

T. 2699  
C

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA

PROYECTO DE DESARROLLO  
PARA LA  
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES  
DE LECHE DE PARADA ESPERANZA

FACULTAD DE AGRONOMÍA

por

DEPARTAMENTO DE  
DOCUMENTACIÓN Y  
BIBLIOTECA

Jorge Pedro AZZIZ MARTINEZ

Curriculum de Extensión presentado como uno de  
los requisitos para obtener el título de Ingeniero Agrónomo.  
( Orientación Agrícola Ganadera)

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
1998

## PAGINA DE APROBACIÓN

Tesis aprobada por:

Director: Ing. Agr. PEDRO DE HEGEDUS ( Ph.D.)  
*Nombre completo y firma*

Ing Agr. Mario Costa  
*Nombre completo y firma*

Ing. Agr. Roberto Ceriani  
*Nombre completo y firma*

Fecha: \_\_\_\_\_

Autor: Jorge Pedro AZZIZ MARTINEZ  
*Nombre completo y firma*

Este trabajo esta dedicado a:

- Compañeros integrantes del M.A.L.
- A mis padres.
- A mi hermana
- A mi compañera.
- A la Asociación de Estudiantes de Agronomía

## AGRADECIMIENTOS

- Miembros de la Comisión Directiva de la APL-PE
- Eduardo y Suly Firpo
- Sr. Americo Giordano
- Ings. Agrs. Roberto Ceriani y Silvia Guerra
- Grupo de Extensión de la Facultad de Agronomía
- Ing. Agr. Virginia Rossi
- Ing. Agr. Pedro de Hegedus
- Ing. Agr. Ramiro Bulanti
- Ing. Agr. Gonzalo Pereira
- Grupo de Extensión de la EEMAC
- Compañeros que colaboraron con el trabajo
- A todos los que no fueron nombrados y también colaboraron de alguna manera.

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
PAGINA DE APROBACIÓN	I
AGRADECIMIENTOS	II
LISTA DE CUADROS E ILUSTRACIONES	III
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO LOCAL	2
1.1. INTRODUCCIÓN	2
1.2. La globalización como proceso	2
1.3. Desarrollo versus crecimiento	5
1.4. Enfoques económicos sobre la agricultura y el desarrollo rural en Latinoamérica	6
1.5. Panorama social actual de América Latina	10
1.6. Desarrollo Local (DL)	12
1.6.1 Modelos de acumulación	13
1.6.2. Actor local	16
1.6.3. Objetivos del DL	17
1.6.4. Elementos del marco institucional	18
1.7. Posibilidades del desarrollo local	20
2. LA ZONA DE INLUENCIA DE LA APL-PE	23
2.1. Definición de la zona	23
2.2. El departamento	24
2.2.1. Ubicación geográfica	24
2.2.2. Recursos	24
2.2.2.1. Suelos	24
2.2.2.2. Pasturas	26
2.2.2.3. Clima	27
2.2.2.4. El sistema cooperativo	27
2.2.3. Área territorial	28
2.2.4. Población	29
2.2.5. Aspectos económicos	29
2.3. Aspectos históricos	30
2.3.1. El desarrollo	30
2.3.2. El retroceso	32
2.4. Sectores productivos actuales	32
2.4.1. La lechería en el departamento	34
3. Las organizaciones rurales en el país	39
3.1. Introducción	39
3.2. Porque se originan las organizaciones	39
3.3. Como surgen	40
3.4. Continuidad	40
3.5. Características de las organizaciones sociales	41
3.6. Clases sociales en el agro	43
3.7. Panorama de las organizaciones rurales	45
3.7.1. Situación general	45
3.8. Análisis de las organizaciones rurales	46
3.8.1. Tipo	47
3.8.2. Cobertura	48
3.8.3. Grado	48
3.8.4. Representatividad	49
3.8.5. Estructura organizativa	51
3.8.6. Percepciones ideológicas	51

3.8.7	La practica social	52
3.8.8	Los intereses realmente representados	52
3.8.9	Las organizaciones rurales y el Estado	53
3.9	Organizaciones de productores familiares	53
3.9.1	Porque se han organizado	54
3.9.2	Sus reclamos y la postura frente a la política económica	55
3.9.3	Que problemas enfrentan	56
4	LA APL-PE Y SU SITUACION ACTUAL	57
4.1	Introducción	57
4.2	La APL-PE	57
4.2.1	Origen	57
4.2.2	Continuidad	58
4.2.3	Tipo de organización	58
4.2.4	Masa social	59
4.2.4.1	Descripción de la masa social	60
4.2.4.2	Tipo de socios	62
4.2.5	Clase y organización	63
4.2.6	Cobertura y grado	64
4.2.7	Estructura organizativa	65
4.2.7.1	Potestades	66
4.2.7.2	Funcionamiento	67
4.2.8	Representatividad	67
4.2.9	Practica social	69
4.2.10	Servicios	69
4.2.11	Relaciones con otras instituciones	71
4.2.12	Intereses representados	72
4.2.13	Situación económica	73
4.3	Situación actual	75
4.3.1	Participación	75
4.3.2	Funcionamiento	76
4.4	Comentarios finales	77
5	DESAFIOS DE LA ORGANIZACIÓN PAR EL D.L.	78
5.1	Introducción	78
5.2	El desafío de constituirse en actor local: características del contexto	78
5.2.1	La zona de influencia y la lechería	79
5.2.2	El marco nacional	82
5.2.3	Modelos lecheros presentes en la zona de influencia	84
5.3	Desafíos de la institución	88
5.3.1	Participación	88
5.3.1.1	Capacitación	89
5.3.1.2	Democracia interna y estructura	90
5.3.2	Funcionamiento	90
6	PROYECTO DE EXTENSION	91
6.1	Los problemas	91
6.1.1	Problemas del marco externo	91
6.1.2	Problemas del marco interno	93
6.1.3	Problemas de la institución	94
6.1.4	Resumen de los problemas	94
6.1.5	Respuestas a los problemas	96
6.2	Proyecto de extensión para la APL-PE	97
6.2.1	Justificación de la elección	97
6.2.2	Objetivos del proyecto	98
6.2.3	Los beneficiarios del proyecto	98
6.2.4	Formulación del proyecto	98

6.2.5. Desarrollo del macro lógico	100
6.2.6. Implementación	101
6.2.7. Estructura propuesta	101
6.3 Consideraciones finales	103
7 RESUMEN	104
BIBLIOGRAFIA	105

## LISTA DE CUADROS E ILUSTRACIONES

Cuadro	Página
2.1 Unidades y suelos del departamento	24
2.2 Características climáticas del departamento	27
2.3 Evolución del número de establecimientos y trabajadores rurales	31
2.4 Características de las plantas industrializadoras del departamento	35
2.5 Características de los predios que realizan lechería en Paysandú	36
2.6 Diferencias entre los giros	37
2.7 Ubicación de los predios por seccional policial	38
3.1 Clases agrarias del Uruguay y criterios para definir las	44
3.2 Las clases propietarias	44
3.3 Número de organizaciones según tipo	48
3.4 N° De predios asociados a cooperativas u otro tipo de organización	49
3.5 Afiliación según estrato	50
3.6 Los tipos de productores en la lechería	54
4.1 Ubicación de los socios de la APL-PE según departamento	59
4.2 Remisión y superficie promedio de la masa social	60
4.3 Distribución por estrato de los socios ubicados en el departamento	61
4.4 Remisión por estrato y participación en el total de la producción	61
4.5 Hectáreas promedio y productividad de los distintos estratos	62
4.6 Remisión y superficie de los integrantes de la Comisión Directiva	68
4.7 Estado de situación al 31 de octubre de 1997	74
4.8 Flujo de caja, período noviembre 1996 a octubre 1997	75
5.1 Evolución del número de predios lecheros en el departamento	80
5.2 Evolución de superficie de los predios lecheros del departamento	80
5.3 Evolución de producción y productividad de los predios	81
5.4 Recibo de leche y remitentes a plantas industriales a nivel nacional	83
5.5 Destino de la leche producida	83
5.6 Características de los modelos	85
5.7 Cantidad relativa de productores según tipificación	87
5.8 Número de productores según tipificación	88
Ilustración N°	Página
Gráfica 4.1. Frecuencia de modelos lecheros en la zona de influencia	64
Esquema 4.1. Estructura organizativa de la APL-PE	65
Gráfica 5.1. Evolución de los precios recibidos por el productor	84
Gráfica 5.2. Frecuencia de aparición de modelos en la zona	86
Gráfica 5.3. Frecuencia de modelos en distintas zonas	87
Esquema 6.1. Árbol de problemas	95
Esquema 6.2. Organigrama propuesto	102

## INTRODUCCIÓN GENERAL

El Curriculum de Extensión es una forma de trabajo final que permite acceder al título de Ingeniero Agrónomo

El presente trabajo se realizó en la Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza ( Paysandú), bajo la forma de "entrenamiento en servicio".

El trabajo desarrollado permitió englobar en una experiencia práctica los conocimientos adquiridos durante la carrera, con un énfasis particular en los elementos teóricos de Extensión Rural y Cooperativismo Agrario.

La actividad tuvo una duración de un semestre, actuando como tutor dentro de la asociación el Ing. Roberto Ceriani

Los capítulos y la propuesta final están basados en la actividad que el autor realizó como "observador participante" en la gremial, las informaciones transmitidas por productores, docentes y técnicos, así como de la revisión bibliográfica.

La estructura del trabajo es la siguiente

- 1) Desarrollo local
- 2) La zona de influencia
- 3) Las Organizaciones Rurales
- 4) La APL-PE y su situación actual
- 5) Desafíos de la organización para el Desarrollo Local
- 6) Proyecto de Extensión

## 1) MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO LOCAL

### 1.1) Introducción

El primer capítulo de este trabajo final está dedicado al desarrollo local, y en este sentido se entiende conveniente intentar describir brevemente el escenario en donde esta estrategia juega hoy su rol.

La justificación del capítulo está dada porque como se verá más adelante los actores sociales organizados son la fuerza motora de los emprendimientos de desarrollo local. En la zona de influencia de la Asociación de Productores de Leche Parada Esperanza (APL-PE), lugar donde se desarrolló el trabajo que se presenta, la entidad mencionada es una de las organizaciones más importantes.

El desarrollo local como estrategia, es llevado adelante en un mundo que hoy tiene características particulares. Por tal motivo, se realizarán en el comienzo de este capítulo algunas apreciaciones sobre el proceso de globalización, así como consideraciones sobre el desarrollo rural de los países latinoamericanos.

Buscar en la historia los elementos que condicionan a la actual situación de los países latinoamericanos y de Uruguay en particular escapa a los objetivos de este trabajo. No obstante, se intentará realizar una aproximación a los fundamentos de la realidad social y agropecuaria actual de nuestros países.

Es conveniente aclarar lo que se entiende por desarrollo por parte del autor y esto también tendrá un lugar importante dentro de este capítulo.

### 1.2) La globalización como proceso.

Detrás del auge de los procesos de globalización económica, se ha generado y aún continúa generándose un orden político también único, mundial y por lo tanto global. Dicho de otro modo, los procesos económicos van de la mano de los políticos, y esto se evidencia en las relaciones que se establecen entre los países y los organismos financieros tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

De todas maneras, más allá de las actuales evidencias de un mundo globalizado, que impactan sobre todo por el poder de los medios de comunicación y las carreteras informáticas, es necesario señalar que desde los tiempos de los imperialismos políticos se ha comenzado a transitar este proceso de globalización por parte de las diferentes sociedades. Sin duda los grandes imperios que han existido a lo largo de la historia no eran otra cosa que un medio para agrandar (y monopolizar) los mercados de los países imperiales.

La historia muestra que el efecto buscado ha sido siempre el mismo: la transferencia de alimentos y materia prima desde la periferia al centro; a cambio de bienes de mayor valor procedentes de las industrias de estos últimos. Es claro que los medios empleados son distintos, hoy ya no es una dominación política, el gran determinante de estas relaciones es el poder económico. De cualquier manera este concepto no es nuevo, el imperialismo como fase superior del capitalismo ha sido ampliamente teorizado y discutido.

La revolución industrial provoca una división internacional del trabajo que genera dos grandes grupos de países: los que por estar en una etapa inicial de capitalismo o son por entonces colonias (como era el Uruguay) no pueden acceder a la industria, lo cual los convierte definitivamente en países productores de materias primas, y por otro lado aquellos que si accedieron a la industria e incrementaron el ritmo de acumulación de capital.

→ En resumen se generaron ya en ese entonces dos grandes "bloques", y esto fue la concreción inicial del mercado mundial (Pereira, G. 1994).

Más allá del desarrollo local del capital, existen relaciones político - económicas que determinaron esta situación. Estas relaciones surgen de la dominación política que existía por ejemplo en las colonias.

→ "Para la transformación de las sociedades agrarias feudales en industriales y la correspondiente pugna de las naciones en el mercado mundial, el capital necesita desarrollarse aceleradamente, cosa que no puede lograrse por una senda natural, sino que exige medios coactivos del estado" (Marx, citado por Pereira, 1994). Esto se realizaría, solamente, luego de la instauración de gobiernos autónomos.

A su vez esta división provoca diferencias en el ritmo de acumulación de capital acentuando la desigualdad existente entre los países que ya contaban con distintos grados de desarrollo del capitalismo.

Teniendo presentes estos conceptos, se puede afirmar que este mundo globalizado de hoy no es otra cosa que una de las etapas que recorre el sistema capitalista mundial, y que el desarrollo de los medios de comunicación (funcionales al sistema), hace creer que constituye un fenómeno nuevo.

La concreción de negocios demanda cada vez más agilidad, porque al decir de Llambi, (1994) "la creciente integración de estructuras productivas, sistemas financieros y los mercados mundiales, surgen del fuerte liderazgo y desarrollo de las empresas transnacionales".

El corolario de la globalización es la tendencia a la uniformización cultural, que ya no es solo político - económica como fueron la primera y segunda división del trabajo.

Uniformización cultural que según Piñeiro, (1995) "se genera a partir de los moldes de las sociedades occidentales desarrolladas". Un claro ejemplo de esta tendencia, son las cadenas de comidas rápidas, estilo Mc Donald's, cuyos productos son elaborados exactamente igual en cualquier ciudad del planeta.

Más allá de la lógica capitalista que provoca un crecimiento desigual y desuniforme, la apuesta y la fe en el desarrollo uniforme y universal es clara en el discurso de gobernantes, intelectuales, universitarios y analistas. Estas declaraciones fueron cotidianas en los últimos 20 años, pero al interior del mundo el hambre, la marginalidad y la violencia han aumentado, con una característica clave, que también responde a la lógica del sistema reinante; se ha concentrado y reproducido en países subdesarrollados.

Ha surgido entonces en el mundo una nueva y dominante contradicción: la globalización económica y cultural versus la acumulación local de capital y el rescate de las identidades, que muestra su expresión en el resurgimiento de los nacionalismos, la violencia racial y religiosa y el rebrote de la xenofobia.

A su vez Uruguay está inmerso en un proceso de integración regional, como lo es el MERCOSUR. Estos procesos son los pasos que las regiones han dado, más que para fortalecerse, para poder ingresar más rápidamente al circuito del mercado mundial.

"La región latinoamericana abandona el voluntarismo estatal y favorece un mayor papel para las fuerzas del mercado y la apertura al comercio internacional" (Iglesias, E., citado por Pereira, 1994). En este marco, indiscutiblemente la generación de alternativas que prioricen lo regional sobre lo global, se vuelve cada vez más complejo.

La consolidación del capitalismo mundial no ha sido capaz de solucionar los graves problemas que el mundo enfrenta, sino que los ha agudizado. Existe un desigual nivel de desarrollo de los países: los países centrales siguen gozando de los bajos costos de la materia prima y los productores de estas ven cada vez más lejana la posibilidad de acceder a un "patrón de consumo creado e incentivado por los primeros y que hoy por hoy reproduce, en los habitantes del tercer mundo, las relaciones de dominación" (Piñeiro, D., 1995).

### 1.3) Desarrollo versus crecimiento

El desarrollo siempre ha estado más unido a lo social y el crecimiento a lo económico; en este sentido "el desarrollo equivale a lo humano" (Vasallo, C., 1995).

En las últimas décadas nuestro país ha confundido estos términos, acabando por convertirlos en sinónimos. Sin embargo el desarrollo va más allá del crecimiento del Producto Bruto, los ingresos per capita, el consumo y la acumulación de capital.

Para que el crecimiento se transforme en desarrollo debe ser distribuido en forma justa y además "el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades, entre estas las más importantes son: una vida prolongada y saludable, educación y el acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente" (Organización de las Naciones Unidas, 1990).

La inexistencia de un vínculo automático entre crecimiento y desarrollo, es una de las explicaciones de porque el crecimiento económico de la región no se ha traducido en progreso humano. La intervención de la voluntad política es la única posibilidad de establecer este vínculo, de lo contrario este crecimiento será aprovechado por sectores sociales que ya gozan de un buen o aceptable bienestar.

Esto no significa ignorar que el desarrollo en los países latinoamericanos no puede realizarse sin incrementar el ritmo de crecimiento y asegurar la acumulación de capital necesario para poder mejorar algunos indicadores, como por ejemplo el ingreso per capita.

Recorrer un proceso de crecimiento en los indicadores financieros y económicos globales de un país o región aparece entonces como indispensable pero no suficiente.

Tomando en cuenta lo anterior cabe plantearse: ¿ Es posible lograr esa necesaria acumulación de capital con un marco externo desfavorable, en donde el balance de intercambio económico de la región con los países desarrollados sigue siendo negativo ? Este parece ser el desafío de la hora actual, del cual dependen las futuras posibilidades de crecimiento y desarrollo.

#### 1.4) Enfoques sobre la agricultura y el desarrollo rural en Latinoamérica

Como países subdesarrollados formamos parte del bloque de los productores de materias primas. ¿Cuáles han sido las causas que han determinado que este sector presente bajas tasas de crecimiento y desarrollo?

Para responder esta interrogante se han desarrollado tres enfoques que basados en aspectos teóricos y metodológicos propios, arriban a conclusiones diferentes sobre el mismo problema ( Vasallo, M., 1995) .

Estos enfoques son: el estructuralista, el neoclásico y el estructuralismo histórico.

Siguiendo a Vasallo, podemos decir que el primer enfoque llevado adelante sobre todo por la CEPAL, comienza a desarrollarse en la década del

60 y asocia el bajo crecimiento productivo del agro a una estructura social rural, con características particulares en lo referente a la propiedad y tenencia de la tierra.

El enfoque neoclásico hace abstracción del contexto social en el que se integra el problema agrario. Esta corriente tiene dos vertientes, la interpretación dual y la unimodal, ha sido el enfoque utilizado por el Banco Mundial

Podemos decir que la interpretación dual realiza hincapié en la existencia simultánea de sectores con diferente grado de avance y modernización, mientras que la interpretación unimodal atribuye el problema a la presencia de una racionalidad económica dominante más que a la coexistencia de dos formas de actividad económica (Vasallo, M., 1995). Esta racionalidad sugiere que los productores han consolidado un equilibrio entre recursos y oportunidades y por lo tanto adjudican eficientemente los factores de producción que poseen.

Por último el tercer enfoque (estructuralismo histórico) nace en los años 60 y presenta también dos vertientes. Una vertiente desarrolla la teoría de la dependencia que explica el subdesarrollo por la articulación entre estructuras de desigual desarrollo a nivel internacional. Dicha articulación tiende a perpetuar la desigualdad entre los países y regiones. La otra vertiente desarrolla la teoría de acumulación interna, que sin desconocer la importancia del marco externo jerarquiza la estructura de clase, la penetración del capitalismo en la producción y la inserción de agro en la acumulación de capital a nivel nacional.

Estos enfoques económicos han conducido a delinear desde su interpretación particular proyectos de desarrollo rural, destinados a solucionar el estancamiento productivo, la pobreza rural y por medio de un incremento en la producción, favorecer políticas públicas que atendieran los problemas de todo el marco social latinoamericano.

Si bien los proyectos de desarrollo rural son variados, por el hecho que surgen desde visiones teóricas distintas, "La pobreza en el medio rural sigue incrementándose y es una realidad de nuestros países, es un realidad de Latinoamérica..." ( Piñeiro, D., 1995)

Todo este siglo, en especial su segunda mitad, ha estado plagado de esfuerzos tendientes a fomentar el desarrollo rural. Generalmente se entendía por desarrollo procesos de modernización rural.

La teoría de la modernización que haría posible el ansiado desarrollo, fue desarrollada por investigadores sociales en los Estados Unidos. Para ellos lo no aceptable eran las masas de campesinos y productores familiares latinoamericanos que en la teoría actuaban como los principales obstáculos a los cambios en el agro.

Durante la década del 60, se produce un gran impulso a las reformas agrarias, dentro del marco de la Alianza para el Progreso, contra los intereses políticos y económicos de las élites latifundistas.

En el espíritu de los impulsores la tarea era clara: si el obstáculo lo constituyen los campesinos sólo quedaban dos alternativas, convertirlos en asalariados o transformar su parcela en unidades de producción capitalistas. La historia muestra que estas reformas se implementaron muy tímidamente, es decir sin modificar la estructura de poder que existía en el sector rural de esos países.

Casi siempre el espíritu fue el mismo: tratar de que la agricultura latinoamericana en un estado de desarrollo precapitalista, acelerara la penetración definitiva del capitalismo en su forma de producción.

En general estas reformas fueron aplicadas en todos los países salvo Uruguay, que desde 1948 ya contaba con una Ley de Colonización que pretendía ser la herramienta de reforma agraria nacional.

Si bien esta postura fue predominante en aquellos años, existieron y existen otras formas de interpretar el desarrollo rural de América Latina. Estas formas básicamente señalan que no se resuelven los problemas del sector solo con las proclamadas reformas agrarias, si están no son llevadas dentro de un contexto de cambio estructural que abarque también a otros sectores de la vida económica de un país. Este el caso de la reforma cubana de 1959 o la interrumpida reforma de Allende en Chile.

Al margen de las reformas agrarias no implementadas en América Latina, el sector agropecuario vivió con intensidad procesos de transformación que se engloban en lo que se entiende por modernización.

Gómez y Pérez (1979) citados por Piñeiro caracterizan las transformaciones rurales de las últimas décadas como "la creciente utilización de insumos tecnológicos y equipos modernos, la difusión de nuevas formas empresariales de carácter netamente mercantil, el aumento del número y la importancia de los trabajadores asalariados dentro del total de la fuerza de trabajo agrícola, la monetización generalizada de las relaciones económicas y el aumento y la diversificación de la producción comercializada".

