

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LA
CUENCA LECHERA NO TRADICIONAL DEL
ESTE DEL URUGUAY Y SU INCIDENCIA EN EL
DESARROLLO DEL SECTOR**

por

Ing. Agr. Martín GRAU STIRLING

TESIS presentada como uno de los
requisitos para obtener el título de
Magister en Ciencias Agrarias opción
Ciencias Sociales

MONTEVIDEO
URUGUAY
Junio 2019

Tesis aprobada por el Tribunal integrado por el Ing. Agr. (PhD) Pedro de Hegedüs, Ing. Agr. (Dra) Laura Astigarraga, y la Ing. Agr. (MSc) Adriana Bussoni, el 24 de junio de 2019. Autor: Martín Grau Stirling. Director Ing. Agr. (PhD) Jorge Álvarez Giambruno.

Dedico este trabajo a Vero, Juanma y
Seba, por el apoyo de siempre y la
comprensión por el tiempo de ausencia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a los Profesores Ings. Agrs. (PhD) Jorge Alvarez y Pedro de Hegedüs por su invaluable apoyo, disposición y esfuerzo brindado. Un verdadero placer trabajar con ellos y aprender, fundamentalmente, de su cordialidad, sencillez y generosidad.

A los queridos compañeros de aventuras en el desarrollo del Proyecto, Ings. Agrs. Hernán Armand Ugón y Pablo Areosa por tantos inolvidables kilómetros compartidos de charlas, aprendizaje y solidaridad. Muchas gracias, un placer !!

A los compañeros del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía por el estímulo, aportes y sugerencias.

A las productoras/es de leche y sus organizaciones representativas, que nos abrieron las puertas y contribuyeron generosamente con nuestra investigación.

A infinidad de técnicos de todo el territorio nacional que desinteresadamente aportaron su tiempo, conocimiento y experiencia para enriquecer el presente trabajo.

A las entidades que apoyaron e hicieron posible el desarrollo de la investigación (INIA, ANPL, INALE y Facultad de Agronomía).

A la Universidad de la República por brindarme la oportunidad de crecer como persona y profesional.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
PÁGINA DE APROBACIÓN	II
DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTOS	IV
RESUMEN	VII
SUMMARY	VIII
1. <u>INTRODUCCIÓN</u>	1
1.1. MARCO GENERAL DEL ESTUDIO	2
1.2. ANTECEDENTES	4
1.3. OBJETIVOS	7
1.4. MARCO CONCEPTUAL	7
1.4.1. <u>Capital Social</u>	7
1.4.1.1. Definiciones de Capital Social	8
1.4.1.2. Diferentes miradas de Capital Social	9
1.4.2. <u>Los abordajes sistémicos para entender la innovación</u>	17
1.4.2.1. El sistema de información y conocimiento	17
1.4.2.2. El sistema de innovación	20
2. <u>METODOLOGÍA</u>	25
3. <u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u>	28
3.1. ORGANIZACIONES RELACIONADAS A LA LECHERÍA CON PRESENCIA EN LA REGIÓN ESTE	30
3.1.1. <u>Agremiaciones lecheras con presencia en la región Este</u>	32
3.1.1.1. Asociación Nacional de Productores de Leche	32
3.1.1.2. Asociación de Productores Lecheros de Maldonado	41
3.1.1.3. Productores Lecheros de Rocha	46
3.1.1.4. Organizaciones de productores lecheros de Lavalleja	51
3.1.2. <u>Agrupamientos informales</u>	52
3.1.3. <u>Cooperativas relacionadas a la lechería presentes en la región</u>	54
3.1.3.1. Cooperativa Nacional de Productores de Leche	54

3.1.3.2. Cooperativa de Ahorro y Crédito PROLECO	60
3.1.4. <u>Otras entidades de apoyo o asistencia a la lechería</u>	61
3.1.4.1. Productores de Leche SA (PROLESA)	61
3.1.4.2. Mesa coordinadora de capos de recría (MCCR)	63
3.1.5. <u>Entidades públicas o públicas de derecho privado</u>	64
3.1.5.1. Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)	64
3.1.5.2. Instituto Nacional de la Leche	71
3.1.5.3. Instituto Nacional de Colonización	75
3.1.5.4. Intendencias Municipales	77
3.2. ASPECTOS OPERATIVOS, ESTRUCTURALES Y DE RELACIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES	79
3.2.1. <u>Redes de relaciones de las organizaciones de productores</u>	79
3.2.2. <u>Debilidades estructurales y operativas de las organizaciones locales</u>	84
3.3. CULTURA LECHERA	87
3.4. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y EL SISTEMA DE INNOVACIÓN AGRARIO	89
4. <u>REFLEXIONES FINALES</u>	96
5. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	100
6. <u>ANEXOS</u>	106
6.1. LAS AGREMIACIONES DE PRODUCTORES LECHEROS DEL ESTE DEL URUGUAY Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DEL SECTOR	106
6.2. PAUTAS DE ENTREVISTAS	131
6.3. DESCRIPCIÓN DE ENTREVISTADOS	134
6.4. FOTOS DEL TALLER REALIZADO EN APLEMA (24/05/2017)	135

RESUMEN

Diversos factores sugieren que la producción lechera de la cuenca no tradicional (extracuenca) del Este del Uruguay presenta niveles inferiores de desarrollo respecto a las regiones con tradición en ese rubro. Esta situación estaría explicada, por lo menos parcialmente, por carencias o debilidades de las organizaciones presentes y su grado de interacción, relacionamiento y cooperación. El objetivo de este trabajo es identificar las principales limitantes para el desarrollo de la cuenca lechera no tradicional del Este del país (Lavalleja, Maldonado y Rocha), desde la óptica de la producción familiar con remisión a planta industrial. Se plantea identificar y caracterizar las organizaciones de productores lecheros de esa región, establecer su estructura, competencias, niveles de participación, sustentabilidad, capacidad de gestión y forma en que se alinean a las necesidades de esa actividad. Otro objetivo es establecer la capacidad relacional y para establecer acuerdos de cooperación con otras entidades del medio local y fuera del mismo, así como evaluar y discutir estos atributos desde la perspectiva del Capital Social presente. Asimismo, se intenta aportar elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las organizaciones, y la construcción y fortalecimiento de ese capital. El marco conceptual se basa en la visión de Capital Social como factor coadyuvante del desarrollo productivo, económico y social. Estas organizaciones cuentan con reducida masa social, bajos niveles de participación de los socios, escasos recursos y debilidades en cuanto al grado de articulación y cooperación con otros agentes del medio local y nacional. Se percibe la falta de “cultura lechera” respecto a la cuenca lechera tradicional. En términos generales y en un sentido amplio existen debilidades en el Capital Social regional relacionado a la lechería, lo que explicaría, por lo menos parcialmente, el rezago relativo de esta región respecto a la tradicional.

Palabras clave: extracuenca, lechería, capital social.

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURES OF THE NON-TRADITIONAL DAIRY BASINS OF EASTERN URUGUAY AND ITS INCIDENCE IN THE DEVELOPMENT OF THE SECTOR

SUMMARY

Several factors suggest that dairy production in the non-traditional basins (extra-basins) of eastern Uruguay presents lower levels of development, when compared to regions of tradition dairy basins in this area. This situation could be explained, at least partially, by deficiencies or weaknesses of the organizations present and their degree of interaction, relationship and cooperation. The study is part of a larger project that covers the examination of the all non-traditional dairy basins (extra-basin). The objective is to contribute to the knowledge and development of the non-traditional dairy basins of the eastern region of the country (Lavalleja, Maldonado and Rocha), from the point of view of family production with reference to industrial manufacturers. It is proposed to identify and characterize the organizations of dairy producers of that region, to establish their structure, competences, levels of participation and how they are aligned with the needs of that activity. The aim is to establish the relational capacity and to establish cooperation agreements with other entities of the local environment and outside of it, as well as to evaluate and discuss these attributes from the perspective of the present Social Capital. Additionally, it intends to develop elements that contribute to improving the functions of organizations, and the construction and strengthening of that capital. The conceptual framework is based on the vision of Social Capital as a contributory factor in productivity, of economic and social development. These organizations account for a low social presence, low levels of participation of the members, scarce resources and weaknesses in the degree of articulation and cooperation with other agencies of the same local and national. There is a lack of "dairy culture" regarding the traditional dairy basins. In general terms, and in a broad sense, there are weaknesses in the regional Social Capital related to the dairy, which would explain, at least partially, the relative reluctance of this region compared to the traditional one.

Keywords: non-traditional basin, dairy production, social capital.

1. INTRODUCCIÓN

La producción lechera uruguaya mostró en los últimos quince años un crecimiento y transformación importante, aunque no exenta de dificultades. Sin embargo, la cuenca lechera del Este del país (Lavalleja, Maldonado y Rocha), ha evidenciado debilidades y dilaciones en su desarrollo respecto a la cuenca tradicional, siendo ésta la principal promotora de aquel comportamiento. Entre otros factores, y siendo un elemento poco analizado, dicho rezago podría estar explicado por lo menos parcialmente, en carencias o dificultades de las organizaciones de productores, en su grado de participación y representación, la interacción y relacionamiento con otras entidades y actores del sector. En este sentido, se estudia el funcionamiento de las organizaciones de productores lecheros presentes en la región Este, desde la perspectiva del Capital Social y los sistemas de innovación agrarios. Se entiende que estas estructuras organizativas tendrían un rol significativo como instrumentos colectivos de soporte, defensa y promoción del desarrollo de la producción lechera.

El presente trabajo se realiza en el marco de una investigación más amplia en cuanto al territorio implicado (todos los departamentos de extracuenca lechera), así como en el abordaje de otros ejes temáticos involucrados (tecnología aplicada, sistemas de innovación agrario). De esta manera se otorga una perspectiva amplia de la producción lechera y su contexto, así como permite aportar elementos desde una visión global y sistémica. Sin embargo, por lo extenso del proyecto y su enfoque, la presente Tesis está centrada específicamente en el estudio de las organizaciones presentes en la región Este del país.

En este marco, se pretende relevar y caracterizar las estructuras organizativas que operan en la región vinculadas a la lechería, y observar cuál es su grado de interacción y relacionamiento, así como establecer de qué manera se alinean y otorgan soporte a las necesidades del sector. El estudio se plantea principalmente desde la lechería comercial de base productiva formal y con remisión a planta industrial.

1.1. MARCO GENERAL DEL ESTUDIO

La investigación se enmarca en el Proyecto FPTA 317¹, denominado “Desarrollo de la lechería en las cuencas no tradicionales mediante la implementación de una red de predios de referencia”. El objetivo general es contribuir al conocimiento y desarrollo lechero de las denominadas extracuencas mediante la aplicación de agendas de investigación, desarrollo institucional y sistemas mejorados de extensión. El proyecto aborda los departamentos de Artigas y Salto (región Noroeste), Rivera y Tacuarembó (región Norte), Cerro Lago y Treinta y Tres (región Noreste) y Lavalleja, Maldonado y Rocha (región Este).

