

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

Los espacios de coordinación en el sector lácteo

Verónica Pouso
Tutora: Rossana Vitelli

2012

INDICE

I.	INTRODUCCION.....	2
	Problema de Investigación.....	3
	Metodología.....	5
II.	MARCO TEORICO.....	8
	EL Sector Lácteo.....	14
III.	ANTECEDENTES DE LOS ESPACIOS DE COORDINACION.....	19
	Actores de los espacios de Coordinación.....	20
	Instituto Nacional de la Leche.....	23
IV.	LA EVOLUCION EN LOS ESPACIOS DE COORDINACION.....	26
	La Mesa Tecnológica de Lácteos	
	Objetivos institucionales para la participación.....	27
	Problemas planteados.....	28
	Debilidades y Fortalezas de la Mesa.....	29
	Cooperación y Coordinación.....	30
	El Instituto Nacional de la Leche. Funcionamiento y Objetivos.....	33
V.	Conclusiones.....	40
VI.	Bibliografía.....	42

LOS ESPACIOS DE COORDINACION EN EL SECTOR LACTEO

Introducción

Esta investigación tiene sus raíces en un taller cuya temática era la innovación en la agroindustria, realizado en el año 2006 en la Facultad de Ciencias Sociales. En dicho taller, realizamos de manera grupal un estudio de caso sobre las Mesas Sectoriales titulado **La Construcción de Espacios de Innovación**.

La investigación se centró en comparar tres Mesas Sectoriales: La Mesa Nacional de la Cebada, consolidada desde el año 1992; La Mesa Tecnológica de Lácteos que recién se estaba constituyendo en el año que se investigó y, la experiencia del Sector Lanar que nunca logró consolidarse.

Nuestro análisis se basó en las relaciones sociales de innovación establecidas en el espacio de dichas Mesas Sectoriales.

A la hora de realizar mi tesis me resultó interesante centrarme en el Sector Lácteo en virtud de la importancia que este tiene para nuestro país.

En el año 2007 se crea el Instituto Nacional de la Leche a consecuencia de una Mesa Consultiva de Lácteos a iniciativa del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca que contó con diversos talleres e involucró a muchos actores para diagnosticar las problemáticas existentes dentro del sector y así generar lineamientos para una política de Estado en el desarrollo de la Cadena Láctea.

Esta investigación se enfoca en el análisis de los nuevos espacios de coordinación que surgen para el mejoramiento de dicha cadena productiva.

Estos espacios son: La Mesa Tecnológica de Lácteos y el Instituto Nacional de la Leche.

El motivo por el cual seleccioné estos espacios es porque son novedosos ya que su objetivo es la coordinación de todos los actores de la cadena y anteriormente no existían ámbitos con estas características. Considero relevante investigar los motivos que llevaron a la creación de estos espacios, su funcionamiento, así como los intereses por los cuales participan los actores; pues indudablemente en un país democrático el diálogo y el consenso son las herramientas básicas para el desarrollo de nuestra sociedad. Nos encontramos frente a un mundo donde las realidades se transforman permanentemente, por lo tanto, considero imprescindible intentar analizar estos cambios, para poder comprender e interpretar mejor la sociedad que estamos construyendo.

Problema de Investigación

Los espacios de coordinación integrados por La Mesa Tecnológica de Lácteos y el Instituto Nacional de la Leche creados para la identificación y resolución de las problemáticas existentes dentro de la cadena, implican la participación de diversos actores que representan y pertenecen a la misma. Siendo que es un sector que posee una larga trayectoria con un gran peso dentro de la economía productiva en el sector agropecuario de nuestro país, y que, anteriormente no contaba con estos espacios donde se organizaran todos los actores de la cadena, se considera de interés el análisis de los mismos.

Las preguntas que surgen y guían este trabajo son las siguientes:

- I. ¿Cuáles son los motivos por los que surge la necesidad de crear estos espacios formales de coordinación que anteriormente no existían?
- II. ¿La creación de estos espacios, está asociada a la nueva realidad en la que se encuentra inmerso el sector, donde el diálogo y la acción colectiva son fruto de una estrategia esgrimida por los actores involucrados para enfrentar los nuevos desafíos?
- III. ¿Prevalecen por parte de los actores participantes, los intereses propios que puedan resolverse en estos espacios, o está por encima el interés común para solucionar las problemáticas que enfrenta el sector en su conjunto?

Hipótesis

- A. Los motivos por los cuales surgen estos espacios de coordinación se debe, a que los diferentes actores realmente consideran como estrategia necesaria contar con tal coordinación dentro de la cadena láctea para el desarrollo y progreso de dicho sector.
- B. Estos espacios muchas veces son utilizados por los actores participantes para la persecución de los intereses más corporativos, propios y menos generales del sector.

Objetivos

- ✓ Descripción los procesos que dieron lugar a la creación de la Mesa Tecnológica de Lácteos y del Instituto Nacional de la Leche.
- ✓ Identificación de los actores que integran estos espacios.
- ✓ Descripción del funcionamiento de los ámbitos creados.
- ✓ Análisis de los objetivos del espacio.
- ✓ Identificar si prevalece el interés común del grupo que conforma el espacio por sobre los subsectores.

Metodología

Para poder responder adecuadamente a la pregunta problema, se ha realizado un estudio de caso, ya que éste permite abordar con mayor profundidad nuestro objeto de estudio. El estudio de caso no permite generalizar sus conclusiones a toda una población. Esto supone considerar las dificultades de generalizar a otros casos.

Se considera que estos espacios de coordinación difieren de los que pudieran existir anteriormente; por lo tanto, el objetivo de esta investigación es el de describir su carácter excepcional así como profundizar y abarcar de la mejor manera posible las características del mismo.

Técnicas de Investigación

1. Entrevistas en profundidad
2. Análisis de Documentos

1. Entrevista

La técnica utilizada fue la entrevista en profundidad en el marco de una interacción más directa, más flexible y espontánea, en comparación con las entrevistas estructuradas, como puede ser la encuesta. A diferencia de otras técnicas, el contacto directo con el actor en forma individual asegura un acceso más eficaz a la información que éste nos puede proporcionar.

Se realizaron diecisiete entrevistas a informantes calificados de la Mesa Tecnológica de Lácteos y del Instituto Nacional de la Leche.

El muestreo en esta investigación fue por bola de nieve hasta alcanzar la saturación.

La técnica de entrevista en profundidad consiste en un proceso de comunicación por el cual el entrevistador y entrevistado ingresan en una relación intensa con el propósito de captar el significado de fenómenos sociales e individuales.

Este tipo de entrevista crea una situación conversacional directa y personal con el entrevistado, poniéndolo como portador de una perspectiva. Dicha técnica genera un intercambio de información sin existir, por parte del entrevistador ningún tipo de

presión, u orden de respuestas evitando así generar la sensación de interrogatorio. La persona debe sentirse cómoda en la intimidad con el entrevistador no captando los objetivos del mismo, para poder expresarse con más libertad.

Para lograrlo, se requiere que el entrevistador genere una atmósfera de confianza con el entrevistado a fin de que el mismo plantee su discurso con total libertad, sin limitaciones por sus actitudes, creencias, entre otros.

El contacto directo con el actor en forma individual permite un acceso más directo y eficaz a la información que nos puede proporcionar. Por tanto, la entrevista abierta es la técnica que más se adecua a las necesidades de la investigación presente. La aplicación de esta técnica permitió captar la construcción del discurso en torno a los ejes y dimensiones propuestas a investigar, y poder contrastar el mismo con los datos recogidos en el análisis documental.

2. Análisis de Documentos

Para poder contrastar la información obtenida de los actores, se hizo uso de fuentes de datos secundarios (investigaciones anteriores), así como del análisis de documentos (Convenios, Actas, Ley de la lechería N° 18.242).

De los Convenios y de la ley N° 18.242 se extrajo: la fecha, los participantes, el compromiso de las partes y sus objetivos.

Variables de interés

Convocatoria

Objetivos

Estructura organizativa

Áreas de funcionamiento

Dimensiones a considerar

Historia de la Mesa o Espacio

Proceso de Formación

Participantes

Metodología de funcionamiento

Objetivos de los espacios

II. MARCO TEORICO

El sociólogo norteamericano Mancur Olson (1932 -1998), analizó la lógica de la acción colectiva a través de la teoría de la elección racional. En ella, considera la dificultad manifestada por los individuos a la hora de emprender acciones colectivas. Esta teoría señala que el individuo actúa racionalmente en base al cálculo costo-beneficio. Plantea que los individuos no poseen los motivos necesarios para actuar a favor de un interés común. Esta acción podría realizarse solo en los casos que pertenezcan a un grupo pequeño o en el caso que exista alguna forma de coerción que los estimule. En los grupos grandes o latentes, como les denomina el autor, el individuo no tiene predisposición para actuar colectivamente.

A partir de esta idea surge la teoría del free-riding. Por ella explica que un individuo se beneficia de un bien común sin haberle generado ningún costo personal y afirma, que la forma de evitar estas acciones es a través de incentivos selectivos otorgados de manera individual.

En su teoría de grupos y organizaciones¹ afirma que lo principal a la hora de investigar una organización es la finalidad que esta posee. Debido a que las organizaciones tienen características diferentes no podemos pensar que las mismas cuenten con idénticas finalidades. Considera que sí existe una en común que es la de preservar los intereses de sus integrantes.

“No tendría caso, por ejemplo formar una organización simplemente para jugar solitarios”, (M. Olson: 1965)

El autor plantea que todos los individuos poseen intereses personales y que, éstos pueden ser llevados a cabo de manera más eficaz, en una acción no organizada. Por lo tanto una organización existe y se desarrolla, si un grupo de individuos posee un interés colectivo y su propósito es impulsar estos intereses comunes con el objetivo de alcanzarlos.

Cuando la organización logra el objetivo que perseguía ese interés común, obtiene un bien colectivo donde todos los actores se ven favorecidos. Si todos se benefician de un bien por la acción de una organización aunque no se pertenezca a la misma, existe una alta probabilidad de que en base a la racionalidad individual, los miembros opten por

¹ En el texto La lógica de la Acción Colectiva, Olson se centra en estudiar y diferenciar los grupos grandes de los pequeños, caracterizándolos cualitativamente y exponiendo la teoría de los grupos y las organizaciones.

no participar ya que esta acción les generaría un costo. Considera que de esta manera no se formarían grupos de presión debido a la sumatoria de decisiones individuales, pero estos grupos existen y actúan lógicamente. Por lo tanto, los actores no sólo participan en una organización por ese interés en común. Procura describir en qué circunstancias los miembros consiguen actuar de manera racional colectivamente, y de aquí se deriva el concepto de incentivos selectivos.