Punto de importancia capital para autores como Gómez y Pérez, es que las transformaciones ocurrieron en determinados segmentos, mientras reconocen la existencia de un amplio número de empresas en donde estos cambios no ocurrieron y donde persisten formas de producción "atrasadas" o precapitalistas.

De esta manera, la expansión productiva con incorporación de tecnología se concentró en algunas explotaciones, en donde se ha producido un aumento en el producto e ingreso como consecuencia de mayores rendimientos económicos y físicos. Como contraparte también se produce un aumento en la migración rural y un empeoramiento en las condiciones de las explotaciones básicamente familiares que no han podido acceder a las nuevas formas de producción.

Por lo tanto la descomposición de la agricultura campesina es vista como una condición emergente de los procesos de modernización, generándose un aumento de mano de obra que se reproduce en determinados sectores que realizan una producción de subsistencia.

Estos procesos de modernización fueron llevados a la práctica por organismos internacionales, a través de programas de transferencia tecnológica y uso masivo de créditos así como planes de inversión en infraestructura. Estos programas tendían como ya fue dicho a aumentar la productividad para que dentro del modelo de desarrollo vigente se permitiera disminuir la incidencia del precio de los alimentos en los salarios de los asalariados urbanos (Piñeiro, D., 1995).

La expresión más clara de esta idea de aumento de la producción mediante incorporación tecnológica lo constituye la revolución verde.

Queda claro para el autor que los modelos, mal llamados de desarrollo rural impulsados en América Latina y por ende en Uruguay, cuyos efectos son claros en las cifras que arrojan los censos agropecuarios, están enmarcados dentro de una perspectiva más amplia. Incluyen al resto de los sectores económicos que participan en la vida de los países subdesarrollados; fue pensado desde los países desarrollados, y busca ir haciendo menos visibles los lazos de dominación, que el nuevo orden mundial ha generado por el proceso de globalización económica.

El desafío es entonces buscar nuevas alternativas de desarrollo que eliminen la reconocida problemática latinoamericana a nivel rural, problemática a la que nuestro país no es ajeno; y que hoy tiene su más clara expresión en el fenómeno conocido como "éxodo rural".

#### **1.5) Panorama social actual de América Latina.**

La industrialización en América dio comienzo con la llamada segunda división internacional del trabajo, periodo que se conoció como el de sustitución de importaciones. Las industrias se instalaron por lo general en las capitales de los países, que además ya contaban con industrias que procesaban materias primas para colocarlas en el exterior.

Se produce un incremento en las poblaciones urbanas de estas ciudades, que por ese entonces, eran capaces de absorber la mano de obra proveniente de las zonas rurales. En las ciudades se ganaba más y se accedía más fácilmente a los servicios públicos, pero esta situación fue acotada en el tiempo; la capacidad de absorber mano de obra se reduce y el valor de ésta también. Fue así que las masas desplazadas del campo comienzan a formar los asentamientos marginales que por las características del entorno donde estaban situados, saturaron los escasos servicios públicos existentes.

El desequilibrio socioeconómico entre regiones rurales y urbanas fue el principal responsable del proceso migratorio. Según la CEPAL (1990) el proceso industrializador de América Latina no consiguió promover una adecuada

distribución de la renta, la dependencia exterior persiste y la marginalización urbana es la característica más importante de nuestros países.

En forma global la población rural de Latinoamérica aparece incambiada; en 1980 la cifra ascendió a 125 millones de habitantes y la estimación para el 2000 es que esta no alcanzará más de 126 millones. En términos relativos los sectores de bajos ingresos fueron estimados en 65 millones en 1970 y las mismas estimaciones para el 2000 los ubican en 68 millones (CEPAL 1985).

Para nuestro país en particular las cifras indican un descenso de la población rural, de aproximadamente 20% en los últimos 20 años, con un ritmo de desaparición de 3 productores por día (Censos generales agropecuarios).

A nivel de políticas macro, nuestro país recorre caminos que pueden ser catalogadas como "políticas macro económicas de claro corte neoliberal" (Astori, D., 1982) Estas políticas comienzan a profundizarse en la década del 70, provocando gran impacto sobre todo en los pequeños productores.

Es así que en 1970 existen aproximadamente 63000 predios con menos de 200 hectáreas y en 1980 esta cifra es reducida a 42000. Esto tuvo como contrapartida un impulso de las relaciones capitalistas expresado por el incremento del número absoluto de asalariados rurales. ( Stolovich, et. al. 1987)

El contexto en el momento que comienzan estas políticas es caracterizado por una "apertura en materia agrícola que aún hoy va a contra corriente en el mundo. En nuestros países, la apertura comercial y financiera, la reducción del papel del Estado, con la consiguiente importancia del mercado en la asignación de recursos y los actuales procesos de integración regional, determinan una nueva y difícil situación para los sectores productivos, en particular para la producción familiar" ( Comisión Nacional de Fomento Rural, citado por Astori, 1982).

Hasta aquí se ha intentado dar un marco de referencia que muestra el escenario para un modelo de desarrollo que aparece como posible alternativa a los problemas que hoy enfrentan los países subdesarrollados y al que han dado en llamar desarrollo local.

### 1.6) Desarrollo local

La primer idea a resaltar, es que el desarrollo local fue la respuesta que encuentran los sectores marginados del crecimiento en los países industrializados, tras la crisis que estos enfrentan en la década de los 70, luego de un periodo de reconstrucción y crecimiento ininterrumpido en el periodo post guerra. Dentro de los países comienzan a establecerse regiones diferenciadas a nivel de industrialización, existiendo áreas ampliamente marginadas, en donde "lo local" busca alternativas que permitan mantener determinado nivel de crecimiento y consumo, impulsando procesos de desarrollo controlados por agentes vinculados a dichas áreas ( Arocena, 1995).

Se puede intentar una definición de desarrollo local, que contemple las características de este proceso: "El desarrollo local es una estrategia que potencia la utilización de los recursos locales y la participación activa y democrática de los diferentes actores sociales y económicos que interactúan en una determinada localidad, comarca o región, en donde el desarrollo es planteado en forma integral y no sólo agropecuario" ( Arteaga, F. 1991).

Lógicamente que lo local no necesariamente esta acotado por límites geográficos, estos pueden ser culturales, sociales o productivos entre otros. "Un territorio con determinados límites se transforma en sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza" (Arocena, J. 1995).

Según Schiavo (1991) "este proceso involucra un fuerte y activo protagonismo de la población, de las comunas e instituciones y organizaciones de acción local en el desarrollo, en un coordinado esfuerzo de trabajo interinstitucional y de movilización local. Esta participación colectiva, horizontal, del conjunto del entramado social que integra una sociedad local, implica que el proceso de desarrollo sea gestado, impulsado, planificado, ejecutado, evaluado y reformulado por los propios actores sociales del medio local. Así mismo los actores locales son los encargados de definir los apoyos centrales que el proceso requiere".

Existen dos categorías según Arocena (1995), que modelan las características de todo emprendimiento de desarrollo local. Estos son, el

*modelo de acumulación y el actor local.* Los resultados socioeconómicos de los emprendimientos locales dependerán de estos dos factores.

Esto conduce a pensar instantáneamente que el desarrollo es función básica de la iniciativa privada. Precisamente esta es una característica fundamental del modelo y está estrechamente vinculado con las acciones que han llevado adelante los gobiernos del mundo, reconociendo que cada vez más el sector privado puede y debe jugar un papel importante en el proceso de desarrollo.

Es claro que la importancia del sector privado no elimina el accionar de las instituciones públicas, sino que por el contrario requiere de éstas mediante una adecuación de sus funciones.

No necesariamente los modelos de acumulación local deben de responder a la lógica del sistema capitalista, conduciendo irremediamente a la monopolización e integración al mercado mundial. Algunos autores como Francisco Albuquerque, citado por Arocena (1995), sostienen que "en la compleja realidad coexisten diferentes lógicas de acumulación con los constreñimientos dados en cada momento histórico".

Si pueden existir distintas lógicas, necesariamente deberán de hallarse distintas racionalidades en la acción de los actores locales. Son estos los que en última instancia determinan las potencialidades del desarrollo local, al elaborar estrategias que se muevan dentro de la estructura del sistema, buscando soluciones a los problemas locales que este plantea.

La estrategia dependerá de la capacidad de construcción que tengan los actores locales, si bien estos son motor y expresión del desarrollo, se encuentran siempre en continua interacción con el sistema, utilizando un determinado margen de acción para generar las oportunidades de desarrollo que mejor se adapten a su medio.

#### **1.6.1) Modelos de acumulación**

Si desarrollar proyectos de este tipo exige crear modelos de acumulación local del capital con una lógica diferente a la lógica capitalista, es necesario

tener presente una breve descripción de cuales son los modelos de acumulación capitalista. La acumulación no es otra cosa que el crecimiento gradual del capital, mediante la sucesiva capitalización de la plusvalía.

El capital nacional no está excluido del circuito mundial de circulación de mercancías y capital. Para permanecer en ese circuito es indispensable la adopción de las reglas de juego que el capitalismo impone, por lo tanto se puede aseverar que a nivel nacional la lógica de acumulación sigue pautas netamente capitalistas, más allá de apreciaciones subjetivas.

Estas estrategias han sido estudiadas por varios autores, algunos de ellos ( Stolovich, et. al., 1987), las han enumerado de la siguiente manera:

1) Tendencia a la asociación en el plano de la propiedad del capital, así como en otros planos.

2) Tendencia a la asociación con el capital extranjero, así como a la integración en las corrientes de capital a escala regional y mundial.

3) Acciones tendientes a la centralización del capital, esto es, a la redistribución de capital entre los distintos capitalistas sin que medie una acumulación de riqueza real a escala de toda la sociedad.

4) Tendencias orientadas al control del comercio exterior.

5) Tendencias orientadas a la integración vertical o a la conglomeración

6) Las acciones tendientes a la monopolización de mercados y al control monopolico de los núcleos de las principales cadenas productivas.

A nivel agropecuario que es el sector que más interesa en este trabajo, se puede decir que hasta el momento, sólo algunas de las tendencias enumeradas han tenido aceptación. Estas son:

Centralización: Es una forma rápida de acumular capital, ya que es un proceso que pone en pocas manos la decisión sobre capital preexistente en otras empresas, puede ser resumido como la atracción del capital por el capital (fusión de empresas). Aunque diferente a la concentración (crecimiento de capital dentro de un núcleo acumulador) esta íntimamente relacionada a esta ya que ambos implican un incremento en la desigualdad de distribución de los medios de producción de la sociedad.

Esta centralización está determinada por: 1) la competencia, la cual al decir de Marx (citado por Stolovich et. al. 1987) determina que los capitales de los derrotados en esta lucha, van a parar en mano de los vencedores; 2) por la necesidad de una escala económica mínima para llevar adelante determinado tipo de producción.

Conglomeración e integración vertical: Es una referencia a la forma en que determinados grupos o capitales se han concentrado. Cuando se anexan ramas de producción distintas, diversificando las actividades, se habla en general de conglomeración.

Por el contrario, cuando las empresas se sitúan unas detrás de las otras dentro de una misma rama de producción se asiste a la integración vertical. Los complejos agroindustriales a su interior presentan este tipo de integración, pero no excluyen la posibilidad de que los grupos que los controlan estén desarrollando actividades en otras áreas. La transferencia de plusvalía y la reducción de costos de las mercancías en las distintas etapas de producción de la integración vertical, junto a la disminución del riesgo que provoca la diversificación, hacen que la estrategia mixta predomine en los grupos con mayor poder a nivel nacional.

Tendencia al control del comercio exterior: Dada la importancia de las exportaciones agropecuarias para el país, esta estrategia está ampliamente difundida entre los grupos económicos que participan del sector agropecuario nacional. La reposición de maquinaria y medios de producción se realiza en el exterior (ya que no se posee un sector productor de medios de producción).

El control de las exportaciones posibilita aumentar el nivel de actividad y el mantenimiento en general del control del mercado interno, en donde las empresas son capaces de controlar el precio de los productos, compensando de esta manera el menor precio de los productos en el mercado exterior; se habla

entonces de un oligopolio, ya que de reinar la libre competencia dicha compensación no sucedería (Stolovich et. al. 1987).

Monopolización de mercados: El Uruguay es un país con un mercado interno altamente concentrado. Los complejos agroindustriales en general, son capaces de controlar el núcleo (la producción) de la cadena productiva marcando las reglas de juego para los productores. Este es el caso del tabaco, lo fue en el azúcar y lo es la industria cervecera, entre otras.

La fuerza monopólica de los industriales sobre los productores se ve reflejado en los precios que pagan por la materia prima, y se refuerza por otras relaciones de dependencia, por ejemplo el abastecimiento de insumos. Frente a este monopolio industrial los productores han adoptado distintas alternativas con diferentes resultados. Algunas de estas alternativas son la cooperativización y la agremiación (Terra, J., 1985) que serán objetos de estudio posteriormente en este trabajo.

### **1.6.2) Actor local**

Continuando con las ideas que se están exponiendo, si la construcción de una lógica de acumulación local está en función de los actores que la modelan es necesario entonces comprender que es un actor social, un actor local y un agente de desarrollo.

Los hombres, las organizaciones, las instituciones, son actores sociales en la medida que participan en el funcionamiento de la sociedad. Este concepto tiene una mayor amplitud que la de agente o actor económico, que solamente hace mención a uno de los planos del desempeño social.

En función de lo anterior un actor local será aquel individuo, organización o institución que desarrolla su acción dentro del territorio local (Barreiro, F.) entendiendo "lo local" como fue definido anteriormente (ver página 12).

Los actores pueden participar a favor de los procesos de desarrollo, convirtiéndose en un agente de desarrollo, o bien destinar su acción a mantener y reproducir un determinado sistema de relaciones que favorece situaciones de no desarrollo.

Para comprender su participación o no en los procesos de desarrollo es necesario conocerlos. "Esa es la razón para estudiar a los grupos sociales y los sistemas de valores (ideologías) que orientan sus vidas, imponen objetivos, limitaciones y posibilidades. Esos valores conforman un entramado complejo que se expresa en la forma de ver a los otros y de verse así mismos como parte de una sociedad y del mundo. Son valores que, influyen desde las relaciones con 'la política' hasta los recovecos de 'la vida familiar y cotidiana'" (Latorre, R., 1995).

Que los actores se transformen en agentes de desarrollo es condición indispensable para el éxito de los procesos de desarrollo local. Para esto es necesario que los actores traten de interpretar y comprender la realidad con la mayor cantidad de elementos posibles. A partir de esta interpretación, es necesario, impulsar o apoyar propuestas que eliminen las situaciones que determinan condiciones de no desarrollo, no solo a nivel productivo, sino global.

Dada la importancia que tienen las instituciones y organizaciones vinculadas al agro, en la ideología de estas y la forma en que interpretan la realidad, se estará jugando gran parte del desafío de superar las condiciones actuales del sector y la sociedad en su conjunto.

A los efectos de este trabajo, se resalta el impacto que tendría la APL-PE, como actor social y agente de desarrollo en su zona de influencia.

Fernando Barreiro, citado por Arocena (1995) define tres categorías de actor social: los actores ligados a la toma de decisiones (político-institucionales), los actores ligados a las técnicas particulares (expertos-profesionales) y los ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas).

### 1.6.3) Objetivos del desarrollo local

En este punto se tratará de resumir algunos aspectos que son de interés al momento de formular proyectos de desarrollo local.

Todo proyecto de desarrollo local debe ser entendido desde el inicio como una actividad tendiente al desarrollo humano. Es por esto que "el objetivo

del desarrollo local es mejorar la calidad de vida de la gente, convirtiendo el ámbito local en campo fértil para la inversión a través de proyectos viables, potenciando los recursos existentes en el medio. Así el énfasis será puesto en la gente y no en la generación de infraestructura como muchas veces se lo ha entendido primordial" (Arteaga, F., 1991).

Sin la activa participación de los actores locales no hay proyecto de desarrollo que sea capaz de solucionar los problemas que enfrenta y resolver situaciones de desigualdad, alcanzando los objetivos propuestos.

Las actividades de extensión de las instituciones públicas y/o privadas deberán orientar su trabajo hacia un enfoque educativo que facilite la comprensión de determinados fenómenos que para la población rural, son de difícil entendimiento. En este sentido existe un potencial de trabajo en conjunto con las organizaciones rurales, ayudándolos a comprender la realidad en la cual están inmersos.

El desarrollo local, según Marsiglia (1991) "pasa también por la creación de ámbitos y espacios de participación que permitan la articulación de actores comprometidos con ese proceso de desarrollo. Esto pasa primero por identificar los espacios existentes y ver si son válidos o crear nuevos. Estudiar las posibilidades de cooperación entre los distintos agentes locales y facilitar instancias de encuentro y trabajo en conjunto".

#### **1.6.4) Elementos del marco institucional**

Dentro de los elementos que Luis Marambio (1991) identifica como necesarios en el marco institucional para el desarrollo rural a través de procesos locales, se destacan:

- 1) Política macroeconómica
- 2) Función del estado
- 3) Descentralización y desconcentración

- 4) Coordinación intersectorial e interinstitucional
- 5) Participación de los pequeños productores
- 6) Capacitación
- 7) Adecuación interna de las organizaciones de productores

Casi todos ellos ya fueron mencionados y otros (como los dos últimos) jugarán un importante papel en la propuesta de cambio que este trabajo realiza para la APL-PE.

La función del Estado según el citado autor es " la de incentivar y prestar servicios a la producción que se generaría a nivel de los pequeños productores. Esto no estaría indicando que el estado deba incentivar y orientar la producción de determinados rubros"

Por otro lado Sonia Sosa (1991) , en relación a las Unidades de Promoción Agropecuaria existentes en las Intendencias Departamentales, señala que " los Gobiernos Departamentales, tienen que definir una política departamental y una estrategia de desarrollo, si no quieren que los acontecimientos les pasen por arriba"

" Las Unidades de Promoción deben de disponer la información para que sean un instrumento real para que los políticos puedan definir, a nivel departamental y regional su estrategia de desarrollo. Los órganos de decisión deben saber lo que esta pasando en su departamento, cual es la situación de los productores, de la producción, de las inversiones, de la agroindustria, etc." (Sosa S., 1991)

Además de esto las referidas Unidades deberían ser orientadoras de futuras inversiones externas, inversiones necesaria para los procesos de desarrollo agrícola

### 1.7) Posibilidades del desarrollo local.

Se discutirá cuales son las posibilidades de que el desarrollo local se transforme en una herramienta válida para la solución de los problemas de esta región del mundo.

Las posiciones van de un extremo a otro, desde los apologistas del desarrollo local hasta sus criticos, pasando por una amplia gama de situaciones intermedias. Los diferentes enfoques varían según: 1) la visión teórica que se tenga sobre los procesos que determinaron la actual coyuntura social de los diferentes países y 2) cual es el rol del Estado en un proceso tendiente al desarrollo humano.

Los criticos al desarrollo local plantean la siguiente interrogante: ¿En un mundo globalizado como el actual tiene sentido hablar de desarrollo local?

Si partimos de la base que existe un modelo de acumulación dominante en el mundo y por lo tanto en América Latina y que este reproduce las condiciones de dominación que existe a nivel mundial, el desarrollo local será posible entonces cuando la singularidad de los procesos locales impida esta reproducción.

Desde esta óptica, la descentralización y la reducción del Estado estaria debilitando esta singularidad al eliminar "barreras centrales" que limitaban la penetración de los intereses económicos ajenos al país y la región.

La definición a tomar es que es lo que se termina descentralizando, si las políticas o la gestión y que peso tendrán las definiciones centrales como agente de coordinación y corrector de situaciones de desigualdad.

De no existir esta definición, lo universal (el modelo de acumulación) estaría impidiendo el desarrollo de actores locales capaces de impulsar procesos locales de desarrollo.

En el otro extremo de este pensamiento están aquellos ( los apologistas) que proclaman que lo local, en tanto es una realidad única, no admite leyes generalizables ni modelos estructurados sobre racionalidades absolutas. Cada

vez que se defina una situación local se definirán procesos enteramente singulares (Arocena 1995)

Desde esta visión lo universal no estaría actuando, y la triada dialéctica hegeliana de lo universal - lo particular y lo singular carece de sentido

En el medio de los extremos la gama de posiciones puede ser infinita, partiendo de una premisa bien clara: "una sociedad local es una expresión singular y única pero, por otro lado, toda sociedad se inscribe en una realidad estructural cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en cada sistema social-concreto" (Arocena, 1995)

Sería conveniente entonces según algunos autores que se ubican en esta posición evitar caer tanto en localismos utópicos como en mecanismos de corte estructuralista

Esta labor no es fácil pero para muchos aparece como la única solución que permite construir desde la diferencia, aceptando la diversidad y estableciendo sobre esta base otro "orden mundial". En esta perspectiva los procesos de desarrollo local, cumplirían una función trascendente.

Dos conceptos deben de mencionarse antes de terminar el presente capítulo. El primero advierte que " el desarrollo rural es un proceso político, de decisiones políticas y que para que un proceso de desarrollo rural se lleve a cabo, es preciso que existan organizaciones sociales, que hallan fuerzas sociales que sostengan ese desarrollo rural, y que éste como política tiene consecuencias a nivel económico, a nivel de redistribución de los ingresos o de los beneficios económicos, pero básicamente es un proceso de tipo político" (Arocena, 1995)

El segundo concepto se refiere a que el discurso descentralizador de los últimos años, ha dejado de lado la fuerte presencia que debe tener el Estado para asegurar el desarrollo armónico entre las diferentes regiones de un país. El rol de Estado es clave en facilitar los mecanismos que permitan el libre y completo desarrollo de las iniciativas y las peculiaridades locales, pero tratando a su vez el avance hacia un objetivo común.

Desde la óptica del autor la pregunta final que surge es ¿no será el desarrollo local el nuevo paradigma que se desarrolla en algunos sectores, luego de agotados determinados modelos político-económicos y la continuación en el mundo de situaciones indeseables provocadas por un modelo que aún persiste?

## 2) LA ZONA DE INFLUENCIA DE LA APL-PE

### 2.1) Definición de la zona de influencia

Siguiendo con la lógica que el trabajo pretende tener, se hace necesario definir una zona que actúe como delimitación de lo "local" para la institución. Más allá que el carácter local trasciende los límites geográficos, en este caso y dada la distribución de los productores que remiten su producción a la usina número seis de CONAPROLE, se puede afirmar que el departamento de Paysandú actúa como una primera aproximación al carácter de local.

Esto está dado porque la mayoría de los remitentes y socios de la gremial están ubicados en Paysandú, a excepción de 14 productores del departamento de Salto y 8 de Río Negro.

