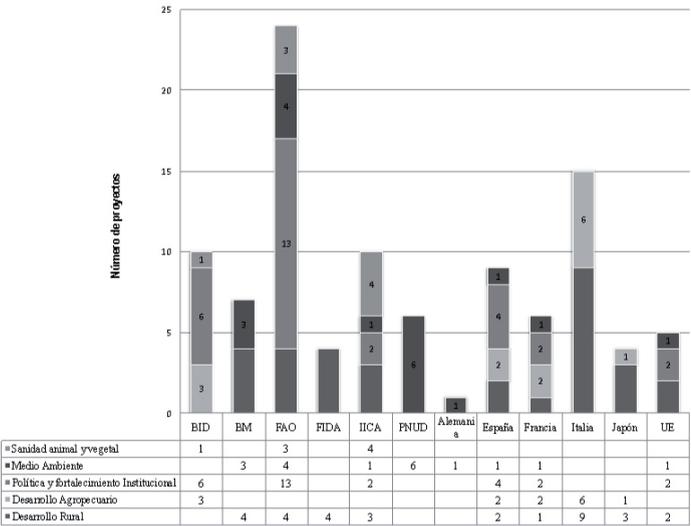
Figura 1
Cantidad de proyectos por tipo de cooperación y categoría



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

En términos de cantidad, los organismos de cooperación que más proyectos tienen en Argentina son la FAO, la cooperación italiana, el BID, el IICA y la cooperación española (Figura 2).

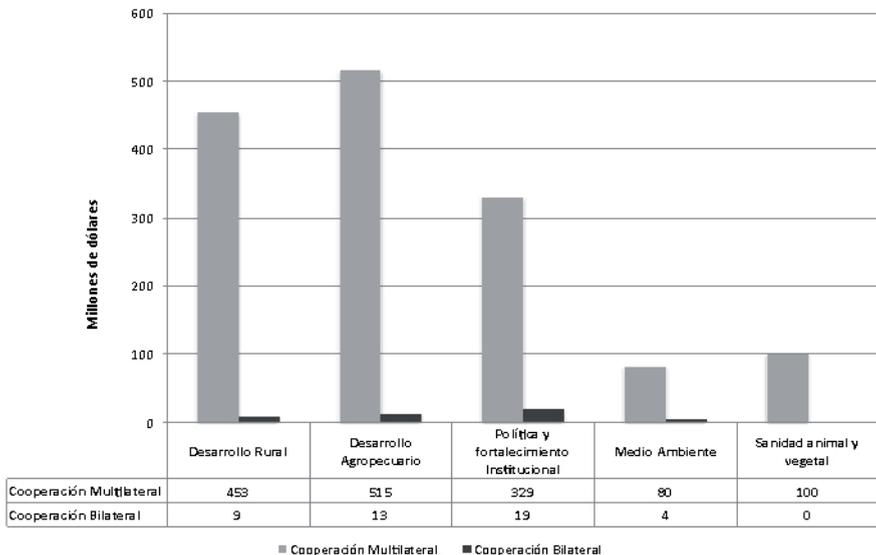
Figura 2
Cantidad de proyectos por cooperante y categoría



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

Sin embargo, la situación cambia sustancialmente si observamos los montos de cooperación, acá son los proyectos de la cooperación multilateral los más importantes, aunque en este caso no se trata sólo de cooperación en el sentido estricto sino que agrupan también créditos externos vinculados a proyectos de cooperación (Figura 3).

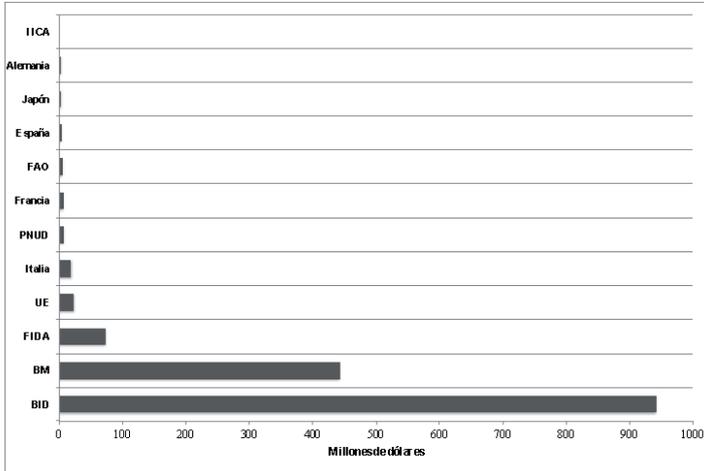
Figura 3
Monto de proyectos por tipo de cooperación y categoría