Fueron definidos a través de las agremiaciones lecheras locales un grupo de diecisiete “predios de referencia”, distribuidos en los señalados departamentos a efectos de su seguimiento, estudio y análisis de los sistemas productivos, indicadores de resultados y del contexto en que operan. En esencia, estos predios representativos de cada región, ofician como “observatorio” de la realidad de la lechería local y no son concebidos en el sentido clásico de predio demostrativo, como modelo a seguir. El proyecto no pretende tener intervención sobre los mismos, sino a través de su análisis y seguimiento identificar la realidad productiva y su contexto de acción, como insumos a efectos de interpretar las principales restricciones en las diferentes áreas de actividad según región.

La investigación cuenta con tres componentes de estudio y la construcción de sus respectivas agendas de trabajo, tendientes a contribuir a la superación de las restricciones detectadas en cada área y región. Básicamente, los referidos componentes se orientan en los siguientes aspectos:

I) Investigación tecnológica: se pretende identificar las principales restricciones tecnológicas que estarían limitando el desarrollo y la implementación de los sistemas de producción lechera.

¹ Fondo de promoción de tecnología agropecuaria del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

II) Agenda de temas a encarar para un mejor funcionamiento de las instituciones vinculadas a la lechería: se pretende identificar las organizaciones presentes, estructura, competencias, niveles de participación y establecer la forma en que se alinean a las necesidades de la lechería local.

III) Agenda de temas a encarar sobre los sistemas de extensión a desarrollar en cada región: se pretende identificar los Sistemas de información y conocimiento agrario (SICA), estudiar su funcionamiento y sustentabilidad para el desarrollo de la lechería de la extracuenca.

El proyecto comenzó en agosto de 2014 y finalizó en diciembre de 2017. Fue financiado principalmente por el INIA, y en menor medida por la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y el Instituto Nacional de la Leche (INALE). Fue promovido por la referida Asociación, y ejecutado entre ésta y técnicos del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la UdelaR.

El presente trabajo de Tesis aborda exclusivamente una de las cuatro regiones de extracuenca definidas en el Proyecto, es decir la región Este (departamentos de Lavalleja, Maldonado y Rocha), y asimismo, se centra específicamente en el Componente II antes referido.

En este marco, se pretende relevar y caracterizar las organizaciones de productores lecheros que operan en la región Este, y observar cuál es su grado de interacción y relacionamiento con otras entidades, así como establecer de qué manera se alinean y otorgan soporte a las necesidades del sector. El abordaje del trabajo se realiza desde la perspectiva del Capital Social (CS), como instrumento de análisis al desarrollo de la lechería en esta región de extracuenca.

El estudio se focaliza principalmente en la lechería familiar, de base productiva formal y con remisión a planta industrial. En este sentido, no es objeto abordar la perspectiva de los llamados “cruderos”, productores artesanales, así como tampoco los emprendimientos lecheros de gran escala como los instalados recientemente en la región de interés. Estos últimos, en el entendido que constituye una excentricidad, se

manejan a través de modelos y recursos que los desvían de la situación promedio de la realidad local.

En el marco del referido Proyecto FPTA 317 y en paralelo al presente trabajo, se desarrollan dos Tesis adicionales que abordan respectivamente los señalados componentes I y III en la Región Este de la extracuenca.

1.2. ANTECEDENTES

La producción lechera uruguaya ha mostrado distinto grado de desarrollo en el territorio nacional, donde las denominadas cuencas tradicionales Sur y Litoral Oeste han sido las principales impulsoras del sector. Surge del Censo General Agropecuario del año 2000, que ocho departamentos integrantes de las mismas producen el 92% del volumen nacional de leche, situación que se mantiene según igual censo del año 2011 (MGAP DIEA, 2003 y 2014).

Es importante prevenir que la asunción de los límites departamentales como frontera entre la cuenca lechera tradicional y la denominada extracuenca, es meramente una simplificación metodológica y analítica. En efecto, el límite entre ambas cuencas normalmente es difuso, significa más bien una transición territorial poco precisa y en consecuencia difícilmente se restringe exactamente a un límite departamental. Sin embargo, el análisis de las organizaciones, principal objeto del presente trabajo, podría en algunos casos responder con mayor precisión a dichos límites en virtud de su eventual manifiesta competencia departamental.

Asimismo, conviene precisar que la diferenciación entre cuenca lechera tradicional y la extracuenca, se sustenta esencialmente en la mayor especialización relativa de la primera y no se relaciona estrictamente con la antigüedad en que esta se desarrolla en los distintos departamentos o regiones. En este sentido, hay zonas del país consideradas como cuenca no tradicional y que sin embargo, han sido precursoras de la cadena lechera en nuestro país como es el caso de Cerro Lago a través de la COLEME.

Según el último censo agropecuario del año 2011 (MGAP DIEA, 2014), las explotaciones lecheras comerciales de la región Este representan el 3,3% del total de éstas a nivel nacional, el 5,4% de la superficie destinada a esta actividad y significa el 4,8% de la producción del país. Esta región verificó la presencia de 147 explotaciones con lechería comercial, las que ocupan un área de 54.887 hectáreas y producen unos 86 millones de litros (Cuadro N°1). Rocha es el departamento de la región más sobresaliente en cuanto a los tres indicadores señalados antes, representando casi la mitad de la superficie lechera y superando ese porcentaje en cuanto a la producción.

Cuadro N°1: Evolución inter censo de la lechería comercial en los departamentos de la región Este.

	N° EXPLOTACIONES			SUPERFICIE (hás)			PROD. (Mill. de litros)		
	2000	2011	Var (%)	2000	2011	Var (%)	2000	2011	Var (%)
REGIÓN ESTE	397	147	-63%	63.118	54.887	-13%	41,6	85,8	107%
LAVALLEJA	122	45	-63%	17.004	13.375	-21%	8,6	22,0	156%
MALDONADO	101	39	-61%	15.502	13.779	-11%	16,1	19,0	18%
ROCHA	174	63	-64%	30.612	27.733	-9%	16,8	44,9	166%

Fuente: MGAP DIEA, 2003 y 2014.

Las explotaciones lecheras representan aproximadamente el 2% del total de unidades productivas relevadas en la región, y surge igual porcentaje en referencia a la superficie. En el Este claramente predominan las explotaciones con ganadería (vacuna y ovina), siendo más del 84% del total y ocupan el 81% del área agropecuaria (MGAP DIEA, 2014).

A nivel nacional, entre los censos de 2000 y 2011 se verificó una significativa caída en el número de explotaciones lecheras (-32%), la superficie se redujo 18% mientras que la producción se incrementó en 36%.

Asimismo, la lechería comercial en la región de interés entre ambos censos verificó un descenso en el número de explotaciones de 63% (pasando de 397 a 147), evidenciando una similar incidencia relativa en los tres departamentos estudiados. La superficie lechera cayó 13%, mientras que la producción se duplicó en el período (107%). Sin embargo, debe advertirse que este incremento obedece a la incidencia de los tambos de elevada escala recientemente instalados en los departamentos de

Rocha y Lavalleja, de capitales internacionales de origen neozelandés (NZFSU). Explotaciones que han contribuido fuertemente al crecimiento de la producción de esos departamentos, y que no reflejan la realidad y evolución de la producción lechera familiar. No se dispone de elementos cuantitativos para objetivar con exactitud la magnitud de esta situación, a pesar de lo cual existen elementos contundentes que fundamentan lo señalado.

Tanto en el resto de la extracuenca lechera como en la cuenca tradicional se verificó la misma tendencia en la variación de los referidos indicadores, sin embargo, el incremento relativo de la producción fue significativamente inferior que en la región Este (16% y 34% respectivamente).

Por otra parte, según igual fuente, el número de establecimientos remitentes en la región Este descendió 47% (pasando de 180 a 96) entre 2000 y 2011. A nivel nacional esta reducción fue de un 10%, habiendo pasado de 3.557 explotaciones remitentes a 3.209 en el período inter censo, mientras que en la cuenca lechera tradicional la contracción fue menor al 7%.

Diversos proyectos e iniciativas tanto del ámbito público como privado han focalizado esfuerzos tendientes a fortalecer y promocionar la lechería de cuencas no tradicionales. Algunos han tenido incidencia regional, así como otros fueron de carácter departamental. El señalado proyecto FPTA 317, marco del presente trabajo, parece ser la iniciativa más amplia ya que aborda la totalidad de la extracuenca desde una visión sistémica de estudio.

El subsector industrial de la lechería uruguaya está compuesto por unas cuarenta empresas, sin embargo, cinco concentran el 85% del recibo de leche. Un elemento característico es que el sistema cooperativo capta el 71% de la producción de leche, de hecho, CONAPROLE capta el 65% de la misma. Si se puede considerar a la institucionalidad como un conjunto heterogéneo de normas y convenciones formales e informales, prácticas individuales y colectivas, así como organizaciones y arreglos que constituyen un marco para las interacciones humanas, los intercambios y las relaciones sociales, la lechería uruguaya es uno de los sectores donde existe

mayor institucionalidad. Una característica distintiva del sector es su gran tradición en cuanto a cooperación y a organización en sistemas asociativos. Un rol destacado lo cumplen las asociaciones de productores que, a la par de representar gremialmente los intereses de los lecheros, se han constituido en prestadoras de servicios fundamentales para el sector (campos de recría, distribución de insumos, servicios de maquinaria, operativos de reserva de forraje o granos, servicios sociales, de asesoramiento jurídico y contable, ventanilla de créditos, asesoramiento técnico, etc.) (REAF, 2013).

1.3. OBJETIVOS

El objetivo general es contribuir al desarrollo de la cuenca lechera no tradicional del Este del país.

Los objetivos específicos son:

- Identificar las organizaciones de productores de leche presentes en la Región Este.
- Caracterizar a las organizaciones en cuanto a su estructura, competencias, niveles de participación, sustentabilidad y capacidad de gestión desde una perspectiva de sistema de innovación.
- Aportar elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las organizaciones y del sistema de innovación.

1.4. MARCO CONCEPTUAL

1.4.1. Capital Social

Se entiende al Capital Social (CS) como factor coadyuvante del desarrollo productivo, económico y social. Un creciente conjunto de evidencias indica que el tamaño y la densidad de las redes sociales e instituciones y la naturaleza de las interacciones interpersonales afectan significativamente la eficiencia y sustentabilidad de los programas de desarrollo. Se estima que la promoción del CS en las estrategias de desarrollo permitirá mayores niveles de participación y

protagonismo de las propias personas en la solución de sus problemas (CEPAL, 2006).