El departamento de Paysandú tiene varias producciones y la lechería, como se verá, está ubicada con preferencia en algunas secciones policiales. De esta forma la primera definición de localidad puede acotarse territorialmente teniendo en cuenta que los límites de lo "local" pueden definirse, entre otros factores por los aspectos productivos.

En este sentido existe un eje que recorre la ruta N° 90, desde la capital departamental (Km. 0) hasta el Km. 40, que presenta la mayor concentración de productores de leche. En el caso particular de la APL-PE se ubican en este eje 47 socios. Esto significa el 60% de los asociados totales a la gremial, y el 81% de los remitentes asociados que se encuentran en el departamento.

Una forma de delimitar el área lechera es mediante el uso de las secciones policiales. Tomando a estas como referencia la actividad lechera se concentra en las secciones 4, 5 y 6.

Esta área de aproximadamente 371 600 hectáreas, que representa en términos relativos el 27% de la superficie total de Paysandú, estaría presentando la mayor influencia, en cuanto a la acción de la gremial de los remitentes a CONAPROLE. Sin embargo es bueno tener presente que en la misma, coexisten y desarrollan su acción la Asociación de Productores de Leche Paysandú (APLP) y la Cooperativa Lechera de Quebracho (COLEQUE).

## 2.2) El departamento

### 2.2.1) Ubicación geográfica

Los límites quedan establecidos de la siguiente forma: al norte, el río Daymán, desde su desembocadura en el río Uruguay hasta sus puntas en la cuchilla homónima y por ésta, desde las nacientes del Daymán hasta su entronque con la cuchilla de Haedo, puntas del río Queguay Grande; al este, la cuchilla de Haedo, desde el punto referido hasta las puntas del Salsipuedes Grandes y luego el curso de este arroyo, desde sus nacientes hasta encontrar la desembocadura del arroyo Juan Tomás desde su barra en el arroyo Salsipuedes Grande hasta sus nacientes en la cuchilla de Haedo hasta su barra en el río Uruguay; al oeste el río Uruguay desde la desembocadura del arroyo Negro hasta el río Daymán (Intendencia Municipal de Paysandú, 1996)

### 2.2.2) Recursos

#### 2.2.2.1) Suelos

El departamento presenta 6 unidades de suelo que ocupan la gran mayoría del territorio, estas son: unidad Chapicuy, San Manuel, Young, Algorta, Queguay Chico y Bacacué.

Se pueden observar los suelos, que se presentan en dichas unidades en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2.1. Unidades y suelos del departamento ( Carta de suelos 1:1.000.000)

Unidades	Suelos dominantes	Suelos asociados
Chapicuy	Litsoles Eutrícos	Litsoles, Brunsoles
San Manuel	Brunsoles Eutrícos	Brunsoles, Solonetz
Young	Brunsoles Eutrícos	Brunsoles E. Háplicos
Algorta	Argisoles Dútricos	Planosoles, Brunsoles
Queguay Chico	Litsoles Eutrícos	Brunsoles, Vertisoles
Bacacué	Brunsoles Subéuticos	Argisoles, Brunsoles

Fuente: Carta de suelos del Uruguay 1:1.000.000

Una descripción sencilla de los suelos dominantes posibilita obtener algunas conclusiones sobre el uso de este recurso en el departamento, siendo que en gran medida determina las posibilidades productivas. Para esto se presentan algunas características, en cuanto al uso actual y potencial de los mismos.

Según Artigas Duran (1991) son las siguientes:

Litsoles eutrícos: El uso actual es exclusivamente pastoril, con predominio de ganadería extensiva sobre todo de ovinos. Son suelos con escasa profundidad, lo que determina bajo arraigamiento y retención de agua. Por esto tienen alto riesgo de sequía y acentuada crisis de producción estival.

El manejo deberá acotarse a una mejora de las pasturas naturales, mediante la fertilización fosfatada y la introducción de leguminosas.

Brunosoles eutrícos: Por su morfología y propiedades físicas y químicas, estos suelos son los mejores del país. Pueden tolerar una diversa e intensa explotación. Son particularmente importantes en el litoral del país, por la superficie que ocupan en esta zona.

En el momento son suelos de uso preferentemente agrícola, admitiendo un uso más intenso que el actual, realizando prácticas de manejo tendientes al cuidado de sus propiedades estructurales y químicas.

Argisoles distrícos: El uso de estos suelos en el litoral es agrícola pastoril, no por las características de los mismos sino por la tradición agrícola de los productores. En otras zonas del país tienen un uso casi exclusivamente pastoril, por otro lado en Paysandú han sido utilizados para la plantación de citrus y la forestación.

El uso potencial está condicionado por los riesgos de erosión elevados y drenaje moderado, son aptos para un uso pastoril-agrícola, en rotaciones de intensidad moderada o restringida.

Brunosoles subéutrícos: Son suelos profundos, de textura media, y que presentan una distribución geográfica más amplia que los Brunosoles eutrícos.

Como los eutríficos permiten desarrollar explotaciones de tipo agrícola-pastoril, pero desarrollando actividades menos intensas, por ejemplo realizar rotaciones con una fase de pasturas más prolongada

Sería importante poder contar con una descripción real de los suelos del departamento, porque el uso potencial, puede en la actualidad, estar acotado por situaciones de mal manejo anterior, que sin dudas han tenido un gran efecto negativo sobre todo en los niveles de erosión que en la actualidad presentan estos suelos.

### 2.2.2.2) Pasturas

La región litoral oeste es considerada principalmente agrícola, dada la profundidad de los suelos y la baja proporción de afloramientos, contando con una superficie arable de 80%.

La producción de sus pasturas naturales es muy alta respecto a otras zonas del país, presentando a la vez una mejor estacionalidad productiva que otros campos naturales.

Las pasturas están en estrecha relación con las unidades de suelo, es así que en las zonas donde ocurre la unidad Young, San Manuel o Bacacué, los campos tienen una alta productividad, muy buenos para los sistemas de invernada. Tienen una importante presencia de leguminosas nativas, por lo que presentan alta repuesta al agregado de fósforo. La producción anual de materia seca es de 4000 Kg por año y por hectárea.

En campos más superficiales asociados a la unidad Queguay Chico y Chapicuy, se encuentra un tapiz natural constituido por gramíneas perennes y anuales de bajo rendimiento. Siendo la producción de estos campos de aproximadamente 800 Kg de materia seca por hectáreas y por año.

Los suelos más livianos de la unidad Algorta, presentan tapices con una estacionalidad marcado, siendo estos, campos estivales, por la buena disponibilidad hídrica que poseen. La producción de forraje es muy variable oscilando entre 800 y 2000 Kg de materia seca.

### 2.2.2.3)Clima

El clima en el departamento determina que, las precipitaciones y las temperaturas adquieran los valores que se presentan a continuación.

Cuadro N° 2.2 Características climáticas del departamento.

Estación	Temperatura del Aire		Precipitaciones	Humedad
	Máxima	Minima		
Verano	28,8	17	120,1	64
Otoño	20,2	9,1	83,6	77
Invierno	18,1	7,4	81,1	74
Primavera	25,7	12,9	33,6	74

Fuente: Estación Meteorológica Departamental; año 1996

Como característica importante desde el punto de vista agrícola y diferencial del resto de los departamentos que se encuentran al norte del río Negro, se señala que presenta la mayor evaporación anual de la región.

### 2.2.2.4) El sistema cooperativo

Más allá de los recursos naturales, cuando se habla de producción agropecuaria la zona litoral oeste del país y por ende Paysandú presenta otra característica que a juicio del autor constituye un recurso adicional: el desarrollo del sistema cooperativo.

Las particularidades que diferencian a esta zona del resto del país, sobre todo en los indicadores productivos, están estrechamente vinculados a los sistemas agrícolas-ganaderos o agrícolas lecheros que en ella se practican. En este sentido la introducción de rotaciones pasturas-cultivos no sólo permitió mejorar la fase agrícola del sistema sino que mejoró la oferta de pasturas a la fase animal, con el consiguiente aumento en la producción.

Existen una serie de características en los productores agropecuarios que determinan su inclinación a la incorporación de tecnología (prescindiendo

aquí del marco externo). Estas características (junto a otros factores) también marcan el grado de aceptación a un sistema de trabajo no tradicional en el país, como es el sistema cooperativo.

Teniendo estas cosas presentes, un razonamiento lógico conduce a pensar, que el desarrollo del cooperativismo en el litoral oeste se debe a las características propias del productor e interactúa positivamente con los avances a nivel de la producción, ya que es fácil visualizar la importancia del sistema en la difusión de la tecnología disponible para los diferentes rubros de producción.

En la zonificación del Uruguay, en función del desarrollo relativo de las cooperativas (Vassallo, et al., 1987), Paysandú forma parte de la zona litoral norte.

El diagnóstico de esta zona para ese momento señalaba lo siguiente; "En general presenta cooperativas de múltiples servicios. Son generalmente las que están más desarrolladas, en lo referente a su organización empresarial. En términos de volúmenes de negocios, estos son los mayores del sistema, y también se podía decir que asocian el estrato de productores de mayor tamaño. Fuera de esta tipología se encuentran Calgui (Guichón) y Coleque" (Vassallo, et al., 1987).

En esta zona existen cinco cooperativas que disponen de departamentos de extensión o asistencia técnica, con un grado importante de desarrollo o inserción en los productores, y que realizan una función de asistencia técnica y promoción de los servicios de la cooperativa".

### 2.2.3) Área Territorial

Presenta una área total de 13 922 Km<sup>2</sup> (1.392.00 Has.), lo que representa un 8% del área total del país.

Esta superficie se transita a través de 480 Km. de rutas asfaltadas y 1500 Km. de caminos afirmados de ripio.

El departamento se encuentra dividido en 13 Secciones policiales, distribuidas según se muestra en el mapa del anexo.

#### 2.2.4) Población

La población total del departamento de Paysandú es de 111 528, determinando una densidad poblacional de 8 habitantes por km.<sup>2</sup>

Según el VII Censo general de Población, durante el período intercensal 1985-1996, la población experimentó un crecimiento de 6,8 por mil anual. La referida tasa de crecimiento se logra a expensas de la población urbana, ya que la población rural decrece a un ritmo significativo, hecho coincidente con los procesos que vive la totalidad de la población del país.

Las cifras para el departamento muestran un aumento porcentual de la población urbana de 85,7 a 90,1, a la par de una disminución en el sector rural que pasa de 14,3 a 9,9.

#### 2.2.5) Aspectos económicos

Según el Instituto Nacional de Estadística, un indicador del nivel de actividad económica es la tasa de actividad, calculada como el cociente entre el número de personas económicamente activas y el total de personas con 14 años o más. Los datos del último censo (año 1996) indican un crecimiento de esta tasa, la cual pasó de 53,9% en 1985 a 63,2% en 1996, lo que indica una mayor participación de la población en actividades económicas, o bien podría señalar también un incremento en la participación de menores de 14 años en actividades económicas.

Consecuencia de este incremento es el aumento de la Población Económicamente Activa (P.E.A.). Esta creció un 27,9% en el período 1985-1996, representando en cifras absolutas al momento actual 51.053 personas económicamente activas.

Es de destacar que la P.E.A. disminuyó en el sector primario (ganadería, agricultura, silvicultura y minería), también en el sector secundario (industria manufacturera, construcción y electricidad, gas y agua) decreció; pero como contrapartida aumentó en el sector terciario (actividades comerciales, transporte y servicios gubernamentales, sociales y personales).

Estos datos confirman una tendencia que comienza a establecerse con fenómenos como el éxodo rural.

En cuanto al nivel de desocupación departamental, el mismo oscila en el orden del 12%. Estos datos presentan algunas limitaciones, sobre todo porque metodológicamente presentan inconsistencias que impiden una adecuada generalización a nivel departamental. Esto se da porque está calculado con datos de la Encuesta de Hogares, que como se sabe es solamente urbana.

Parece necesario citar cual es el perfil del desocupado en el departamento (Centro de Desarrollo Cooperativo, 1997).

a) El 68% de los desocupados son hombres y el 32% mujeres

b) La mayoría de los desocupados se concentra en el tramo etario comprendido entre los 14 y 29 años. En este grupo se encuentra el 47% de los desocupados.

c) El 36% de los desocupados tiene solamente estudios primarios, el 45% tiene estudios secundarios, un 13% de esta categoría tiene UTU, un 2% tiene estudios universitarios y un 4% no tiene instrucción.

Es claro que Paysandú no es una excepción a un realidad nacional que establece una desocupación del 13%, y una juventud que representa la mayoría de esta masa desocupada.

## 2.3) Aspectos históricos

### 2.3.1) El desarrollo

El territorio agropecuario del departamento ya estaba en pleno uso en el año 1890, pero como la infraestructura pastoril (alambrados, aguadas artificiales, corrales, montes, etc.) no había alcanzado todavía el nivel requerido para un buen manejo de los rodeos y majadas la población de ganados era bastante baja (Campal, E., 1970)

Esta población se vio incrementada, como en todo el país, alcanzando su máximo en 1908, debido a la activa demanda y buenos precios de la carne y la lana.

En el período 1913-1935 se experimenta una importante baja de los stocks, a causa de una extraordinaria mortandad ovina en el año 1915, y por la crisis mundial que comienza luego de la guerra (1920) y se agudiza en los años 30. Unos años más adelante comienza un período de recuperación de existencias y de producción, que se ve frenado por una seca importante en 1942-43.

En el año 1945 se comienza un período de colonización y subdivisión de la tierra que resulta fundamental en los avances productivos posteriores del departamento. Hasta ese momento en Paysandú se hacían sentir los efectos regresivos de los grandes latifundios. Se sabe que la subdivisión de la tierra, el cultivo del suelo y las rotaciones agrícola - pastoriles significan siempre un incremento en la productividad de la ganadería ( Campal, E., 1970).

Desde el año 1945 y hasta aproximadamente el año 1960 existe en el departamento hay una importante actividad económica en el sector agropecuario, con procesos de intensificación y concomitantemente aumentos en la producción.

Algunos datos de ese período se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2.3. Evolución del número de establecimientos y trabajadores rurales

	1951	1956	1961	1966	1990
Numero de establecimientos	3427	3772	3561	3452	3334
Hás. por establecimiento	420	356	389	403	417
Trabajadores rurales	14168	14685	11720	10106	7453
Hás. por trabajador	96	93	116	135	186

Fuente: Revista Nuestra Tierra. Serie los departamentos y censos agropecuarios.

Los datos muestran un máximo de ocupación humana y de división de la tierra en 1956. En ese momento las industrias del departamento también trabajaban a pleno, equivale a decir que por aquel entonces el departamento estaba en la plenitud de su crecimiento, no solo económico sino también social. Es así como se puede decir que aquel fue un periodo de real desarrollo de un departamento que aún hoy presenta características diferenciales respecto al resto en el Uruguay (Campal, E. 1970).

Durante el periodo considerado se impulsan a nivel nacional las políticas de sustitución de importaciones. Paysandú aparece como un departamento que fue capaz de aprovechar las mismas en mayor medida porque contaba con un desarrollo previo importante. Esto se aprecia en la marcada actividad del puerto y de los saladeros locales, entre otras cosas, previo a dicho periodo.

### 2.3.2) El retroceso

"La caída comienza en el año 1959, en primer término por las inundaciones de este año que extinguieron gran parte del capital de circulante y de ahorro y en segundo término por el cambio de política económica que nos impuso el Fondo Monetario Internacional" (Campal, E. 1970).

La ocupación humana en el campo decae, los predios se reducen en número y las colonias, motor del crecimiento y el desarrollo, quedaron sumergidas en una situación de producción familiar, casi de subsistencia. Este hecho es visible hasta los años actuales en donde la migración rural y la concentración de la tierra son fenómenos que caracterizan una política que ya no tuvo cambios esenciales.

Esta situación es también nacional, pero en el departamento el impacto es mayor seguramente debido a que la caída se da desde un nivel mayor.

### 2.4) Sectores productivos actuales

Según el Censo General Agropecuario de 1990 (DIEA-MGAP) en el departamento se distinguen tres zonas productivas (IMP, 1996).

12

Zona Este: Constituida por las seccionales policiales número 9, 10, 11 y

Es la zona ganadera por excelencia, pero a su interior se encuentran algunas diferencias. La parte norte de esta zona (seccionales 9ª y 10ª) en torno a la ruta 26, tiene una orientación lanar, con predios que presentan una relación lanar/vacuno mayor a 4. La parte sur (seccionales 11ª y 12ª) de la zona tiene una orientación mas cercana a la ganadería de carne.

La superficie de los establecimientos oscila entre 680 y 2.020 hectáreas, determinando más de 400 hás. por trabajador.

Por las propias características productivas de esta zona, es la que presenta la menor población agrícola por kilómetro cuadrado, existiendo un valor cercano a los 0,3 habitantes por Km.<sup>2</sup>.

Zona litoral: Constituida por las seccionales 4ª, 5ª, 6ª y 7ª, las cuales tienen costas sobre el río Uruguay, y presentan los suelos más fértiles del departamento.

A los efectos del trabajo es la zona más importante porque es en ella donde se desarrolla la lechería y por comprender las seccionales policiales que forman el área de influencia de la APL-PE. Los recursos naturales y la infraestructura (caminería, cercanía de la ciudad, nivel de electrificación, etc.) de la zona hacen natural el asentamiento de los productores lecheros en ella, así como de otras producciones de carácter mas intensivo que la ganadería. Es así que en la seccional 5ª y 7ª se asienta parte de la producción citrícola del departamento; mientras que en la 4ª y 6ª la actividad agrícola (cereales).

El promedio de las explotaciones se encuentra entre 242 hás. en la seccional 4ª y 544 en la 7ª, el menor entre las distintas zonas del departamento.

Otra característica de interés es que en esta zona es donde está el mayor índice de residencia del productor y su familia en el predio.

En función de lo anterior esta zona concentra la mayor cantidad de habitantes agrícolas del departamento (tomando en consideración propietarios y

asalariados), teniendo una densidad poblacional de 0,74 hab./Km.<sup>2</sup> en la seccional 7ª y 1,68 en la 5ª.

Zona intermedia: Constituida por las seccionales policiales 8ª y 13ª, presenta como característica diferencial las fuertes inversiones realizadas en rubros como el citrus y la forestación. La seccional 8ª tiene como eje al primer tramo de la ruta 26 y en ella, las producciones características son la citricultura, con una área dedicada a esta actividad que supera las 1000 hás. y la lana. La seccional 13ª se destaca por las relativamente nuevas explotaciones forestales.

En la 13ª seccional el tamaño promedio de los establecimientos es de 905 hás. y la seccional 8ª tiene un promedio apenas superior, ubicándose este en 915 hás.

La importante superficie dedicada a la citricultura, determina que esta zona presente el mayor número de asalariados rurales por predio, existen más de 7 personas por establecimiento. No es ilógico entonces que la única rama productiva del departamento que presenta actividad gremial en la clase asalariada, sea el citrus.

El departamento tiene un claro perfil pecuario, destinándose a esta producción el 88,8% del área explotada del departamento; esto a nivel nacional significa un 8,3 de la superficie pecuaria.

Existen en el sector 3.334 productores y 5.694 asalariados; tomando en cuenta la extensión del departamento que se dedica a la pecuaria (1.385.800 hás), el promedio de superficie por predio es de aproximadamente 415 hectáreas.

#### **2.4.1) La lechería en el departamento**

Por ser este el rubro que motiva la existencia de la Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza, se brindan una serie de datos que permitan un mayor entendimiento de la situación actual de la lechería en Paysandú.

En el departamento existen tres plantas industrializadoras, dos de carácter cooperativo, como son la usina N°6 de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche y a de la Cooperativa Lechera de Quebracho y una de carácter no cooperativo: PILI S.A.

A continuación se presentan algunos datos de actividad de las distintas plantas.

Cuadro N°2. 4. Características de las plantas industrializadoras del departamento.

	CONAPROLE	COLEQUE	PILI
N° productores	80	38	147
Capacidad de recibo	150000	30000	250000
Litros por día	30600*	26000**	135000
Litros por año (miles de lts)	11169	5840	49275
Recursos humanos	24	45	100

Fuente: Intendencia Municipal de Paysandú, 1996.

\* Recibidos en planta no el total de la cuenca, ya que parte se desvía en camión a la usina N°16 (Mercedes) y hacia COLEQUE. \*\* Procesa 14000 litros de productores de CONAPROLE

Estos son datos correspondientes al mes de agosto del 96 y con los reparos que merecen estas cifras se puede estimar que CONAPROLE recibe aproximadamente 40000 litros diarios, COLEQUE 10500 y PILI 90000, provenientes de los productores de Paysandú.

En el siguiente cuadro se presentan los datos de la Declaración Jurada ante Dicose correspondiente al año 1996.

Cuadro Nº 2.5. Datos de los establecimientos que realizan lechería en Paysandú

	Giro 2	Giro 1y2	Giro 2 mas 1y2
Establecimientos	309	183	492
Total de tierras	70140	56666	126806
Vacas en ordeño	12557	9194	21751
Remisión de leche			
A usina	268	153	421
Industrializa en el predio	25	20	45
Realiza reparto	4	3	7
A usina e industrializa	3	2	5
A usina y reparto	4	4	8
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>182</b>	<b>486</b>
Producción de leche (lts)			
Leche cuota o de reparto	14813451	11769387	26582838
Remisión leche industria	36789613	23979975	60769588
Industrializados en el predio	1504928	1038284	2543212
Consumo humano en el predio	788887	512834	1301721
Consumo animal en el predio	2369529	1687231	4056760
<b>Total leche producida</b>	<b>56266408</b>	<b>38987711</b>	<b>95254119</b>

Fuente: Intendencia Municipal de Paysandú, 1996

Nota: Giro 2, predios con lechería como rubro, Giro 1y2 predios con lechería y otro rubro.

Del cuadro presentado se desprende que los predios del Giro 2, remiten a planta (cuota más industria) el 92% de su producción total, valor exactamente igual a los predios del Giro 1y2, lo que está significando una escasa industrialización en el predio (por ejemplo quesos). Esto refuerza la idea que los queseros del departamento, a diferencia de otros lugares del país, son aquellos productores que obtienen un bajo volumen de leche en sus establecimientos. A su vez, ese dato confirman a la lechería, como un rubro en sí misma en los predios correspondiente a los establecimientos del Giro 1y2; esto se debe al peso que tienen en el litoral los sistemas agrícola-lecheros.

Los datos que se presentan a continuación surgen del anterior cuadro y permiten conocer algunas de las diferencias que existen entre los establecimientos del Giro 2 y el Giro 1y2 en el departamento.

Cuadro N° 2.6. Diferencias entre los giros.