En efecto, más allá del bien público que favorece a todos los actores, coexiste un beneficio selectivo particular para quienes participan. Este puede ser positivo o negativo.

Los actores sociales cuentan con otros beneficios al participar, a saber: el hecho de pertenecer a un grupo les otorga poder, respeto, sentido de pertenencia y redes sociales entre otros.

Dentro de una organización, una fuerte participación e integración, genera más posibilidades de ocupar un lugar significativo dentro de la misma, esto lleva a que los actores que no se involucran analicen la importancia de contribuir dentro de la misma. El autor plantea que existen diferencias entre los grupos grandes y los pequeños a la hora de analizar las conductas de sus integrantes.

“Cualquiera que sea el caso, el tamaño es uno de los factores determinantes para decidir si es o no posible que la protección voluntaria y racional del interés individual de lugar al comportamiento orientado hacia el grupo. Los grupos pequeños favorecerán sus intereses comunes mejor que los grandes”. (M. Olson, 1965)

Menciona a George Simmel cuando se refiere a que en los grupos pequeños los impulsos y la fuerza de los actores a la hora de actuar colectivamente, son mucho mayores que en los grupos grandes, donde muchas veces la acción colectiva no se manifiesta en la misma magnitud.

Esto lo explica enfatizando que en un grupo grande que involucra a muchos integrantes, el actor puede percibir que su aporte al grupo no influye de manera sustancial en el comportamiento del mismo, pero igualmente espera la misma ganancia que si su participación hubiera sido vehemente.

El grupo pequeño, posee mayores posibilidades de que la acción voluntaria solucione los problemas del colectivo. En un grupo grande latente esa acción se ve bifurcada por intereses personales que opacan el interés común del grupo.

Las teorías tradicionales consideran que la unidad del grupo o cohesión se debe al grado de consenso que obtenga el grupo. O sea que si hay discrepancias fuertes entre

los actores probablemente no se coordinarán de manera óptima, voluntaria y por ende no se logrará una eficaz acción de grupo.

Critica este punto y destaca que no es el único factor que explica la unidad o cohesión de un grupo. No considera que al existir un completo y perfecto consenso y el camino adecuado para alcanzarlo, se llegue a la meta del grupo de manera óptima en todos los casos. En un grupo grande aunque exista un consenso perfecto los individuos no tenderán a organizarse a través de la acción racional voluntaria para el cumplimiento de sus metas.

Por lo tanto, a la hora de analizar cuáles son los inconvenientes que dificultan la acción orientada hacia el grupo, es necesario identificar los que surgen por falta de consenso y los que nacen por carencia de incentivos individuales.

Los incentivos individuales no se manifiestan en el comportamiento de grupo de la misma forma en los pequeños como en los grandes.

En un grupo pequeño es más viable la relación cara a cara, se generan vínculos más estrechos. Así, los incentivos individuales cumplen su función eficientemente ya sea a favor o en contra del individuo.

En los grupos grandes es menos factible que los individuos establezcan fuertes vínculos personales entre sus integrantes y por lo tanto, sus acciones no repercuten significativamente dentro del grupo. Si estos poseen, ya sea un comportamiento altruista, o egoísta, no serán coaccionados socialmente de la misma manera que en un grupo pequeño. Esto quiere decir que los incentivos sociales no provocan el mismo efecto en un grupo latente cuyo fin es motivar la persecución del bien colectivo. Existen explicaciones sobre las organizaciones que consideran que los individuos se agrupan y actúan coordinadamente sólo por el hecho de que existe un motivo para hacerlo. Esto surge naturalmente.

“A medida que una sociedad se vuelve mas compleja... y que sus necesidades de grupo son más numerosas y variadas, tenderá naturalmente a formar asociaciones adicionales con el fin de estabilizar las relaciones de los diversos grupos de la sociedad.”, (M. Olson 1965)

Mancur Olson considera que estas teorías no deparan en los intereses individuales de los individuos a la hora de asociarse. Asimismo afirma que si la meta común del grupo es lograr su prosperidad, esto se debe sólo a que los individuos que la componen quieren prosperar como interés personal. También recalca que debido a las diferencias que existen entre los grupos pequeños y los grandes, no es posible como afirma Truman, que a medida que los grupos pequeños primarios no puedan solucionar los

problemas que se presenten, se crearán voluntariamente grandes asociaciones que se encarguen de solucionarlos.

El autor norteamericano compara estas teorías pluralistas que analizan las organizaciones creyendo que nacen de manera espontánea, voluntaria, en respuesta a intereses y necesidades de diferentes grupos, con la teoría anarquista.

“Muchos anarquistas creían que una vez derribado el Estado existente, represivo y explotador, surgiría en alguna forma una nueva unidad, voluntaria y natural para ocupar su lugar.” (M. Olson, 1965)

Olson difiere de estas teorías planteando que en los grupos latentes esto no alcanzaría para la acción colectiva ya que según su perspectiva, no existen grupos numerosos organizados en ningún país que no tengan incentivos selectivos.

Desde otros enfoques, el sociólogo cordobés Luis Miguel Miller Moya, considera que la explicación sobre la acción colectiva se ha centrado y limitado en la mayoría de los casos por la lógica de los dilemas sociales. Los dilemas sociales se explican como circunstancias donde los integrantes de un grupo o la mayoría, si actúan en función de sus intereses personales logran un resultado más negativo del que hubieran logrado evitando actuar en base a los mismos.

Este autor propone explicar la acción colectiva no a través de la lógica olsoniana que diseña como principal dificultad la cooperación sino que plantea el problema de la coordinación. Considera que en determinados contextos no existe una disyuntiva entre el interés individual y el colectivo.

Para Miller la lógica de Olson si bien explica situaciones en las que los individuos deciden racionalmente actuar colectivamente cooperando en el grupo, el individuo no actúa únicamente en base al costo-beneficio.

La cooperación en la lógica de Olson es fundamental para analizar de que manera los individuos que actúan de forma racional y utilitaria cooperan en la persecución de objetivos comunes en un grupo, aún cuando esta cooperación no significa la mejor opción para el interés personal de cada integrante del mismo.

Miller describe escenarios donde la acción de los individuos no se explica a través de los incentivos selectivos que repercuten en la decisión de cooperar como la mejor estrategia en base al cálculo costo-beneficio. El conocimiento en común sería determinante para que los individuos actúen coordinadamente:

“Para que *A* y *B* se coordinen en una determinada estrategia, lo único necesario es que cada uno sepa con certeza que el otro va a elegir dicha estrategia. Por tanto, si existe algún modo de que ambos estén seguros de la estrategia que va a elegir el otro, el problema de coordinación quedará resuelto”. (Miller, 2007)

Una vez hallada la solución a un problema de coordinación generalmente la misma se transformará en una conducta estable por parte de los individuos, difícil de cambiar, por tanto los incentivos individuales no son necesarios en estos casos. Otro punto que destaca es que estos problemas suelen surgir muchas veces cuando la cooperación no es una traba para la acción colectiva.

“Los agentes ya se han puesto de acuerdo en cooperar y por tanto no necesitan seguir discutiendo la forma en la que ellos deberían cooperar, sino sólo cómo deberían hacerlo” (Miller, 2007)

El sociólogo cordobés hace hincapié en el conocimiento común generado entre los individuos como un punto central para la interpretación de los procesos de coordinación que surgen naturalmente en muchas circunstancias donde se genera la acción colectiva. Si existen problemas de coordinación, generalmente la solución típica planteada es el acuerdo. El acuerdo se daría en una organización en la que los individuos no están a favor de una resolución y deciden reunirse para realizar una protesta en un determinado lugar y a una determinada hora.

De esta manera ya quedaría resuelto el tema de la coordinación por vía directa. Aunque si planteamos el caso hipotético de una organización internacional esta solución no sería del todo viable pues la relación cara a cara de todos sus integrantes no es posible.

También entra en juego en este tipo de soluciones las preferencias de los individuos sobre cual sería la medida a adoptar. El autor considera a esta solución no efectiva en todos los casos.

Afirma que existen situaciones en la que los individuos logran corregir estos problemas y no necesariamente a través de este tipo formal de solución. A raíz de este planteo expone la idea de las preferencias colectivas y de las normas de coordinación.

En relación a las preferencias colectivas argumenta que los individuos poseen preferencias individuales que rigen sus opciones personales; por lo tanto podemos pensar que existen preferencias colectivas que establecen el camino a seguir cuando resuelven como grupo.

Otra explicación alternativa es la de las normas de coordinación que naturalmente colaborarían a la resolución del problema y es más adaptable que la anteriormente señalada a la hora de analizar conductas colectivas.

“Una norma es capaz de regular y canalizar las expectativas [...] de participantes anónimos.” (Miller, 2007)

Desde la sociología rural, Diego Piñeiro, plantea que para que nazca una organización se necesita la concientización de un grupo de individuos sobre una determinada problemática y que consideren que ésta no será solucionada a través de la acción individual. Esto implica que una organización debe tener un grupo sólido constituido y objetivos en común. Son instituciones que se forman legítimamente para la utilización de los recursos que les concede el poder y de esta manera los individuos se transforman en actores sociales que participan en el funcionamiento de la sociedad en general. Analiza las organizaciones que luchan por los intereses de sus integrantes y los conceptualiza como grupos de "presión" o de "interés" que persiguen generalmente bienes públicos. Quiere decir que si logran alcanzar las demandas realizadas, ellas serán un bien para toda la sociedad sin exclusión alguna.

Los actores buscan integrar organizaciones institucionalizadas abandonando todo tipo de acción colectiva que no esté representada formalmente en busca de un bien público que beneficie sus intereses.

Considera a las organizaciones rurales como grupos de "interés" las cuales tienen como objetivo plantear al Estado políticas o nuevas leyes buscando resultados beneficiosos o no para los intereses de los productores rurales.

Por lo tanto define criterios para el análisis de las mismas planteando que es imprescindible: la identificación de estas organizaciones, visualización de sus funciones y objetivos, actividades, organización legal, estrategias, ideologías, representatividad y la historia de cada una de ellas que las sitúa en un determinado contexto.