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

Los sectores más importantes desde el punto de vista de los montos de cooperación son los proyectos de desarrollo agropecuario, desarrollo rural y los proyectos de apoyo a las políticas y el fortalecimiento institucional. Los montos de estos proyectos son muy importantes debido a que se trata de operaciones de créditos y cooperación muy complejas con un conjunto muy amplio de actividades, por ejemplo el caso del PROSAP. Los organismos más importantes en este sentido son el BID, el Banco Mundial y el FIDA (Figura 4).

Figura 4
Monto de proyectos por Cooperante



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

Para la cooperación bilateral también se observan cambios en materia de fondos para el desarrollo. Si bien existe una gran cantidad de proyectos para el desarrollo agropecuario y rural, los montos más importantes se orientan a proyectos de fortalecimiento institucional pues se parte de la premisa de que el tema clave del desarrollo del mundo rural es la carencia o la debilidad de políticas e instituciones sólidas para promover y gerenciar las dinámicas de desarrollo

Por último la Tabla 3 muestra cómo desde el punto de vista de la localización existe un predominio de proyectos en la Región Noroeste (NOA) y Noreste (NEA), aunque también es notable la cantidad de proyectos en la Región Pampeana. No obstante, la mayor parte de los proyectos son de nivel nacional, especialmente aquellos de asistencia técnica y financiamiento para políticas de desarrollo agropecuario y fortalecimiento institucional como de desarrollo rural.

TABLA 3
Proyectos de cooperación multilateral y bilateral por localización
geográfica durante el periodo 2000-2010

| | BID | BM | FAO | FIDA | IICA | PNUD | Alemania | España | Francia | Italia | Japón | UE | Total |
|--------------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|------------|
| Localización | | | | | | | | | | | | | |
| Noroeste (NOA) | | | 3 | 1 | | 4 | | 1 | 1 | 2 | 1 | | 13 |
| Noreste (NEA) | | | 3 | 1 | | 1 | | | | 4 | 1 | 2 | 12 |
| Cuyo | 1 | | 1 | | | | | 2 | | | | | 4 |
| Pampeana | 1 | | 1 | | 1 | | | 2 | 1 | 2 | 1 | | 9 |
| Patagónica | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | | | 1 | | | 5 |
| En varias localizaciones | 2 | 1 | 1 | | | | | 4 | | 4 | | 1 | 13 |
| Nacional | 5 | 6 | 6 | 1 | 9 | | | | | 2 | 1 | 2 | 32 |
| Regional | | | 8 | | | | 1 | | 4 | | | | 12 |
| Total | 10 | 7 | 24 | 4 | 10 | 6 | 1 | 9 | 6 | 15 | 4 | 5 | 101 |

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento de proyectos de organismos de cooperación.

4. Los grandes logros de la cooperación en materia agropecuaria y rural en Argentina

Los proyectos de cooperación, tanto multilaterales como bilaterales que han sido analizados, han contribuido con el mejoramiento de la agricultura vinculada a las áreas más pobres, gracias al mejoramiento de las infraestructuras rurales (Proinder, Prosap, etc.), a la reducción de la problemática sanitaria y al mejoramiento tecnológico u organizacional (ProderNEA, ProderNOA, Proinder, etc.). Diversas evaluaciones de medio término o evaluaciones finales de programas de cooperación dan cuenta de estas mejoras, tanto en aspectos productivos, como de calidad de vida en general, aunque claro está, con matices y diferencias según los objetivos planteados por los proyectos.

También los proyectos de cooperación han permitido sentar las condiciones para remediar y solucionar problemas ambientales. La gran mayoría de los proyectos de cooperación tienen implícita la dimensión ambiental, aunque hay otros proyectos que están directamente direccionados a resolver dichos problemas ambientales, por ejemplo los de la Cooperación Alemana y el PNUD.