	Giro 2	Giro 1y2
Cantidad de predios (%)	63	37
Total de tierras (%)	55	45
Superficie promedio	227	310
Vacas en ordeño/predio	41	50
Producción de leche (%)	59	41
Producción media (lts/día)	499	584
Leche cuota (%)	56	44
Leche cuota/predio	131	176

Fuente: Azziz, 1998, en base a datos de Intendencia Municipal de Paysandú

Nota: los porcentajes son siempre calculados sobre el total del rubro.

En función del cuadro precedente, se puede afirmar que la producción láctea del departamento, se realiza mayoritariamente en establecimientos que se especializan en este rubro. Así mismo estos predios presentan en promedio menor superficie que los que realizan lechería y otros rubros. Los establecimientos del Giro 1y2 que presentan mayor superficie, tienen promedialmente un número superior de vacas en ordeño, obteniendo de esta manera una producción diaria mayor, y es esa, la causa, que determina que menos productores participen casi en la misma proporción de la leche cuota del departamento. Esto implica que los productores con más superficie y más vacas en ordeño tengan una mayor cuota diaria.

Por último y a los efectos del presente escrito, interesa observar la tendencia diferencial existente entre los giros, respecto a su ubicación en las distintas seccionales policiales.

Respecto a esto, en la tabla que se presenta a continuación se nota que la mayoría relativa de las explotaciones correspondientes al Giro 2 (lecheros

puros), se encuentra en la seccional policial 4ª, esta seccional se corresponde con el eje de la ruta 90, que fue señalado como el de mayor concentración de productores y socios de la APL-PE; además es en donde se ubica la usina N°6 de CONAPROLE.

En cambio la mayoría relativa de las explotaciones del Giro 1y2 se encuentra en la seccional policial 6ª, en donde se desarrolla la mayor actividad agrícola (principalmente cerealera) y se encuentra la cooperativa COLEQUE.

Cuadro N° 2.7. Ubicación de los predios por seccional policial.

Seccional	Giro 1y2		Giro 2	
	Nº	0%	Nº	0%
1ª	0	0	0	0
2ª	0	0	0	0
3ª	12	7	22	7
4ª	47	26	102	33
5ª	24	13	62	20
6ª	60	33	75	24
7ª	24	13	30	10
8ª	2	1	3	1
9ª	8	4	8	3
10ª	1	1	1	0
11ª	0	0	0	0
12ª	4	2	5	2
13ª	1	1	1	0
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>100</b>	<b>309</b>	<b>100</b>

Fuente: Intendencia Municipal de Paysandú

En los siguientes capítulos se brinda más información sobre las características del sector lechero en Paysandú, ya que será utilizada como patrón de comparación para la Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza, y para analizar los desafíos de esta organización frente al desarrollo local.

### 3) LAS ORGANIZACIONES RURALES (O.R.) EN EL PAÍS

#### 3.1) Introducción

Se ha visto hasta el momento, algunos conceptos teóricos sobre el desarrollo local y una breve descripción de la zona, que puede representar lo local, para la acción de la APL-PE. En este capítulo se presenta una conceptualización de las organizaciones rurales, que permitirá una mejor caracterización, comprensión y descripción de la gremial que es objeto de estudio en este trabajo.

Las dos formas que los productores han encontrado para defender sus intereses y satisfacer necesidades comunes han sido, la organización de cooperativas y la agremiación. En este capítulo la palabra organización se refiere principalmente a los gremios o asociaciones, aunque generalmente puede referir a otras entidades.

Como se sabe los problemas en el medio agropecuario no solo están al interior de los establecimientos, sino que están también, estrechamente vinculados con las condiciones que el medio externo determina. De esta manera el productor individualmente no tiene capacidad de solucionarlos, en cambio en la unión se multiplican las posibilidades de incidir en asuntos como políticas económicas, tributarias, tecnológicas, etc.

#### 3.2) Porque se originan las organizaciones

Existen diversas corrientes teóricas, que han tratado de explicar el nacimiento de las organizaciones, identificando los factores que lo determinan.

Rivera (1988), lo atribuye a la necesidad de lograr objetivos que están fuera del alcance individual; en cambio según Meynaud (1987), estos se constituyen para incidir en la voluntad de los poderes públicos. Para Scherer Warren (1984), las organizaciones tienen un objetivo liberador, ya sea en factores económicos, políticos o culturales.

Por último y remarcando que es de especial interés para el presente trabajo, Hirsch (1990), dice que las organizaciones son producto de

colectividades que actúan racionalmente y sienten la necesidad de planificar objetivos y estrategias.

### 3.3) Como surgen

La asociación de personas puede tener distintas causas. Una de ellas es la conciencia de que existe alguna forma de explotación y que ésta sólo es posible revertir con acciones colectivas que tengan un mínimo de solidaridad (Rivera, 1988).

Es pertinente aclarar que la palabra explotación no tiene necesariamente relación con el materialismo histórico, sino con la forma en que el grupo la vive; es decir, que puede ser una situación objetiva o bien un sentimiento. De lo contrario, se estaría excluyendo la posibilidad de surgimiento de agremiaciones en las clases propietaria de los medios de producción.

Otras causas, pueden ubicarse en la posibilidad de anticipar o adelantar condiciones más favorables a sus intereses; el origen en 1871 y el accionar de la Asociación Rural del Uruguay hasta el 1900 por lo menos fue para impulsar y apoyar medidas que permitiesen implantar la producción capitalista (Latorre, R., 1997).

Por último la pérdida de representación o diferencias de tipo estratégico o político partidario, también es un factor que lleva al nacimiento de organizaciones; en la lechería por ejemplo existen dos organizaciones que proclaman la representación del sector lechero, la Asociación Nacional y la Intergremial de Productores Lecheros.

Junto a los factores mencionados, es importante la presencia de un núcleo pionero, dispuesto a iniciar el proceso de formación de una organización. Este núcleo, es el que primero se ve estimulado, frente a lo que los teóricos llaman situación precipitante.

### 3.4) Continuidad

La formación de una organización, no es suficiente como para asegurar su existencia. En Uruguay es vasta la lista de organizaciones rurales que han

desaparecido, o bien mantienen una vida formal, sin representación ni capacidad de acción colectiva y efectiva ( Latorre, R., 1997).

Según Latorre, (1997) la existencia dependerá de que se cumplan al menos, los siguientes requisitos:

Logros: Se deben de ofrecer, a los integrantes de la organización, o bien a una parte significativa de ellos. Estos logros son de diferente tipo, por ejemplo satisfacer determinadas demandas, la concreción de servicios, etc..

Adhesión y legitimidad: Esto se debe obtener de una parte significativa del universo de personas, que la organización dice representar.

Pertenencia: La conciencia de pertenencia debe de ser clara en los socios de una asociación.

Convocatoria: La capacidad de convocar a los integrantes, es condición indispensable, para poder concretar las acciones necesarias para el cumplimiento de las funciones de la organización.

Adecuación: Saber interpretar las nuevas necesidades y reglas de juego que los cambios agropecuarios imponen a la entidad.

Es claro que la continuidad de una organización pasa en la mayor parte por ella misma, es decir que esta puede y debe trabajar para asegurar la proyección de la misma en el futuro. Se entiende que trabajar y concretar acciones que permitan consolidar la organización es una función innata de toda asociación y que por lo tanto debe de ocupar un lugar adecuado en la planificación de actividades que esta realice.

### 3.5) Características de las organizaciones sociales

Dubegger (1987) afirma que no todos los grupos forman organizaciones, sino que estas se concretan en los grupos que tienen procedimientos formalmente establecidos, es decir que tienen una estructura que se respeta en el funcionamiento cotidiano. Según el autor citado esta estructura se formaliza

cuando se hace explícita, esto puede concretarse y generalmente se conoce en las organizaciones rurales como estatutos.

Otro tema que caracteriza a las organizaciones sociales es el poder. Para Duberger este se mide en la capacidad que tiene el núcleo dirigente para influir sobre los asociados y adoptar las decisiones que considere conveniente.

Con relación al poder Duberger (1987) incorpora aspectos que generalmente han estado ausentes en otros análisis. Por ejemplo refiere a la existencia de dos estructuras decisionales; una de ellas es la formal, la establecida y normalizada por los estatutos, y otra que es catalogada de latente o informal, la cual opera por afuera de los estatutos. Esta estructura informal puede estar integrada por miembros de la organización u otros que no lo son o bien en el momento no integran la estructura de decisión establecida por los estatutos. Este funcionamiento del poder dentro de las organizaciones, tiene determinados límites.

Según Latorre (1997) los límites consisten en que los dirigentes deben tener un mínimo de representatividad y legitimidad en el universo de integrantes de la asociación. De otra forma, en el largo plazo la organización termina por desintegrarse, o lo que es más común se vacía de socios y continúa como una estructura formal pero sin capacidad de acción real.

Este tema es de mucha importancia en las organizaciones rurales, por varias razones. Una de ellas es que el medio rural de por sí es más respetuoso de ciertos individuos que en diferentes planos se destacan (plano productivo, empresarial, etc.), y se transforman en referencia para los dirigentes o socios de las asociaciones.

Otra razón es el peso que aún conservan los líderes o caudillos locales, peso que en el medio urbano no está presente con tanta fuerza y en donde se asume que los caudillos han desaparecido.

El otro factor que está afectando esta situación es el nivel educativo o de formación alcanzado por los productores uruguayos. En la realidad está comprobado, tanto a nivel urbano como rural, que la capacidad de análisis crítico de las situaciones aumenta con el nivel de educación alcanzado. Como

se mencionará posteriormente, este factor es de singular importancia en las organizaciones de productores familiares.

Por último, otra faceta que caracteriza las organizaciones rurales es su relación con las clases sociales.

Para Friedberg (1988) esta relación tiene varias implicancias. La primera es la relación que existe entre la clase que agrupa determinada organización y los recursos que las mismas poseen. Por otro lado para el citado autor las clases tienen valores y normas que moldean la percepción de la realidad; esta situación ya fue referida en el capítulo inicial de este trabajo.

A nivel rural la tendencia de las organizaciones es agruparse por rubro productivo, constituyéndose agrupaciones policlasistas, este hecho también es fuente de conflictos. En estos casos la relación clase-organización es más compleja, un ejemplo de organización policlasista lo constituye la Asociación Nacional de Productores de Leche.

En general las asociaciones tienen una orientación ideológica definida por la clase que agrupa, pero esta es más explícita cuando la composición de clase tiende a ser más homogénea y más implícita cuando sucede lo contrario.

A partir de esto es conveniente tener una noción de lo que son las clases en el medio rural, que por otro lado también permitirá caracterizar mejor a la APL-PE.

### 3.6) Clases sociales en el agro

El término clase social tiene varias definiciones. En este trabajo se adopto la definición que se presenta a continuación.

" Las clases son grandes grupos de hombres que se diferencian entre si, por el lugar que ocupan en un sistema de producción históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran con los medios de producción, por el papel que desempeñan en la organización del trabajo, y consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de la riqueza social de que disponen " (Latorre y Kmaid, 1996).

La pertenencia a una clase no necesariamente determina la conciencia de que se pertenece a la misma. La conciencia es el proceso que se va creando a través de conflictos con otras clases por la apropiación del excedente. Un indicador de esta conciencia puede ser la capacidad para construir organizaciones propias.

A nivel de clase la primera diferencia, surge entonces por la posesión o no de los medios de producción, las clases así diferenciadas se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3.1. Clases agrarias del Uruguay y criterios usados para definirlos.

Clase social	Relación con los medios	Fuerza de trabajo
Burguesía rural	Propietarios	Asalariada
Productores familiares	Propietarios	Familiar
Semiproletariada	Propietarios	Combinada
Asalariados	No propietarios	Salario

Fuente: Código 230. Facultad de Agronomía

El nivel de generalidad de la clasificación inicial obliga a una nueva división, sobre todo en lo que refiere a las clases propietarias. Los propietarios tienen a su interna una composición muy heterogénea, que les determina posiciones diferentes en la estructura productiva del país y esto se corresponde con determinada situación económica.

Cuadro N° 3.2. Las clases propietarias

Clase social	Relación con los medios	Fuerza de trabajo	Forma de ingreso
Burguesía	Propietaria	Asalariada	Ganancia, renta
Prod. familiares	Propietaria	Familiar	Ingreso familiar
Transicional	Propietaria	Combinada	Ingreso
Semiproletariado	Propietaria	familiar	Salario e ing. familiar

Fuente: Código 374. Facultad de Agronomía

La burguesía está integrada por los estancieros y los empresarios capitalistas. La base económica de estas clases está cuantificado de la siguiente manera ( CIESU, 1996):

Empresarios capitalistas:	4.059 predios
Capitalistas terratenientes:	4.544 predios
Transicionales:	12.340 predios
Productores familiares:	25.081 predios

Es por demás claro el hecho que los productores capitalistas representan un volumen muy inferior al que tiene el segmento de productores familiares y Transicionales; sin embargo y como se verá más adelante, este hecho no se reproduce a nivel de las organizaciones.

En resumen y planteando un lenguaje tradicionalmente urbano, en el agro se distinguen tres clases, que cortan transversalmente los rubros y las regiones. La clase alta, estaría representada, por los grandes propietarios de tierras y ganado junto con los empresarios que poseen alto nivel de inversión; la clase media, se conforma por sectores de medianos productores; y por último las clases bajas, donde se encuentran los productores minifundistas y los asalariados.

### 3.7) Panorama de las organizaciones rurales.

Si bien todo lo dicho sobre organizaciones sociales, es válido para las organizaciones rurales, es necesario conocer cuál es la situación de éstas en el país y cuáles son los elementos que permiten estudiarlas

En el análisis se le dará importancia a las organizaciones de propietarios, ya que la APL-PE es una organización que se corresponde con este grupo.

### 3.7.1) Situación general

El primer concepto que debe tenerse presente, es que el Uruguay presenta una gran cantidad de organizaciones sociales, alcanzando aproximadamente a 420 organizaciones (Censo agropecuario 1980). Dentro de estas se incluyen cooperativas agrarias, sociedades de fomento, gremiales de productores, grupos y sindicatos de asalariados.

A priori se puede decir que estas organizaciones son la forma en que los hombres trascienden su lugar en el proceso económico, dejan de ser simples productores para convertirse en actores sociales, interviniendo en el funcionamiento de la sociedad. Muchas veces este papel de actor social y actor local no llega a concretarse, por la forma en que los productores están percibiendo individual y colectivamente la realidad. Esta forma de ver la realidad depende o esta condicionada entre otras cosas por los sistemas de valores mayoritarios en la organización.

En las asociaciones rurales, al tener como referencia el rubro de producción, se dificulta la visualización de la relación que ésta establece o posee con la clase que agrupa. De todas formas, al igual que las asociaciones urbanas, las rurales tienen correspondencia con una clase social determinada.

El otro rasgo general de las organizaciones rurales es la dispersión, sobre todo en algunos rubros. Esto ha impedido la concreción de una mesa Intergremial que impulse los intereses de todo el sector productivo. En esta situación, también juega un papel importante la inserción diferente que los distintos rubros tienen en el sistema político.

### 3.8) Análisis de las organizaciones rurales (O.R.)

Los elementos que integran el análisis son los que permiten entender a las diferentes organizaciones rurales, no para analizar el funcionamiento sino desde el enfoque del "para qué" existen y el "desde dónde" surgió la entidad. En este caso particular serán la guía para abordar la realidad de la APL-PE.

Por otro lado el funcionamiento de la organización, debe analizarse considerando, que existen factores innatos a ésta, que pueden facilitar o por el

contrario dificultarlo, y otros factores que no lo son y que por lo tanto son más fáciles de solucionar.

El autor considera que los técnicos y los dirigentes de esas organizaciones deben ser capaces de separar estas dos categorías de factores, como forma de encarar soluciones a los problemas de funcionamiento, o para reforzar aquellas facetas que ya están siendo positivas. Esto además permitirá una puesta al día o sinceramiento de como se encuentra la organización en aquellos puntos que son válidos para analizar organizaciones rurales y por supuesto saber el grado en que se están cumpliendo los objetivos.

### 3.8.1) Tipo

Las organizaciones rurales pueden ser de cuatro diferentes tipos (Latorre y Kmaid, 1996):

Político - reivindicativas: En este tipo se incluyen todas las organizaciones conocidas como gremiales rurales. El rasgo distintivo de este tipo es la defensa de los intereses frente al estado. Un ejemplo de este tipo de organización es la Federación Rural. Es en este tipo donde la relación clase - organización, se ve más claramente.

Económico - productivas: Es el tipo donde se encuentran las cooperativas, siendo un caso de organización que involucra exclusivamente a propietarios de los medios de producción. El objetivo central es el de anular los efectos negativos que tiene la intermediación en la comercialización o la industrialización. Sin olvidar su carácter de organización social y rural, la cooperativa desde el punto de vista económico supone la apropiación de los excedentes de la industrialización y/o la comercialización, incluso de la plusvalía (Stolovich, et. al. 1987).

Mixtas: Este tipo está representado por las Sociedades de Fomento Rural, que por estatutos, está habilitada para cumplir funciones reivindicativas, económicas y de promoción rural.

Técnico productivas. Son asociaciones locales conocidas como grupos de productores. El objetivo es maximizar los beneficios, con herramientas como el intercambio técnico, uso de maquinaria común, asesoría técnica común, etc.

Una aproximación a la composición de las 420 organizaciones rurales, según tipo se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 3.3. Número de organizaciones según tipo.

Gremiales	Cooperativas	Soc. Fomento	Grupos
110	105	53	152

Fuente: Código 177. Facultad de Agronomía.

### 3.8.2) Cobertura

Las asociaciones pueden tener cobertura local, regional o nacional. El analizar la cobertura permite conocer el espacio social que las organizaciones ocupan y esto condiciona el grado de desarrollo, nivel de exigencias, posibilidades de incidir en el Estado, etc..

### 3.8.3) Grado

La otra clasificación, que se relaciona con la cobertura, es más conocida y hace referencia a la base que la sostiene, por ejemplo organizaciones de primer grado que agrupa directamente a los productores, o de segundo grado que nuclea a entidades de primer grado, etc..

De todas maneras algunas entidades pueden reconocerse a sí mismas como de primer grado y agrupar a su vez a diferentes organizaciones locales, este es el caso de la ANPL.

Por las confusiones que se pueden crear aparece como conveniente combinar los dos tipos de clasificación, es decir el grado y la cobertura territorial. Estas son complementarias y posibilitan obtener información sobre el proceso de toma de decisiones, representatividad y capacidad de negociación entre otras cosas.

### 3.8.4) Representatividad

La representatividad define el grado de penetración real de las organizaciones en el universo social cuya representatividad declaran. En la práctica tienden a sobrestimar su representatividad como forma de legitimación.

Para identificar la representatividad real existen varios criterios. Uno de ellos es comparar el número de socios de una entidad, con el universo que potencialmente podía integrarla.

A nivel nacional el número de establecimientos y el número de productores que declara estar asociado a algún tipo de organización se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro N° 3.4. Número de predios asociados a cooperativas u otro tipo de organización.

N° predios	Socios a cooperativa	Socios de otras O.R.
68362	16840 (24.6%)	10136 (14.8%)

Fuente: Censo Agropecuario del año 1980

Los bajos porcentajes de afiliación, pueden incluso ser menores, si tomamos en cuenta que los productores adheridos pueden estar asociados a más de una institución. Es interesante observar como se comportan los distintos estratos de tamaños, en cuanto a la afiliación.

Cuadro N° 3.5. Afiliación según estrato

Estrato (hás)	N° predios	Socios a coop.	Socios a otras O.R.
1a 49	39502	13,9%	9,2%
50 a 999	24965	37,6%	19,5%
1000 y mas	3895	50,6%	41,9%

Fuente: censo MGAP año 1980

Los porcentajes de afiliación más importantes están en el estrato de más de 1000 hectáreas. A su vez estos productores han generado organizaciones que tienen representación exclusiva, mientras que los productores chicos y medianos tienen más de una organización que asegura representarlos.

La capacidad de convocatoria, es un indicador complementario al de número de socios. La capacidad de convocatoria hace referencia a la repuesta de la base social ante llamados de la organización, por ejemplo asambleas ordinarias, extraordinarias, etc....

Ninguna organización (urbana o rural) tiene una convocatoria del 100%, y esta no responde solo a factores económicos o de dispersión, sino que intervienen otros factores como son el respaldo a la conducción, la concepción de la organización, la capacidad de concretar logros, la motivación a participar, etc..

A nivel de las organizaciones de segundo grado, el indicador podría ser el número de entidades de primer grado que realmente participan en los procesos de toma de decisiones.

Más allá de los niveles de representatividad y convocatoria, lo que se debe tener presente, es, por un lado, que una participación real no se obtiene con la sola concurrencia una vez al año a las asambleas u a los actos eleccionarios. Por otro lado las organizaciones con una débil representatividad, tienen menos posibilidades de negociación y por lo tanto se debilita la defensa de los intereses que la misma representa.

### 3.8.5) Estructura organizativa

Por la propia definición, las organizaciones rurales para que sean tales tienen que poseer una estructura formalmente establecida, independientemente del grado de desarrollo que la misma haya logrado.

En general todas tienen en común una instancia de conducción restringida, conocida como comisión directiva, y otra instancia más amplia que puede ser un congreso o asamblea. Como ya fue señalado pueden existir estructuras no formales en donde se adopten realmente las decisiones. El poder develar estas estructuras no sólo permite conocer cuan efectiva es la participación de los socios en la toma de decisiones, sino también el grado de representatividad real que las decisiones de la conducción tienen en la base social.

Por otra parte algunas asociaciones tienen un equipo técnico que asesora a la comisión directiva y/o a los socios.

Las organizaciones rurales vienen buscando estructuras que acerquen la base social a la conducción y que creen mejores condiciones de participación. A si mismo en la actualidad es necesario lograr junto a esa nueva estructura, formas de funcionamiento que permitan un adecuado aprovechamiento de los escasos momentos que los productores rurales y sobre todo los medianos y pequeños, pueden destinar a la participación gremial.

### 3.8.6) Percepciones ideológicas

Ya fue comentado el hecho que la percepción de la realidad está en función de la ideología que posee la organización, y a su vez ésta, es el resultado de la relación clase - organización. Más allá de la identificación común como productores rurales, cualquiera sea el lugar que se ocupe en la estructura agraria, existen al menos dos percepciones ideológicas que se expresan en las conductas grupales. Estas percepciones se aprecian por las relaciones Estado - agro, proclamada por las O.R.,

La primera percepción se puede vincular, por ejemplo con la Federación Rural (F.R.). Esta señala que el Estado debe de intervenir lo menos posible en

la vida productiva del país. Incluso puede transformarse en el responsable del estancamiento productivo. La F. R. ve en el campo una forma de capital capaz de producir riqueza.