Piñeiro plantea la relevancia de identificar la función que posee una organización y hace hincapié en ésta ya que se ha dado que a veces no concuerda con la exhibida o puede también incluir otras funciones que no fueron previamente mencionadas. Agrega la importancia de visualizar la estructura organizativa ya que esto implica los roles de los actores participantes en el proceso de la toma de decisiones y en la dirección que toma la organización.

Otro punto a destacar dentro de los grupos de presión es la representatividad. Ella nos indicaría como se crean los intereses que la organización promueve.

"Como en las organizaciones pueden no coincidir los intereses cuya representación se declara, con aquellos intereses realmente representados, al realizar un abordaje del tema, debe tenerse muy en cuenta este elemento." (D. Piñeiro 2008)

El sector lácteo

El sector lácteo en Uruguay posee un peso determinante en la sociedad rural. Conformando un entramado de vínculos sociales, económicos, políticos y culturales cuya importancia se destaca a continuación.

“De alguna manera se puede visualizar claramente esta situación, puesto que cuando la producción o la cadena de la leche transita un buen momento, los sectores vinculados, las economías regionales o los zonales reflejan lo mismo. En cambio cuando la situación entra a desmejorar, tiene un impacto muy marcado. Eso es básicamente porque la trama social que está vinculada a la leche es muy grande.” (Foro lechero 2009).

El permanente crecimiento de la producción de leche se debe a su fuerte inserción internacional. Tomando como referencia estadísticas nacionales, Uruguay está situado en el puesto número dos en materia de exportación en términos relativos a su producción ya que exporta el 70% de la leche que produce.

El consumo de leche por persona a nivel nacional se encuentra dentro de uno de los más altos del mundo. Equivale a 250 litros al año aproximadamente. En la región, le siguen Argentina que llega a los 224 y Brasil con 100 litros por año. Los principales productos de exportación que representan el 44% de las exportaciones son las leches en polvo enteras y descremadas y en segundo lugar con un 36% los quesos.

Los primeros meses de este año indican niveles altos en la producción y exportación de quesos principalmente a EEUU, la Unión Europea y Argentina prometiendo un buen balance en lo que resta del año.

La producción de leche en Uruguay alcanzó en 2011 los 1.848 millones de litros, el 80% de la leche producida es remitida a las plantas industriales por los productores que a su vez, con el sobrante elaboran dentro del establecimiento otros derivados para comercializar además de la venta de la leche fresca.

Estos productores artesanales ya son alrededor de 1000 y se dedican a la industrialización de su propia producción, existen en todo el territorio nacional 4592 establecimientos lecheros (tambos).

Según las cifras provenientes de la Declaración Jurada de DICOSE al 30/6/2009, un total de 4.507 productores declararon realizar actividad lechera con fines comerciales, 85 menos que el año anterior.

El progresivo crecimiento de la agricultura llevó a que en 2002 se perdiera superficie para la producción lechera. Durante varias décadas la superficie para la producción lechera contó aproximadamente con un millón de hectáreas perdiendo así hasta el 2009, la cifra de 200 mil hectáreas. Por lo tanto, hoy se cuenta con una superficie de 800 mil

hectáreas para la producción. La superficie de los tambos también se ha visto perjudicada en esta última década pasando de 211 hectáreas en el año 1999, a 184 en el 2009.

Debido a estos cambios el número de vacas ha crecido sutilmente en un 15% pasando de 78 a 89 vacas por establecimiento en un total de 420 mil vacas para el 2009.²

El aumento en la productividad se debe al mejoramiento de las pasturas. Se reemplazaron las pasturas naturales por pasturas mejoradas que generan un alto rendimiento. En el año 2009 un 60% de la superficie lechera ya se corresponde a pasturas optimizadas. Aunque se considera que la superficie restante posee grandes carencias tecnológicas que deben ser atendidas.

La cuenca lechera sigue siendo la histórica de la cuenca Sur alrededor de Montevideo, Florida, Canelones, San José, en el oeste Colonia que siempre se caracterizó por ser un departamento lechero. En el litoral el desarrollo es reciente; existen industrias sobre todo de Salto hacia el Sur, Paysandú, Soriano y Río Negro. La novedad es el nuevo emprendimiento de fondo de Nueva Zelanda en el departamento de Rocha que nunca fue un área dedicada a la lechería, constituyendo una nueva cuenca.

Los departamentos donde se concentra la mayor producción de leche son Colonia, San José, y Florida; aportan el 63.2% del volumen total del país. Montevideo presenta solamente diez predios con lechería comercial mientras que San José y Colonia poseen el 44 % de los tambos.

Con relación a la ubicación geográfica del país, la producción de leche aun se mantiene dispersa en el territorio.

En cuanto a la industria, posee la capacidad de procesar 8.4 millones de litros al día y este aumento en su capacidad llevó a que también aumentara la remisión de leche a las plantas. Se utiliza eficientemente entre el 63% y el 76% de la capacidad instalada, pero se indica que podría aumentar en 300 millones de litros anuales sin tener que extender la capacidad existente. El 70% de los litros de leche industrializados se utiliza para quesos y leche en polvo. Existe un alto crecimiento también en la producción de yogures y leche larga vida.

Según datos de la OPYPA en el 2011 la mano de obra ocupada entre tambos, fábricas y queserías artesanales es de 20.000 personas.

² Fuente: DICOSE - MGAP

En mayo del 2011 se registró, con relación a mayo del 2010, un 24% más de entradas de leche a las plantas. Esto indica un progreso inédito en el crecimiento en tan solo un año que revela que el 2011 va a batir todos los records de remisión a leche en las industrias. José Noel Alpuin (Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche. ANPL), informó a el diario El País la buena respuesta que se está logrando por parte de los tamberos en cuanto a los estímulos de precios del mercado internacional y ejemplificó con el record histórico que tiene la remisión de leche a plantas en los primeros meses del año 2011.

“La lechería uruguaya es de las que ha crecido más en todo el mundo. La remisión lleva 20% de aumento, cuando las estimaciones más optimistas esperaban un 7%. Eso demuestra que el margen da para darle de comer a las vacas”.³ (José Noel Alpuin, 2011)

Debido a las fuertes exigencias del mercado internacional en cuanto a la calidad de los productos, el sector lácteo ha mejorado e intenta superarse para lograr una mayor competitividad.

El LATU reproduce un informe de la FAO (2001): “A todos los países le corresponde que el sector alimentario cumpla con diversos requisitos reglamentarios en base a la calidad e inocuidad de los alimentos que va desde las fincas rurales, el transporte, el almacenamiento, el procesamiento y la venta al consumidor final. Una forma de incentivar a los productores planteada por este informe es la de premiar, bonificar o de lo contrario multar sobre el precio que estos reciben por sus partidas de leche en base a la calidad lograda dentro de los parámetros exigidos”.

Los actores que participan de este proceso de control son: el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca encargado de regular y certificar las plantas y los tambos; el LATU que certifica los productos lácteos para su posterior exportación y también existen otros laboratorios a nivel nacional que analizan la calidad de la leche conjuntamente con la industria y los productores de todo el país.⁴

En cuanto a lo político la Institución que define las políticas de la lechería es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). El sector siempre tuvo una fuerte regulación y control por parte del Estado ya que como se mencionó anteriormente es una actividad clave en la economía del país.

³ Diario El País 6/10/11

⁴ MISION CEPAL-PTB FEB-2011

El decreto 64/002 del 22 febrero de 2002 exige que todos los establecimientos que produzcan leche con un fin comercial deberán obtener la habilitación y su posterior control sanitario por la Autoridad Sanitaria Oficial (A.S.O.) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Con el Decreto 174/002, de 14 de mayo de 2002, se dictaron normas referidas a la producción, transformación y comercialización de los productos lácteos. Se considera que obteniendo una mayor calidad en la leche, los productores puedan elevar sus precios pudiendo invertir en la adopción de nuevas tecnologías para sus sistemas de producción, o en el mejoramiento de las pasturas para su ganado entre otras. Debido a estos requerimientos y controles existen productores que no pueden adaptarse a los mismos y se ven excluidos del sector. Esta realidad les da nuevas oportunidad a otros productores que sí pueden hacerlo remitiendo mayores volúmenes de leche optimizando sus ingresos. Estas políticas basadas en la realidad de las exigencias del mercado internacional han llevado a que la inserción del Uruguay en el mismo se vaya acrecentando día a día, conquistando nuevos destinos y favoreciendo a la economía del país. Para ello se necesita el esfuerzo y la coordinación de todos los actores de la Cadena.

El Poder Ejecutivo es actualmente el regulador del precio de la leche fluida para el consumo, garantizando de esta manera el acceso al consumidor. Anteriormente regulaba también los precios de la leche cuota y la leche industria (la producción de derivados quesos, yogures). A mediados de los setenta, el precio de la "leche industria" fue liberalizado y, recientemente, en los primeros meses de 2008, el decreto 129/008 hizo lo mismo con el precio de la "leche cuota".

Pensando en la inserción de las empresas en este mercado podríamos afirmar que esta no es libre ya que esta regulada por la ley (15.640), que exige una participación porcentualmente equivalente de todas las empresas presentes requiriendo una capacidad de pasteurización y abastecimiento sostenido que supere los 100 mil litros diarios. Estas exigencias generaron una barrera que desde que se decretó esa norma en 1984 no se integraron nuevas empresas en el mercado.

El resto de los productos lácteos participa en un mercado librado al juego de la oferta y demanda.

La Cooperativa Nacional de productores de leche se relaciona íntimamente con la historia de la producción de leche en el Uruguay. En el año 1935 el país sufría una gran crisis, frente a ello, el Estado unió a una serie de empresas que habían quebrado

formando una única empresa, junto a todos los productores a la que se le denominó Cooperativa Nacional de Productores de Leche.

Esta Cooperativa fue creada a través de una ley y se le otorgó un préstamo del Banco República para viabilizar su funcionamiento.

Posee determinadas peculiaridades; por ley en su directorio existía la participación de un delegado del Poder Ejecutivo, un delegado del Banco República cuya función era la de controlar la contabilidad de la Cooperativa para ir saldando el préstamo que se le había brindado y un delegado de la Intendencia de Montevideo que era el departamento más afectado en relación al abastecimiento para controlar el abastecimiento en la ciudad. Para facilitar el crecimiento de la empresa y la cancelación de la deuda original, se le concedió el monopolio del suministro de leche a la ciudad de Montevideo.