No obstante, un elemento clave y común en todos los casos es que la cooperación ha tenido un rol fundamental en el fortalecimiento institucional de organismos de nivel nacional como así también de numerosas provincias y municipios, y esto se debe a varias razones:

En primer lugar, los proyectos han permitido generar espacios de debate y reflexión, metodologías de participación y procedimientos para la construcción de políticas y de acción común en las áreas rurales. Las iniciativas de fortalecimiento institucional del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) ha sido un referente en esto.

En segundo lugar, los proyectos de cooperación, a través de sus propias exigencias programáticas y administrativas han generado un trabajo interinstitucional que contribuyó a consolidar las instituciones existentes, esto ha sido muy evidente en SENASA y en el mismo Ministerio de Agricultura a través del PROSAP.

En tercer lugar, los proyectos de cooperación han tenido un rol activo en la formación de equipos técnicos capaces de diseñar, gestionar y evaluar programas y proyectos de desarrollo. En efecto, muchos proyectos de cooperación han transferido conocimientos y metodologías de trabajo, ya sea por la participación de técnicos extranjeros como por la capacitación de los técnicos nacionales a través de talleres, cursos y seminarios en Argentina o a través de viajes de estudios, cursos o pasantías por parte de técnicos y funcionarios en los países cooperantes. La mayor parte de los proyectos de cooperación bilateral han tenido componentes de capacitación, pasantías y formación de recursos humanos en general, la experiencia de JICA y España son ejemplos claros de ello, pues numerosos técnicos y funcionarios pudieron entrenarse o mejorar sustancialmente sus niveles de capacitación en dichos países (JICA dedica por ejemplo una gran cantidad de recursos al envío de técnicos y profesionales a capacitarse en Japón durante mucho tiempo).

En cuarto lugar, los proyectos de cooperación han permitido crear redes estables de cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre proyectos nacionales o entre los propios países latinoamericanos. En efecto, muchas veces la cooperación bilateral incentiva la cooperación entre dos o más países de la región con un país de Europa que ofrece la cooperación. Es el caso concreto por ejemplo de Alemania con el Programa de Acción Subregional de Desarrollo Sustentable del Chaco Americano (PASCHACO), o Francia con los programas Évaluation Coopération Scientifique (ECOS) y Projet Regionaux du MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (PREMER) de cooperación universitaria, o en el caso de otros organismos a través del Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) y en el Programa de Combate a la Desertificación y Mitigación de los Efectos de la Sequía en América del Sur.

Por último, y tal vez el elemento más importante que es necesario rescatar, es que los proyectos de cooperación han podido pasar de la tradicional solución de los problemas agrícolas y rurales (riego, comercialización, tecnología, infraestructura, etc.) a generar las condiciones institucionales necesarias para sostener procesos de desarrollo. De consolidarse estas nuevas condiciones se podría esperar una menor dependencia y necesidad de la cooperación internacional para llevar adelante políticas de desarrollo agropecuario y rural.

5. Las principales dificultades en torno a la cooperación en materia agrícola y rural

Más allá de las fortalezas y beneficios generados a partir de los proyectos de cooperación, las entrevistas y las observaciones efectuadas permiten señalar numerosas dificultades que atentan contra la eficacia de los proyectos vinculados al desarrollo agropecuario y rural, apoyados por la cooperación. Si bien dichas dificultades son de diferente orden (instrumentales, políticas, etc.) y se visualizan en varias escalas político-administrativo (nación, provincias, municipios), las mismas pueden ser sistematizadas de la siguiente manera:

- En muchos casos los proyectos de cooperación son diseñados y ejecutados desde el organismo de cooperación con el gobierno nacional sin tener debidamente en cuenta las grandes diferencias en el plano político, social, ambiental y económico de las provincias, así las propuestas que se diseñan y plantean para una provincia no funcionan en otra debido a características disímiles en los procesos burocráticos, o en los estándares de los procedimientos. Esto atenta contra la generación de proyectos coherentes a escala regional, provocando un aumento de costos de gestión de las acciones. Esto se agrava si se considera que muchos proyectos de cooperación son gestionados por el gobierno nacional y debido a diferencias políticas o burocráticas y administrativas con las provincias, muchas de ellas no pueden suscribir ni beneficiarse de los mismos (PROSAP, PRODERPA, PRODERNEA, PRODERNOA, etc.).