La segunda percepción se aprecia, por ejemplo en la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), que reivindica el papel del Estado, y propone al cooperativismo y la colonización como soluciones posibles para los productores pequeños y medianos. Por otro lado la CNFR, ve a la tierra como un medio de producción pero que cumple a la vez una ineludible función social.

El otro elemento que se debe analizar en las O.R. es la correspondencia o no, de los documentos y el discurso de sus portavoces reales (dirigentes, socios, etc.)

### **3.8.7) La práctica social**

La práctica social es el conjunto de herramientas que las organizaciones utilizan para cumplir con sus objetivos. Comúnmente las organizaciones de propietarios tienen una práctica social que no incluye a la base social. Estas actividades son por ejemplo, entrevistas con autoridades, reportajes, seminarios etc.

Las prácticas que involucran a la masa social son las asambleas y congresos, y tienen un doble objetivo: generan por un lado instancias de participación y deliberación; y por otro lado intentan ser un hecho político. Este último efecto lo logran organizaciones que de por sí tienen vinculación y peso político, como la Federación Rural o la Asociación Rural.

Las organizaciones con poca entrada en los medios de comunicación y sin un equipo dirigente de peso deberían llevar prácticas que incluyan a su base social, ya que el único poder que poseen radica en ésta.

### **3.8.8) Los intereses realmente representados**

Los productores rurales como se sabe presentan una gran heterogeneidad, lo cual produce intereses y comportamientos diferenciales. En las organizaciones policlasistas como las O.R, esto produce situaciones

conflictivas, que son más o menos explícitas. La sola vinculación por el compartir un rubro, o por remitir a determinada industria no genera intereses estratégicos comunes.

En la realidad, algunos intereses predominan sobre otros, estando la conducta gremial influenciada por algunos intereses de clase, la forma en que esto sucede suele ser compleja y abarca situaciones variadas. Por ejemplo mediante la existencia de estructuras de decisión paralelas, por efecto de determinados individuos de referencia, por reclamos que no coinciden con la situación de clase de quienes lo realizan, representaciones no proporcionales, incidencia de partidos políticos, etc..

### **3.8.9) Las organizaciones rurales y el estado**

Las organizaciones rurales son parte del sistema político e influyen en él; por lo tanto también ejercen presión en el área donde el sistema político, toma las decisiones finales: el Estado. Las relaciones de las organizaciones con el Estado son variadas, por ejemplo, la integración de comisiones, planes, reuniones con parlamentarios, etc..

En general, las entidades rurales reconocen al Estado como ámbito imprescindible para la concreción de los intereses, aún cuando la percepción ideológica sobre éste sea diferente entre las organizaciones

Es en el relacionamiento con el Estado y el sistema político, donde más se verifican las diferencias de poder, capacidad de negociación e influencia, de las distintas organizaciones de las clases propietarias del país.

### **3.9) Organizaciones de productores familiares**

En este punto se presentan algunas consideraciones generales sobre las organizaciones de productores familiares y las dificultades que éstas han encontrado para hacer valer sus intereses particulares. Algunas de ellas ya fueron mencionadas en puntos anteriores; pero por ser la clase propietaria de mayor interés para este trabajo se entiende que deben ser más explicitadas.

Es conveniente presentar una definición que permita, conocer de que tipo de unidad productiva se señala cuando se habla de producción familiar. " Se trata de unidades donde la familia constituye el núcleo esencial en la toma de decisiones de producción, consumo, distribución de los ingresos y aporte de recursos, constituyéndose el trabajo proporcionado por la propia familia en el eje del proceso productivo agrícola que realizan " (CIEDUR, 1983).

### 3.9.1) Por qué se han organizado

La necesidad de organizarse era planteada de la siguiente manera en un editorial de la revista de la CNFR, citado por Astori (1982): " Si queremos seguir siendo agricultores independientes, si no queremos convertirnos cada uno en aparceros de las empresas multinacionales que nos darán semillas, fertilizantes, pesticidas, consejos técnicos y se quedarán con nuestras cosechas, si queremos seguir siendo nosotros mismos, si queremos que las tierras y las producciones agrícolas del Uruguay sirvan al interés de nuestra patria y de nuestra gente, tenemos que unirnos, que agruparnos, tenemos que cooperativizar al agro".

Los productores familiares son agricultores que en general tienen una escasa dimensión económica y pocas posibilidades de incidir aisladamente en la solución de sus diversos problemas. Su escaso volumen económico difiere del gran volumen numérico que presentan y la cantidad en que contribuyen a la producción del país. A modo de ejemplo véase el siguiente cuadro, que muestra la importancia de los productores familiares en el rubro de interés.

Cuadro N° 3.6. Los tipos de productores en la lechería.

Tipo de producción			Total
Familiar	Transición	Empresarios	
5503 (67%)	1241	1491	8235

Fuente: La producción familiar: Desafío en la integración regional CIESU 1996.

Los elementos que los han llevado a la organización, pasan principalmente por la comercialización de sus productos, ya que el bajo volumen

individual dificulta la obtención de ventajas en los precios, y por la compra de los insumos, por la misma razón.

Por otro lado la organización de los productores familiares ha servido para impulsar reivindicaciones, como son la disponibilidad de tierra, tecnología apropiada, líneas de crédito adecuadas a las posibilidades económica y políticas centrales diferenciadas por estrato (CNFR, 1994).

### 3.9.2) Sus reclamos y la postura frente a la política económica

En general los planteos han estado centrados en la problemática económica de la agricultura familiar (precios, comercialización), quedando relegados los reclamos por problemas estructurales.

Para Astori (1982), sólo algunos planteos hacen referencia al problema de la tierra; las organizaciones que más han levantado esta bandera han sido la Asociación de Colonos y algunas de las agremiaciones lecheras. En el año 1974 durante el primer congreso de los colonos se manifestaba "que se proceda a la ampliación territorial de las colonias, fundamentalmente mediante la expropiación de tierras marginales a fin de ampliar el número actual de predios y sus áreas ...." ( citado por Astori, 1982).

En cuanto a la política económica actual, que tiene sus comienzos en 1978, si bien existen matices, se destaca un rechazo casi unánime de los agricultores familiares, a la misma. Este rechazo en general se sustenta en los efectos que la política desarrollada ha tenido sobre el empobrecimiento, descomposición y migración de la familia productora (Astori, 1982).

El caso de las asociaciones lecheras es en parte distinto, y confirma la presencia de matices en el rechazo a la política económica. La importancia concedida por los productores lecheros, a las políticas neoliberales ha sido significativamente menor que el que le concedieron otras organizaciones. Esto se explica por la naturaleza específica de la producción de leche, su integración con los procesos de industrialización y comercialización, y a su inserción en el mercado interno y externo (Astori, 1982).

### 3.9.3) Qué problemas enfrentan

La producción familiar tiene dificultades particulares para organizarse, más allá de los problemas generales que en este sentido se pueden presentar en los sectores productivos.

Por un lado el pequeño tamaño económico de estas unidades y la esencia misma de ellas, obliga a una atención permanente del productor, en las tareas cotidianas del quehacer productivo. A su vez la, reducida capacidad económico-financiera dificulta los traslados hacia los centros de reunión.

Por otro lado, la necesidad de trabajo desde muy temprana edad, en general conduce a que se alcancen bajos niveles de instrucción, dificultándose la capacidad de comunicación de las ideas y la comprensión acabada de lo que dicen los otros. ( CIEDUR, 1983). Esto mismo lleva a que los productores que sienten la necesidad de agruparse, no tengan una base teórica adecuada acerca de como realmente hacerlo y qué herramientas se deben usar para lograr un adecuado funcionamiento.

El hecho de que las producciones del Uruguay sean compartidas por sectores familiares y capitalistas, y que sean éstos últimos los que tengan mayores ventajas organizativas, tiende a colocar a los productores familiares tras las reivindicaciones que los empresarios levantan (CIEDUR, 1983). Esta situación si bien en algunos casos pueden ser beneficiosa, en general no lo es, porque las necesidades de uno y otro grupo son substancialmente distintas.

Finalmente, la dispersión que caracteriza a las O.R. del país, se reproduce en las organizaciones de propietarios familiares, con la consiguiente pérdida de peso en su accionar, y la imposibilidad de impulsar reivindicaciones que en la realidad atraviesan transversalmente a los rubros.

El autor entiende que en este campo la extensión rural tiene una importante función de apoyo que cumplir, ya que las organizaciones rurales y en especial las de productores familiares tienen que desempeñar un rol clave en un nuevo modelo de desarrollo rural.

## 4) LA APL-PE Y SU SITUACIÓN ACTUAL

### 4.1) Introducción

En este capítulo se analizará la organización donde se realizó el trabajo. El análisis toma en cuenta principalmente los elementos considerados en el capítulo anterior.

La entidad se encuentra ubicada en el departamento de Paysandú, más precisamente en el kilómetro 15 de la ruta N° 90, centro poblado denominado Parada Esperanza. En este lugar tiene su sede física, lugar que comparte con la oficina regional de la ANPL y la regional de distribución de PROLESA.

### 4.2) La APL-PE

#### 4.2.1) Origen

El origen se remonta al año 1985. El día 22 de diciembre se realiza la asamblea constitutiva con la aprobación de los estatutos, creándose una asociación civil. En ese momento la Asociación Nacional de Productores de Leche tenía 52 años de vida y los productores de leche de Paysandú contaban con la presencia de CONAPROLE en su departamento desde el año 1958.

En esos años el país vivía una situación de mucha participación y renuevo de las actividades gremiales, producto del retorno a la vida democrática. Esta era una coyuntura externa que sin dudas influye en el nacimiento de los antiguos y nuevos gremios, uno de los cuales fue la APL-PE, y por lo tanto debe mencionarse en este ítem.

Junto a lo anterior, se sentía la necesidad por parte de los productores de tener una organización en donde los productores puedan plantear sus intereses, para posteriormente volcarlos a la interna de la ANPL, por intermedio de los delegados de zona que concurrían a las reuniones que esta realizaba en Montevideo u otros lugares del país.

Estos dos factores precipitan el nacimiento de la entidad, que a diferencia de otras que surgieron en la misma época, ha podido mantener continuidad y desarrollo en el tiempo.

Es importante destacar la existencia de un núcleo pionero, que como fue mencionado en el capítulo anterior, es decisivo para que las O.R. se originen. Este núcleo fue capaz de iniciar el proceso de formación y dentro del mismo se encontraba el Ingeniero Agrónomo Gastón Álvarez, que fue el primer presidente de la organización. Dicho presidente tuvo una influencia muy marcada en la vida de la asociación y 13 años después, continúa siendo una persona de referencia, para la actual directiva.

#### 4.2.2) Continuidad

La continuidad se ha logrado en base al desarrollo de los servicios que la institución brinda a sus socios, éstos serán descritos más adelante, pero sin dudas que han logrado satisfacer necesidades de los productores.

En el capítulo anterior se señaló, que los *logros* son uno de los elementos que determinan la continuidad, conjuntamente con la *adhesión*, *legitimidad*, *pertenencia*, *convocatoria* y *adecuación*.

Por otra parte, hay momentos en donde el desarrollo de servicios se ve imposibilitado y por lo tanto estos factores pasan a ser decisivos en la vida de la institución, además el adecuado cumplimiento de las funciones de la gremial requiere, de una buena convocatoria, legitimidad, adhesión, etc.

Cabe resaltar que en los estatutos se define " que la duración de la asociación será indefinida, continuando mientras subsistan 20 socios activos que estén dispuestos a sostener los principios de la misma ".

#### 4.2.3) Tipo de organización

La Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza, como entidad integrada a la Asociación Nacional de Productores de Leche, es una

organización político reivindicativa, por lo tanto y por sus propias definiciones es una de las 110 gremiales rurales que hay en el país.

A su vez tiene implícita la función de defensa del cooperativismo, no sólo por agrupar productores cooperativos, sino también por propia definición de los estatutos. En el inciso j del artículo 3º, capítulo 1º, se señala: "fomentar y prestigiar el establecimiento de cooperativas y toda clase de organismos que contribuyan a la expansión y mejoramiento del gremio".

Pero por agrupar productores remitentes a CONAPROLE, también defiende, sus intereses a la interna de la cooperativa, casi como una organización de asalariados; esto se ha manifestado frente a la reducción del precio de la leche a principios del año 1998.

#### 4.2.4) Masa social

La masa social de la gremial la componen aquellos productores remitentes a la Usina N° 6 de CONAPROLE y que realizan los aportes correspondientes a la asociación. Esto está claramente establecido en el artículo 2º del capítulo 1º de los estatutos. "La Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza estará constituida exclusivamente por personas físicas o jurídicas que desarrollen sus actividades en el ramo de producción de leche y que remitan la misma a CONAPROLE".

En general y aún existiendo variaciones, el total de socios gira en torno a los 80. Los socios se encuentran en tres departamentos, y la distribución de éstos es, la siguiente.

Cuadro N° 4.1. Ubicación según departamento de los socios de la APL-PE.

Ubicación	Numero
Salto	14
Paysandú	58
Río Negro	8
<b>Total</b>	<b>80</b>

Fuente: Registro de socios de la APL-PE.

#### 4.2.4.1) Descripción de la masa social

Conviene aclarar que los datos y los cuadros que se presentan corresponden únicamente a los asociados del departamento de Paysandú. Una vez aclarado este punto, una primera descripción se puede realizar señalando cuales son las superficies y las remisiones promedio.

Cuadro N° 4.2. Remisión y superficie promedio de la masa social.

Remision media (l/día)	482,0
Superficie media (hás)	203,0
Litros por há./día	2,4

Fuente: Registro de socios de la APL-PE.

El promedio de superficie prácticamente coincide con el que ha sido señalado para la cuenca del litoral oeste, siendo significativamente mayor que el de la cuenca sur ( 209 y 115 hectáreas respectivamente) (Pereira y Hernandez, 1994).

Por otro lado la remisión promedio, tomada en litros por hectárea y por día, también coincide con la obtenida para esta zona. Este es un indicador de nivel tecnológico y especialización productiva, el cual será analizado posteriormente

Pero más allá de los promedios, la composición de asociados es muy heterogénea, como ocurre en general con las organizaciones rurales del Uruguay. Tomando como referencia los 58 socios que pertenecen al departamento, la distribución en estratos según superficie explotada es la que se presenta en el siguiente cuadro

Cuadro N° 4.3. Distribución por estrato de los socios ubicados en el departamento.

Estrato(hás)	Numero	% del total
1 a 50	29	50,0
51 a 100	9	15,5
101 a 150	7	12,1
151 a 200	2	3,4
201 a 300	3	5,2
301 a 500	3	5,2
mas de 500	5	8,6
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100</b>

Fuente: Registro de socios de la APL-PE.

En el cuadro 4.3, se observa que el 80% de los socios tienen menos de 200 hectáreas, por lo que están por de bajo de la superficie media departamental. Este dato es de suma importancia para no tener sólo conocimiento de los promedios, que en casos como este, parecerían invalidados por el coeficiente de variación que presentan.

Lo que sucede con la superficie se repite en la remisión, es decir que menos productores participan más de la producción total.

Cuadro N° 4.4. Remisión por estrato y participación en el total de la producción.

Estrato(hás)	Remision	% del total
1 a 50	4468	16,0
51 a 100	1951	7,0
101 a 150	3793	13,6
151 a 200	294	1,1
201 a 300	2461	8,8
301 a 500	2677	9,6
mas de 500	12311	44,0
<b>Total</b>	<b>27955</b>	<b>100</b>

Fuente: Registro de socios de la APL-PE.

En el cuadro anterior puede verse que como dato importante que los productores con más de 300 hectáreas (14% del total) tienen una participación en el recibo diario de la planta que supera el 55% del total.

Por último se presenta la composición por estrato, de los litros obtenidos por hectárea y por predio. Más allá de que no es posible conocer realmente las hectáreas de pastoreo lechero por predio, se puede plantear el indicador asumiendo que la superficie total del establecimiento se destina al tambo.

Cuadro N° 4.5. Hectáreas promedio y productividad de los distintos estratos

Estrato(hás)	Sup. media	Litros/día	Litros/há
1 a 50	26,4	149,6	5,7
51 a 100	81,0	210,4	2,6
101 a 150	123,4	526,1	4,3
151 a 200	185,0	142,5	0,8
201 a 300	247,3	796,3	3,2
301 a 500	354,7	866,3	2,4
mas de 500	1447,6	2390,4	1,7

Fuente: Registro de socios de la APL-PE

La conclusión principal es que la participación en la producción de los tambos más grandes la realizan en base a su escala y no por una mayor productividad por hectárea.

#### 4.2.4.2) Tipos de socios

La gremial presenta distintos tipos de socios y éstos son caracterizados en los propios estatutos de la organización. Es así que existen las siguientes categorías:

a) Socios fundadores, serán los concurrentes al acto de fundación de la asociación y los que ingresen a la misma dentro de los treinta días siguientes a dicho acto.

b) Socios activos, serán aquellos que tengan un año de antigüedad en el registro social y hayan cumplido regularmente con las obligaciones que impone este estatuto y establezcan los reglamentos generales de la institución.

c) Socios honorarios, serán aquellas personas que, en razón de sus méritos o los relevantes servicios prestados a la institución sean designados como tales por la asamblea general.

d) Socios suscriptores, serán los que admitidos como asociados, no hayan cumplido aún con las condiciones indicadas para ser socios activos.

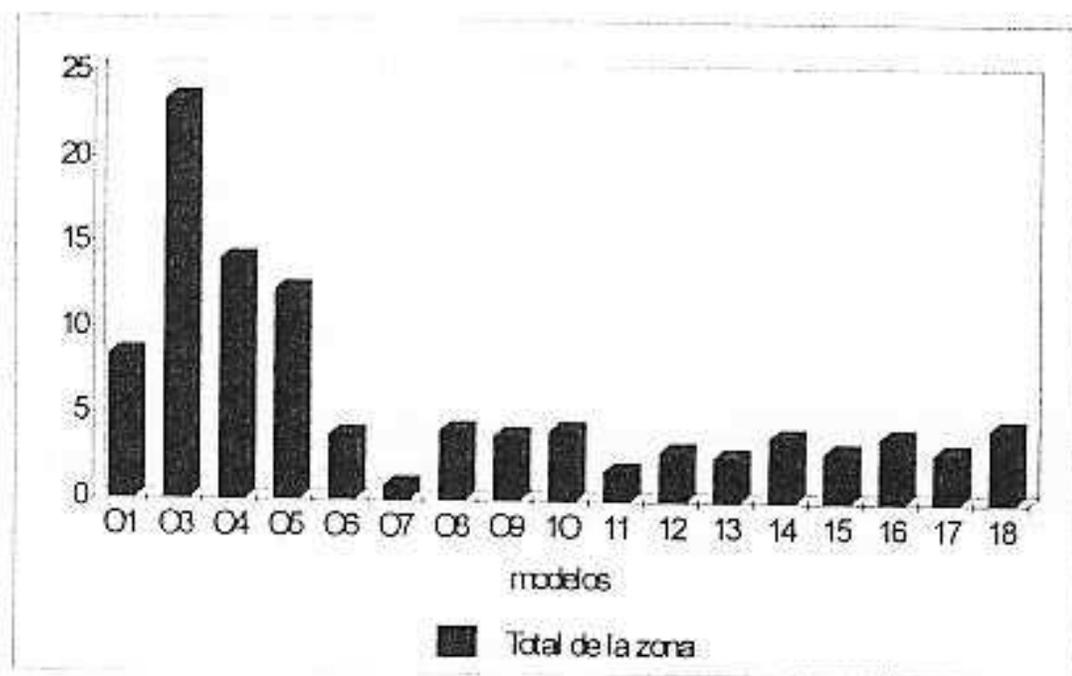
#### 4.2.5) Clase y organización

Por la propia definición de los estatutos, ésta es una organización de propietarios rurales. En el artículo 3º del capítulo 1º se señala que "la asociación tiene por objeto amparar y estimular los intereses de todo orden de los integrantes del gremio de productores de leche".

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad que como en la mayoría de las O.R. del país, caracteriza a la gremial, se puede afirmar que ésta es una **organización básicamente de productores** familiares, que conviven con algunos empresarios y productores transicionales.

Esto también es una característica de toda la cuenca lechera del departamento. Puede comprobarse observando la frecuencia de aparición de modelos lecheros que utiliza la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA), en la zona de influencia de la entidad (seccionales policiales 4,5 y 6º).

Gráfico N° 4.1. Frecuencia de modelos lecheros en la zona de influencia de APL-PE



Fuente: DIEA-MGAP. Censo 1990.

Se puede señalar a modo de resumen, que los modelos 01-07 refieren a productores familiares y transicionales. Estos modelos representan el 75% del total de productores lecheros del departamento de Paysandú.

#### 4.2.6) Cobertura y grado

Es una institución que tiene una cobertura local, y su nombre hace referencia explícita a la localidad en donde tiene su sede. Teniendo presente que en la zona de influencia existen otras entidades que agrupan a productores lecheros, se llega a la conclusión que la capacidad de desarrollo y las posibilidades de incidencia en las definiciones de las políticas para el sector no

son muchas. Esto en parte se subsana con su presencia dentro de la ANPL, aunque también dentro de ésta se la considera una "gremial chica".

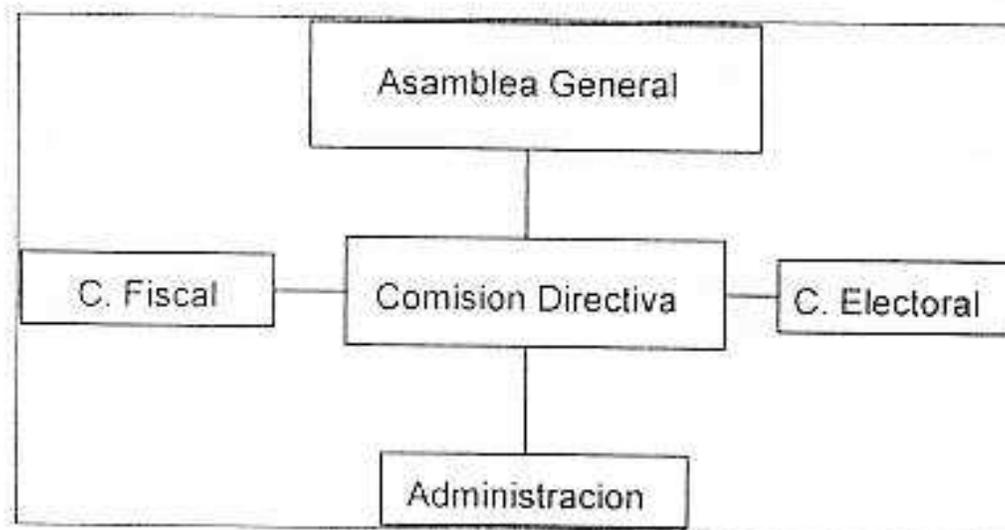
Aparece como claro que el espacio social que ocupa su influencia debe de ampliarse y profundizarse en el trabajo con otras gremiales lecheras, en primer lugar las locales y luego las más cercanas de otros departamentos.