1.4.1.1 Definiciones de Capital Social

Arriagada (2003), cita a continuación algunas definiciones de capital social según los autores que llama fundacionales e instituciones internacionales vinculadas al desarrollo (Cuadro N° 2).

Cuadro N°2: Definiciones de CS según distintos autores citados por Arriagada (2003).

AUTORES	DEFINICIONES
<i>Los fundadores*</i> Todos los autores citados por Arriagada (2003)	
Pierre Bourdieu (1985)	El conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas. Los recursos socio estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura. Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El capital social acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano.
James Coleman (1990)	
Robert Putnam (1993)	
<i>Las instituciones internacionales</i>	
Banco Mundial (2000) Woolcock (1998) Dasgupta (2000) Narayan (1999)	Instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen la interacción de las personas y facilitan el desarrollo económico y la democracia.
BID (2001) Kliksberg (1999)	Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
PNUD ** (2000) Lechner (2000)	Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

*Tanto North, citado por Arriagada (2003), en la corriente neo-institucionalista que considera a las instituciones como conjuntos de normas y valores que facilitan el establecimiento de las relaciones de confianza entre actores, como Granovetter, citado por Arriagada (2003), afirma que los actores económicos no son individuos aislados sino que están imbricados en relaciones, redes y estructuras sociales, han aportado elementos centrales para la conceptualización de capital social.

**PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

La idea básica del CS es que la familia, los amigos y los socios de una persona constituyen un activo de suma importancia, al que se puede recurrir en momentos de crisis, disfrutar como un fin en sí mismo y, también, utilizar para obtener ganancias materiales. Esto también vale para las comunidades, pues aquellas que cuentan con un abanico de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en mucho mejor condición para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad, solucionar conflictos y/o aprovechar nuevas oportunidades (Woolcock, 2001).

1.4.1.2. Diferentes miradas de Capital Social

El CS puede ser considerado en tres dimensiones (Woolcock, 2001). En primer lugar el “de unión” (*bonding*), que es el que se genera en la interacción entre personas homogéneas o similares, afines, que tienden a reforzar sus identidades, constituidas por lazos de unión entre miembros de la familia, amigos cercanos, vecinos; es un capital que no permite la interacción entre diferentes componentes de la sociedad. Otro tipo de CS es el “de puente” (*bridging*), que refiere a la interacción entre personas que trascienden nuestra identidad (política, social y profesional), para contactar con personas que no son como nosotros. Refiere a relaciones entre miembros heterogéneos, pertenecientes a distintos grupos socioeconómicos, culturales o étnicos, etc. El tercer tipo es el “de escalera” (*link*), y refiere a la interacción entre redes, grupos, organizaciones y personas, generalmente de diferente identidad y grados de poder, en diferentes regiones. Las dos últimas formas de capital social (puente y escalera) ofrecen la posibilidad de acceder a recursos que existen fuera de la primera red de contactos reducida. A medida que se transita del Capital Social de *unión* al de *escalera*, se expanden las capacidades y posibilidades de desarrollo, es decir se pasa de un CS simple a CS ampliado.

Otro abordaje que proporciona un marco analítico interesante es el que desarrolla Uphoff, citado por Lorenzelli (2004); el CS tiene desde esta perspectiva dos dimensiones que lo constituyen:

- *una dimensión estructural u organizativa*, que se refiere a la cantidad y calidad de relaciones interpersonales recíprocas y redes que conforman

el tejido social de una comunidad (y que van desde lo más informal hasta lo más formal: familiares, de amigos, de vecinos, organizaciones y redes de interacción, etc). Las formas organizativas y que se representan en leyes, procederes, formas de comunicación interpersonal, sistemas de control, sanción y mecanismos comunitarios de resolución de conflictos (Uphoff, citado por Lorenzelli, 2004).

- *una dimensión psicosocial*, que está conformada por el conjunto de norma, reglas y valores sociales (básicamente de confianza, reciprocidad y civismo) que son compartidos por los miembros de esa comunidad y que son aquellos aspectos culturales de carácter más subjetivo que “lubrican” y “regulan” esas relaciones.

Estos dos planos no deben entenderse en forma aislada uno del otro; se condicionan y relacionan mutuamente.

Además de la sociología, la economía también proporciona un espacio al CS con las críticas realizadas por economistas a las limitaciones del enfoque tradicional económico que deja de lado las temáticas vinculadas a los aspectos sociales. Los economistas aportaron a la discusión sobre la contribución del CS destacando tres beneficios: reducción de los costos de transacción, producción de bienes públicos y creación de organizaciones de base y actores sociales efectivos (Durston, 2000). El capital social también ha sido incorporado a los debates bajo la afirmación de constituir un factor independiente (hasta ahora subvalorado) de la producción. Los economistas clásicos identificaban la tierra, el trabajo y el capital financiero (es decir, niveles de inversión) como los tres factores básicos que determinan el crecimiento económico, a los cuales en los años cincuenta, Robert Solow agregó la importancia de la tecnología (capital físico). En los años sesenta, los economistas neoclásicos, como T. Schultz y Gary Becker introdujeron el concepto de capital humano, sosteniendo que la dotación de trabajadores calificados, capacitados y saludables de una sociedad determinaba el nivel de productividad con que se podrían

utilizar los factores ortodoxos. En esencia, mientras el capital humano reside en los individuos, el capital social reside en las relaciones (Woolcock, 2001).

Granovetter, citado por CEPAL (2000), señala que los actores económicos no son átomos aislados, sino que sus interacciones económicas están inmersas (*embedded*) en relaciones, redes y estructuras sociales. El concepto de “*embeddedness*” y sus diversas implicancias forman parte actualmente del concepto de CS, en relación a la racionalidad de los objetivos no-económicos de los individuos y en relación a la idea central de que las relaciones constituyen activos económicos importantes de los individuos y de los grupos. El comportamiento racional de las personas abarca no sólo objetivos económicos sino también “la sociabilidad, la aprobación, el estatus y el poder”. En este sentido, una de las ideas comunes de investigaciones empíricas realizadas es que muchas instituciones económicas sólo pueden explicarse por las relaciones sociales en que están insertas, como pequeñas empresas, tales como muchas explotaciones familiares agrarias, cuya permanencia no puede explicarse con criterios de viabilidad económica, sino por su funcionalidad social (Moyano, 2006).

Algunos analistas comenzaron a sugerir que era necesario complementar esa dimensión de *embeddedness* con una segunda dimensión: la autonomía (*autonomy*). Esta se refiere a dos aspectos relevantes para las dinámicas del desarrollo. Para que el CS se convierta en un factor positivo en el desarrollo de una comunidad sería necesario que las relaciones sociales entre sus miembros estén impregnadas de esas dos dimensiones: *embeddedness* (enraizamiento en la propia comunidad y en el grupo de pertenencia) y *autonomy* (capacidad de los individuos para relacionarse con grupos más amplios) (Moyano, 2005).

Algunos investigadores han propuesto lo que denominan perspectiva sinérgica del capital social, que intenta integrar el trabajo proveniente de ámbitos institucionales y de redes. Estas últimas entendidas como las asociaciones verticales y horizontales de personas y las relaciones que se dan dentro y entre entidades organizacionales, como los grupos comunitarios y las empresas. Sus contribuyentes

examinan casos en busca de las condiciones que estimulan sinergias de desarrollo: alianzas profesionales dinámicas y relaciones entre y dentro de burocracias estatales y diversos actores de la sociedad civil. Evans, citado por Woolcock y Naranyan (2000), uno de los principales contribuyentes a esta perspectiva, concluye que la sinergia entre gobierno y acción ciudadana se basa en la complementariedad y la *embeddedness* (o condición de incrustado). La complementariedad remite a las relaciones de apoyo mutuo entre actores públicos y privados, y se ejemplifica con los marcos legales que protegen los derechos de asociación. En sociedades (o comunidades) con buena gobernabilidad y un alto nivel de capital social “que tiende puentes”, existe una complementariedad (interacción óptima) entre estado y sociedad y, en ellas, prosperidad económica y orden social son semejantes.

La “Sinergia Estado-sociedad” puede ser un catalizador para el desarrollo. Normas de cooperación y redes de compromiso cívico entre los ciudadanos comunes pueden ser promovidas por organismos públicos y utilizados para fines de desarrollo. El refuerzo de las relaciones mutuas entre gobierno y los grupos de ciudadanos comprometidos pueden tomar variedad de formas. Los conceptos de complementariedad y *embeddedness* no solo implican diferentes formas de sinergias, sino también diferentes conexiones entre la idea de sinergia y las teorías previas de las relaciones entre las instituciones públicas y privadas. La complementariedad es la forma convencional de conceptualización de las relaciones de apoyo entre los actores públicos y privados. Ello sugiere una clara división del trabajo, basada en las propiedades contrastantes de las instituciones públicas y privadas. Los gobiernos son adecuados proveedores de ciertos tipos de bienes colectivos que complementan los insumos de los privados. Estos van desde productos tangibles como intangibles esenciales tales como el estado de derecho. Ciudadanos contribuyen al conocimiento local y la experiencia que sería prohibitivamente costoso adquirir para los extranjeros. La idea de sinergia basada en arraigo (*embeddedness*), es decir en los lazos que conectan a los ciudadanos y funcionarios públicos a través de la división público privada es más novedosa. Sin embargo, la mayoría de los casos concretos de sinergia involucran combinaciones de complementariedad y *embeddedness*. La

combinación de instituciones públicas fuertes y comunidades organizadas es una herramienta poderosa para el desarrollo (Evans, 1996).

Boisier (1999), en referencia a la cuestión del desarrollo territorial, propone un concepto amplio que denomina capital sinérgico (similar al de Peter Evans de relaciones sinérgicas), para referirse a la necesaria interacción que debe existir para articular y potenciar las distintas formas de capital que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que casi inexorablemente deberían producir desarrollo. Denomina el capital sinérgico a la capacidad social o, mejor, a la capacidad societal (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Las formas de capital que señala a efectos de ser articuladas para asignar la referida sinergia son nueve: capital natural, económico, cognitivo, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

La capacidad de emprender acciones colectivas depende de factores formales e informales, tan importantes los unos como los otros. También es relevante el tipo de vínculos (fuertes o débiles) que se generan en el interior de los grupos. Los lazos fuertes se producen cuando los integrantes de un grupo se conocen muy bien entre sí y comparten varias actividades cotidianas: trabajo, ocio y esparcimiento, ritos religiosos, etcétera. En cambio los vínculos débiles se generan entre personas que tienen más diversificadas sus redes de contactos. El sentido común indicaría que los vínculos fuertes son más idóneos para incrementar la capacidad de acción colectiva (Lorenzelli, 2004).

La capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan. Incluso el desempeño de los estados y las empresas depende de sus propias coherencias internas, su credibilidad y competencia, así como de su transparencia y responsabilidad ante la sociedad civil (North, citado por Woolcock y

Narayan, 2000). Desde la perspectiva de las instituciones internacionales, se considera y valora el conocimiento de las relaciones entre actores económicos, así como entre sus organizaciones (formales e informales), para explicar la eficiencia de las actividades económicas y sociales. Se sostiene que ese tipo de relaciones sociales e instituciones son deseables, que tienen externalidades positivas y que se reconocen el potencial creado por las relaciones sociales para mejorar el desarrollo. Así existiría complementariedad entre políticas públicas y asociatividad, y el paradigma del capital social basado en la confianza, reciprocidad y cooperación (Arriagada, 2003).

Las instituciones son conjuntos de normas y valores que facilitan la confianza entre los actores; son abstractas, mientras que las organizaciones son manifestaciones concretas de cooperación basadas en la confianza (North, citado por Durston, 2000). Las redes de compromisos sociales, tales como “las asociaciones de vecinos, sociedades corales, cooperativas, clubes deportivos, partidos basados en las masas”, son una forma particularmente importante de capital social porque “representan una interacción horizontal intensa”. Putnam, citado por Ostrom y Ahn (2003), presenta varias razones por las cuales las redes de participación civil tienen fuertes efectos benéficos. Las redes de compromiso social: incrementan los costos potenciales para un desertor (alguien que no actúa de manera confiable) en una transacción individual; fomenta normas sólidas de reciprocidad; facilitan la comunicación y mejoran el flujo de información acerca de la confiabilidad de los individuos en transacciones pasadas; representan el éxito que la colaboración ha tenido en el pasado, lo que puede funcionar como un patrón culturalmente definido para la colaboración futura. Según Moyano (2006), en lo que respecta a las asociaciones agrarias, su eficiencia puede medirse a través de dos indicadores: la valoración de la cantidad de los servicios prestados a sus socios o afiliados, y el grado de reconocimiento social e institucional que reciben en el ejercicio de sus funciones. Cabría esperar que se generase un capital social de mayor riqueza para el desarrollo en aquellas comunidades donde las asociaciones sean bien valoradas por sus socios afiliados y sean reconocidas como buenos y eficientes actores intermedios por las entidades públicas o privadas con las que se relacionan.

El reconocimiento del papel del CS en la resolución de problemas de acción colectiva tiene implicaciones importantes tanto para la teoría de la acción colectiva, como para las políticas públicas. El modelo tradicional de la acción colectiva supone la existencia de individuos atomizados que buscan metas egoístas de corto plazo que llevan a cada individuo a no colaborar en un grado eficientemente integral con los proyectos colectivos. Según esta visión, los individuos no abordan voluntariamente una multitud de proyectos que benefician a la colectividad en las esferas privadas y públicas, porque esperan a que los demás lleven a cabo las costosas acciones necesarias para beneficiarlos a todos. Los defensores del modelo tradicional tienden a recomendar la intervención de autoridades externas para imponer y hacer cumplir las reglas desde fuera. Las soluciones que se basan en la autoridad externa pueden fácilmente conducir a un intento de imponer reglas uniformes que no toman en cuenta las condiciones locales. Las reglas uniformes impuestas no sólo logran movilizar al capital social en el nivel local para resolver problemas concretos, sino que pueden dar como resultado la destrucción total de los recursos de capital social ya existentes (Ostrom y Ahn, 2003).

Cuando la situación imperante supone una baja frecuencia en el relacionamiento interpersonal, fenómeno que se observa en las zonas rurales o donde existe una gran dispersión de la población, los programas y proyectos que promuevan la participación de los involucrados y la formación de grupos locales de gestión pueden constituir un aporte fundamental a la acumulación del capital social, tanto en su función de crear “lazos”, “puentes” y “eslabones”. Un aspecto relevante lo constituye la frecuencia de relacionamiento entre los dirigentes grupales o líderes comunitarios. La frecuencia de interacciones es además vital para cimentar la confianza interpersonal. Los incentivos a cooperar se incrementan a medida que se enlazan intercambios fructíferos en forma sostenida por un período indefinido. Un clima muy propicio a la generación del capital social se da cuando las relaciones personales y grupales son más horizontales que verticales, cuando se ha naturalizado los caudillismos clientelistas locales, cuando las acciones de los dirigentes están bajo sistemas transparentes de rendición de cuentas a la población, cuando se produce un

real proceso de empoderamiento que alcanza a todos los actores de la comunidad, cuando se reconocen los derechos de todos los ciudadanos y cuando existe la capacidad institucional de controlar y sancionar los comportamientos oportunistas (Lorenzelli, 2004).

En años recientes, un número importante de proyectos y análisis han demostrado que la participación de la gente de la región es uno de los componentes críticos del éxito. Para Pretty, citado por Tirado (2007) la participación se describe en siete tipologías, desde su perspectiva las acciones que sean tomadas bajo el rango del primer al cuarto nivel de participación no tendrán trascendencia o un efecto positivo en el largo plazo. De hecho, menciona que este tipo de tipologías puede ser consideradas como tipos de no participación. Siguiendo esta tipología de participación de Pretty en el contexto de estudios de desarrollo, describe el nivel de “participación por incentivos materiales” cuando las personas acuden principalmente por recibir recursos como comida, dinero o algún incentivo a cambio de su esfuerzo. Este es el nivel dominante de participación en proyectos de desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, Pretty también afirma que es muy común que en estas circunstancias no se tenga ninguna razón en prolongar las actividades cuando los incentivos acaban (Tirado, 2007).

Es frecuente que los agricultores estén integrados en una o varias asociaciones de distinta naturaleza: bien para defender sus intereses generales (como organizaciones profesionales, también denominados sindicatos agrarios), bien para adquirir en común insumos o comercializar sus producciones (como las cooperativas), bien para gestionar recursos hidráulicos en una determinada zona regable, bien para intervenir en la regulación de los mercados, bien para realizar de forma conjunta tratamientos de sanidad animal o fitosanitarios, bien para velar por la calidad de las producciones en algunos sectores (denominación de origen). El capital social generado por las asociaciones agrarias (sean cooperativas, sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones sectoriales, etc) es diferente según el tipo de asociación que lo produce, de tal modo que en algunos casos puede ser un capital útil para emprender dinámicas de desarrollo, mientras que en otros puede dificultar la

viabilidad de tales dinámicas. La densidad asociativa puede ser un buen indicador de capital social, pero hay que distinguir previamente entre los distintos tipos de asociaciones y distinguir el tipo de capital social que produce, de modo que podamos valorar cuáles contribuyen a favorecer estrategias exitosas de desarrollo en las zonas rurales y cuáles no. En definitiva, nos encontramos ante distintos tipos de asociaciones y ante diferentes clases de capital social (Moyano, 2006). Independientemente de la fuente de confianza que las genera y del tipo de capital social que produce, todas esas formas asociativas representan una base potencial para emprender proyectos de cooperación y desarrollo, si bien algunas son más propensas a ello que otras (Herreros, citado por Moyano, 2006).

1.4.2. Los abordajes sistémicos para entender la innovación

Los paradigmas y enfoques de trabajo vinculados con el cambio técnico y la innovación refieren en líneas generales a la visión tradicional de cambio técnico lineal, al paradigma de la reflexión crítica (Freire, 1984) y a los abordajes sistémicos que se consideran a continuación.

1.4.2.1. El sistema de información y conocimiento

En la década del ochenta Røling (1990) desarrolló la idea de los Sistemas de Información y Conocimiento (Agricultural Knowledge and Information Systems). En estos sistemas el técnico de ATER² interactúa con el investigador para transformar el conocimiento en información (que circula libremente); al tiempo que también interactúa con el productor para transformar la información en conocimiento aprendido (en el sentido “freiriano”) para la posterior acción, o para transformar el conocimiento del productor en información valiosa para el investigador.

Røling (1990) describe el Sistema de información y conocimiento agrario (SICA) como "el conjunto de instituciones, organizaciones y personas del medio agrario y sus relaciones e interacciones, implicados en la generación, transferencia, almacenaje, recuperación, integración, difusión y utilización de conocimiento e

² Asistencia técnica y extensionista rural.

información". De la definición se destacan cuatro consideraciones (de Hegedüs, 2013).

La *primera* es que el sistema está compuesto por actores que pueden ser organizaciones o personas. Esto es importante ya que no solamente las organizaciones generan información, sino que también las personas desarrollan conocimientos válidos (ej. conocimiento local).

La *segunda* es que esta perspectiva se preocupa más por las funciones que debe cumplir el sistema que por aspectos de estructura organizativa. No importa tanto quien hace determinada función, sino que la misma se cumpla en la práctica. Es desde esta consideración que aparecen luego las conceptualizaciones de organizaciones intermediarias o gestores sistémicos.

Las funciones básicas que un SICA debe desarrollar se describen como diferentes procesos básicos, los cuales pueden vincularse de esta forma. Se necesita generar conocimientos, transformarlos en información para su difusión y transferencia, e integrar esa información con los propios conocimientos del destinatario para su utilización real. Las funciones de almacenaje y recuperación son más de apoyo. La integración de diferentes conocimientos abre juego a lo que se entiende como "innovación abierta".

El objetivo central de un SICA es transformar el conocimiento que se genera en una parte del sistema en información para su uso en otra parte del sistema. La transformación de conocimiento en información es el proceso más importante que ocurre o debiera de ocurrir en un SICA (Röling, 1990).

La *tercera* consideración alude al concepto de sinergismo. Si las partes trabajan sinérgicamente, el resultado es más que la suma de lo que se obtiene trabajando aisladamente. Para trabajar en forma sinérgica hay que establecer enlaces formales (o sea permanentes) que vinculen a los actores que componen el sistema. Los enlaces pueden visualizarse como las formas a través de las cuales los actores se asocian para interactuar.

La *última* consideración es entender a la innovación, la toma de decisiones y la resolución de problemas como propiedades emergentes del sistema. Si la innovación es una propiedad emergente del sistema, entonces significa que emerge de las interacciones del mismo, no de algún componente aislado. El cambio técnico no puede ser descrito como un proceso lineal, que va desde la generación en estaciones experimentales de innovaciones que luego se transfieren a los productores mediante técnicos de ATER.

En el modelo difusionista se parte de la premisa de que hay conocimientos disponibles, que existe un buen relacionamiento entre Investigación y Extensión y que por lo tanto la tarea de extensión es como convencer al productor que adopte (de ahí que el énfasis del modelo difusionista es necesariamente micro: gira en torno a la relación técnico-productor, ya que el contexto que rodea esta relación no es percibido como limitante). Para Röling (1990), en los países en vías de desarrollo, el problema principal es la falta de relacionamiento entre investigación y extensión, el cual genera desarticulaciones que afectan el funcionamiento y limitan fuertemente la eficiencia con que actúa el sistema.