- La temporalidad diferencial de los proyectos de cooperación ha sido señalada como un tema complejo que requiere un cuidado especial a la hora de diseñar estrategias y proyectos de cooperación pues los mismos tienen una duración que los ubica a mitad de camino entre los tiempos políticos y los tiempos que requiere un problema estructural de desarrollo rural. En efecto, los tiempos políticos suelen ser más cortos (un gobierno nacional o provincial tiene una duración mínima de cuatro años de gestión) que los proyectos de cooperación, los que generalmente llevan 5 o más años debido a sus diferentes etapas de preparación y ejecución³, por ello si no se tiene en cuenta esta temporalidad los proyectos pueden terminar por cambios de interés, de prioridad política o de equipos de gobierno. En el otro extremo se sabe que los problemas de desarrollo rural son de naturaleza muchas veces estructural y por lo tanto tienen una temporalidad más larga; muchos proyectos de cooperación condicionados por las políticas de las agencias de cooperación no disponen del tiempo suficiente para transformar estas situaciones estructurales durante el período de ejecución del proyecto. Así por ejemplo, los problemas de pobreza estructural tienen que ver con la dotación de infraestructuras, la mejora de la producción (que pueden ser resueltas en corto plazo), pero también tienen que ver con la educación y el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de los grupos sociales, lo cual lleva muchos más años para transformarse. La búsqueda de equilibrio entre los tiempos políticos del país o de las provincias y los tiempos que demanda la resolución de los problemas planteados es un tema que debe ser bien planificado de manera de generar proyectos realistas y eficaces.

- Vinculado al punto anterior, un problema clave que se visualiza es la falta de arraigo de los proyectos en los territorios y en las comunidades, esto se debe mayormente a que los mismos vienen diseñados desde el gobierno nacional o por el organismo de cooperación sin que la sociedad local haya participado en su formulación; también se debe a la falta de tiempo de maduración de los proyectos y a las lógicas de intervención que priorizan resultados visibles y demostrables, antes que procesos de transformación estructural, muchas veces menos visibles. Así, muchos proyectos de apoyo a pequeños productores campesinos, o el apoyo a proyectos de desarrollo local por parte de la cooperación bilateral (española o italiana) no han dado los resultados esperados debido al tipo de preparación y diseño, ya que respondían más a las iniciativas de los consultores externos que a las necesidades locales.

- La excesiva focalización de los proyectos trata de garantizar que los beneficios lleguen a los pobres rurales, sin embargo cuando esta focalización es muy estricta se obstaculizan las alianzas entre los sectores más pobres y los sectores más dinámicos en las áreas rurales. Es necesario muchas veces flexibilizar y encontrar puntos de equilibrio para poder construir soluciones conjuntas con todos los actores rurales.

- Existe una fuerte superposición y falta de coordinación entre los proyectos de cooperación. En efecto, los proyectos son elaborados y ejecutados por diversos actores y por diversos niveles de organización político-administrativa, lo cual genera una red muy amplia de proyectos en todo el territorio nacional, conviviendo muchas veces en los mismos territorios proyectos de gran amplitud que requieren estructuras institucionales complejas con proyectos de muy pequeña escala y dudosa sostenibilidad. Esto genera una multiplicidad de oportunidades en todo el país, pero también genera una fuerte y permanente superposición y fragmentación de planes, programas y proyectos de cooperación en todos los niveles de organización territorial con similares objetivos y poblaciones meta. Ello se debe a varias razones: a) en primer lugar, muchas veces no existe una estrategia de desarrollo rural y tampoco de cooperación en dicho territorio (provincia, región, municipios, etc.) que le brinde un marco y coherencia a todas las iniciativas en marcha; b) en segundo lugar, las metodologías de selección y de trabajo de cada agencia de cooperación son muy diferentes unas de otras y hacen muy difícil una integración y una colaboración, a pesar de que los objetivos y los temas son los mismos; c) no existe un diálogo fecundo en torno a las políticas de desarrollo rural entre los tres niveles de organización político-administrativa (nación, provincia y municipios), lo cual redundaría en que cada nivel organizativo lleva a cabo los proyectos que puede, con los recursos que puede captar de la cooperación; y d) existen problemas de índole burocrático, de rigidez legal o de gestión administrativa que también limitan la coordinación o articulación de acciones. Un gran esfuerzo para resolver esta falta de coordinación de programas de cooperación ha sido realizada por el Ministerio de Agricultura a través de la UCAR (Unidad para el Cambio Rural), encargada de coordinar una multiplicidad de proyectos de cooperación internacional.