En cuanto al grado es claro que ésta es una institución de primer grado, es decir que su base está compuesta directamente por productores.

#### 4.2.7) Estructura organizativa

Los estatutos, establecen formalmente la estructura que decidió darse la gremial. La misma se presenta en el siguiente esquema, y se asemeja a lo más común dentro de las O.R., es decir un ámbito reducido de conducción llamado Comisión Directiva y uno más amplio, representado por la Asamblea.

Esquema N° 4.1. Estructura organizativa de la APL-PE.



Fuente: Azziz, en base a los estatutos de la institución.

A diferencia de otras gremiales, no cuenta con técnicos asesores a la directiva. La labor de la gremial es apoyada únicamente por una secretaria administrativa. Existe un técnico (Ingeniero Agrónomo) que asesora socios y/o directiva en temas productivos, por lo que su trabajo es básicamente de asistencia técnica y no como asesor en temas gremiales.

#### 4.2.7.1) Potestades

Estas también están formalmente establecidas. Las más importantes se presentan a continuación, según los estatutos de la gremial:

La Asamblea General es el órgano soberano de la institución, estando constituida por todos los asociados que tengan derecho a participar en la misma y adopta cualquier decisión de interés social, ajustándose a las normas. La asamblea se reunirá anualmente en forma ordinaria y se podrá citar en carácter de extraordinario, por la directiva, la comisión fiscal, la comisión electoral o por el diez por ciento de los asociados.

La Comisión Directiva tiene las más amplias potestades de dirección, administración y disposiciones, pudiendo en consecuencia llevar a cabo todos los actos jurídicos y adoptar todas las decisiones tendientes al cumplimiento de los fines sociales y de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General. Tiene a su cargo la representación legal de la institución, por intermedio del presidente y secretario. Es incompatible la calidad de miembro de la directiva con la de empleado o dependiente de la entidad.

La directiva esta integrada por siete miembros con sus respectivos suplentes, distribuyéndose los cargos de la siguiente manera:

Presidente: Américo Giorgano

Vicepresidente: Roberto Ceriani

Secretario: Julio Blanc

Tesorero: Walter Romero

Vocal: Carlos Fabregas

Vocal: Silvia Guerra

Vocal: Carlos Perigali

Comisión Fiscal tiene como cometidos los de convocar a asambleas extraordinarias en caso que la directiva no lo hiciere, fiscalizar los fondos sociales y sus inversiones en cualquier tiempo, inspeccionar en cualquier momento los correctos cumplimientos de los objetivos de la asociación y presentar la aprobación de la memoria y balances anuales de la asociación. Está compuesta por tres miembros y duran en sus cargos dos años, siendo elegidos en el mismo momento que la Comisión Directiva.

Comisión Electoral se designa el día de la asamblea ordinaria, a propuesta de la directiva, con el objeto de dar correcto cumplimiento al acto eleccionario.

#### 4.2.7.2) Funcionamiento

La Comisión Directiva funciona con reuniones semanales, aunque por estatutos su obligación es reunirse "por lo menos una vez al mes". Para poder tomar resoluciones es necesaria la presencia de cuatro integrantes como mínimo, hecho que en determinadas circunstancias, impide el funcionamiento, sobre todo por la poca integración que muestran los suplentes a las actividades de la directiva.

La Comisión Fiscal, se reúne solamente para tomar conocimiento de los balances, antes de la asamblea. Esta última funciona actualmente acorde a los estatutos una vez al mes.

Otros problemas de funcionamiento serán mencionados en el próximo capítulo, ya que un correcto cumplimiento de las obligaciones requiere un adecuado funcionamiento.

#### **4.2.8) Representatividad**

Este es un ítem de mucho interés para analizar las O.R., ya que su valoración está correlacionada positivamente con la participación.

**Número de socios.** El universo de socios que potencialmente podría integrar la Asociación en el departamento es de 80. La gremial tiene en sus registros 58, quiere decir que ésta nucleada en ella el 73% de los productores, logrando entonces una muy buena representatividad.

Esta valoración surge del hecho que a nivel nacional el porcentaje de afiliados promedio a este tipo de organizaciones es de 15% (ver cuadro 3.4).

**Capacidad de convocatoria.** En este sentido la gremial convocó a 33 socios a su última asamblea ordinaria ( 41%) realizada en diciembre de 1997, y a la asamblea extraordinaria motivada por la crisis del precio de la leche concurren 22 socios, es decir un 27% del potencial. Si bien no existe un patrón de comparación, estos valores aparecen como bajos para haber sido obtenidos en instancias tan importantes.

La conclusión aparece como clara, nuevamente se aprecia la importancia de los servicios más que la adhesión, la pertenencia, etc. De otra manera no es posible explicar la variación que tienen estos dos indicadores de representatividad.

**Los dirigentes.** Si bien no es utilizado en los análisis de representatividad, es de interés conocer cuan representativos son los dirigentes de la masa social.

Cuadro N° 4.6. Remisión y superficie de los integrantes de la Comisión Directiva

Remision media (l/día)	456
Superficie media (há)	107
Litros por há /día	4,3

Fuente: Azziz, 1998 en base al registro de socios de la APL-PE.

La remisión promedio y la superficie, al igual que la productividad, si se comparan con los promedios totales y por estrato, están indicando una muy

clara representatividad en este sentido. Esta situación, según el autor, es una fortaleza trascendente de la gremial.

#### 4.2.9) Práctica social

Al igual que el resto de las organizaciones de propietarios, la práctica social de la institución, se apoya fundamentalmente en actividades que no incluyen la participación activa de la base social. De esta manera, las actividades más comunes han sido las entrevistas con autoridades departamentales, nacionales y sectores políticos en general.

Las instancias más amplias de participación que se han desarrollado, como las asambleas, no logran tener un adecuado efecto en la opinión pública. Esto se debe no se constituyen en hechos políticos destacados, dado el poco peso que tiene una gremial de productores familiares de escasa cuantía numérica.

Esto es en parte, producto de la participación real que hoy está teniendo la APL-PE, y que genera un sentimiento de frustración en sus dirigentes. Este nivel de participación tiene mucho que ver con el tipo de productor que agrupa.

Merece destacarse la integración de la gremial a las asambleas de Cardal, departamento de Florida. Estas asambleas se generaron luego del descenso del precio de la leche, logrando reunir un número considerable de personas, teniendo como hecho vital, que es un movimiento, que surge, fuera de los ámbitos gremiales tradicionales (ANPL e Intergremial de Productores de Leche), lo cual constituye un acontecimiento poco frecuente.

Este ámbito, sí ha logrado generar un hecho político importante, justamente por las características mencionadas anteriormente, demostrándose que la participación activa de la base social, es un camino que no se puede ignorar, sobre todo, en gremiales de poca incidencia pública.

#### 4.2.10) Servicios

Como en la mayoría de las organizaciones rurales del presente, los servicios a los asociados cumplen una importante función. Estos en general son la principal causa de mantenimiento e incremento en el padrón social, pero a su

vez constituyen una solución a la problemática de los productores. Los problemas no son solamente productivos o económicos, están también aquellos vinculados a la gestión y aspectos legales de la producción agropecuaria, más conocidos como "trámites de oficina".

En el caso de la APL-PE, los servicios han tenido un importante desarrollo. Estos se presentan resumidos a continuación:

- a) Convenio con la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Paysandú. Mediante éste, los productores acceden a créditos con la garantía de la Asociación. Los montos son limitados y según las remisiones.
- b) Convenios con dos supermercados locales en donde los productores acceden a comestibles con un vale de la Asociación y ésta recupera el monto mediante retenciones en la liquidación de CONAPROLE.
- c) Se constituyó una cooperativa conjuntamente con la Asociación de Productores de Leche de Paysandú (remitentes a PILI) y con Cooperativa Lechera de Quebracho ( Coleque), para la administración de un campo de recría en la ruta 26, aparte de los campos de recría con que ya se contaba. Uno de ellos (Corrales de Abasto) fue cedido por la Intendencia Municipal, para el uso exclusivo de los pequeños productores.
- d) Se cuenta con un pequeño parque de maquinaria, compuesto por excéntrica, fertilizadora, pala y trailla. También existe una sembradora de siembra directa recientemente adquirida.
- e) Los servicios de oficina son la realización de trámites y pagos ante el BPS, IMP, UTE, ANTEL, COMEPA, etc.. Muchos de estos trámites se hacen por medio de la ANPL.
- f) La Asociación tiene una fotocopidora y una biblioteca con aproximadamente 200 libros, que son alquilados a los hijos de productores durante todo el año lectivo.
- g) Se vende en su local, la línea de lácteos de CONAPROLE, para que los productores de leche puedan acceder a ella.

h) Se compra ración a una cooperativa local, y los productores acceden a ésta más rápidamente y a menor costo.

Por último, la Asociación cuenta con un Ingeniero Agrónomo, que brinda asesoramiento técnico, sin cargo para los socios.

Existen a su vez una serie de servicios que no son permanentes, entre los cuales se destacan:

a) Gestiones para obtener alumbramientos de agua mediante perforaciones a un costo menor que los costos de plaza.

b) Realizaciones de caños de hormigón, con moldes cedidos en préstamo por la IMP.

c) Gestiones ante la Intendencia para el arreglo de los caminos de acceso a los tambos.

#### 4.2.11) Relación con otras instituciones

Para un mejor cumplimiento de sus objetivos la gremial se vincula con un importante número de instituciones de distinto tipo.

A nivel departamental la APL-PE, es miembro del Movimiento Por Paysandú Entre Todos, movimiento que tiene por objeto la revitalización económica y mejoramiento de la sociedad sanducera, estando integrado por el PIT-CNT, Centro Comercial, Iglesia y sectores productivos. Este movimiento funciona como espacio de participación y coordinación de los distintos actores sociales del departamento.

La APL-PE, fue gestora de un programa de extensión, para la Colonia 19 de Abril, que se concretó por medio de la Estación Experimental Cassinoni, y es llevado a cabo por la Facultad de Agronomía y Veterinaria.

También existen relaciones institucionales con el Banco República, el MGAP, Intendencia Municipal, Instituto de Colonización, etc..

Se han establecido muy buenas relaciones con gremiales que tienen los mismos intereses a nivel local, se desarrollan múltiples acciones en común por ejemplo, con APLP.

A nivel nacional existen relaciones con la ANPL, aunque estas no han generado en los últimos tiempos resultados positivos.

Otra relación importante a nivel nacional es la que se mantiene con la asamblea de los 29. Este grupo estatutariamente representa la asamblea de socios de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche. En varias ocasiones se ha participado de reuniones con este grupo en Montevideo y han concurrido delegados del mismo a las reuniones de la Directiva en Parada Esperanza, sin embargo, tal como lo expresa la memoria presentada en la asamblea de diciembre de 1997, estas han tenido "un resultado para nada satisfactorio".

Por último cabe mencionar las relaciones que se han comenzado a establecer con otras gremiales de carácter local, en las asambleas que se están desarrollando en Cardal.

#### **4.2.12) Intereses representados**

Los intereses representados por la gremial pueden encontrarse en los reclamos que se han vertido en el seno del Movimiento Paysandú Entre Todos. Como fue señalado en el capítulo anterior los documentos deben contraponerse con los discursos de los portavoces reales.

En los documentos que este movimiento ha presentado a las autoridades y los sectores políticos, puede comprobarse que los principales reclamos del sector lechero (productores de Pili, Coleque y CONAPROLE) son:

a) Contar con una política crediticia preferencial para el sector, teniendo en cuenta en el esquema de repago, el ciclo productivo.

b) Que las tierras estatales de ministerios, entes autónomos o carteras incobrables, pasen a ser administradas por el Instituto de Colonización.

c) No apoyar la desregulación del sector lechero.

Estos reclamos, aunque son muy amplios, tienen mucho que ver con la realidad de la cuenca del departamento, compuesta mayoritariamente por productores familiares.

Sin embargo, en los discursos muchas veces se observan reclamos que pertenecen a productores con otra lógica de trabajo, productores capitalistas en donde el objetivo es el retorno del capital invertido. Es así que muchas veces, en las reivindicaciones de la APL-PE, el principal problema pasa a ser la rentabilidad, los impuestos o el precio de la leche, esto sin dudas son reclamos que no son representativos de los intereses de clase de la gran mayoría de los socios. Esta situación es atribuible desde el punto de vista del autor, a la existencia de personas de referencia para la directiva de la institución que tienen otros intereses, que logran imponer, en una forma que podría interpretarse como estructura paralela de decisión.

Se debe tener presente que esta situación es común en O.R. con una composición heterogénea y que la imposición de algunos intereses sobre otros opera debido, entre otros factores a la falta de elementos críticos que en general tienen los productores familiares, para interpretar claramente la realidad - económico productivo en la que están inmersos.

#### **4.2.13) Situación económica.**

La institución sostiene su actividad con el aporte de los socios. Estos aportes son el 0,02% de la remisión y un recargo de 3% en la venta de la ración. Los mismos llegan a la asociación mediante los descuentos que se realizan directamente en la liquidación de CONAPROLE.

Desde el punto de vista económico la institución se encuentra en una buena situación, la que se evidencia en el estado de situación presentado a la última asamblea ordinaria.

Cuadro N° 4.7. Estado de situación al 31 de octubre de 1997 ( en pesos uruguayos).

<b>Activos</b>		<b>Pasivos</b>	
Activo circulante	481.364	Pasible exigible	77.532
Exigible	143.397	Acreedores	77.532
Realizable	130.768	Pasivo no exigible	478.403
Disponibles	207.199	( Patrimonio)	
Activo fijo	74.571		
Maquinaria	41.588		
Muebles y útiles	32.983		
<b>Total activos</b>	<b>555.935</b>	<b>Pasivo total</b>	<b>555.935</b>

Fuente: Balance del ejercicio 96-97 de la APL-PE

Es de destacar la casi ausencia de activos fijos, y como contraparte un volumen importante de activos circulantes, esta composición de los activos tiene mucho que ver con los servicios que la Asociación brinda a sus asociados.

Los gastos de funcionamiento según el movimiento de caja, así como los ingresos, también fueron presentados en la última asamblea y se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4.8. Flujo de caja, periodo noviembre 1996 a octubre 1997 (en pesos).

<b>Egresos</b>	<b>1.917.887</b>	<b>Ingresos</b>	<b>1.915.700</b>
Sueldos	93.641	Aporte social	66.947
BPS	1.003	Alquiler maquinaria	22.421
Gastos de oficina	20.031	Intereses	25.074
Compras	1.440.631	Campo de recreo	12.087
Prestamos	51.003	Ventas	1.520.885
Transferencias	264.512	Cobros de deudas	4.156
Otros	47.066	Transferencias	257.648
		Otros	6.482
	<b>Saldo</b>	<b>- 2.187</b>	

Fuente: Estado de resultados para el ejercicio 96-97 de la APL-PE.

Estos informes, aunque adolecen de algunas fallas, como por ejemplo la ausencia de amortizaciones, indican la buena situación que tiene la Asociación. La misma puede haber sufrido alguna modificación luego de la compra de la máquina de siembra directa.

#### **4.3) Situación actual**

La institución trata de cumplir sus objetivos, y atender la problemática de los productores lecheros, en un marco de baja participación y problemas de funcionamiento. La situación se agrava por el continuo deterioro de los resultados económicos en las propias unidades de producción de los socios y dirigentes.

##### **4.3.1) Participación**

La baja participación es común a todas las organizaciones sociales del país, existiendo en la entidad, un caso objetivo, de poca participación, que tiene causas comunes con otras O.R. de productores familiares; pero que a la vez

puede estar a su vez enfrentando problemas particulares como pueden ser, un escaso sentido de pertenencia de los asociados y/o baja adhesión y legitimidad.

Hipotéticamente también se puede plantear, que la organización no ha sabido adecuarse a las nuevas reglas de juegos que el medio impone y por lo tanto no ha sido capaz de captar las nuevas necesidades de sus asociados.

Comprobar lo anterior requiere de otro tipo de estudios que la misma entidad podría poner en práctica, para corregir tal situación en caso de resultar positivas las hipótesis planteadas.

Fue mencionado en el capítulo anterior que las organizaciones rurales vienen buscando nuevas formas de participación y estructuras que las acerquen más a su base. Es una medida tendiente "a ir a la gente si la gente no viene".

La baja participación no ha sido observada sólo en la convocatoria a las asambleas, sino también en el relacionamiento con otras instituciones, y por último en la participación de los concurrentes, ya sea en asambleas como directivas u otras reuniones. En éstas se observa un escaso número de intervenciones y las personas que intervienen en general se repiten excesivamente. Esto está indicando que hay un mal funcionamiento grupal, no hay un adecuado manejo de las reuniones, visualizándose la falta de un moderador de estas instancias.

#### 4.3.2) Funcionamiento

El mal funcionamiento, es explicado en parte por lo anterior. Esto porque, a la falta de un moderador, se suman otras observaciones. Estas son, la ausencia de orden del día, falta de puntualidad en las reuniones, repetidamente no se logran obtener decisiones concretas, aparentemente falta un resumen de las resoluciones tomadas o si existe no se lo utiliza, se ha observado también que se establecen varias reuniones dentro de una, no se priorizan los temas mas importantes, se utiliza mucho tiempo en cuestiones personales.

Otros parámetros, que se utilizan para la evaluación del funcionamiento de los grupos, como *motivación, compromiso y cohesión*, fueron observados por el autor; encontrándose que falta tanto cohesión como motivación y

compromiso, basándose esta afirmación, en la poca participación colectiva en distintas instancias que ha tenido que afrontar la comisión directiva.

Este mal funcionamiento se expresa luego en la falta de planificación del trabajo gremial, esto puede comprobarse al observar las memorias presentadas en las dos últimas asambleas ordinarias, incluso pueden notarse en estas, algunas contradicciones. Esta falta de planificación fue comentada por un integrante de la directiva, identificando "la ausencia de una línea de acción gremial".

#### **4.4) Comentarios finales**

Los dos elementos mencionados anteriormente (participación y funcionamiento) son la base de otros problemas que han sido identificados dentro de la institución. Uno de los cuales tiene mucha importancia, y es que no se ha podido establecer un adecuado uso de los recursos que la asociación cuenta, como son la maquinaria, los campos de cría y el técnico. Otro problema de mucha trascendencia, es que no se han podido divulgar correctamente los logros obtenidos por la gremial, así como su opinión sobre el actual momento que vive el sector lechero.

Sin dudas que la situación actual de la entidad es producto de algunas características inherentes a la propia clase a la que pertenece la organización, sin embargo muchos problemas son solucionables en la medida que los productores-dirigentes sean conscientes de ellos.

Solucionar estos problemas permitirá, interpretar con más elementos la realidad actual y convertirse en una herramienta eficaz para la solución de otros. A su vez la institución estará en condiciones de desempeñar el papel de actor social y local, que la propia existencia de la APL-PE le otorga, entendiendo al actor local y agente de desarrollo, como fue descrito en el capítulo inicial.

En este sentido es positivo que algunos integrantes de la directiva reconozcan algunos problemas que fueron observados en este trabajo.

## 5) DESAFÍOS DE LA ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

### 5.1) Introducción

En este capítulo, se consideran los desafíos que el autor considera de mayor importancia para la institución. Se visualiza a ésta como: 1) actor dentro de un proyecto de desarrollo local, impulsado por ella o 2) colaboradora en la gestación y/o implementación de este tipo de acciones.

Desde este punto de vista, serán analizados, entre otros: las características que el tiene el sector lechero en la zona de influencia y a nivel nacional, así como el problema de estructura, participación y funcionamiento de la gremial.

La institución tiene, según el autor, como desafío básico para el desarrollo local, superar la propia situación actual y ser capaz de generar proyectos adecuados a la situación del sector, tanto a nivel departamental como nacional.

### 5.2) El desafío de constituirse en actor local: Características del contexto

Fue mencionado en el capítulo inicial, que el desarrollo local depende de la construcción de un *modelo de acumulación* diferente al actual. Puede decirse que más que una lógica de acumulación, es necesario crear una forma de producción diferente, con características que propicien el cambio sobre bases más solidarias.

El modelo alternativo, tendrá que favorecer en efecto a la gran mayoría de los productores. Dicha mayoría, está pasando por extremas dificultades económicas, que condicionan incluso su sobrevivencia como unidad de producción. Por ejemplo, este nuevo modelo debería impulsar con más decisión los diferentes modelos de producción asociativos, que hoy ya existen en el país; promover la generación de tecnología adecuada para esas mayorías, etc..

A su vez en el caso de la producción láctea, se deberá buscar nuevas maneras de relacionamiento con la industria, y en especial con CONAPROLE, de forma tal que no ocurra lo que sucede actualmente donde "los grandes tienden a controlar la cooperativa y a usufructuar su posición dominante para establecer mecanismos de redistribución de plusvalía en su propio beneficio" (Stolovich, et. al., 1987).

Pero este modelo lo deben de construir los propios **actores sociales y locales**. Para lo cual es necesario que estos, tengan una correcta interpretación de la realidad y adecuación a las necesidades actuales que la situación impone. Las organizaciones rurales, deben buscar convertirse en actores locales, recorriendo un camino de capacitación, adecuación de sus estructuras y funcionamiento.

#### 5.2.1) La zona de influencia y la lechería.

La interpretación de la realidad, requiere antes que nada su conocimiento. Por este motivo es que se verán nuevos elementos de valoración y análisis, del sector lechero y de la zona de influencia de la gremial.

La zona de influencia, como ya fue definida, está integrada por tres seccionales policiales, siendo éstas la 4ª, 5ª y 6ª. En esta zona existen 1110, establecimientos agropecuarios, siendo productores de leche 342, es decir 30% del total. Por otro lado el 77% de los establecimientos del Giro 2 de Dicose, se encuentran en esta zona, en el año 1996 ( 239 predios de un total de 309).

De los datos de la declaración jurada de Dicose, se desprende que el número de predios lecheros en el departamento descendió, en un 33% en total, pero con variaciones según los estratos de superficie, esto se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5.1. Evolución del número de predios lecheros en el departamento.