Cuando la Cooperativa ya no posee el monopolio surge una importante competencia interna por la venta de la leche, se generan conflictos entre las industrias y en 1984 en las postrimerías del gobierno militar, se aprueba un decreto-ley 15.680, por el que se crea la Junta Nacional de la Leche como un espacio de discusión, negociación y de asesoramiento en políticas al Poder Ejecutivo. Este espacio fue planteado solamente para la resolución del conflicto de la competencia por la venta de leche pasteurizada de consumo. Los que participaban eran CONAPROLE, un delegado por las otras Industrias -integrante de la Cámara de Industria-, los productores remitentes de CONAPROLE y un delegado de los otros productores.

En el año 2011 CONAPROLE cumplió 75 años; es la principal exportadora tanto del país como de la región en materia de lácteos. Sus productos llegan a unos 60 países. La cooperativa ocupa aproximadamente a 1800 personas que participan directamente en la misma. El sector lácteo en el Uruguay es sin dudas una actividad valiosamente competitiva a nivel internacional.⁵

5

Fuente: Diario Últimas Noticias 02/06/2011

III. ANTECEDENTES DE LOS ESPACIOS DE COORDINACION

Ha resultado novedosa la conformación de experiencias inter-institucionales denominadas Mesas Sectoriales. Surgieron en la década del noventa buscando mejorar la competitividad de las cadenas agro-industriales, en una articulación entre el sector público y privado. Las primeras fueron las de la Cebada y el Trigo: sus objetivos se centraban en una mejor coordinación entre los diferentes eslabones de la cadena y a su vez, a la generación e incorporación de conocimiento.

Las Mesas son consideradas un instrumento para que las investigaciones que provienen de las instituciones del conocimiento, respalden a las necesidades del país.

Los actores vinculados a tales Mesas son, MEC⁶, INIA⁷, LATU⁸, UdelaR⁹, Cámara de Industrias; y en cada Mesa las gremiales de productores pertenecientes a las distintas cadenas del agro, por ejemplo en el sector Lechero, participa ANPL (Asoc. Nal. Prod. Leche), la Sociedad de Productores de Lecheros de Florida, Cámara de Industria Láctea Uruguay CILU, y la Corporación Nacional para el Desarrollo CND.

Cada Mesa es dirigida por un Comité Interinstitucional cuyos integrantes son nombrados por las organizaciones antes mencionadas. La selección de cuales Mesas impulsar se hace de acuerdo a prioridades nacionales, a los estudios de demanda potencial y a las oportunidades en la investigación (oferta). Las propuestas son elevadas por las Mesas: agentes independientes evalúan el proyecto y los recursos son administrados por el LATU.¹⁰

Dentro de su funcionamiento las Mesas tienen como misión diagnosticar los problemas detectados y buscar soluciones a los mismos.

No hay un Ente que se dedique específicamente a promover las Mesas, en el caso de la Cebada y el Trigo, surgieron en forma espontánea por parte del sector productivo.

A partir del cambio de gobierno (2005) resurgió la CCTA¹¹, con la función de asesorar al INIA en el financiamiento de sus investigaciones. Este Consejo aprobó la resolución que busca crear Mesas Tecnológicas para todas las cadenas agropecuarias del país. Por tanto, en la etapa de Mesas que ahora se inicia, la búsqueda de financiamiento será a través de este Consejo.

⁶ Ministerio de Educación y Cultura.

⁷ Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria.

⁸ Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

⁹ Universidad de la República (red temática lechera y coord. Temporal Michele Snoeck)

¹⁰ Información obtenida de bilbo.edu.uy/consejo/Comisiones/COMINVCI/mec

¹¹ Consejo Coordinador de Tecnología Agropecuaria.

Pensando en modelos, la CCTA promueve el ejemplo de la Mesa del Trigo pues consideran que fue la que mejor funcionó. Se intenta lograr la participación de todos los actores involucrados pero sin forzarlos, ya que debe existir un interés propio para integrar estas Mesas. Hay elementos que definen un modelo, pero existe una cierta flexibilidad que se mantiene; lo fundamental sería asegurar que en las Mesas se tomen decisiones con el compromiso de todos los actores.

Se trata de un proceso de confianza, en el que los buenos resultados ayudan a fortalecer las mismas. La Universidad, al participar de estas mesas, se propone mejorar la articulación entre la generación de conocimiento y su aplicación en el sector productivo. Por tanto, esta inquietud de participar, responde a un nuevo empuje que desde la Universidad se quiere dar a la aplicación de conocimiento en el sector productivo. Al mismo tiempo que desde las Ciencias Sociales específicamente vienen propuestas de mejorar la vinculación entre la Universidad (generación de conocimiento y formación de recursos humanos) y el Sector Productivo.

Actores que integran los espacios de coordinación

En estas últimas décadas hubo varios cambios en el marco institucional en que se desarrolla la Cadena Láctea.

Esta necesidad de actualizar su legislación e institucionalidad, como ha sucedido también en países como Australia o Nueva Zelanda, se debe al gran dinamismo que posee el sector dentro de un contexto mundial que varía permanentemente.

En primera instancia se derogó el decreto-ley 15.640, que regía desde 1984, creándose la nueva ley de lechería (Nº 18.242) aprobada a fines de 2007. Junto con ella se constituye el INALE (Instituto Nacional de la Leche) que suplanta a la Junta Nacional de la Leche creada como organismo consultivo y de negociación pero que no representaba a todos los actores de la cadena.¹²

En el año 2005 se instaura la “Mesa sectorial Consultiva del Sector Lácteo” con el fin de diagnosticar la situación del sector en base a las opiniones de todos los participantes

¹² En la ley (Nº 18.242) se han incluido temas tales como producción primaria, industrial y artesanal, mercado interno, comercio exterior, y se ha creado el Instituto Nacional de la Leche (INALE). De esta manera, por primera vez se puede decir que Uruguay cuenta con una “*Ley de Lechería*” en el más amplio de los sentidos, que abarca a todos los eslabones de la cadena láctea.

de la cadena tales como: Agremiaciones de productores y de la industria, Instituciones de investigación y otras de carácter privado que se relacionan con el sector. en diferentes talleres abarcando todas las problemáticas de cada eslabón de la cadena. A modo de conclusión se llegó que era imprescindible la modificación del marco legal debido a los nuevos desafíos que enfrentaba el sector.

En ese mismo año se había constituido la “Mesa Tecnológica de Lácteos” pero la misma se concentra fundamentalmente en los problemas tecnológicos que acarrea el sector. Es un espacio donde participan, productores, empresarios que conjuntamente definen las problemáticas existentes en cada área y se articulan con los institutos de investigación que intentan dar solución a las mismas. Si bien este espacio continúa vigente se necesitaba de otro espacio que integrara a todos los actores de la cadena y asesore al poder ejecutivo sobre la creación de nuevas políticas dentro del sector lácteo como lo es el INALE.

La creación de espacios de coordinación en nuestro país resulta de un proceso que demanda mucho esfuerzo. Si bien son espacios de suma importancia a la hora de pensar en el progreso del desarrollo socio-económico del país, implica la participación de múltiples actores que pertenecen a diversas organizaciones, instituciones, espacios territoriales y con escasa tradición de representación colectiva en algunos casos.

La interacción entre estos actores dentro del sector lácteo y las organizaciones a las cuales representan, pueden beneficiar u obstaculizar la creación y la continuidad de estos ámbitos debido a la heterogeneidad de intereses existentes. El objetivo de estos espacios ha sido y es la identificación y resolución de las problemáticas innegables en este caso dentro de la cadena Láctea.

En este proceso de identificar y buscar soluciones a las dificultades de cada sector es cuando se relacionan los actores planteando y proponiendo estrategias en base a sus conocimientos, generando una optimización y potenciando sus capacidades.

Por lo tanto, dependiendo de las relaciones sociales que se generen dependerá la efectividad o no de estas áreas de coordinación. Asimismo se puede visualizar, analizando qué expectativas e intereses existen dentro del espacio por parte de los actores; e identificar si existe coordinación entre los mismos para el alcance de los objetivos planteados.

La Mesa Consultiva de lácteos

Hasta la fecha de la firma del convenio que dio impulso a la Mesa Tecnológica de Lácteos, existió una instancia que logró reunir a diferentes actores de dicho sector, tanto públicos como privados, con el fin de elaborar un diagnóstico cabal de cuales eran los principales problemas que le aquejaban.

A esta instancia se le denominó “Mesa Sectorial Consultiva” y fue creada en el año 2005 con el propósito de generar lineamientos para una política de Estado para el desarrollo de la Cadena Láctea del Uruguay. El motor principal que le dio impulso fue el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). El cambio político acaecido en el Uruguay en el 2005 llevó a una nueva posición gubernamental respecto a los espacios de interacción público- privados.

Se plasmó en siete talleres temáticos: “Comercio exterior”, “Mercado interno”, “Políticas diferenciadas para pequeños productores”, “Regionalización”, “Tecnología para la producción de Leche”, “Producción artesanal” y “Política de tierras”. En cada taller se procedió a la división en tres subgrupos para la problematización de diversas interrogantes referidas al tema a abordar. Luego de culminada dicha instancia se reunió a todos los participantes y bajo la modalidad de plenario se expusieron las síntesis alcanzadas por cada subgrupo.

El convenio de la Mesa Tecnológica de Lácteos

A fines del año 2005 se realizó una convocatoria por parte del Rector de la Universidad de la República, el Dr. Rafael Guarga, a todos los integrantes de la cadena láctea.

En este espacio participan tanto actores representantes del sector público como del privado. Las instituciones de carácter privado representadas son: La Cámara de la Industria Láctea Uruguaya (C.I.L.U.), la Asociación Nacional del Productores de Leche (A.N.P.L.), la Intergremial de Productores de Leche (I.P.L.), Sociedad de Productores de Leche de Florida (S.P.L.F.). La contraparte pública está presente a través del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (L.A.T.U.), la Universidad de la República (UdelaR), el Instituto Nacional Investigación Agropecuaria (I.N.I.A.), Corporación Nacional de Desarrollo (C.N.D.), y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (M.G.A.P.). En total los representados en la Mesa son 17, participando cada institución con un titular y un suplente salvo la C.N.D. que no dispone de suplente.

Luego de algunas reuniones previas en el 2005 donde se realizó un diagnóstico del estado tecnológico de la cadena en sus diferentes fases (primaria, intermedia, industrial), se firmó el Convenio que da comienzo formal a la Mesa Tecnológica de Lácteos el 20 de Junio de 2006 en la Sala Maggiolo de la UdelaR.