- Una consecuencia de los puntos planteados anteriormente es la autonomización de los proyectos, es decir la existencia y la ejecución de proyectos que no se vinculan con otras iniciativas de cooperación y tampoco con el sector público. En efecto, muchas veces los proyectos de cooperación, especialmente aquellos llevados a cabo por ONGs o por la cooperación bilateral, actúan en forma independiente del sector público, sin vinculación con las políticas públicas que se ejecutan para atender los mismos sectores de población o los mismos territorios. Esto puede deberse a muchos motivos, aunque en líneas generales uno de los principales motivos es la desconfianza del organismo de cooperación o ejecutor (ONG por ejemplo) de las autoridades locales y provinciales, por lo cual los responsables de los proyectos prefieren avanzar por cuenta propia manteniendo un mínimo contacto político e institucional con las autoridades locales.

- Por último, un problema que presentan todos los proyectos de cooperación es la falta de datos y estadísticas confiables sobre pobreza rural desagregadas que permitan enfocar mejor las acciones y los proyectos de desarrollo rural.

Todos los problemas o limitantes planteados se vinculan en definitiva con la debilidad de las instituciones nacionales, provinciales y locales para co-administrar los proyectos de cooperación. Esto se debe principalmente a la falta de personal calificado en el sector público, capaz de sostener un proyecto de cooperación en el largo plazo; a la falta de un presupuesto oficial estable, lo que atenta contra los proyectos de cooperación, que requieren de un horizonte de previsibilidad que en muchas ocasiones las provincias o el Estado nacional no pueden definir y cumplir, y a la lentitud de los procesos burocráticos y legislativos para sostener proyectos de cooperación. Muchas veces se cuenta con los recursos y la voluntad necesaria para llevar a cabo proyectos de desarrollo con la cooperación, sin embargo los procesos burocráticos, la definición política o la demora en el tratamiento de leyes u ordenanzas para viabilizarlos son tan lentos que los proyectos no avanzan, generándose una pérdida de recursos y oportunidades y en muchas ocasiones un retiro del organismo cooperante.

Esta situación mostraría una contradicción con los esfuerzos y el espíritu de la cooperación, la cual intenta fortalecer las capacidades locales para mejorar las condiciones del desarrollo. No obstante, la realidad muestra que estos esfuerzos no son suficientes y que la debilidad institucional persiste, retrotrayéndonos a problemáticas más estructurales de las políticas públicas y el funcionamiento del Estado.

Frente a la persistencia de la debilidad institucional anteriormente señalada muchos gobiernos provinciales y municipales y algunas áreas del gobierno nacional han creado una institucionalidad paralela para la ejecución de los proyectos (unidades ejecutoras de financiamiento externo), las cuales muchas veces cuentan con autonomía financiera, autonomía burocrática, infraestructura y equipamientos de calidad y en algunos casos con salarios más altos que el resto del sector público, lo cual torna a dicho ámbito en un lugar predilecto y muy demandado por sectores políticos y técnicos. La creación de estas Unidades Ejecutoras suele ser una

solución de corto plazo muy efectiva para preparar e implementar un proyecto de cooperación, no obstante la experiencia también demuestra que muchas veces estas organizaciones generan conflictos que en reiteradas ocasiones limitan o directamente impiden la implementación de un proyecto. En este sentido, si bien se reconoce que la inserción de los proyectos de cooperación multilateral y bilateral dentro del sector público (nacional, provincial o municipal) genera numerosos inconvenientes, se tiene en claro que permite consolidar y fortalecer las instituciones en el mediano y largo plazo, única alternativa para un desarrollo sostenible de las áreas rurales.