Un punto importante para analizar es la sustentabilidad del sistema (SICA o SIA). La misma es definida como la habilidad del sistema para continuar generando y utilizando información en un futuro (Ortiz, 1997). Existen tres situaciones posibles a analizar:

- El sistema declina
 - 1) no hay demandas por información,
 - 2) no existe oferta de información adecuada a las necesidades,
 - 3) falta de recursos para mantener los mecanismos de enlace.
- El sistema se mantiene
 - 1) hay demandas por información,

- 2) existe oferta de información adecuada a las necesidades,
 - 3) existen los recursos para mantener los mecanismos de enlace.
- El sistema se desarrolla
 - 1) hay demandas crecientes de información,
 - 2) existe oferta variada de información adecuada a las necesidades,
 - 3) existen nuevos componentes del sistema que aportan recursos para expandir mecanismos de enlaces.

Desde esta perspectiva la sustentabilidad se relaciona con las demandas de los *actores organizados*, la oferta de información *adecuada* y la existencia de recursos para mantener en funcionamiento enlace *formales*. Se remarcan tres aspectos importantes: las demandas no pueden provenir de personas aisladas, la oferta de información debe estar adecuada a las realidades de los destinatarios, y los mecanismos de enlace deben ser formales (no depender exclusivamente de aspectos informales como la amistad o el parentesco).

1.4.2.2. El sistema de innovación

En la actualidad el SICA evolucionó a lo que se denomina “Sistemas de innovación agraria” (SIA). Hay fuertes semejanzas y matices de diferencia (especialmente vinculados al rol de lo que tradicionalmente se mencionaba como ATER). PROCISUR (2012) señala cuales son los actores del Sistema de Innovación: i) subsistema de ciencia, tecnología y extensión; ii) productores; iii) redes y organizaciones de productores y empresas; y iv) organizaciones de la comunidad; y diferentes niveles de Gobierno. La concepción interactiva del SIA implica, por el gran número de actores involucrados, reconocer la existencia de probables diferentes visiones e intereses en juego entre los diversos actores sociales e instituciones involucrados (PROCISUR, 2012). Los servicios de ATER (o gestores sistémicos de innovación) juegan un papel en la construcción de una visión de futuro de los SIA

que implica “tejer la trama” de los diferentes intereses en juego a los efectos de aliviar las tensiones.

La reacción sistémica frente al paradigma tradicional de cambio técnico lineal jerarquiza, como se está mencionando, la concepción interactiva. De la misma se vinculan las redes de dialogo. En el paradigma tradicional tanto el líder como los pequeños grupos son elementos centrales de la metodología. El líder era fuente de consulta en todos los temas y controlaba de alguna manera la puerta de entrada a la comunidad (el sistema social) para el agente extensionista. Los grupos operativos (ej. grupos CREA) constituyen eficientes abordajes interactivos no lineales para el cambio técnico. En los enfoques sistémicos surgen las redes de dialogo técnico para el aprendizaje. Las interacciones entre los actores del sistema se canalizan principalmente a través del trabajo en red (Klerkx *et al.*, 2012). El dialogo cotidiano entre los actores adquiere un sentido de horizontalidad propio de la visión freiriana, posibilitando el aprendizaje colectivo.

Las visiones alternativas al paradigma difusionista permiten señalar que la innovación es más que un proceso exclusivamente técnico. Tiene también componentes e implicaciones socio culturales y requiere que los productores construyan nuevo conocimiento (la praxis freiriana). Esto se puede hacer con diferentes metodologías (individuales, grupales y masivas) y enfoques de trabajo (desde abordajes interactivos para la transferencia de tecnología hasta los procesos de aprendizaje derivados de las redes de dialogo y la experimentación adaptativa).

El nuevo conocimiento puede formarse tanto por interacción formativa como modificante. La Interacción formativa se genera cuando la información difundida es asimilada por el productor. Nuevo conocimiento es formado y el productor puede reemplazar las ideas previas que tenía. La interacción modificante se genera cuando la información difundida modifica ligeramente el conocimiento previo del productor (y el productor puede entender mejor las ideas previas que tenía). También se produce un nuevo conocimiento. Se puede complementar la interacción “conocimiento–información” con otras dos posibilidades. La interacción

complementaria que se da cuando la información difundida confirma el conocimiento que tenía el productor, y la interacción confusa, cuando existe conflicto entre la información difundida y el conocimiento del productor. Como resultado al productor se le dificulta asimilar el mensaje (Ortiz, 1997).

La acción de la Extensión estará orientada a la “dinamización de espacios donde el intercambio de información y conocimientos impulsa procesos de innovación, respondiendo a las necesidades de un territorio como construcción social, identificando las oportunidades de transformación e incorporando los saberes e intereses locales. El objetivo es incrementar las capacidades de gestión de los recursos disponibles para alcanzar el desarrollo sustentable, donde el individuo pasa a ser el sujeto y no el objeto de las acciones e intervenciones” (PROCISUR, 2012).

A tales efectos continúa siendo prioritario “profundizar esquemas y dispositivos de articulación efectiva entre los diferentes sistemas de investigación y asistencia técnica y extensión de acuerdo con las características, historia e institucionalidad de cada país”. No obstante, esta relación entre la investigación y la ATER no puede reproducir la clásica mera intermediación de información entre investigadores y los productores. Los equipos de extensión deben ser “facilitadores de procesos de innovación co-diseñada horizontalmente” (PROCISUR, 2012). Como se mencionará posteriormente, estos equipos pueden entenderse como gestores sistémicos de innovación, trabajando en junto con investigadores y productores en el marco de la co-innovación.

Es determinante contar con organizaciones intermediarias que conecten e interactúen con los diferentes actores y lo hagan en forma sistémica. Howells, citado por Klerkx *et al.* (2009) definió *intermediario de innovación*, como: “Una organización o entidad que actúa como agente o gestor en cualquier aspecto del proceso de innovación entre dos o más partes. Dichas actividades intermediarias incluyen: ayudar a proporcionar información sobre posibles colaboradores; gestionar una transacción entre dos o más partes; actuar como mediador, o intermediario, para entidades u organizaciones que ya están colaborando; y ayudar

a encontrar asesoría, financiamiento y apoyo para los resultados de la innovación de dichas colaboraciones.” Winch y Courtney, citados por Klerkx *et al.* (2009) definen a un gestor sistémico de innovación (GSI) como *“una organización que actúa como miembro de una red de actores [...] que no se enfoca ni en la organización ni en la implementación de innovaciones, sino en hacer posible que otras organizaciones innoven”*. Ambos términos se relacionan al proceso de intermediación del conocimiento (la gestión del conocimiento, que alude al actor que actúa como enlace entre otros actores no conectados, y la transformación del conocimiento en información y viceversa). Tradicionalmente los servicios de ATER constituyen el ejemplo clásico de intermediario de la innovación. Sin embargo, existen otros actores, como por ejemplo las empresas proveedoras de insumos, que también juegan su rol (sobre todo en la agricultura). Los estudios en el paradigma difusionista acreditan la importancia que tuvieron estas empresas, junto con la acción de los servicios de Extensión de las Universidades Estatales de USA, en explicar la adopción tecnológica y el aumento de la productividad.

Las principales funciones de los GSI son: i) la articulación de las necesidades y las visiones de innovación así como las demandas correspondientes en términos de tecnología, conocimientos, financiamiento y políticas, mediante el diagnóstico de problemas y ejercicios de prospección; ii) conformar redes para facilitar los vínculos entre los actores pertinentes (Howells, 2006); y iii) la administración de las redes conformadas por actores con diferentes marcos de referencia institucionales relativos a sistemas de normas, valores, incentivos y recompensas (Klerkx *et al.*, 2009).

Rendon Medel *et al.* (2015) establecen una tipología de modelos de intermediación. Consideran una fuente de conocimiento e información (A), un intermediario de la innovación, y el productor (B). Existen 4 modelos de intervención: i) un modelo participativo en donde el intermediario de la innovación interactúa en forma intensa con A y con B (llamado modelo bidireccional), ii) un modelo clásico en donde el intermediario “transfiere información” de A hacia B (llamado de transferencia), iii) un modelo intermedio entre los anteriores, en donde el intermediario de la innovación actúa ejerciendo una mediación entre A y B, y iv) el

modelo facilitador, en donde el intermediario de la innovación actúa ejerciendo una moderación entre A y B.

2. METODOLOGÍA

La estrategia de investigación es de carácter cualitativo. En particular es Estudio de Caso. Estudio de Caso (EC) implica el análisis de pocos casos a los efectos de ganar un conocimiento en profundidad de los mismos, en función de los intereses del investigador (Platt 1992, Stoecker 1991). Como diseño de investigación EC se caracteriza por su adaptabilidad al estudio de fenómenos contemporáneos en su contexto real, cuando los límites que separan el fenómeno del contexto que lo afecta no son claros de establecer, y cuando existen diferentes visiones contrapuestas. Esta característica es útil para: i) el estudio de fenómenos complejos desde una perspectiva sistémica basada en los sistemas blandos (Wilson y Morren, 1990) y ii) para desarrollar evaluaciones de procesos y resultados (Yin, 1992).

Dos aspectos centrales de EC son: i) tener propósitos (objetivos) que guíen el trabajo operativo, y ii) tener un marco conceptual con el cual interpretar los resultados, y facilitar el análisis. Esto permite el procesamiento de la información que será cualitativo, y ganar en riqueza de contenido; en contraposición resumir la información se transforma en una de sus mayores desventajas. Es un proceso creativo -siempre en construcción- en el cual se estudian las respuestas obtenidas -en función del marco conceptual establecido- buscando una lógica emergente que las vincule e integre (Patton, citado por Molina y Álvarez, 2009).

Los instrumentos para recabar la información fueron la observación directa, y entrevistas semi-estructuradas, a través de una pauta de preguntas que se incluye en el Anexo 1. Se realizó un total de 35 entrevistas, entre productores de los predios de referencia (4), directivos de organizaciones lecheras (6), técnicos y actores institucionales (15), referentes de cooperativas lecheras (4), técnicos privados y de centros de estudios (6).

En función del diseño, es un EC simple. EC múltiple es cuando existe comparación entre casos (por ejemplo, una cooperativa con buena participación de socios y una cooperativa con baja participación de socios). La selección de los

informantes clave se realizó en función del grado de información que podían aportar y de la representatividad (con la opinión de la ANPL).