El convenio plantea la necesidad de generar un espacio para todas las cadenas agropecuarias como herramienta de articulación entre el sector productivo y las instituciones de investigación. Dicha Mesa es resultado de que sus integrantes afirman que: "...en la cadena láctea nacional, las acciones desarrolladas por las instituciones tecnológicas y de investigación están sólo parcialmente coordinadas y articuladas entre sí, así como con el sector productivo"¹³

El objetivo general del convenio es, una vez constituido el espacio y con la participación de todos los actores involucrados en el sector, poder definir sus principales problemáticas para su posterior resolución.

"...con especial énfasis en los aspectos tecnológicos que hacen a cada una de las fases y a la cadena en su conjunto, con el fin de promover la competitividad y el desarrollo sustentable de dicha cadena."¹⁴

El Instituto Nacional de la leche

La Mesa Consultiva de Lácteos culminó en un foro donde se expusieron las conclusiones de todos los talleres con sus respectivos temas y se plasmaron en una publicación editada al año siguiente. La idea era aglomerar los diversos temas tratados en el foro con la opinión de todos los actores de la cadena. Se concluyó que debido a los requerimientos del mercado internacional y al crecimiento acelerado de la lechería en Uruguay era imperiosa la necesidad de actualizar el marco legal e institucional del sector. Cada capítulo de conclusiones de la publicación final sirvieron de base para la elaboración del proyecto de ley de lechería aprobado en diciembre del año 2007.

Esa ley contiene la constitución del INALE el que tuvo su primera sesión formal en junio del año 2008. El INALE es una persona pública no estatal de derecho privado y su función es la de asesorar al Poder Ejecutivo, articular los actores de la cadena, generar proyectos y programas e informar y generar información y estudios económicos para la transparencia de la cadena. O sea es una Institución que asesora en materia de políticas lecheras pero no es ejecutora de políticas.

¹³ Extraído del convenio marco de la Mesa Tecnológica de Lácteos.

¹⁴ Ibid.

Una vez realizado el diagnóstico por parte de los actores sobre los problemas y las posibles soluciones, la institución se encarga de coordinar dependiendo del tema con la organización competente ya sea pública, privada o extranjera.

El INALE tiene dos órganos establecidos en la ley, el Consejo Ejecutivo y la Junta Asesora. El Consejo Ejecutivo lo integran cinco delegados que representan al sector público y cinco que representan al sector privado.

La presencia pública está formalizada por un representante del Ministerio de Industria, uno del Ministerio de Economía, uno del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, uno del Ministerio de relaciones Exteriores y un representante del Poder Ejecutivo que es el Presidente.

Del privado participan: dos representantes de la Cámara de Industria del Uruguay, dos representantes de las gremiales de productores remitentes y un representante de los queseros artesanales.

A la hora de tomar decisiones se intenta lograr un consenso; de no ser posible se realiza una votación, si de ella resultara un empate, es el sector público a través del Presidente de la Institución quien define ya que posee doble voto.¹⁵

La Junta Asesora está compuesta por diecinueve representantes de las cuencas lecheras del país y su objetivo es el de plantear las problemáticas existentes dentro de cada eslabón de la cadena para luego asesorar al Consejo Ejecutivo lo que se considera pertinente.

El INALE es el primer espacio de coordinación de todas las organizaciones existente en la tradición lechera en el país. Debido a su acelerado crecimiento y desarrollo era ineludible pensando en la Cadena Láctea de manera integral no poseer un espacio de este tipo, donde todos los eslabones estén representados planteando sus obstáculos y proponiendo soluciones en forma conjunta.

“Ser un instituto que, por su aporte técnico y ético, sea el referente para toda la cadena láctea, permitiendo así ser valorado en forma positiva por la sociedad en general”.¹⁶

La Institución posee tres áreas: Programas y Proyectos, Información y Estudios Económicos, Comité Técnico o Comisiones que se forman a partir del tratamiento de los temas y otras Comisiones que son permanentes como por ejemplo, la Comisión de

¹⁵ En la dirección de Institutos que son instrumentos de política pública, con igual cantidad de representantes de públicos y de privados, se entiende legítimo que el gobierno pueda impulsar sus lineamientos de política y para ello se debe contar con una mayoría estatal en su directorio. Extraído de La ley 18.242.

¹⁶ Extraído de la Pág. Web del INALE.

Comercio Internacional. Estas las integran los actores públicos y privados que correspondan según el tema. Las comisiones asesoran al Consejo Ejecutivo, el Secretario Técnico se encarga de coordinar todas las comisiones y enviarle al Consejo Ejecutivo las propuestas, este es quien ratifica las mismas y las articula con las instituciones correspondientes.

- ✓ Los objetivos de la Institución son fomentar y reforzar las estrategias asociativas para proyectar en el sector primario mayor competitividad.
- ✓ En sus metas se encuentra la idea de crear un conjunto interinstitucional coordinado, que presente, construya y fomente proyectos de desarrollo para toda la cadena Láctea.

Dentro de los lineamientos estratégicos que posee el INALE se prioriza:

- el incremento de la competitividad.
- el aumento de los mercados a nivel internacional y de las capacidades de exportación.
- la sustentabilidad de la producción familiar y,
- el fortalecimiento institucional tanto del propio INALE como de los actores de la cadena.

IV. LA EVOLUCION EN LOS ESPACIOS DE COODINACION DEL SECTOR LACTEO 2005-2011

LOGROS, OBSTACULOS Y DESAFIOS

La Mesa Tecnológica de Lácteos

Funcionamiento

En esta Mesa sectorial los representantes participan en carácter de titulares y suplentes a excepción de la C.N.D. Está dividida inicialmente en tres subcomisiones que pretenden abarcar todo el proceso de la producción Láctea. Existe una subcomisión que se encarga de todos los temas relacionados con la producción primaria, lo referido al trabajo en el tambo y la producción de leche.

Otra subcomisión se encarga de la etapa industrial y la elaboración de productos lácteos. La tercera es la denominada de "interfase" que pretende posicionarse entre las dos subcomisiones anteriores. Esta última es la que está encargada de abordar el problema de manejo de los efluentes producidos tanto a nivel del tambo como de la industria. El espacio de interacción no se agota en las reuniones de la Mesa Tecnológica sino que se posee todo un canal externo de comunicación por el hecho de que muchos de los participantes mantienen relaciones, en algunos en forma personal, conocidos de larga data o simplemente amigos, así como estrictamente profesionales. Así el hecho de formar subcomisiones implica tener que realizar tareas conjuntas para después volcar los resultados obtenidos al interior de la Mesa.

Luego de la creación del INALE en el año 2007, la Mesa Tecnológica de Lácteos comenzó a trabajar junto al mismo asesorándolo sobre los temas de su competencia. A partir de esta vinculación la Mesa formó parte del Instituto aunque no de manera orgánica. Las reuniones de la Mesa se realizan en el INALE una vez al mes cuando el mismo los solicita o cuando poseen algún proyecto para presentar o algún tema a profundizar de la Mesa misma. Paralelamente al asesoramiento que puedan brindarle al Instituto, continúan funcionando en subcomisiones para investigar y presentar proyectos demandados tanto por el sector primario como el industrial.

Objetivos institucionales para la participación

Para el LATU el objetivo es servir de apoyo en lo concerniente al control de calidad de la leche. Tradicionalmente la leche se pagaba por volumen, por litros, y con el tiempo la composición de la misma se tornó fundamental, y se comenzó a pagar también por su calidad ya que la parte microbiológica es muy importante. Consideran que la forma en que ha ido variando el compromiso por parte de la industria en obtener un producto de mayor calidad es muy positiva y debe mantenerse.

Para los sectores industriales el objetivo trazado para la participación es lograr a través de la Mesa una dinamización del sector. Es apuntado el objetivo de poseer un lugar central donde ellos puedan recurrir cuando se necesite de investigación para abordar los problemas que se le presenten.

La C.N.D. tiene como objetivo el seguimiento de todas las actividades realizadas en el espacio. A pesar que no financia actualmente ningún proyecto de investigación en la Mesa, está profundamente ligada a lo que es la financiación, fundamentalmente de los sectores primarios de la agroindustria.

Desde las gremiales se plantea como necesario poseer un espacio propio donde interactuar, tanto con investigadores como con el sector industrial. En efecto, lograr una adecuada coordinación sobre los puntos básicos que atañen a la lechería nacional es divisado como un objetivo a seguir.

Por parte de las instituciones de investigación -INIA y UdelaR- se manifiesta como objetivo el hecho de que con su participación, el sector productivo y otros actores de la Cadena, verán facilitado su acceso a la capacidad de respuesta frente a problemas de carácter tecnológico que puedan surgir. Es deseado el hecho de centralizar en un solo espacio tanto las investigaciones ya realizadas, como la posibilidad de encaminarse en proyectos futuros sobre la temática de lácteos. Esta posibilidad de interacción directa con los diversos integrantes del sector es vista como una oportunidad crucial por ambas. El MGAP espera lograr, en esta Mesa Tecnológica de Lácteos una coordinación permanente con los diferentes programas que se están desarrollando en la cadena. Logrando una adecuada articulación de los programas, se pretende lograr intercambio de información, recursos económicos más fluidos y eficaces. Al mismo tiempo de estar informados en forma permanente de las diversas actividades que se realizan vinculadas al sector.

Problemas planteados

Una línea propuesta para investigar será el trabajar en la tipificación de la leche en el Uruguay. Es relevante el hecho de no exista un método único para medir la calidad de la leche producida. Investigando los distintos tipos de controles que cada industria realiza a la leche que es remitida por sus productores, se intentará llegar a un mejoramiento de los mismos.

Otro hecho fundamental es que, se pretende lograr una sistematización de la composición de la leche en las distintas zonas de nuestro país. Debemos destacar que sobre este tema, recién se están realizando las primeras aproximaciones y sistematizaciones de la información disponible.

Otra problemática priorizada por el sector, planteada por las tres subcomisiones, y abordada por la comisión medioambiental, es la del manejo de los efluentes resultantes de los tambos y de las industrias. El correcto manejo de estos efluentes -líquidos, materia fecal, productos de limpieza entre otros- es crucial ya que si esto no ocurre se produce un importante impacto ambiental que perjudica tanto a los cursos de agua a nivel superficial como a las napas subterráneas.