Una limitante de carácter instrumental y operativo es que los proyectos de cooperación no cuentan con información confiable, ya sea para la realización de trabajos analíticos de base como también para el diseño, monitoreo y evaluación de las acciones. Esto obliga o bien a generar información precisa a efectos del proyecto, tal como lo hacen los grandes proyectos de desarrollo agropecuario o rural (PROSAP, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA, etc.), o bien a utilizar, para las evaluaciones de resultados, sólo la información oficial disponible, lo cual limita la eficacia y la lógica de cualquier proyecto (situación más habitual en los proyectos chicos de la cooperación bilateral). Muchos proyectos de cooperación, especialmente los más chicos de la cooperación bilateral, no tienen mecanismos intrínsecos de evaluación y seguimiento confiables y sistemáticos que permitan monitorear las acciones en marcha. Esto genera lamentablemente un doble perjuicio: a) en caso de problemas, la inexistencia de mecanismos de evaluación y control no permite reordenar los procesos lo cual puede llevar a una pérdida de eficacia y recursos, que en el límite puede llevar a la finalización y el fracaso de las acciones; y b) la falta de sistemas de evaluación y seguimiento confiables y participativos impide la creación de un ambiente innovador y coresponsable del desarrollo por parte de la comunidad o las organizaciones, y por ende no permite construir capital social, base fundamental de todo proceso de desarrollo rural y agropecuario.

Finalmente, y vinculado al punto anterior, los mecanismos de salida de los proyectos de cooperación no están claramente definidos. Esto impide un rápido retorno a las condiciones de partida generando situaciones de conflicto que perjudican cualquier iniciativa o proceso de desarrollo ya instalado previamente. En este sentido los proyectos de cooperación deberían poner más énfasis antes de su inicio en clarificar las estrategias de salidas o de transformación de las acciones sin generar prejuicios mayores.

6. Lo que la experiencia recomienda

Las enseñanzas recogidas de las prácticas de cooperación multilateral y bilateral en Argentina, en materia de desarrollo agropecuario y rural, permiten plantear una serie de recomendaciones sobre qué se debería mejorar, sostener o consolidar para que la cooperación tenga más alcance, sea más eficiente y por sobre todo, mejore las capacidades de desarrollo rural. Estas recomendaciones que surgen de la experiencia son las siguientes:

- Una prioridad esencial para la cooperación internacional, tal como surge de las evaluaciones y del aprendizaje de los programas PROINDER, PRODERNOA Y PRODERNEA, es continuar con los programas que se orienten hacia la reducción de la pobreza, focalizando la acción en los hogares indigentes, vinculando las transferencias de ingresos con la educación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizativas (tal como lo promueve la cooperación bilateral).

- La experiencia de los programas de cooperación, tanto bilateral como multilateral muestran que fortaleciendo algunos factores claves se pueden lograr impactos importantes en materia de reducción de la pobreza rural y un ambiente innovador en materia de desarrollo rural. Estos factores serían: la promoción del asociativismo y cooperativismo en el ámbito rural, la promoción de formas alternativas de producción más sustentables, la comercialización de los productos agropecuarios, la oferta de micro-créditos con garantías solidarias y la consolidación de mecanismos de financiamiento alternativos para la creación y mantenimiento de infraestructuras rurales y para el desarrollo productivo en general.

- Hay que mantener un criterio amplio de lo rural, en donde lo rural reemplaza a lo agropecuario como concepto integrador. Si bien esto ha ido avanzando sustancialmente en los últimos años, es importante consolidar esta mirada pues el reconocimiento de la nueva ruralidad y de un enfoque más sistémico sobre lo rural impulsa otros tipos de cooperación. Esto ha sido muy claro en la mayor parte de la cooperación multilateral y bilateral, especialmente a través de los proyectos de desarrollo rural.

- Es imprescindible continuar con los programas de formación, pues son necesarias nuevas competencias en los agentes y actores del desarrollo que intervienen en medios rurales. No obstante la experiencia muestra que los ingentes esfuerzos que se han realizado en materia de capacitación no han sido totalmente valorizados debido a que muchas veces los beneficiarios de dichas capacitaciones no permanecen en los proyectos o en los territorios que se quiere beneficiar. En este sentido si bien deben continuarse con estos esfuerzos, se requiere pensar en una estrategia más acabada de capacitación.