El estudio está focalizado en la lechería de producción formal y con remisión a planta industrial, no pretendiéndose atender las escasas explotaciones de elevada escala, de capitales transnacionales presentes en la región, referida frecuentemente como lechería de “enclave”. La visión del sector productivo primario es considerada principalmente a través de la perspectiva de cuatro predios de referencia apostados en la región Este, es decir, uno en Lavalleja, otro en Maldonado y dos en Rocha. En esencia y como fuera señalado, a efectos del estudio estos predios son asumidos como estructuras básicas de observación e interpretación de la realidad de la lechería regional, sin pretender intervención alguna. Sin embargo, las visitas periódicas de técnicos del proyecto, así como actividades programadas en el marco del mismo, podrían tener cierta incidencia. Los predios de referencia fueron determinados por las agremiaciones lecheras locales, en función ciertos criterios básicos como la representatividad, la ausencia de problemas estructurales, disposición a mejorar la productividad y producción, y en cuanto a colaborar con el proyecto.

El cuestionario de las entrevistas fue diseñado por el grupo técnico del proyecto FPTA 317, considerando los distintos perfiles de los actores a consultar (productores, técnicos, directores de organizaciones, etc). Las entrevistas prevén una duración de entre 30 y 60 minutos dependiendo de la persona consultada, y grabadas bajo consentimiento previo para una mejor calidad del trabajo.

El relevamiento de campo se efectuó entre agosto de 2015 y marzo de 2016. Sin embargo, debido a la inscripción de la presente Tesis en un proyecto más amplio, el taller de validación de resultados correspondiente a la región Este, se realizó en mayo de 2017. Es decir, la exposición, consideración y discusión colectiva de los resultados preliminares con los distintos actores de la lechería regional, a efectos de su consolidación.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron siguiendo la técnica de “bola de nieve”, es decir, mediante un proceso de acumulación de entrevistas adicionales

hasta lograr un punto de saturación en el cual se considera que se ha captado todas las dimensiones de interés, y que nuevos resultados de entrevistas no aportan información relevante (Vela Peón, citado por Rodríguez y Vasallo, 2010).

En el marco de este Proyecto FPTA 317, se desarrollaron además dos Tesis que abordan respectivamente los componentes I y III del mismo. Es importante mencionar que se interactuó fuertemente con el componente III que se vinculó al estudio del SIA en la región. No debe sorprender esta interacción (que se manifiesta especialmente en el punto 4.4) ya que las organizaciones presentes en la región (componente dos) son uno de los actores básicos del SIA.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados se presentarán en primer término describiendo las principales características de las organizaciones lecheras con influencia en la región de interés, y seguidamente se describirán algunas entidades relacionadas al sector. En segundo lugar, se evidencia las principales debilidades operativas y funcionales de las agremiaciones lecheras. Por último, se abordan aspectos relacionados a las organizaciones y el sistema de innovación agrario.

Las problemáticas e inquietudes de los productores se canalizan de forma orgánica a través de sus estructuras representativas, y éstas las gestionan, trasladan y articulan con los agentes correspondientes. En este marco, no solo es importante el cúmulo de entidades o dependencias sectoriales presentes, sino también la capacidad de aquéllas de acceder a las mismas, promover alianzas y materializar objetivos.

La dinámica de estas organizaciones, su capacidad de gestión y representación de los intereses colectivos, de impulso de iniciativas, diseño de estrategias, la promoción de servicios, entre otros factores, son influyentes en el desarrollo, estímulo y soporte de la actividad productiva, y de su inserción en el medio y en la cadena láctea. La solidez y madurez de estas estructuras representativas de los productores, están asentadas en gran medida en la participación y compromiso de los mismos, la construcción progresiva de lazos de confianza y solidaridad, y las experiencias acumuladas.

En este recorrido es central el cultivo de redes y conexiones vigorosas, que permitan aterrizar con fuerza sus intereses en las entidades pertinentes. En este sentido, la integración con grupos afines fortalece las capacidades propias y de otros (sinergia), y en consecuencia multiplica los elementos de presión sobre las dependencias del Estado, la industria, las empresas, o cualquiera que sea el agente objeto de demandas. El desarrollo y estímulo de vínculos de confianza más allá del entorno inmediato de movilidad corriente de las organizaciones, permitiría visualizar, abordar y alcanzar objetivos más “distantes” o “elevados”. No solo en cuanto a la identificación y alcance de beneficios ubicados en “otros horizontes”, sino proyectar

inspiraciones de mayor dimensión que las habituales. Es decir, explorar y captar oportunidades alojadas en ámbitos extra regionales, conocer otras realidades y experiencias eventualmente transferibles o adaptables localmente, y destrabar limitaciones locales con recursos foráneos.

De esta manera se pone de relieve la importancia de los grupos sociales, como gestores y promotores de sus propios procesos de desarrollo. En efecto, en las últimas décadas ha habido una especial valorización de estos aspectos, y en este sentido es que se aborda el estudio de las organizaciones de productores lecheros.

Las organizaciones de productores lecheros han tenido un rol protagónico en la construcción y desarrollo histórico de la lechería uruguaya. Desde los primeros esbozos en el intento de colectar y procesar leche, se verifica la reunión organizada de productores. Las características propias de la producción lechera, su fuerte dinámica, la intensidad en el uso de recursos, entre otros elementos, inducen ineludiblemente a relacionarse y gestionar cotidianamente demandas con el entorno. En este marco, y dependiendo de la estructura de cada tambo, necesitan en mayor o menor medida proveerse, entre otros, de insumos, distinta gama de servicios y disponer de instrumentos que permitan canalizar la defensa y representación de sus intereses empresariales (comerciales, económicos, financieros, infraestructura, etc.), sociales y personales.

En este sentido, contar con estructuras organizativas sólidas, maduras y dinámicas se constituye en un diferencial de valor para otorgar adecuados apoyos a la producción primaria. En adición, la riqueza y diversidad de entidades y actores presente, su capacidad para relacionarse y de cooperar será influyente para el encuentro de sinergias y consecuentes beneficios para el sector.

Los procesos asociativos constituyen una expresión de capital social, donde la interacción abarca no solamente el intercambio de ideas, sino que implica también la realización de acciones en común, que potencian en la realidad los valores de confianza y cooperación, mejorando la autoestima individual y colectiva. De esta

manera se observa la relación entre capital social y empoderamiento, es decir, el incremento de las capacidades existentes.

En el país existe un amplio y diverso entramado de entidades y actores vinculado directa o indirectamente a la cadena láctea. Esto comprende sujetos públicos y privados, a lo que debe añadirse varias empresas y actores con distinto grado de especialización y relación con el sector. Lo que constituye una extensa red de estructuras interconectadas. En este marco, los productores lecheros de forma integrada a través de organizaciones representativas, deben insertarse, articular y propiciar intervenciones atinadas y vigorosas en defensa de sus intereses y objetivos. Evidentemente, las pretensiones efectivas de alcanzar estas aspiraciones son inútiles de manera aislada o con bajos niveles de organización.

En este marco se entiende conveniente evidenciar algunas características básicas de las agremiaciones de productores lecheros de la extracuenca Este del país. Esto permitiría contribuir a conocer, entender y contextualizar la realidad de este sector y sus limitaciones.

3.1. ORGANIZACIONES RELACIONADAS A LA LECHERÍA CON PRESENCIA EN LA REGIÓN ESTE

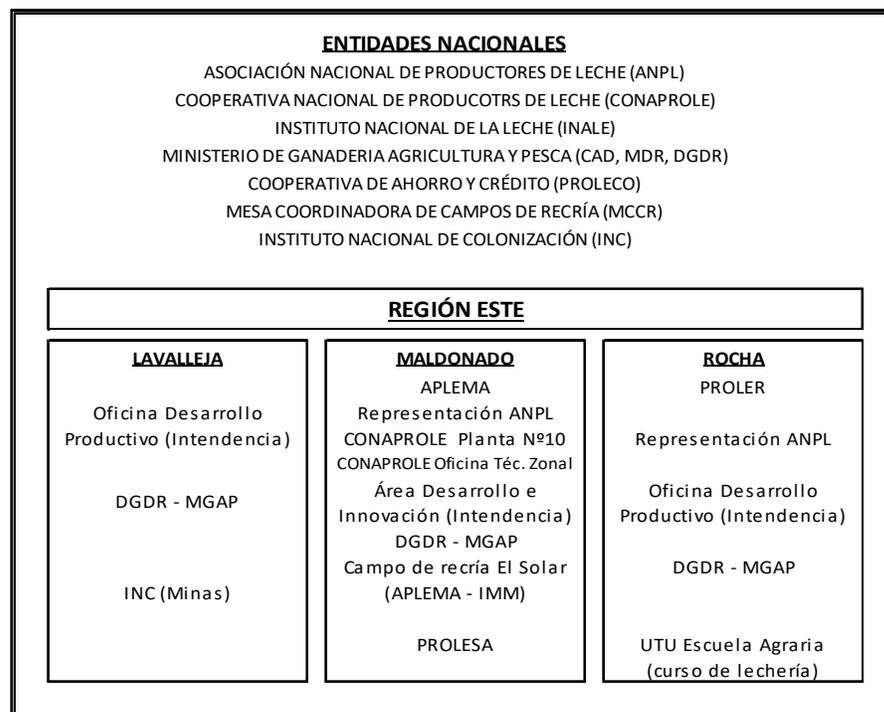
Someramente, las entidades presentes en la región Este se pueden clasificar según su grado de especialización o funcionalidad respecto a la actividad lechera, y su ubicación y radio de acción territorial. Aquéllas orientadas en sus competencias exclusivamente a dicha producción son básicamente: APLEMA, PROLER, ANPL, INALE, CONAPROLE, PROLECO, PROLESA y MCCR. Sin embargo, solo las dos primeras corresponden a estructuras organizadas de productores lecheros radicadas específicamente en la región, es decir, es decir Maldonado y Rocha respectivamente. Las seis últimas corresponden a entidades esencialmente de influencia nacional, y con su sede central constituida en la capital del país, y con distinto grado de descentralización en el territorio nacional, pero con tendencia a reducir su presencia en las zonas de extracuenca.

Adicionalmente se puede señalar distintas entidades relacionadas a la órbita pública, como pueden ser la OPP, INC, MGAP, Intendencias, UTU, entre otras, que otorgan algún tipo de soporte a la lechería regional, sin que esta actividad sea su centro de ejercicio.

También se verifica la presencia de otras estructuras organizadas que evidencian, en general, un relacionamiento más débil o marginal con el sector lechero regional. Es decir, numerosos agentes, como Sociedades de Fomento Rural, Cooperativas con perfil agrícola, ganadero, empresas de venta de insumos agropecuarios, entre otras, con las cuales los productores lecheros y el sector mantienen distinto grado de interacción.

En la Figura 1 se esquematiza las entidades vinculadas al sector lechero regional, según su competencia de carácter nacional o departamental, y su presencia y radicación local a través de oficinas instaladas en éstos.

Figura 1: Entidades relacionadas al sector lechero con incidencia en la región.