Estrato (ha)	N° (1996)	N° (1997)	% de variación
0 - 19	41	30	-27
20 - 49	57	47	-17
50 - 99	59	52	-12
100 - 199	54	37	-31
200 - 499	70	29	-58
mas de 500	28	13	-53
<b>Total</b>	<b>309</b>	<b>208</b>	<b>-33</b>

Fuente: Azziz, 1998 en base a declaración jurada de Dicose, años 96 y 97

La segunda variable que da una idea de la situación de la cuenca lechera del departamento, es la superficie ocupada por los distintos estratos, y el promedio ocupado por establecimiento.

Cuadro N° 5.2. Evolución de superficie de los predios lecheros para Paysandú.

Estrato	Año 1996		Año 1997	
	Hás. ocupadas	Sup. media	Hás. ocupadas	Sup. media
0 - 19	558	13,6	409	13,6
20 - 49	1942	34,1	1590	33,8
50 - 99	4319	73,2	3758	72,3
100 - 199	7272	134,7	4967	134,2
200 - 499	22095	315,6	8483	292,5
mas de 500	33954	1212,6	23077	1775,2
<b>Total</b>	<b>70140</b>	<b>227,0</b>	<b>42284</b>	<b>203,3</b>

Fuente: Azziz, 1998 en base a declaración jurada de Dicose, años 96 y 97

Esta información se complementa, con los indicadores de producción y productividad de los predios del departamento

Cuadro N° 5.3. Evolución de producción y productividad de los predios.

Estrato	Año 1996		Año 1997	
	Litros totales	Lit/ predio	Litros totales	Lit/ predio
0 - 19	1.246.950	30.413	932.161	31.072
20 - 49	6.481.397	113.709	2.651.096	56.406
50 - 99	6.105.536	103.484	5.147.231	98.985
100 - 199	7.878.042	145.890	5.416.722	146.398
200 - 499	11.936.996	170.529	8.308.327	286.494
mas de 500	23.839.742	851.419	20.253.949	1.557.996
<b>Total</b>	<b>57.488.663</b>	<b>186.652</b>	<b>42.709.486</b>	<b>205.334</b>

Fuente: Azziz, 1998 en base a declaración jurada de Dicose, años 96 y 97

De la información presentada se pueden obtener algunas conclusiones de mucho interés, al momento de generar alternativas de desarrollo local.

Por ejemplo se observa una reducción de predios en todos los estratos, pero es mas importante en los predios más grandes. Esto podría tener la explicación en la existencia de un cambio de actividad en dichos predios, pero no en los mas chicos, en donde seguramente operó el fenómeno de abandono de la actividad productiva.

La reducción en las hectáreas dedicadas a la lechería, es muy importante y acompaña la reducción en el número de productores, por lo que se concluye que no ha existido concentración en la tierra dedicada al rubro, hecho que se comprueba al observarse que se mantienen los promedios de superficie por predio. Esto es así excepto en el estrato de 500 o más hectáreas, lo que debe estar indicando que dentro del mismo los que logran o deciden mantenerse en la producción de leche son los productores más grandes.

La producción leche por predio, aumenta casi en igual proporción en que desaparecen productores (39 y 35% respectivamente); característica que como

se verá, ocurre en todas las cuencas del país. La producción de leche total bajo, resultado de la disminución en el número de productores, y seguramente por los efectos de las condiciones climáticas del año 97.

Pero al observar los estratos se aprecia que el aumento de los promedios, lo realizan los productores que poseen más de 100 hectáreas; planteándose dos situaciones: probablemente los productores que dejaron el tambo tenían menores producciones y por otro lado hubo un aumento real en la producción de aquellos que subsistieron.

En los otros estratos las producciones disminuyen. Se puede plantear la hipótesis de que, en estos estratos, los productores que abandonaron la actividad eran aquellos con mayor producción, seguramente producto de la incorporación de tecnología. De ser así, es una muestra más de que la tecnología actualmente disponible, actúa positivamente luego de superar determinados niveles de escala.

### 5.2.2) El marco nacional

Esta situación, a nivel del departamento se produce en un marco más global, que como fue señalado en el primer capítulo, está caracterizado por determinadas políticas económicas. Como es lógico este marco general produce efectos similares en la lechería de todo el país.

La lechería a nivel nacional por su parte se encuentra con un mercado interno que presenta una demanda muy inelástica, por lo tanto, la alternativa es buscar porciones dentro del mercado mundial.

Este mercado se caracteriza por formarse con los excedentes de los países productores y por la existencia de países que subsidian fuertemente la producción.

Esto, junto con el aumento mundial de la producción ha condicionado a la baja los precios de los productos.

Es claro que a nivel de país, los litros que se logran obtener por aumento de la producción, son litros de leche industria, llevando esto al descenso de los precios promedios obtenidos por el productor.

Los efectos provocados por esta situación son los que se vieron, en el departamento. Los mismos se dan a nivel de país, y se observan en los siguientes cuadros.

Cuadro N° 5.4. Recibo de leche y remitentes a plantas industriales a nivel nacional.

Año	Recibo	N° de remitentes
1987	635.150	6.720
1988	660.398	6.385
1989	678.703	6.093
1990	699.019	6.103
1991	721.328	5.932
1992	788.916	5.998
1993	825.864	5.672
1994	887.068	5.508
1995	942.086	4.959
1996	983.934	4.733

Fuente: Dirección de estadísticas agropecuarias (DIEA) - MGAP, 1996

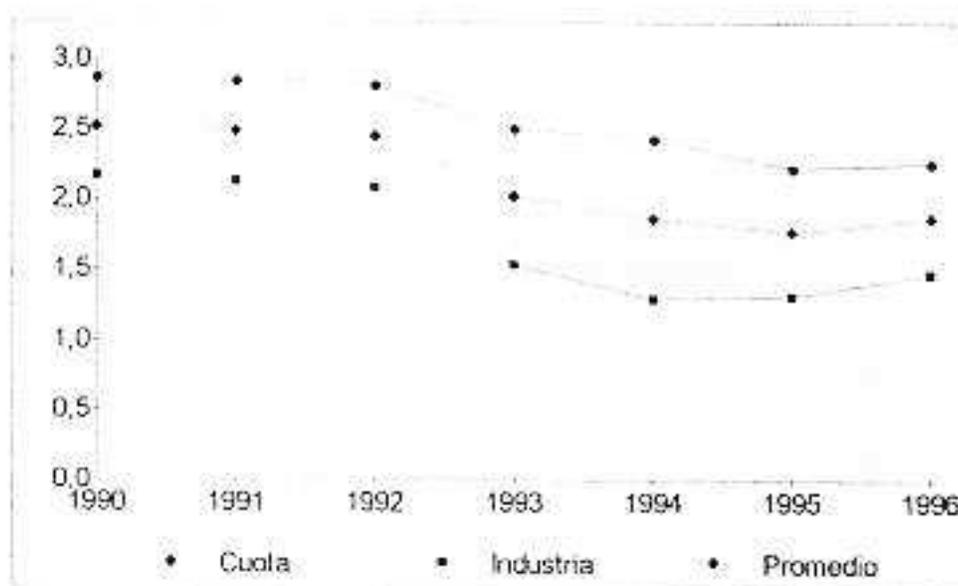
Cuadro N° 5.5. Destino de la leche producida.

Año	Consumo	Industria
1990	32,1	67,9
1991	32,1	67,9
1992	30,5	69,5
1993	29,2	70,8
1994	28	72
1995	27,2	72,8
1996	26,3	73,7

Fuente: Dirección de estadísticas agropecuarias (DIEA) - MGAP, 1996

La situación de los mercados internacionales ha determinado, como se señaló una fuerte tendencia a la baja, en los precios recibidos por el productor. Pero en este sentido, también el precio de la leche cuota, que se paga al productor ha perdido valor respecto a los otros precios, cuando se lo compara deflactado por el IPC.

Gráfico N° 5.1. Evolución de los precios recibidos por el productor (pesos constantes a diciembre del 96).



Fuente: Dirección de estadísticas agropecuarias (DIEA) - MGAP 1996

### 5.2.3) Modelos lecheros presentes en la zona de influencia

De continuar el actual marco de producción lechero, y teniendo presente que donde primero se siente sus efectos negativos es en la pequeña y mediana producción, es fácil inferir los efectos que tendrá en la zona de influencia de la gremial, en la que se encuentra el 81% de sus socios. Esto se basa en la frecuencia de aparición de los diferentes modelos lecheros en esta área.

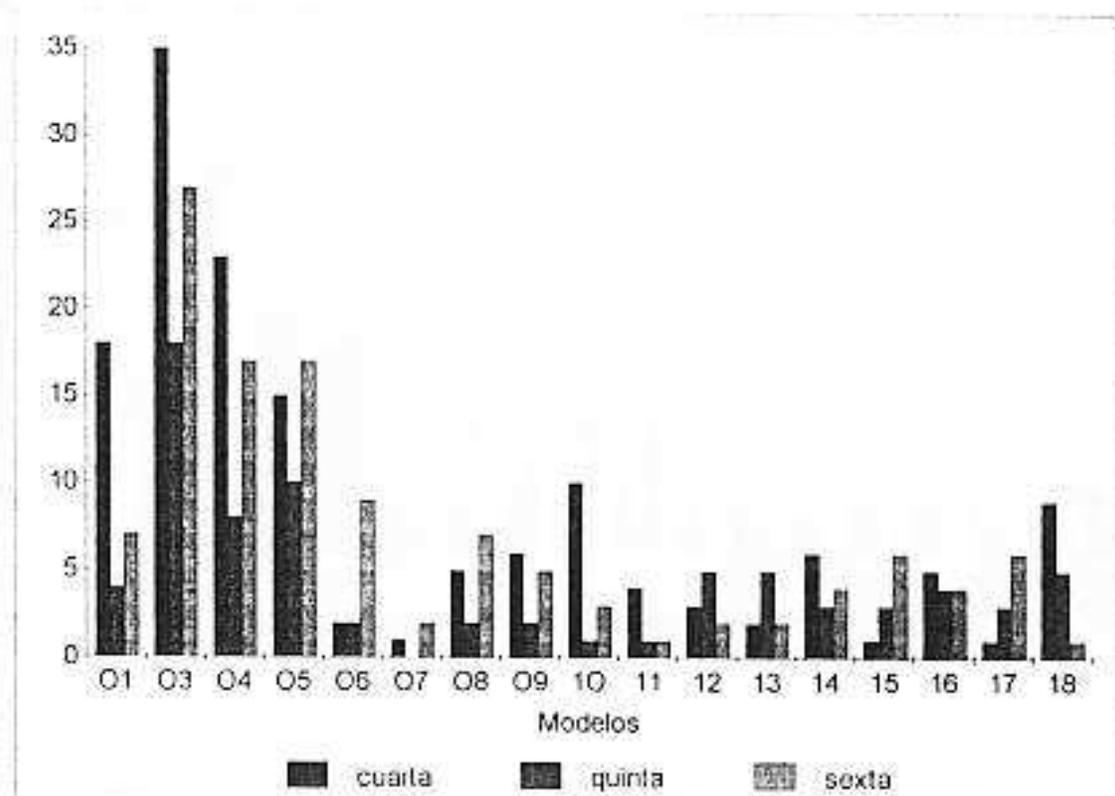
Alguna de las características de los modelos de referencia son los que se presentan a continuación.

Cuadro Nº 5.6. Características de los modelos.

Modelo	Sur	Significado	
		Resto del país	
01	Familiar < 20 Há	Familiar < 20 Há	
02	Familiar < 20 Há alta prod.	***	
03	Familiar baja prod	Familiar baja prod	
04	Familiar media prod	Familiar media prod	
05	Familiar alta prod.	Familiar alta prod	
06	Trans. baja tecn.	Trans. baja tecn.	Agr.-ganad
07	Trans. alta tecn.	Trans. alta tecn.	Agr.-ganad
08	Emp. med. baja tecn.	Emp. med. baja tecn.	Agr.-ganad
09	Emp. med. alta tecn.	Emp. med. alta tecn.	Agr.-ganad
10	Emp. gde. baja tecn.	Emp. gde.	
11	Emp. gde. alta tecn.	Trans. baja tecn.	
12	****	Trans. alta tecn.	
13	****	Emp. med. baja tecn.	
14	****	Emp. med. alta tecn.	
15	****	Trans. baja tecn.	Ganadería
16	****	Trans. alta tecn.	Ganadería
17	****	Emp. med. baja tecn.	Ganadería
18	****	Emp. med. baja tecn.	Ganadería

Fuente: DIEA-MGAP.

Gráfico N° 5.2. Frecuencia de aparición de modelos en la zona de influencia de la gremial.

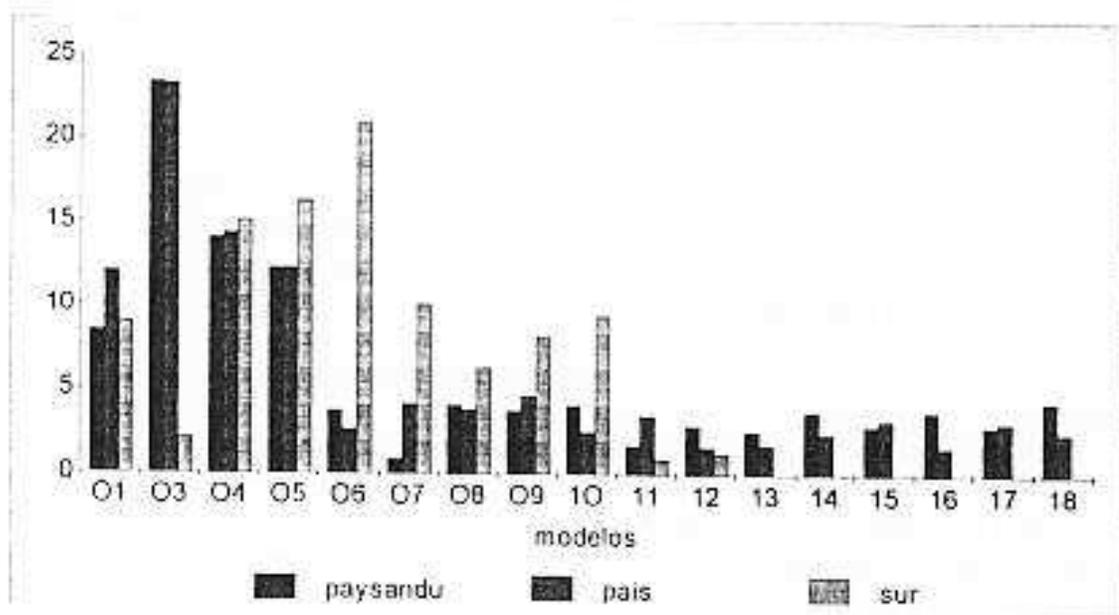


Fuente: Censo agropecuario 1990. DIEA-MGAP.

La frecuencia total del departamento fue presentada en el capítulo anterior, pero las seccionales individualmente, presentan prácticamente la misma tendencia que aquella. Esta frecuencia es una característica que diferencia a la cuenca del litoral con la del sur pero que se repite en el resto de país.

La gráfica muestra que la tendencia es igual en todas las seccionales, por lo que se debe tener en cuenta, para la elaboración de proyectos de desarrollo, es la diferencia de la cuenca del departamento con la del sur.

Gráfico N° 5.3. Frecuencia de modelos para el país, Paysandú y cuenca del sur.



Fuente: Censo agropecuario 1990. DIEA-MGAP

Si estos modelos se agrupan, se observa, que no existen grandes diferencias, entre las diferentes cuencas o zona que utiliza DIEA.

Cuadro N° 5.7. Cantidad relativas de productores según tipificación

	Paysandú	Sur	País
Familiares	58,2	63,7	62,0
Transicionales	17,3	16,5	16,4
Empresarios	24,6	19,8	21,6

Fuente: Censo agropecuario 1990. DIEA-MGAP

El significado de estos porcentajes a nivel de números de productores significa lo siguiente:

Cuadro N° 5.8. Número de productores según tipificación

	Sur	Resto del País	Total
Familiares	2610	2563	5173
Transicionales	676	678	1354
Empresarios	811	893	1704
		<b>Total</b>	<b>8231</b>

Fuente: Censo agropecuario 1990. DIEA-MGAP

Los cuadros presentados son claros en señalar la base que la lechería tiene en la producción familiar, pero mas allá que esa sea la realidad del país existen diferencia entre las cuencas, estas tienen particularidades que deben de tomarse en cuenta.

Al igual que en el capítulo inicial, la duda es hasta qué punto dentro de lo universal es posible atender en forma diferente las diversas particularidades que coexisten en un momento dado; y qué posibilidades tiene la lechería de generar alternativas diferenciales dentro de una política económica global y que por lo menos desde los sectores productivos se ve como inadecuada.

### **5.3) Desafíos de la institución**

#### **5.3.1) Participación**

En el capítulo 1, se destacó la importancia de la participación de las comunidades y sobre todo de los actores sociales organizados, en los proyectos de desarrollo local.

Esta participación de las organizaciones, debe de realizarse según el autor, en un marco de activa participación y representatividad dentro de las

propias organizaciones. Es la única posibilidad de contar con la propia comunidad construyendo un modelo de desarrollo, que privilegie a las mayorías.

En las O.R. de productores familiares, deben de existir dos elementos fundamentales, para que los productores estén en condiciones reales de participar. Estos elementos son la capacitación y la democratización interna de las organizaciones (Marsiglia, J., 1991).

Se presentarán a continuación algunos elementos, sobre la capacitación y la democratización interna de las organizaciones. Este último, está muy ligado a la estructura organizativa.

Ambos, *participación y estructura*, como ya se dijo, están correlacionados positivamente con la representatividad de las organizaciones.

#### 5.3.1.1) Capacitación

A nivel de la producción familiar, la capacitación toma una dimensión trascendente, dado que uno de los problemas que se identifican como importantes para las organizaciones de este tipo de productores, son los bajos niveles de instrucción, los cuales se reflejan en las dificultades que existen para apreciar la importancia de la organización, en la defensa de sus intereses.

Se deben de generar programas de capacitación acorde a sus necesidades; estos pueden incluir todas las áreas de interés, es decir capacitación tanto en temas gremiales como en temas productivos y/o gestión de las unidades de producción.

Algunos elementos para lograr la capacitación son, según Marsiglia (1991):

a) Desarrollo de mecanismos locales de formación e intercambio de experiencias y conocimientos

b) Desarrollo y fortalecimiento de sistemas permanentes de capacitación y autocapacitación

c) Encontrar metodologías participativas capaces de elevar la capacidad de autogestión de las organizaciones

#### 5.3.1.2) Democracia interna y estructura

Las organizaciones sociales y rurales vienen tratando de encontrar nuevas formas organizativas, de manera de resolver algunos problemas y de adaptarse a las nuevas realidades que viven los productores.

En primer término, se trata de acercar las bases sociales a los órganos de conducción y decisión. Este constituye el primer elemento en la democratización interna de las O.R.

El segundo elemento lo constituyen, la existencia de mecanismos ágiles de consulta y elecciones.

El último instrumento de democratización es la incorporación de los jóvenes y las mujeres en los diferentes niveles de la organización. Con la atención a estos segmentos generalmente conocidos como grupos de interés, se busca atender otros intereses de la familia rural, que en general están muy relacionados con la calidad de vida, excediendo a los asuntos meramente productivos.

La adaptación a las nuevas realidades, comúnmente se basan en la creación de nuevos servicios y en la tendencia a reducir los tiempos necesarios para una participación activa y efectiva.

#### **5.3.2) Funcionamiento**

Está muy relacionado con el punto anterior (ver 5.3.1.1). Un correcto funcionamiento es imprescindible en la gestación de un verdadero actor local y además estimula la participación, haciendo que el tiempo destinado a la concurrencia a las diferentes instancias convocadas por las organizaciones, no sea valorado como una pérdida por los socios.

## 6) PROYECTO DE EXTENSIÓN

### 6.1) Los problemas

Durante el desarrollo de este trabajo, se han identificado una serie de problemas, algunos de los cuales ya se mencionaron.

Existen problemas que están afectando a nivel nacional, propios de la situación del sector lechero (externos), otros están vinculados con los sistemas de producción de los asociados de la gremial (internos) y por último se encuentran los pertenecientes a la entidad objeto de estudio ( de la institución).

En este capítulo, los problemas se clasificarán, según sean del marco interno, externo o de la institución.

Cabe aclarar que el orden de presentación de los problemas no sigue un criterio en particular, como ser grado de importancia, en este sentido se considera que todos los problemas están interrelacionados entre si y afectan de diferente forma al productor y a la institución.

#### **6.1.1) Problemas del marco externo**

Fuera de los establecimientos, existen una serie de problemas que afectan los resultados económicos de las unidades de producción. En el caso de los socios de la gremial este resultado se traduce como una disminución del ingreso familiar, contribuyendo al deterioro de la producción familiar, el cual es identificado como el problema central que afecta este proyecto.

A nivel nacional, se pueden citar como problemas:

- la elevada carga impositiva en el sector
- la ausencia de líneas de créditos con costo y plazos adecuados

- la no existencia de políticas diferenciales por estrato y por rubro
- falta de tecnología adecuada para los productores familiares
- desaparición de los servicios de extensión

Un problema que tiene larga historia en el país, pero que según las cifras de los censos agropecuarios se está agravando en los últimos 20 años, es la concentración de la tierra. Principalmente en lo que tiene que ver con la posesión de la tierra, esta estructura se caracteriza por una dualidad latifundio - minifundio, y por una tendencia creciente a la concentración de la tierra.

La lechería por su parte está sufriendo la apertura y liberalización del mercado interno e internacional.

La principal industria láctea del país, se enfrenta a la competencia desleal de empresas multinacionales que captan leche en base a dinero proveniente de otros países, lo que sin dudas se transforma en un subsidio al interior del país.

Los productores lecheros sufren la presencia en los mercados internacionales, de: 1) países productores con fuertes subsidios y 2) un mercado formado en base a excedentes.

Los problemas institucionales de CONAPROLE, agravados en el año 1998, son asimismo parte del difícil marco externo que los productores enfrentan.

Otro tipo de problemas más puntuales pero también importantes, son los costos que ocasiona la granelización de la leche, que obliga a la incorporación de tanques de frío, maquina de ordeñar y a la electrificación.

Tradicionalmente la lechería se caracterizaba por absorber a los productores familiares que no podían continuar en la producción que realizaban anteriormente. Al presente dicha situación se ha revertido; no solamente no ingresan productores familiares sino que se observa una tendencia a que estos no puedan permanecer en el rubro.

Esta situación se observa en la zona de influencia de la gremial, en donde muchos de los actuales socios provienen de la desaparecida producción de remolacha azucarera.