- Favorecer el empoderamiento de organizaciones civiles y apoyar la acción colectiva en los diferentes territorios de acción, mejorando sustancialmente la capacidad organizativa para ser partícipe y actor fundamental en el desarrollo rural.

- Es imprescindible apoyar a las ONGs involucradas en el sector para crear sinergia y favorecer el diálogo y la colaboración entre todos los actores involucrados en los proyectos de desarrollo rural local.

Con respecto a las prioridades y recomendaciones en término de formas y metodologías de los proyectos de cooperación, aparecen los siguientes temas como claves:

- Es importante mantener la cooperación por programas y proyectos pues permite un mejor control y evaluación de los impactos y el cumplimiento de objetivos.

- Es recomendable consolidar un modelo de intervención basado en acompañar, animar, cogestionar, más que ejecutar, transferir, programar o controlar acciones y proyectos. Este cambio ya se viene operando desde hace varios años para lo cual ha sido necesario un proceso intenso de observación de las propias prácticas de los actores involucrados y a partir de ellas construir la experiencia necesaria, decodificando la buenas prácticas para proponerlas en otros casos.

- Es necesario ajustar los procesos de evaluación de los resultados de los proyectos, mediante una cuidadosa selección de los indicadores, apoyada en procesos participativos y de difusión de la información entre el conjunto de los actores involucrados.

- Profundizar los programas de formación de evaluadores. Esta formación debería incluir el análisis crítico de las estrategias de salida de los proyectos para lo cual un buen ejemplo es la Propuesta para la Ejecución y Estrategia de Salida preparado por el programa FIDA para el MERCOSUR y sus programas de formación de evaluadores.

- Consolidar los programas de cooperación descentralizada como generadores de lazos dinámicos y de alto impacto local. Entre las evoluciones más interesantes de la cooperación, figura lo que puede interpretarse como una diversificación entre la cooperación nacional o de las grandes agencias nacionales y la cooperación proveniente de las regiones (Länder en Alemania, Regiones en Italia o Autonomías en España) con organismos o estados provinciales y por último las actividades de cooperación universitaria en docencia e investigación.

- Se recomienda mejorar sustancialmente la coordinación entre programas y proyectos de cooperación de manera que los esfuerzos realizados por cada uno de los organismos sean más efectivos y no se dupliquen innecesariamente las iniciativas y los recursos humanos y financieros. Una mejor coordinación de la cooperación multilateral y bilateral requerirá evidentemente de la creación y animación sistemática y permanente de una plataforma de diálogo técnico-político entre los organismos de cooperación multilateral y bilateral, la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.

- Por último, es claro que hay que apoyar y consolidar la cooperación horizontal entre países con problemáticas semejantes y tecnologías adaptadas. Muchas de las problemáticas de las áreas rurales son semejantes entre los diferentes países de América latina, la cooperación entre estos países es un elemento clave para intercambiar experiencias y generar nuevas prácticas, así cada país puede ser objeto de ayuda en ciertos campos y promotor de ayuda en otros.

Conclusión

En la última década la Argentina ha ido cambiando la mirada y el enfoque sobre el desarrollo rural, en forma conjunta con los organismos de cooperación internacional. Se puede afirmar que existe un proceso de aprendizaje compartido, que más allá de sus errores o dificultades ha generado una masa crítica de experiencias e iniciativas de las cuales se puede aprender mucho para mejorar las intervenciones futuras.

Este proceso de aprendizaje compartido permitió además cambiar la mirada sobre el desarrollo rural. En efecto, de una simple visión agrícola y sectorial se pudo pasar a: a) construir una visión sistémica de los vínculos entre agricultura, industria y servicios; b) consolidar una mirada integral del espacio rural y de los vínculos urbano-rurales; y c) considerar la multiplicidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales. Asimismo se pudo avanzar desde proyectos y acciones centrados en suplir las fallas de mercado, a la preparación de los agentes para enfrentar las condiciones de funcionamiento de mercados e instituciones existentes, considerando también la necesidad de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados de acuerdo con las condiciones y potencialidades de distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos.