Maldonado es el departamento que conjuga una mayor densidad de entidades relacionada a la lechería, siendo además el único que alberga a una planta industrial, aspecto que le otorga una importante singularidad.

3.1.1. Agremiaciones lecheras con presencia en la región Este

En la región Este, esencialmente se verifica la presencia de dos agremiaciones de productores lecheros de carácter departamental, y una de expresión nacional pero con cierta representación local. Las primeras son la Asociación de Productores Lecheros de Maldonado (APLEMA) y Productores Lecheros de Rocha (PROLER), mientras que la última es la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL).

En Lavalleja no se verifica la presencia de organizaciones de productores lecheros, en virtud de lo cual varias explotaciones situadas en la zona Sur Este de ese departamento están vinculados a la Asociación de Productores de Leche de San Ramón (APLSR).

Asimismo, unos pocos productores de elevada escala de la región están afiliados a la Cámara Uruguaya de Productores de Leche (CUPL). Entidad primer grado de carácter nacional que nuclea precisamente establecimientos grandes, y en esencia desarrolla la actividad gremial desde la perspectiva productiva de sus afiliados. No brinda servicios a la producción, y su incidencia en la lechería regional es exigua o nula.

La Intergremial de Productores de Leche (IPL) es una organización de segundo grado, que integra a siete agremiaciones lecheras de distintos departamentos. Actualmente no representa a ninguna de las entidades lecheras de la región Este.

3.1.1.1. Asociación Nacional de Productores de Leche

La Asociación somos todos. La construimos cada día, entre todos. Y entre todos, cada vez más juntos, seguimos defendiéndola y perfeccionándola, para que sus brazos fuertes y solidarios se extiendan hacia más y más colegas tamberos a lo largo y ancho del país.
ANPL, 2015.

La ANPL se fundó el 23 de abril de 1933 en la Villa de San Ramón. Actualmente tiene su sede central en Montevideo y cuenta con 16 oficinas zonales en el interior del país y otras 15 oficinas colaboradoras. Tiene un padrón social de 1.210 afiliados activos distribuidos en todos los departamentos del país, de los cuales 58 socios corresponden a la región Este (25 en Lavalleja, 22 en Maldonado y 11 en Rocha). En su amplia mayoría son productores de leche remitentes a plantas industriales, principalmente CONAPROLE, y existe una muy reducida proporción de socios que elabora su producción en el predio y también un grupo exiguo denominados “socio protector”, es decir afiliados de muchos años que abandonaron la actividad lechera y continúan recibiendo servicios de la gremial. El número de socios se ha reducido en los últimos años, siguiendo la tendencia reduccionista de la cantidad de productores lecheros a nivel nacional.

Esta organización es la gremial lechera con mayor relevancia e incidencia del sector a nivel nacional, entre otras cosas por la amplia representatividad, significativa descentralización y presencia en el territorio. Es reconocida por todos los actores relevados en la presente investigación, en general se percibe como una organización importante, sólida, de prestigio y relevancia a nivel nacional. Los productores de los predios piloto de la región Este, aunque con matices, reconocen y resaltan los diversos beneficios ofrecidos por la Asociación; sin embargo, se la visualiza como una entidad supra departamental, donde esencial y principalmente atiende necesidades o intereses de segundo orden respecto a la producción. Es decir, en general no responde a las demandas cotidianas, corrientes y urgentes del quehacer lechero diario local.

A efectos descriptivos y analíticos, la función de la ANPL se puede esquematizar en tres áreas: una vinculada a la prestación de servicios al asociado a través del apoyo o soporte a la gestión, producción y administración; otra, relacionada a brindar beneficios de tipo sociales y de salud; y la tercera, de carácter gremial y de representación. En este sentido, a continuación se resumen las principales prestaciones de la Asociación:

➤ Apoyo a la producción y gestión:

- Asesoramiento en gestión tributaria (BPS, DGI, etc)
- Asesoría laboral (normativa vigente en relaciones laborales, salarios y otros componentes de remuneración, salud y seguridad laboral, prevención e higiene ocupacional).
- Intermediación en el pago de tributos y servicios mediante descuento de los haberes de las remisiones (contribución inmobiliaria rural, facturas de UTE, ANTEL, cuotas mutuales, servicio de acompañantes, etc).
- Revista oficial propia publicada con frecuencia bimestral, con diversos temas de interés vinculados al sector lechero, información de actualidad, opinión y posicionamiento institucional.
- Página web con todo lo relacionado a la estructura organizativa, los servicios sociales y documentación de interés (cursos, artículos técnicos, normas y reglamentaciones, entre otros).
- Apoyo a la producción:
 - Servicio de silo de grano húmedo
 - Campo de cría
 - Servicio de maquinaria (suspendido recientemente)
 - Facilitación en la comercialización de ganado a través de acuerdos comerciales.
- Organización de reuniones, charlas, congresos y capacitaciones.
- Aval a proyectos lecheros frente a llamados de programas del MGAP.

➤ Servicios sociales:

- Dirigido a jóvenes, hijos de productores:
- Residencia estudiantil en Montevideo para estudiantes terciarios, a través de dos viviendas alquiladas destinadas a hogares femenino y masculino.
- Gestiona becas de estudio (convenio con la Universidad de la Empresa, Facultad de Ciencias Agrarias, en carreras técnicas y universitarias).
- Promueve becas de apoyo económico a estudiantes de carreras terciarias.
- Mantiene un programa de capacitación e intercambio con la Universidad de Minnesota.
- Programa “primera experiencia laboral”, otorgando pasantías a estudiantes en puestos de trabajo por medio horario en la oficina central.
- Servicio de atención odontológica en la sede central y a través de una red de consultorios descentralizados. También cuenta con un consultorio móvil que cada año recorre escuelas rurales del país. Este servicio es extensivo para el socio, su familia y los trabajadores del tambo con iguales beneficios que el titular.
- Servicio oftalmológico.
- Promotor del programa “Tambo Joven”, con objeto de facilitar el recambio generacional en los establecimientos lecheros, así como la instalación de nuevos productores.

➤ Actividad gremial y de representación:

- Actuación gremial en los diversos ámbitos sectoriales (político, económico, comercial, sanitario, etc)
- Relacionamiento y representación institucional.
- Representación en diferentes ámbitos:
 - Instituto Nacional de la Leche (INALE).
 - Instituto Nacional de Colonización (INC). Cargo asignado a agremiaciones rurales, que eventualmente puede estar ocupado por un delegado de la ANPL.
 - Comisión administradora del seguro de enfermedades prevalentes en bovinos.
 - Consejo de salarios del sector rural Grupo 22.

- Reclama y presiona a diferentes niveles respecto a reivindicaciones y demandas de interés sectorial.

La opinión de la ANPL es demandada y considerada por diversos ámbitos de discusión y toma de decisiones sectoriales de naturaleza política, reglamentaria, comercial y sanitaria del país. La Asociación es convocada frecuentemente por las comisiones de trabajo y de hacienda del Senado de la República, mantiene relacionamiento permanente y sistemático al más alto nivel del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas, entre otras instituciones y actores de la política nacional. A manera de ejemplo, la ANPL participa como representante gremial incidiendo y presionando en temas tales como el precio de la leche, la instrumentación y gestión del Fondo de Asistencia a la Actividad Lechera (FAAL) y frente a dificultades comerciales del sector.

Mantiene intervenciones sistemáticas en medios de comunicación, fundamentalmente en espacios televisivos y radiales, donde expresa y difunde su posicionamiento frente a distintos temas y coyunturas, llegando a los asociados, informando, adquiriendo notoriedad y siendo un formador de opinión sectorial.

Reiteradamente lidera o acompaña acciones conjuntas con otras gremiales lecheras en atención a distintas coyunturas, como puede ser el reclamo de medidas gubernamentales frente a una sequía, el bajo precio de la leche o frente al cierre de industrias. Diferentes acciones ponen en evidencia la capacidad de convocatoria y liderazgo de la ANPL, así como las posibilidades de cooperación y organización conjunta entre las agremiaciones del sector y su elevada capacidad de manifestación e influencia en los niveles más elevados de poder y decisión. Evidenciando fortalezas del Capital Social presente, y dispuesto a la atención de problemáticas comunes.

Funcionalmente dispone de una elevada compartimentación para el abordaje de las distintas áreas de interés, a través del funcionamiento de comisiones especializadas que operan regularmente. En este sentido existen comisiones de trabajo en los siguientes planos: gremiales lecheras, servicios y operativas comerciales, campos de recría, jóvenes, odontología, relaciones laborales y sociales,

consejo editor y comunicaciones, patrimonio, sanidad animal y medio ambiente. Esto permite establecer estrategias por áreas funcionales, adecuada planificación, abordaje profesional y seguimiento puntual de los temas, lo que paralelamente y en función de las diversas comisiones otorga coherencia orgánica a la función de la Asociación.

Según los directores de la ANPL consultados, uno de los servicios más relevantes y quizás de menor reconocimiento y percepción por parte de los afiliados, es precisamente lo relacionado a la actividad gremial y la defensa de los intereses de los asociados. Esto parece ser consistente con entrevistas realizadas a productores, quienes en general no hacen señalamientos a este tipo de gestiones.

La ANPL organiza distintos eventos sociales convocando a sus afiliados, con objeto de promover la integración, el reencuentro, la fraternidad y la identificación con la gremial. En este sentido se señala un almuerzo anual que se realiza en el marco de la Exposición Rural de San José; también la denominada “cena del tambero” que se realiza con motivo de despedir cada año.

Asimismo, y cumpliendo con requisitos estatutarios, anualmente se realiza la Asamblea ordinaria de socios, donde se presenta el informe y memoria de lo actuado en el año y el balance de la organización. En la misma se desarrolla el acto de elección de autoridades para el nuevo período de dirección. Anualmente cambia el presidente y se renueva parte de la Comisión Directiva. Normalmente dicha Asamblea anual se realiza en distintas ciudades del interior del país.

También se realizan reuniones zonales mensuales en diferentes localidades, siguiendo un cronograma anual preestablecido, promoviendo la participación de los productores asociados de la zona. Es un espacio abierto a la consulta, análisis y debate de diversos temas de interés, frecuentemente con la intervención de distintos actores invitados del sector (CONAPROLE, PROLECO, PROLESA, etc), y en el que la ANPL a su vez presenta y explica su visión. Este espacio itinerante, participativo y de intercambio se considera valioso en la medida que promueve la comunicación directa de la institución con sus afiliados. Habitualmente convoca a un número superior a 60 productores y permite que los mismos conozcan e interactúen

con integrantes de la Comisión Directiva, sus técnicos asesores, así como con otros actores del sector. En el año 2015 se realizaron seis jornadas con reuniones zonales todas en la cuenca lechera tradicional (Florida, San José, San Pedro –Colonia-, José Enrique Rodó, Tala y Santa Lucía), habiendo participado un total de 560 productores (ANPL, 2015).