Como la actual situación de la Mesa es la falta de recursos económicos propios para la investigación, se consideró intentar buscar fuentes de financiamiento externas para llevar a cabo esta investigación. El tema está aún en discusión, delegándole el tema al "Proyecto de Producción Responsable"¹⁷ dependiente del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.¹⁸

A diferencia de la actual situación de la M.T.L., dicho programa cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA/GEF), que podría permitir abordarlo. Es importante destacar cómo desde la Mesa se observa que la DI.NA.M.A.¹⁹, regente en la temática de controles ambientales, no dispone aún de lineamientos claros de cuales serán las futuras normas que en materia de efluentes dispondrá. En la reunión de la Mesa Tecnológica de Lácteos del 30 de Octubre

¹⁷ I.N.I.A. Plan Indicativo De Mediano Plazo 2006 - 2010 Planificación Estratégica Análisis De Ambiente Externo

¹⁸ Este programa pretende promover la adopción de un sistema de manejo, integrado y eficiente de los recursos naturales y la biodiversidad, y sustentable desde el punto de vista social, económico y ambiental. Sus acciones se centran, fundamentalmente en tecnologías y sistemas de producción sustentables.

¹⁹ DI.NA.MA: Dirección Nacional de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente M.V.O.T.M.A.

de 2006 se planteó realizar un foro sobre el manejo de los efluentes²⁰ con la participación tanto de productores como de técnicos con el fin de comparar las distintas visiones y realidades de cada zona. Se intentará discutir qué es lo que sucede con el tema de los residuos, lo que se vierte al suelo y luego tiene consecuencias en la producción.

Debilidades y Fortalezas de la Mesa

En cuanto a las debilidades del espacio, gran parte de los entrevistados considera que una de las principales debilidades es la falta de liderazgo. A esto, uno de los entrevistados expone:

“nadie se pone la Mesa sectorial al hombro, pensando vamos a llevarla adelante”.²¹

Esta ausencia de liderazgo lleva a que no exista una buena coordinación en las reuniones sobre los temas a tratar así como hace que se pierda la adecuada articulación entre las partes. Se manifiesta que no existe una adecuada organización sobre las actividades futuras. Desde parte del sector productivo se ve como negativo la lógica de competencia que aflora en el espacio. Los indicadores de esta competencia serían, por un lado, la búsqueda de los recursos económicos para la investigación y por otro las distintas concepciones de cómo encauzar la investigación. Esta lógica de competencia que reinó en el sector aún no se ha podido abatir.

“Es como un diálogo de sordos donde algún grupo trata de tomar el liderazgo y los que no están de acuerdo dan un portazo y se van”²²

Todos los actores tanto del sector público como del privado destacan la importancia del espacio en sí mismo; que el sector reúna formalmente a todos los involucrados, tanto para definir prioridades como para el planteo de soluciones es fundamental. En este sentido un participante del sector público plantea que este espacio:

“...es una excelente oportunidad para pensar en las necesidades del país e intentar solucionarlas.”²³

Las instituciones de investigación consideran, a su vez, que en el espacio de la Mesa se enriquecen las líneas de trabajo, las decisiones se toman en forma conjunta, se fortifica la vinculación que tradicionalmente se establecía por convenios puntuales, logrando con este espacio, un adecuado involucramiento con las problemáticas del sector. Se

²⁰ Tentativamente está fijado para Marzo de 2007.

²¹ Extraído de un informante calificado de la Mesa de Lácteos.

²² Extraído de un informante calificado de la Mesa de Lácteos.

²³ Extraído de un informante calificado de la Mesa de Lácteos.

espera de este ámbito, que sea el lugar crucial donde discutir todos los temas de la lechería, donde los esfuerzos se orienten en el mismo sentido. Desde las instituciones de investigación se plantea como fortaleza la articulación entre las diversas instituciones para coordinar proyectos, ya que generalmente existía un divorcio entre las mismas. Hacen hincapié en repensar el futuro del país y visualizan en el espacio una buena oportunidad para el abordaje del mismo.

“... la fortaleza es poder planificar diferentes acciones con instituciones que siempre tuvieron que actuar juntas, que por diversos motivos, quizás por diversos objetivos no lo hicieron pero en definitiva hoy hay una intención de cooperar.”²⁴

Otra fortaleza manifestada por el sector público, es la posibilidad de participación real en la toma de decisiones sobre las líneas de investigación, evitando con esto el excesivo libre albedrío por parte del sector productivo sobre lo que se considera importante investigar. Esto significa que lo que se investigue será resultado de un debate previo, sobre cuales son las verdaderas prioridades para mejorar la producción. El sector privado comparte la idea de que el espacio es una buena herramienta para aunar diversos criterios y puntos de vista sobre la cadena láctea, priorizando a todas las instituciones de investigación para la resolución de las problemáticas tanto a corto plazo como a largo plazo.

Para las gremiales lecheras es positivo el hecho de que la producción primaria esté representada pues consideran relevante su participación, con miras a la solución de dificultades del sector.

Cooperación y coordinación

Se debe destacar lo difícil que puede resultar la vinculación entre las diferentes instituciones en el ámbito de la Mesa Tecnológica de Lácteos. Se manejan opiniones discordantes sobre la interacción público-privado. Por más que se deposita cierta esperanza en lo referido al espacio como articulador de los diferentes actores participantes en la cadena láctea, se ven aquí las diferencias entre ambos. Como ya hemos señalado las trabas burocráticas desalientan en cierto grado el interés por la participación del sector privado. Las cuestiones referidas a la mala gestión y al cumplimiento de plazos, es vista como negativa por parte de los sectores productivos. El espacio aún no ha centralizado la investigación en materia lechera ya que continúan

²⁴ Ibid.

efectuando convenios fuera del mismo, muchos de ellos resultantes de relaciones personales entre distintos actores del sector. Como no hay definidas investigaciones, algunos representantes del sector privado intentan establecer relaciones por fuera de la Mesa para abordar ciertas investigaciones puntuales.

“...con el INIA yo trabajo directamente con ellos, ahora estamos armando un programa de cinco o seis actividades de investigación, también trabajamos para charlas con los productores: ahora estamos con un tema de alimentación de verano que le vamos a pedir que nos ayuden y participen...”²⁵

Por parte del sector público se nota el desafío que significa la vinculación. La posibilidad de reunir a todas las instituciones de investigación en un espacio se ve como una posibilidad de enriquecimiento profesional. Por más que existan separaciones en los círculos de investigación, se deposita confianza en el espacio de la Mesa Tecnológica de Lácteos. Se apuesta también a una nueva concepción del producto por parte de los productores lácteos. Se busca que la investigación se encamine al mejoramiento del producto, que se deje de pensar en términos de costo-beneficio, sino que plantean cuestiones de ética con respecto a la producción. Se debería abandonar la concepción de que no se investiga en determinadas áreas, porque no generan ventajas económicas a corto plazo.

La interacción de las instituciones en la Mesa, es visualizada como la clave para superar estas dificultades. Existe un cambio en la lógica de la Mesa en el sentido que si bien se encuentra respaldado por el INALE, fue un espacio generado por iniciativa de las áreas de investigación y hoy funciona cuando el Instituto lo requiere perdiendo cierta independencia en sí mismo.

“Yo creo que INALE ha tomado las riendas muy bien, ha llevado a desarrollar temas, formar comisiones de trabajo que en definitiva yo creo que ha hecho mucho en poco tiempo; seguramente que hay un montón de cosas más para hacer, un montón de temas que seguir abordando pero creo que la Mesa en ese sentido ha ayudado a reorganizar todo lo que es la consultoría del punto de vista de la leche”.²⁶

Existe una clara ausencia de liderazgo en este espacio, cada institución actúa de forma aislada y con una lógica propia. La actuación del INIA no se relaciona y hasta se contrapone con la Facultad de Agronomía o Veterinaria. Los equipos de investigación actúan de forma cerrada con una lógica de competencia apropiándose y tratando de valorizar ese conocimiento. Existe una actitud pasiva por parte de los actores donde se

²⁵ Extraído de un informante calificado de la Mesa Tecnológica de Lácteos.

²⁶ Extraído de un informante calificado de la Mesa Tecnológica de Lácteos.

espera que el otro tome la iniciativa, en alguna ocasión los participantes afirman que la ausencia de liderazgo en el espacio es una dificultad para seguir adelante.

En concreto, el problema ha sido planteado, y la posible solución no ha sido consensuada. Por lo que, no podemos dar cuenta de dónde surgirán los fondos, quién llevará adelante las investigaciones y de qué manera se piensa aplicar dicha tecnología. De largo tiempo se está estancado en la fase de diagnóstico. No es nada sencillo romper con la dinámica de un sector. Los actores de la Mesa sin distinción reconocen que se trata de una coordinación compleja, de áreas que no están habituadas a trabajar en conjunto y resolver problemas concretos.

“El sector lechero tiene bastante dinámica y ha incorporado bastante tecnología y todo lo demás. Pero si tú analizas como funciona esto, cada institución que actúa en el sector funciona de manera casi aislada. O sea lo que hace el INIA está bastante divorciado e incluso bastante contrapuesto con lo que hace Facultad de Agronomía, Facultad de Veterinaria y ni hablar con lo que hace Facultad de Ciencias o de Ingeniería. Los equipos que se arman funcionan totalmente cerrados. Cada equipo trata de apropiarse del conocimiento y de valorizar ese conocimiento. Lo que hace que cada uno funciona como una lógica propia”.²⁷

Podríamos afirmar como plantea Olson que nos encontramos frente a un grupo pequeño donde existe un interés en común como es el de mejorar la Cadena Láctea en lo referido a lo tecnológico y donde existe la intención por parte de los actores de participar y cooperar en el espacio.

Al ser un grupo pequeño los intereses comunes pueden ser llevados a cabo más favorablemente que en un grupo grande ya que como menciona el autor el aporte de cada uno es sustancial dentro del espacio. Por lo tanto la actitud free-riding no sería la adoptada por parte de los participantes.

El problema central que radica en este espacio es el de la coordinación. No existe un conocimiento común como menciona Miller entre las instituciones. Esto se debe a que cada institución funciona de manera aislada, desconociendo el funcionamiento de las demás, resultando inviable la coordinación entre las mismas. En este caso ya que existe una intención de cooperar por parte de los integrantes, la única solución como afirma Miller sería que una vez que obtengan el conocimiento suficiente sobre el rol y el aporte que cada institución pueda brindar, es buscar la forma en que deberían desarrollar dicha función.

²⁷ Extraído informante calificado de la Mesa de Lácteos

Una vez logrado el consenso sobre la estrategia a utilizar esta se transformaría en una conducta estable y difícil de revertir sin la necesidad de generar incentivos selectivos como plantea Olson.