No obstante, más allá de los resultados positivos arrojados por la cooperación internacional y las recomendaciones que se puedan hacer para mejorarla, es necesario construir en Argentina una agenda concreta y de corto plazo para consolidar esta dinámica de aprendizaje compartido. Una agenda en tal sentido debería poner énfasis en tres temas básicos:

- En primer lugar, se deberían definir las prioridades de cooperación en materia de desarrollo agropecuario y rural de manera que exista una mayor previsibilidad sobre qué hacer y con quién. Esta agenda podría centrarse en consolidar las buenas prácticas de cooperación o eventualmente en resolver los problemas más sobresalientes que han sido identificados en páginas anteriores.

- En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, es imprescindible definir una agenda permanentemente actualizada de los proyectos de cooperación en materia agropecuaria y rural, ya sea de origen multilateral, bilateral y descentralizada, identificando tipo de proyectos, lugares de intervención, actores involucrados, mecanismos de gestión y montos de cooperación. Esta agenda de proyectos facilitará la posterior coordinación de los mismos e implícitamente permitirá reducir la superposición de proyectos, generar efectos sinérgicos entre proyectos y reordenar los recursos disponibles. La creación de la UCAR (Unidad para el Cambio Rural) dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura y su mayor vinculación con los decisores políticos ha sido un paso sustancial para ello.

- En tercer lugar sería deseable generar espacios de intercambio y difusión, tal como ferias de proyectos u otros eventos para dar a conocer y difundir los innumerables proyectos de cooperación existentes, sus fortalezas, debilidades y aprendizajes, de manera de generar nuevas oportunidades de intercambio y construcción de conocimientos.

Estas acciones de corto plazo contribuirían a consolidar el proceso de aprendizaje en materia de cooperación agropecuaria y rural, aportando a la transformación de la gestión pública en la materia y la reducción de la pobreza rural en grandes áreas de la Argentina.



Referencias

1. La Cooperación internacional es el proceso de apoyo que se le brinda al país o a sus provincias, municipios u organizaciones, por parte de otros agentes extranjeros, para la concreción de proyectos que promuevan el desarrollo humano, económico, social, cultural y político, a través de la provisión de recursos humanos y/o financieros y de la transferencia de capacidad técnica, administrativa y tecnológica (Red Argentina para la Cooperación Internacional - RACI).
2. La cooperación multilateral es aquella que brindan los organismos internacionales (sistema de Naciones Unidas como Organismos de financiamiento: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, etc.). La cooperación bilateral es aquella brindada por un país (Alemania, Francia, Japón, etc.). La cooperación descentralizada es aquella brindada por una provincia o municipio a otras provincias o municipios, son de menor cuantía pero muy numerosas.
3. Por ejemplo, el PRODERPA ha demorado más de 3 años desde su diseño inicial hasta la implementación, lo mismo puede mencionarse con respecto a proyectos de montos muy elevados.

Bibliografía

- A. AYUSO POZO (2001), *La coordinación de la política española de cooperación para el desarrollo con América Latina en el contexto de la Unión Europea*, Tesis de Doctorado inédita, Universidad Autónoma de Barcelona.
- C. CRAVIOTTI (1999), *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA*. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER, Serie Estudios e Investigaciones.
- M. HUETE GARCÍA (2006), “Los criterios de eficiencia y el dilema del control en la cooperación internacional: análisis de los gobiernos locales en Andalucía”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 17, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- S. PESCADOR HERNÁNDEZ (2008), “Idas y venidas de la cooperación internacional para el desarrollo”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 21, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- C. POMAREDA (2007), “Hacia una nueva institucionalidad para el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”, en *Revista IICA, serie Crisis Global y Seguridad Alimentaria*, N° 4, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- M. SALOMÓN (2008), “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 22, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid.
- M. SILI (2005), *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires, Ed. INTA.
- M. SILI, ANDERMAN, E. y BUSTOS CARA, R. (2007), *El Desarrollo agropecuario y rural en Argentina. Desafíos para la Cooperación Internacional*, Buenos Aires, Seminario sobre Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural.
- J. TAIANA (2008), “La cooperación internacional en el marco de la Política Exterior Argentina”, en *Revista Fo-Ar*, N° 9, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Recibido: 31/07/12. Aceptado: 13/12/13.

Marcelo Sili, “La cooperación internacional en materia agrícola y rural. La experiencia reciente en Argentina”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 18, número 27, enero-junio 2014, pp. 49-73.