Fue comentado en el capítulo primero la situación social y agropecuaria de Latinoamérica y se comprueba a lo largo del trabajo, que el principal problema que surge de las actuales políticas económicas y agropecuarias ocurre también en el ámbito nacional y local: "el éxodo rural".

### 6.1.2) Problemas del marco interno

Dentro de los predios también hay una serie de limitantes que afectan los resultados económicos y por esto condicionan la sobrevivencia de los socios de la gremial.

Algunas de estas limitantes son las siguientes:

- la producción familiar en general está caracterizada por una reducida escala de producción, tanto física como económica.
- el descenso de los precios de los productos y el aumento de los costos, reducen los márgenes por hectárea y ante una reducida superficie se observa una reducción del ingreso familiar; esta situación se podría solucionar con la incorporación de tecnología, tendiendo a aumentar los volúmenes de producción, pero la reducida escala económica dificulta dicha incorporación, dado que la tecnología también tiene su costo.
- baja diversificación productiva; esto es producto de la escasa información sobre rubros alternativos y otras veces por la falta de capital o la ausencia de mano de obra, que en las unidades de producción familiares provienen de la propia familia.
- escasa capacitación para la gestión de los establecimientos, la cual dificulta la correcta toma de decisiones, más allá que la propia racionalidad de los productores hace que sus sistemas de producción, presenten la mejor combinación de los factores de producción disponibles.

### 6.1.3) Problemas de la institución

Los problemas de la institución fueron tratados, en el capítulo sobre la situación actual de la APL-PE, y en el capítulo cinco, al abordar los desafíos que ésta tiene para encarar proyectos de desarrollo local.

Los problemas se pueden resumir en tres puntos.

- problemas de participación,
- problemas de estructura,
- problemas de funcionamiento.

De la interacción de los problemas enumerados anteriormente surgen los siguientes.

Entre éstos se pueden citar acá.

1) La falta de trabajo en el área social y la ausencia de impulso a los procesos de tipo asociativo, que han demostrado ser una alternativa para pequeños productores.

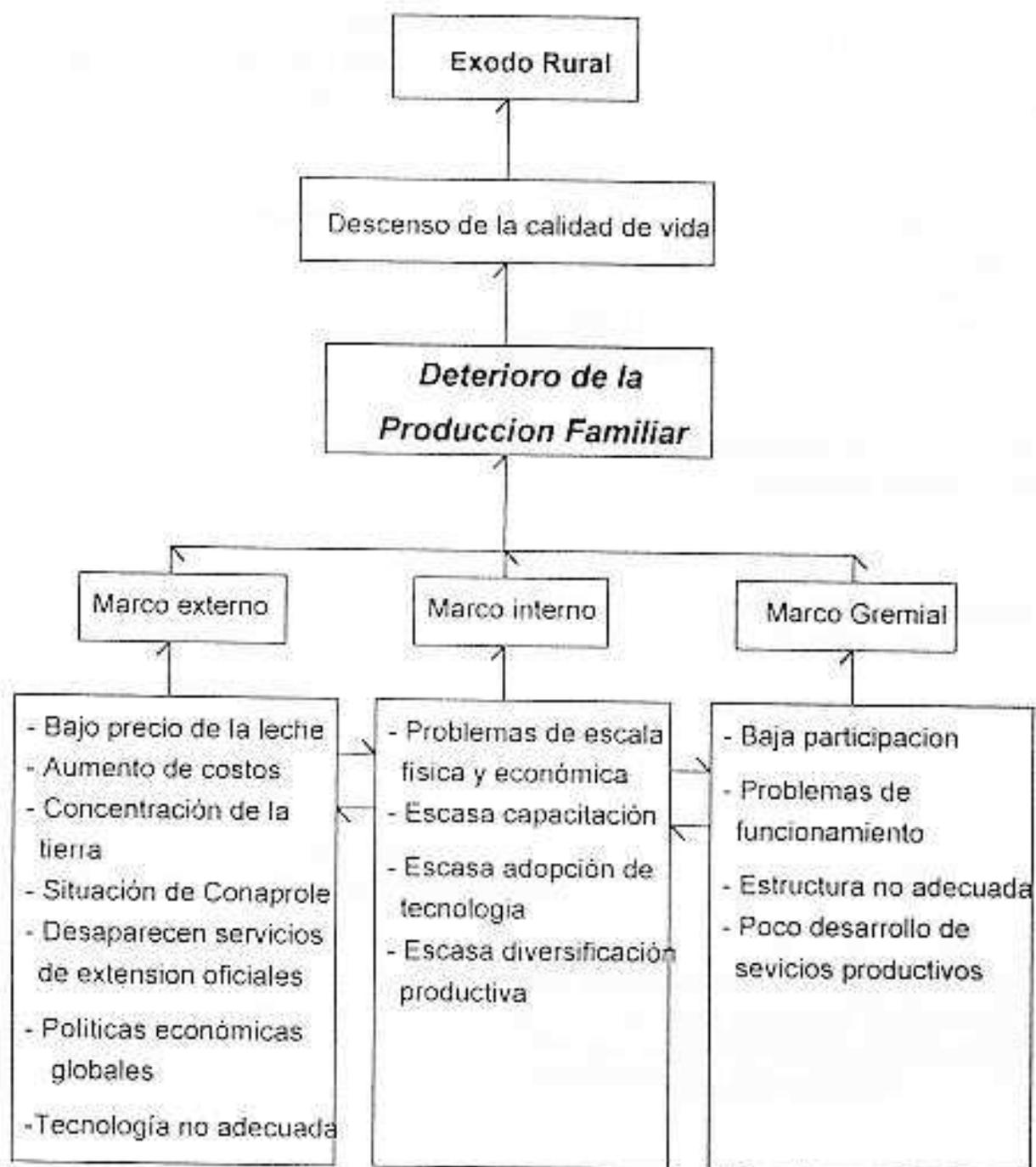
2) La falta de planificación en el trabajo y del uso de los recursos que tiene la gremial (técnico, maquinaria, campo de recria, capital, etc.).

3) La mayor parte de los servicios que utilizan los socios son aquellos conocidos como "de oficina", por la falta de otros servicios gremiales, más relacionados a lo productivo y de real interés para los productores.

### 6.1.4) Resumen de los problemas.

Los problemas comentados precedentemente se resumen en el esquema que se presenta en la próxima página.

Esquema N° 6.1. Árbol de problemas.



Fuente: Azziz y Siméon, 1998

### 6.1.5) Respuestas a los problemas

El accionar de la APL-PE, debe tender como estrategia a atacar los tres marcos definidos, pero teniendo presente que las soluciones muchas veces están fuera del alcance de una gremial con acción local, e incluso de gremiales más grandes y con acción nacional.

De todas maneras, a nivel local, existen proyectos que intentan dar una solución a algunos de los problemas que enfrentan los productores. En este sentido aparece claro, que la gremial debe de retomar para sí e impulsar el proyecto presentado a la Junta Departamental y que no pudo ser declarado de interés departamental, conocido localmente como "Plan vaca".

Este plan intenta dar soluciones globales para los productores familiares, en el entendido que los problemas no se resolverán por proyectos aislados, que atiendan a necesidades específicas.

Lo anterior apunta a los problemas del marco interno. Referido al marco de la institución, se deben de generar nuevos servicios gremiales que disminuyan la incidencia de los costos en que actualmente están incurriendo los productores. Estos servicios deberían de implementarse con ayuda económica externa a la institución.

Otra respuesta a los problemas pasa por la profundización y mejora de los servicios que se están brindando, como son el campo de cría, la maquinaria y la asistencia técnica integral.

En cuanto al marco externo, lo más acertado sería continuar el trabajo con otras gremiales del sector. De esta forma se logra tener mas peso en los reclamos al poder político y en los cambios que está necesitando CONAPROLE, a través de una reestructura que sea elaborada desde la base social,

En el ámbito gremial debería de revertirse la situación de alejamiento de la base social respecto a los ámbitos de decisión. Más allá de lo que se expondrá en el proyecto de extensión, es conveniente mencionar la importancia de un trabajo social más profundo con los socios, pudiéndose contratar un

asistente social, con financiación por ejemplo del PRONAPPA (Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario).

## **6.2) Proyecto de extensión para la APL-PE**

El proyecto atiende a uno de los marcos definidos anteriormente. Específicamente apunta al marco de la gremial, en el cual existen una serie de problemas identificados por el autor durante la realización de este trabajo.

### **6.2.1) Justificación de la elección**

La elección de este marco para realizar la propuesta final, se basa en el interés de algunos de los integrantes de la comisión directiva por solucionar dichos problemas.

Por otro lado, existen varios elementos que desde la óptica del autor determinan la elección.

Primero, el convencimiento que la organización de los productores rurales es una herramienta eficaz en la solución de problemas que están afectando a las unidades de producción. Esto se visualiza como una fortaleza que debe aprovecharse.

Asimismo, es imprescindible agotar las posibilidades de solución de los problemas internos de la organización, antes de salir a buscar las alternativas de respuesta a las dificultades que existen en el marco externo, y que son más difíciles de alcanzar.

Por último, un adecuado funcionamiento, con estructuras de conducción que generen un "ambiente" favorable para la participación, permitirá a la entidad ser un verdadero actor en proyectos de desarrollo local, los mismos pueden ser generados, impulsados o apoyados por la institución.

### **6.2.2) Objetivos del proyecto**

El objetivo final del proyecto es contribuir a mejorar la calidad de vida de los productores del área de influencia de la gremial.

El objetivo específico del proyecto es lograr el fortalecimiento institucional, de la APL-PE. Se identifica que la misión de la gremial, es decir su finalidad, es la de ser un actor eficiente y eficaz de desarrollo local.

Se entiende por fortalecimiento institucional, un proceso que fomente la participación de los socios en la gestión de la entidad y que permita realizar las actividades eficientemente en función de los objetivos perseguidos.

### **6.2.3) Los beneficiarios del proyecto**

Serán beneficiarios del proyecto todos los socios de la gremial. Se considera que las acciones de la institución deben tener como prioridad al socio medio de la gremial, recordando que este es típicamente un productor familiar. Serán beneficiarios indirectos los productores familiares de la zona de influencia de la APL-PE.

### **6.2.4) Formulación del proyecto.**

El siguiente esquema presenta el marco lógico del proyecto de extensión.

La cuantificación de los indicadores se realizará en la etapa de programación del proyecto.

Esquema N° 6.2. Marco lógico para el Fortalecimiento Institucional de la APL-PE

Resumen descriptivo	Indicadores	Medios de verificación
<b>Objetivo Final</b>		
1) Mejorar la calidad de vida de los productores de la zona de influencia de la gremial	1) Aumenta el ingreso de los productores de la zona de influencia	1) Encuesta de opinión a una muestra de productores socios y no socios.
<b>Objetivo específico</b>		
1) Lograr el fortalecimiento institucional de la APL-PE.	1) Aumenta la participación a las asambleas y otras instancias de decisión, respecto a años anteriores.	1) Actas de asamblea y registros
<b>Productos</b>		
1) Directivos capacitados en la toma de decisiones bajo un modo asociativo	1) Las reuniones se realizan con orden del día y lectura del acta anterior	1) Existencia de actas y orden del día
2) Productores concientizados en la necesidad de un cambio en la estructura de la asociación	2) Existen un nuevo organigrama aprobado por los socios	2) Existencia del organigrama
<b>Actividades</b>		
1) Realizar una jornada de presentación de la propuesta	1) Jornada realizada	1) Informes.
2) Editar un boletín de difusión de la entidad	2) Boletín realizado	2) Ejemplares del boletín
3) Charla sobre temas de interés.	3) Actividades realizadas	3) Informes.
4) Cursos de capacitación para dirigentes y socios.	4) Cursos realizados	4) Lista de participantes
5) Charlas sobre la situación del sector lácteo	5) Charlas realizadas	5) Informes.

Resumen descriptivo	Indicadores	Medios de verificación
<b>Actividades</b>		
6) Visitas a otras experiencias de organización	6) Visitas realizadas	6) Lista de participantes.
7) Talleres zonales sobre temas de interés.	7) Talleres realizados.	7) Informes.
<b>Insumos</b>		
Técnico extensionista	.....	
Traslados	<b>700 dólares mensuales</b>	
Materiales de oficina	.....	
Local para las reuniones		

Fuente: Azziz, 1998

### 6.2.5) Desarrollo del marco lógico.

La formulación del proyecto, presentada en forma de resumen a través del marco lógico, relaciona los elementos que integran la propuesta, de manera que sea fácilmente entendible para los extensionistas como para los directivos de la asociación.

Existe una "lógica vertical" en la matriz, según la cual, si se dan determinados *insumos*, se pueden realizar *actividades* cuyos resultados son los *productos*, que contribuyen a alcanzar el *objetivo* específico y este aporta al logro del objetivo final. El objetivo final debe de estar en concordancia con la finalidad de la institución.

Por otro lado, en el marco lógico quedan establecidos los indicadores, y los medios de verificación, todo lo cual permita realizar una evaluación del proyecto.

Por último, están los *supuestos*, que son los elementos que están fuera del control de los encargados de implementar el proyecto. En este caso particular los supuestos son dos: 1) que las condiciones externas no varían ( a

nivel de los objetivos superiores), y 2) que el interés por parte de los dirigentes y productores en el proyecto, se mantiene (a nivel de actividades y productos).

#### 6.2.6) Implementación

La implementación del proyecto requiere, más allá de los recursos que hoy dispone la asociación, de la presencia de un técnico extensionista y en algunos casos, de la participación de técnicos especializados o la realización de convenios, para llevar adelante determinadas actividades.

El rol del citado técnico sería básicamente el de facilitar la concreción de todos los aspectos operativos que el proyecto requiere. La metodología de trabajo estará basada en procesos de acción - reflexión conjuntamente con la población local implicada en el proyecto.

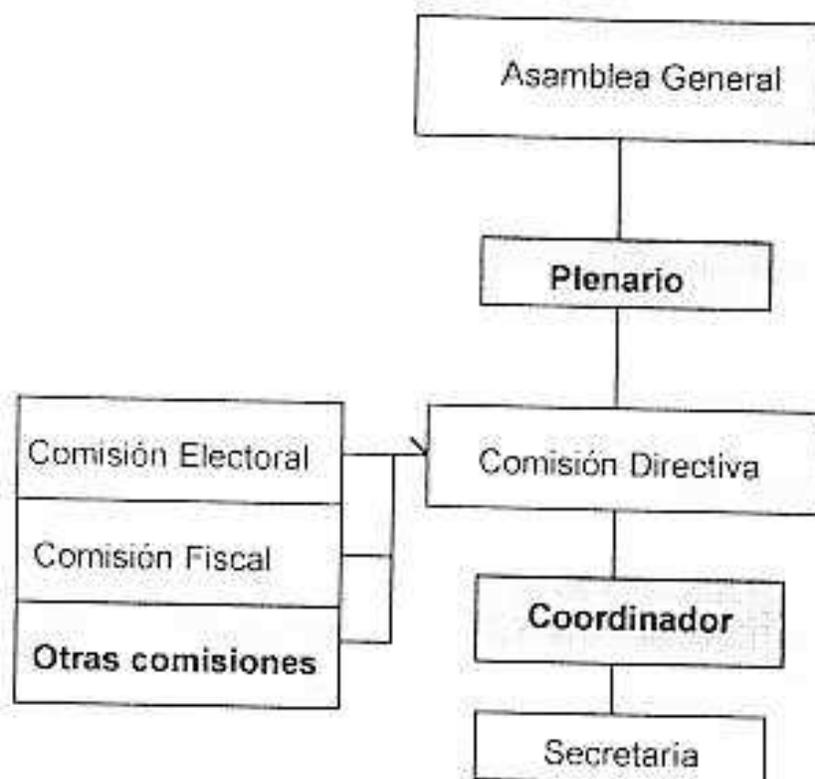
En la etapa de programación, conjuntamente con la fijación de metas se establecerá el tiempo en que se alcanzaran los productos y objetivos del proyecto y se precisará con mayor exactitud los aspectos económicos. Una primera aproximación a los costos en que se debería incurrir para llevar adelante el proyecto permite afirmar que la asociación incurrirá en 700 dólares/mes, lo que incluye salario de un extensionista y gastos mínimos de funcionamiento. Este costo significa cerca de 4200 litros de leche ( precio utilizado: 0,17 dólares). Teniendo en cuenta los 58 socios de la gremial, cada productor estaría destinando unos 72 litros por mes (2,5 litros/día) a financiar el proyecto.

En la etapa de programación será fundamental la participación activa de los socios y dirigentes de la gremial.

#### 6.2.7) Estructura propuesta

Por la importancia que esta tiene en las organizaciones y en las posibilidades de participación real de los actores sociales se presenta una estructura hipotética que podría ser adoptada por la institución. Esta estructura está pensada para atender los problemas de funcionamiento y dar posibilidades de participación mediante una disminución en los tiempos necesarios para la asistencia a los ámbitos de trabajo de la gremial.

Esquema Nº 6.5. Organigrama propuesto.



Fuente: Azziz, 1998.

Como puede apreciarse en el esquema, aparecen nuevas figuras (cuadros sombreados), cuyas funciones son de fortalecer los cambios que se persiguen con la nueva estructura.

Las comisiones y el plenario (formado por la Comisión Directiva más los delegados de zona), apuntan a fomentar la participación. Otra función para el plenario sería la de realizar y evaluar el plan de trabajo anual.

El coordinador se encargaría, entre otras cosas, del adecuado funcionamiento de las reuniones actuando como moderador de grupo, tendrá a su cargo la ejecución de los lineamientos que adopte la comisión directiva. Asimismo en un futuro tendría que intervenir en la planificación de nuevos servicios ya que su rol será de enlace entre la masa social y la comisión directiva.

### 6.3] Consideraciones finales

Con la propuesta se apunta a generar las condiciones que alienten la aparición de un actor relevante, capaz de impulsar el desarrollo local. El proceso implica un trabajo educativo y de capacitación a largo plazo que necesita de la participación de todos los agentes involucrados.

El proyecto se ejecutara con la necesaria flexibilidad operativa de forma de aceptar actividades nuevas que contribuyan al logro de los objetivos.

La actual situación del sector y de los productores de la gremial obliga también a generar otros tipos de proyectos, que atiendan a las diferentes dificultades identificadas en el transcurso del trabajo y que aparecen en el árbol de problemas

Esto significa que la propuesta por si sola no podrá solucionar toda la problemática existente, la cual requiere la acción mancomunada de diferentes proyectos relacionados por una misma estrategia.

Se deberá tener presente también la existencia de una política macroeconómica, no solo nacional, sino regional; que puede ser catalogada como poco favorable para la producción familiar. Este contexto adverso actúa como disparador del proceso identificado como el problema central de la producción familiar: el éxodo rural.

## 7) RESUMEN

El trabajo presentado fue realizado en una institución de carácter gremial con acción local: Asociación de Productores de Leche de Parada Esperanza.

El mismo consta de seis capítulos, comenzando con un marco conceptual sobre el Desarrollo local, en el cual se ve la importancia, que tiene en este modelo de desarrollo la participación de los actores sociales organizados.

Luego continúa con una descripción de la zona, que actuaría como referencia de lo "local" para la institución, y que a su vez recibe la influencia del accionar de la gremial. Esta zona se caracteriza por la rápida reducción del número de productores y por la alta proporción de productores familiares.

El tercer capítulo es un marco teórico de las organizaciones rurales del país, en donde se presentan los elementos que van a ser manejados para el análisis de la entidad objeto de estudio. Este análisis corresponde al cuarto capítulo.

El capítulo cinco, presenta los desafíos que la organización tiene para emprender proyectos de desarrollo local, dentro de su zona y con las limitantes propias de la situación actual de la institución.

Por último, se presentan las bases de un proyecto de extensión, que busca el fortalecimiento institucional, levantando algunas limitantes manejadas en los capítulos cuatro y cinco.

Se pretende con este proyecto contribuir al comienzo de un proceso que permita a la APL-PE, convertirse en un real actor social relevante a los fines del desarrollo local.

## BIBLIOGRAFIA

- 1 - AROCENA, J. 1995. El desarrollo local como desafío teórico. Una aproximación a la noción de desarrollo local. Montevideo, UCUDAL. (Apuntes de uso docente)
- 2 - ASTORI, D. 1982. Neoliberalismo y crisis, en la agricultura familiar uruguaya. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. 155 p.,
- 3 - CAMPAL, E. 1970. Paysandú. Montevideo, Nuestra Tierra. 64p. (Serie los Departamentos N° 11)
- 4 - CENTRO de DESARROLLO COOPERATIVO. 1997. Diagnostico del departamento Paysandú. 45p.
- 5 - CIEDUR, 1983. La agricultura familiar, un sector fundamental en crisis. Montevideo. 64p.
- 6 - DESCRIPCION SOCIAL del agro Uruguayo. 1990. Montevideo. Facultad de Agronomía. 48p.
- 7 - DURAN, A. 1991. Los suelos del Uruguay. Montevideo. Hemisferio Sur, 388p.
- 8 - VASALLO, M., METHOL, R. ; RUBIO, L. 1987. El sistema de transferencia de tecnología agraria en el Uruguay. Montevideo. CLAEH. 243p
- 9 - INTENDENCIA MUNICIPAL DE PAYSANDU 1996. Investigaciones territoriales, resultados departamentales. Paysandú. 35p.
- 10- LATORRE, R., 1995. Lecturas de extensión rural. Montevideo. Facultad de Agronomía. 118p
- 11 - LATORRE, R. ; KMAID, G., 1996. Las clases sociales y agrarias en el Uruguay. Montevideo. Facultad de Agronomía. 21p.
- 12 - LATORRE, R. 1997. Grupos de presión, organizaciones y movimientos agrarios. Montevideo. Facultad de Agronomía. 12p.
- 13 - PEREIRA, G., 1994. Desafios del desarrollo económico. Montevideo. Hemisferio Sur. 162p.
- 14 - PIÑEIRO, D., 1995. Globalización, integración regional y consecuencias sociales sobre la agricultura. Montevideo. UNESCO.

- 15- PEREIRA, G., HERNANDEZ, A., 1994. Productores familiares en la lechería: Propuestas frente a la integración regional. Montevideo. CIESU. 56p
- 16 - SEMINARIO TALLER SOBRE ORIENTACIONES Y AVANCES DE ACCIONES CONJUNTAS IIMM y MGAP EN PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL (1991, Minas, Uruguay) Montevideo. IICA. 182p..
- 17 - STOLOVICH, L., RODRIGUEZ, J., BÉRTOLA, L., 1987. El poder económico en el Uruguay actual. Montevideo. Centro Uruguayo Independiente. 430p..
- 18 - VASALLO, M., 1995. Lecturas de extensión rural. Montevideo. Facultad de Agronomía. 118p.