El Instituto Nacional de la Leche

Funcionamiento

El INALE está conformado por dos estructuras en su ley un Consejo Ejecutivo y una Junta Asesora, todos los integrantes deben ser elegidos por voto directo, secreto y obligatorio. En el año 2008 una vez constituido el INALE, se creó un consejo provisorio para que el mismo empezara a funcionar hasta que se realizaran las elecciones.

La corte electoral es la única designada para dirigir elecciones y en la nueva ley de lechería esto no estaba señalado por lo tanto las elecciones no pudieron llevarse a cabo. Hoy el INALE está funcionando desde hace tres años con un Consejo Ejecutivo provisorio y la Junta Asesora aún no pudo convocarse. La única solución es la modificación de la ley. El nuevo proyecto de ley hasta la fecha se encuentra en el Ministerio de Ganadería y Pesca y se esperan respuestas para el año 2012.

Existen tres áreas dentro del INALE: la de Programas y Proyectos, Información y Estudios económicos, Comités Técnicos que se van conformando según los temas a abordar y la Comisión de Comercio Internacional que posee un carácter permanente. El encargado de coordinar las comisiones es un Secretario técnico que le plantea al Consejo Ejecutivo los temas abordados y este es quien certifica y luego articula los proyectos con las Instituciones correspondientes.

Cuando los temas a abordar son de carácter político se crean comisiones integradas por un referente político que participa del Consejo Ejecutivo, productores y/o industriales y técnicos. Si se trata de temas específicamente técnicos se constituyen comités técnicos y estos son integrados solamente por técnicos.

El Consejo Ejecutivo por ley debe reunirse al menos una vez al mes, en la actualidad se congregan cada 15 días durante cuatro horas, existe un orden del día y se van puntualizando las prioridades para determinar los pasos a seguir.

Los lineamientos estratégicos del INALE enfocados en el desarrollo de todos los eslabones de la cadena son: la mejora de la competitividad, el florecimiento de los mercados a nivel internacional, el fortalecimiento de las capacidades de exportación, la

sustentabilidad de la producción familiar y la fortificación institucional ya sea del propio Instituto como de todos los actores que la integran.

El INALE se centra en la creación de planes y proyectos para la formalización, la inclusión, la capacitación entre otros, generando convenios marco con diversas instituciones.

Se realizó un taller sobre la innovación y se trabajó en conjunto con el LATU, también se formó un taller sobre las solicitudes en torno a la investigación por parte del sector primario junto al INIA.

Se subraya la importancia del tema genético en un taller donde participaron: el INIA, la Facultad de Agronomía y Veterinaria, la Asociación Rural del Uruguay, el Instituto de Mejoramiento Lechero, delegados de las gremiales y consejeros. Luego se citó a actores expertos del exterior que realizaron un diagnóstico y a partir de allí se conformó un comité técnico para la investigación del tema.

La toma de decisiones sobre las prioridades de los problemas a abordar generalmente se logra por consenso y no por mayoría, en muy pocos casos se ha llegado a votar. Nos encontramos frente a una Institución creada muy recientemente y por lo tanto los avances en cuanto a proyectos y programas se vienen desarrollando poco a poco.

Objetivos del espacio

El INALE es un espacio de diálogo donde están representados todos los eslabones de la cadena con el fin de plantear, discutir y resolver sobre las estrategias a utilizar para el desarrollo y progreso del sector. Los entrevistados afirman que es muy positiva y novedosa la creación de un espacio donde se puedan plantear las problemáticas que existen en todos los eslabones partiendo del sector primario hasta su fase comercial. Consideran que ha facilitado el relacionamiento entre los subsectores y ha generado las mismas posibilidades para todos de llegar con sus respectivas ideas y reivindicaciones a las instituciones pertinentes. Anteriormente no existía un espacio que coordinara a todos los actores, esto dependía exclusivamente del vínculo que hubieran generado con las instituciones de forma independiente.

Los queseros artesanales por primera vez poseen representación y se encuentran integrados dentro de la cadena ya que su sector no era considerado destinatario de

políticas públicas en forma exclusiva y su vinculación con las instituciones eran para dar solución a temas concretos.

“...la Mesa del Queso pedía una entrevista en el Ministerio o iba al INIA y se relacionaba con algún técnico según el tema o en la escuela de lechería de Nueva Helvecia y los temas que iban surgiendo se resolvían así pero no había un relacionamiento institucional ni un trabajo a largo plazo. Todos trabajos puntuales del momento”.²⁸

Todos los entrevistados opinan que este ámbito los reúne por un interés común que es el del progreso del sector en su totalidad.

Por parte del sector público se considera que hay determinados temas que involucran a todos de la misma forma como lo es la exportación, el medioambiente; sin embargo en el tema del precio por ejemplo los intereses son encontrados.

No afirman que exista falta de predisposición pero las problemáticas entre la industria que quiere abonar el menor precio y los productores que intentan obtener el mayor siempre existió. No consideran que el Instituto sea la vía para cumplir intereses particulares, ya que no se creó para solucionar temas gremiales ni políticos. La definición de políticas no le corresponde.

“...hace poco los productores de cierta manera hicieron un paro, no vinieron al consejo porque hacía tres años que la leche tarifada no subía; entonces los productores dijeron se terminó, si el INALE no logra tener una posición, en realidad nosotros no podemos hacer nada, lo que podemos es asesorar al poder ejecutivo”.²⁹

La presencia de nuevos representantes en la Institución muchas veces genera distorsiones ya que se presentan con una lógica distinta a la visión común que se intenta alcanzar. Mencionan que cuando la cadena está conformada por industrias que poseen mucho poder es muy difícil aplicar la democracia en todos sus aspectos por el simple hecho de que la misma posee una lógica propia. Esto no significa que sea un obstáculo para el espacio ya que existen otros temas transversales a la cadena que deben ser atendidos. Consideran asimismo que su perspectiva es más global e integral mientras que el sector privado posee un rol de tipo gremial generalmente.

Por parte del sector privado se plantea que el relacionamiento entre los actores es bueno muchos se conocían de otros ámbitos y otros se vincularon en el mismo. En cuanto a los intereses plantean que son equivalentes y se logran consensos. No se trata de orientar el esfuerzo a favor de un sector por sobre otros.

²⁸ Extraído de un informante calificado del INALE.

²⁹ Extraído de un informante calificado del INALE.

Se piensa al Instituto como un espacio de discusión y no consideran que los problemas existentes entre los subsectores se plasmen dentro del mismo. Los temas internos se solucionan en otros ámbitos.

Las investigaciones y resultados obtenidos benefician a todos por igual, ya sea en el tema de las pasturas o en modelos de lechería entre otros que están en la agenda.

Un punto a destacar es que la Junta Asesora no se convocó por lo tanto existen muchos actores de la cadena que no se ven representados; los trabajadores de la industria, los trabajadores de los tambos, transportistas entre otros, que presionan solicitando la creación del espacio formal. La explicación por parte del sector público es que existen trabas burocráticas para la modificación de la ley ya que es un proceso lento.

“Los ministros de la Corte Electoral nos llamaron y nos dijeron no. Nos mandaron un informe en el que la Corte se excusaba de entrar en este tipo de elección porque no estaba designada por ley; así que marchamos.”³⁰

El problema de coordinación -tal como lo desarrolla Miller- lo perciben todos los entrevistados. Plantean que la coordinación demanda de un esfuerzo permanente, todos los individuos detectan un problema pero su posible resolución y los caminos a seguir son siempre muy diversos.

En este aspecto se visualiza la diferencia entre cooperación y coordinación planteada por el autor.

Se intenta evitar la duplicación de esfuerzos debido a que nos encontramos en una sociedad muy compartimentada y donde los recursos son limitados. Se plantea la necesidad de un cambio de mentalidad y se consideran a las instituciones como fuertes instrumentos de la democracia.

Un entrevistado de la UDELAR opina que estos espacios de coordinación no se decretan y aunque existan objetivos comunes esto no sucede habitualmente.

“...seguimos teniendo una matriz institucional con muchos vicios de chacra. Estamos en un mundo donde la individualidad ha explotado por todos lados. La creación y el florecimiento de espacios colectivos son cosas raras. Estos espacios de coordinación para realmente florecer y dar todo su potencial tienen que tener cultura de funcionamiento colectivo, de proyecto colectivo”.³¹

En la legislación del país se le da participación a la Universidad de manera muy puntual, no se considera pertinente la integración de la misma en estos espacios.

³⁰ Extraído de un informante calificado del INALE.

³¹ Extraído de un informante calificado de la UdelaR.

Existe una buena coordinación entre las instituciones que se vinculan tradicionalmente y poseen conocimiento común sobre las necesidades que presentan. Este punto mencionado por Miller es fundamental en la medida que mientras los integrantes no asuman y conozcan la realidad de las problemáticas de los otros sectores el problema de la coordinación va a estar siempre presente.

Un entrevistado del sector productivo afirma que es fundamental el conocimiento común en el sentido de que a la hora de generar políticas se debe tener en cuenta como se desarrolla el sector. En una ley sobre seguridad laboral en el ámbito rural se plasmó que los menores no debían utilizar las herramientas de trabajo usuales en el campo como son los caballos y los tractores hasta cumplir la mayoría de edad. Esta resolución es inviable en la realidad rural.

Un representante de la quesería artesanal afirma que los temas a abordar a nivel de producción primaria son similares a los del productor remitente, en cuanto a la elaboración y comercialización también existen semejanzas con la industria pero claramente existen problemáticas propias del sector que deben ser atendidas de manera diferencial. Considera fundamental la generación de políticas propias para el sector ya que tradicionalmente se hallaba sujeto a las políticas de la lechería en general.

“La producción familiar es de pequeña escala las problemáticas son bien distintas a las de la industria”.³²

Todos los entrevistados opinan que la necesidad de generar estos espacios y los motivos por los cuales esto no había sucedido se desprende de la propia historia de la lechería en el país. En cada momento histórico han nacido instituciones funcionales e importantes para el desarrollo de un determinado tema. EL gremio de la lechería es muy maduro: tanto la ANPL como CONAPROLE poseen una larga trayectoria. A medida que empezaron a surgir otras empresas como CLALDY, CALCAR, se fueron creando otras gremiales. Cada una posee características propias, atienden las necesidades y realidades de los que la integran.

“De hecho ellos se han ido juntando tienen lo que se llama la Mesa de gremiales lecheras se reúnen los martes, ellos también han ido limando asperezas por un lado en cuanto a productores. En cuanto a industria han ido limando sus asperezas en la Cámara de Industria pero no están todas las industrias reflejadas, están las más grandes pero bueno esto ha sido un proceso de ir formando gremiales, de irse formando la Mesa de gremiales lecheras, de irse conformando la CILU, después se creó el INALE digo, durante años estuvo la Junta Nacional de la Leche pero era distinta a lo que es el INALE, tenían un carácter casi público, no tenían intervención los privados.”³³

³² Extraído de un representante de la quesería artesanal.

³³ Extraído de un informante calificado del INALE.

Por parte del sector público se considera que existe la necesidad de democratizar las decisiones a tomar y de horizontalizar las políticas a todos los que integran el sector.

Durante muchos años la Junta Nacional de la Leche resolvía los problemas entre productores e industriales; con el transcurso de los años la interacción ha ido cambiando y la realidad ya no es la misma, por lo tanto se necesitan de nuevos espacios para afrontar los nuevos desafíos.

“Siempre un comienzo tienen las cosas yo creo que los pequeños productores tienen la misma impronta que tienen los medianos y los grandes, tienen un sentido propietario y medio individual son difíciles de dar el brazo a torcer siempre están con una suerte de desconfianza, de incertidumbre. La gente no está capacitada entonces es difícil. El país hace mucho tiempo que no tiene servicios de extensión con mayúscula, es educación, es interacción, es un ida y vuelta”.³⁴

Por otra parte un entrevistado del sector primario que no participa del espacio pero si es representado por un directivo de su gremial, considera que el INALE aun no ha demostrado resultados concretos.

“Hicimos un paro para que suban el precio de la leche, el INALE no ejecutó y fuimos nosotros que terminamos haciendo presión al ministro o al gobierno. Eso le corresponde al INALE sino ¿para que está?”³⁵

Subraya que esto puede deberse a la falta de liderazgo por parte de la directiva del Instituto pero considera que es muy bueno el espíritu con el que se creó este espacio. Los productores sí tienen voz y voto, están representados pero la última palabra la tienen las autoridades de gobierno.

Sostiene que los productores están para realizar sus labores en el campo y no pueden movilizarse de un departamento a otro para integrar subcomisiones que finalmente no llegan a resolver los temas planteados. Opina que el Uruguay es el país de los presidentes, las reuniones y esta falta de ejecución sobre los temas a atender desmoraliza a los involucrados. Algunos productores sienten que quien los representa aún reconociendo que el espacio no colmó sus expectativas se encuentra conforme y es optimista hacia el mismo.

“Yo hoy creo que el INALE está más en el plano del discurso de lo políticamente correcto que en la acción concreta. En la medida en que es un ámbito en que la participación es voluntaria no es obligatoria vos participas, pones parte de tu esfuerzo en eso, pero el compromiso real viene cuando te afecta el bolsillo. Cuando es en pro del bien común ya son mucho más débiles los lazos”.³⁶

Olson plantea que una organización nace, se desarrolla y prospera si un grupo de individuos posee un interés colectivo y su objetivo es promover estos intereses con el

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Extraído de un informante calificado del sector productivo.

³⁶ Extraído de un informante calificado del área de investigación.

fin de alcanzarlos. En este caso si podemos detectar un interés común como lo es el mejoramiento del sector lácteo pero resulta difícil alcanzar el objetivo si aún no están todos los miembros representados como lo plantea la nueva ley de la lechería.

La Junta Asesora no se ha convocado siendo que es una parte orgánica del Instituto Nacional de la Leche y que representa piezas fundamentales de la cadena Láctea. Los miembros del Consejo Ejecutivo no han sido elegidos por voto directo, secreto y obligatorio como lo explicita la ley. por lo tanto nos encontramos frente a una organización que aún no funciona de la forma en que fue concebida. Esto lleva a que el bien colectivo que surge como consecuencia del interés común perseguido aún no se haya conquistado.

La estructura organizativa como lo desarrolla Piñeiro es de suma importancia ya que a través de la misma identificamos los roles de los actores que integran el espacio en el proceso toma de decisiones y la orientación que toma dicha organización. En lo referido a la representatividad la misma nos indica como se establecen los intereses que la institución suscita.

V. Conclusiones

La creación de espacios de coordinación dentro del sector lácteo es de suma importancia para nuestro país. Anteriormente no existían espacios donde todos los actores de la Cadena Láctea se vieran representados. La estrategia considerada para enfrentar los nuevos desafíos que presenta el sector es indudablemente la acción colectiva.

Nos encontramos frente a instituciones y organizaciones que tradicionalmente actuaban en base a una lógica propia; por lo tanto el problema de coordinación está presente. La posible solución a este problema se desprende del conocimiento común entre las mismas y esto depende de la predisposición que las mismas posean.

Se han identificado obstáculos en el sector agropecuario. Uno de los principales es la relación entre los productores, industriales e investigadores con el Estado.

Existen dificultades burocráticas como las que se perciben en la firma del Convenio de la Mesa de Lácteos y la modificación de la Ley de la Lechería, hasta la actitud de pensar que el Estado es el "gran salvador"; que tiene la obligación de resolver todos los problemas. El agro siempre ha tenido los mismos problemas, han creado una relación muy dependiente del Estado, una relación de clientela política, durante mucho tiempo los gremios rurales aseguraron la continuidad en el poder de los partidos tradicionales a través del voto, a cambio de una política subsidiaria hacia el sector. La consecuencia más negativa, ha sido la de no haber exigido resultados concretos, no haber incentivado investigaciones para la resolución de problemas que se conviertan en mejoras sustantivas para los sectores involucrados.

Generalmente en nuestro país y en el caso del agro los objetivos que se plantean suelen ser a corto plazo. Evidentemente estamos hablando de un sistema productivo segmentado, con políticas dirigidas a los todos los sectores vinculados al crecimiento económico, pero concebidos en forma aislada y no como vasos comunicantes esenciales para el mismo crecimiento.

Cabe destacar, que en Uruguay la relación entre lo público y lo privado es muy escasa, el diálogo entre las partes es muy difícil, la falta de coordinación, de plantear objetivos comunes, de ejecución, la lógica de competencia, han sido las dificultades más marcadas en el diálogo con los entrevistados. Existe una necesidad específica de

plantear estrategias y objetivos comunes pensando en el largo plazo y para el sector de manera integral.

Es por este motivo que resultó de interés el análisis de estos espacios de coordinación donde el objetivo es repensar colectivamente nuevas estrategias generando una nueva interacción entre el Estado, empresas/productores y los institutos de investigación.

Estos espacios nacen con el propósito de no superponer esfuerzos, la mayoría afirma que es mejor actuar de forma colectiva solucionando un mismo problema.

Sin embargo, a la hora de interactuar y perseguir objetivos comunes, hay ciertas relaciones que ponen en riesgo el cumplimiento del propósito inicial. Esto se logra principalmente con una buena coordinación entre los actores y prevaleciendo los intereses comunes sobre los propios, tanto del sector al que representan como a los personales.

Lo importante es que estos espacios existen y si bien deben madurar y mejorar pueden servir como experiencia para su promoción en otros ámbitos de la sociedad en general.

Son espacios de intercambio, de interacción inmediata entre los actores, donde los esfuerzos se direccionan hacia un mismo lugar. Se trata de un esfuerzo que obliga a la toma común de decisiones, estableciendo prioridades. Por lo tanto, se enriquece el trabajo y la propia relación entre los participantes y entre las instituciones.

Logrando una buena coordinación no sólo encontrarán soluciones a problemas concretos, sino que también resolverán problemas de toda la sociedad. Por estos motivos el sistema de actores no puede permitirse la ausencia de ninguno, para ello serán necesarios más encuentros donde el dialogo sea *profundo*, articulando la dinámica local con la dinámica global como puntos de referencia.

De esta manera obtenemos la generación de nuevos conocimientos que puedan ser difundidos, aplicados y transferidos, producto de la acción colectiva. Esto debe ser difundido e internalizado por todos los miembros de una sociedad. Así como debemos estar atentos a todos los actores que deben estar presentes en los procesos de cambio, se deben construir canales adecuados para promover la interacción entre los mismos. Sin duda que existen entre los actores intereses encontrados, o relaciones de dependencia muy marcadas pero estas no deben opacar el objetivo en común que es el de mejorar la sociedad en su conjunto.

VI. BIBLIOGRAFIA

Aguiar, F. "La lógica de la cooperación". en Aguiar (comp.), Intereses Individuales y acción colectiva, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, pp. 1-42. (1993)

Bianco, M. "Públicos y Privados en la Investigación Agraria: el caso de la Mesa Nacional de Entidades de Cebada Cervecera." (2005)

Fernández, Emilio y Diego Piñero. Cáp.6.Organizaciones rurales. In: Chiappe, Carambula y Fernández (comp.) El campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural. Fac. de Agronomía. UdelaR. Montevideo. pp.:127-152. (2008).

Hein. P, Mujica.A, Peluffo.A, "Universidad de la República/Sector Productivo. Análisis de una relación compleja." CIESU. 1996 Montevideo, Ed. Trilce

Massera, Ema, "La relación de clientela. obstáculo al desarrollo de Uruguay. Un estudio de estrategias empresariales"

Miller, Luis. Miguel "Escenarios para la acción colectiva". Revista Internacional de Sociología, n° 39. pp.167-197. (2004).

Miller. Luis Miguel, "Coordinación y acción colectiva".Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol. LXV, N° 46, Enero-Abril. 161-183. (2007).

Olson. M, (1965) "La Lógica de la acción colectiva". México: Limusa.

Piñero, Diego. El plenario de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares. In: Carlos H. Filgueira (compilador) Movimientos Sociales en el Uruguay de hoy. Ed. CLACSO-CIESU-Ed. Banda Oriental. Montevideo. (1985)

Piñero, Diego. (comp.). Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo. Banda Oriental. Montevideo, 1991.

Riella, Alberto. Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Año XV/N° 20. Facultad de la República. Montevideo. Pp. 75-86. (2002)

Valles, M.. Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis, Madrid. 1997.

Viñas, María. "La Universidad y el sector productivo". En "La Universidad de la República en un tiempo de cambios. Críticas y Propuestas para la Transformación de la Educación Superior. 12 al 17 de Mayo de 1997.". Montevideo. Publicación de la UdelaR.