Estas reuniones, en general no se realizan en zonas de extracuenca, y en consecuencia en la región Este, en el entendido de que no se reúne una asistencia numerosa. Por otra parte, los productores de dicha región, difícilmente se trasladan a otras zonas distantes, razón por la cual y en adición a lo anterior, existe una menor participación de éstos en las actividades coordinadas por la Asociación. Evidentemente, esta situación no contribuye al fortalecimiento de las relaciones y la integración de la extracuenca, siendo este un factor que debilita la construcción de capital social.

En línea con lo referido antes, a pesar de que la ANPL tiene afiliados en todos los departamentos, es poco frecuente que participe como miembro titular de la Comisión Directiva un delegado de zonas de la extracuenca lechera. Si bien se verifican casos, normalmente son de los departamentos más próximos a la cuenca tradicional, debido a la intensidad de las actividades resulta difícil sostener la participación. Según se recoge de las entrevistas realizadas, la distancia entre estas zonas y Montevideo, la significativa periodicidad de las reuniones del Consejo Directivo (semanal) y la dificultad para disponer del tiempo necesario demandado por la actividad gremial, son aludidas como las causas de dicha resignación. La ausencia o reducida representación directa de estas zonas, si bien no significa estrictamente la desatención y desconocimiento de los problemas y demandas de la lechería de las cuencas no tradicionales, se podría visualizar como una debilidad. La representación de la producción de extracuenca en la Directiva, no solo permitiría la expresión sistemática de su realidad concreta en un ámbito estratégico y de importante relevancia, sino que coadyuvaría al fortalecimiento de vínculos y conexiones con regiones lecheras menos desarrolladas y amplificaría su visión y demandas. Sin perjuicio de lo dicho, el actual secretario de APLEMA fue durante un

período suplente de la Directiva de la ANPL y a pesar de las menores exigencias que un miembro titular, dejó el cargo debido a la elevada demanda de tiempo. En este sentido, se evidencia una debilidad de la lechería de extracuenca, resignando la posibilidad de ampliar el capital social a través de la participación regular en un potente ámbito de representación e influencia sectorial. Esta situación no es lateral en un contexto donde la promoción y el fortalecimiento de las conexiones y sinergias, especialmente, con la principal organización gremial de la lechería nacional parece significativamente relevante.

Se reconoce y valora recíprocamente el buen relacionamiento de la ANPL con las agremiaciones locales de todo el país, de quienes la Asociación se nutre en materia de insumos y demandas diversas a efectos de establecer líneas de trabajo y acción. Directores de la ANPL señalan que en ocasiones han acompañado a organizaciones lecheras departamentales en la realización de gestiones específicas en beneficio de éstas y sus asociados, lo que ha agilitado y facilitado el alcance de los objetivos. Entre otras cosas, ejemplos como estos ratifican la relevancia de la ANPL como estructura gremial de carácter nacional, y su capacidad de ascendencia e influencia. Esta Asociación manifiesta una posición muy clara en cuanto a la importancia de fortalecer los vínculos y la cooperación con las distintas agremiaciones lecheras, así como reconoce la necesaria complementariedad.

Según el presidente de la ANPL puede haber matices entre las gremiales, pero en líneas generales estamos todas de acuerdo en la importancia de la defensa del productor. Hay diferencias de visión y de cómo se debe llevar adelante la actividad gremial, pero todas tenemos el mismo fin. La actividad gremial requiere mucho trabajo y esfuerzo, pero por suerte hay una fuerza muy grande de los productores.

La ANPL tiene una oficina regional en San Carlos, a través de la cual los productores afiliados del departamento de Maldonado acceden a sus servicios. Dicha oficina es compartida con la agremiación local APLEMA, y la funcionaria realiza trabajos para ambas asociaciones. Lo que evidencia cierto grado de articulación y cooperación interinstitucional, reduciendo los denominados “costos de transacción”.

En este sentido, existe una buena expresión conjunta de los servicios brindados por ambas agremiaciones, pero no se observa un ámbito propenso a estimular nuevas propuestas. Es frecuente que los productores estén asociados a la organización local y asimismo a la ANPL, lo que evidencia la complementariedad de los servicios prestados en cada caso y de alguna manera, la interpretación de la relevancia de cada una.

La ANPL no cuenta con oficina regional ni colaboradora en Lavalleja, por lo que el vínculo o relacionamiento de los socios con la gremial es más débil y a la vez, en términos relativos más difícil el acceso a los servicios. Los establecimientos afiliados radicados en Lavalleja (25) interactúan básicamente con la oficina regional de San Ramón (Canelones).

La Asociación Nacional si bien reconoce diferentes realidades de los productores de las cuencas lecheras no tradicionales, no dispone de políticas, acciones o prestaciones específicas y diferenciadas para éstas. Sin embargo, el proyecto FPTA 317 promovido por la ANPL, que enmarca el presente trabajo, es un esfuerzo de la gremial por interpretar la realidad y restricciones específicas que padecen dichas cuencas. El mismo proyecto prevé la participación activa de las gremiales locales de extracuenca, no solo como actores esenciales y relevantes de cada contexto, sino como expresión y ratificación de la importancia de promover y fortalecer los lazos, como sustrato para potenciar eventuales sinergias y efectivizar acuerdos.

El técnico regional de CONAPROLE opera desde una oficina común que comparten con la ANPL y APLEMA en la ciudad de San Carlos. En el exterior del local se observa una cartelería donde precisamente se observa la integración de las referidas instituciones, según se puede apreciar en la foto que se muestra a continuación (Figura 2). Asimismo, en un local contiguo a dicha oficina está instalada una agencia de PROLESA (almacén de insumos de CONAPROLE). En consecuencia, este entorno de convergencia institucional puede considerarse un centro aglutinador y de referencia para la lechería de la región, principalmente de los

departamentos de Maldonado y Rocha. En este sentido, la densidad de tejido organizacional presente es significativamente valioso, es lo que Boisier (1999) refiere como espacios “proxémicos”, en referencia a la cercanía de las estructuras organizadas.

Figura 2: Cartelería exterior del local de CONAPROLE, ANPL y APLEMA Situado en la ciudad de San Carlos.



3.1.1.2. Asociación de Productores Lecheros de Maldonado

La Asociación de Productores de Leche de Maldonado (APLEMA) fue fundada el 7 de diciembre de 1985, tiene su sede social en la ciudad de San Carlos y actualmente cuenta con 24 socios, todos productores lecheros del departamento y remitentes a CONAPROLE. Cuenta con un Consejo Directivo constituido por cinco miembros socios, reuniéndose actualmente cada mes y medio o dos meses, lo que se fija según la demanda de temas a tratar. La Asamblea ordinaria de socios se celebra una vez al año, ocasión en que se presenta el resumen de su actuación anual y se eligen las autoridades. El área de influencia de esta agremiación es el departamento de Maldonado, sin embargo, la mayoría de las explotaciones lecheras están básicamente en el entorno de San Carlos, Maldonado y Pan de Azúcar, donde el productor más distante está ubicado próximo a la localidad de Aiguá, a más de 70 km de la sede social.

Como fuera señalado antes, en un local de propiedad de CONAPROLE en la ciudad de San Carlos, funciona una filial la Asociación Nacional de Productores de Leche y la APLEMA. Se cuenta con una secretaria rentada por estas dos agremiaciones la que cumple tareas para ambas, de lunes a viernes de 8 a 12 horas.

Dicha funcionaria trabaja para la ANPL y APLEMA desde 1992, siendo reconocida, apreciada y cuenta con la afinidad y confianza de los productores agremiados.

Entre los servicios que se brindan desde dicha oficina se encuentran:

- Apoyo administrativo a los productores.
- Dirección y administración del campo de cría de APLEMA.
- Liquidación y cobro del pastoreo y gastos correspondiente al campo de cría.
- Gestionar la retención de distintos créditos de la liquidación de remisión de CONAPROLE.
- Apoyo en el servicio de maquinaria (recientemente suspendido).
- Administración de los créditos de PROLECO.
- Se canaliza y gestiona todos los beneficios y servicios de la ANPL.
- Representación gremial.
- Coordinación de Asamblea anual y jornadas de capacitación.
- Comunicación e información a los asociados.
- Articulación con la intendencia municipal para solicitud de servicios (caminería, maquinaria, etc).

En la pasada situación de déficit hídrico, APLEMA participó activamente en la coordinación y gestión de la entrega de ración a los productores lecheros de la zona.

La APLEMA gestionó y avaló en el año 2013 la presentación de un proyecto grupal en el marco de la convocatoria denominada “Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera”, realizada por la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (DGDR-MGAP). De la misma se beneficiaron 22 productores lecheros integrantes de APLEMA y el propio campo de cría. Los productores desarrollaron actividades básicamente vinculadas con la distribución de agua en el campo, pozo de agua, tratamiento de efluentes, planchada de sala de espera y patio de alimentación y silos aéreos; mientras que el campo de cría incorporó equipos de maquinaria (tractor, chilquera y pulverizadora).

La APLEMA cuenta con un campo de cría ubicado a poca distancia de la Ruta 9, Km 129, y a unos 20 km de San Carlos, tiene una superficie de 1.017 hectáreas. El mismo es de propiedad de la Intendencia Municipal de Maldonado y fue cedido sin costo a la APLEMA desde el año 1995, quien lo administra a través de un Consejo Directivo integrado por cinco miembros, de los cuales tres son representantes de los productores a través de la APLEMA y dos de la Intendencia, reuniéndose regularmente una vez al mes. Según la resolución 292/995, de fecha 23 de enero de 1995 de la Intendencia Municipal de Maldonado, los objetivos del campo de cría llamado “El Solar”, son entre otros: corregir la deficiencia estructural de los predios originado por el escaso tamaño de los mismos, incentivar la realización de tareas en común entre productores tendientes a mejorar sus economías y aumentar su capacidad de gestión empresarial e incorporar tecnologías de producción a costos razonables, así como capitalizar a los establecimientos de pequeños y medianos productores lecheros por reposición de rodeo productivo.

El campo de cría cuenta con un funcionario radicado en el mismo, siendo el encargado del cuidado y manejo de los animales, y se dispone de la asistencia técnica de un médico veterinario, un ingeniero agrónomo y la colaboración de la técnica regional de CONAPROLE. Los trabajos que demandan varias personas (como vacunación y pesada de animales), son realizados con la participación solidaria de los productores socios de APLEMA. El ingeniero agrónomo asesor participa como delegado de APLEMA en la Mesa Coordinadora de Campos de Cría (MCCR).

A pesar del reducido número de socios de APLEMA, en general es una entidad reconocida en el medio agropecuario del departamento de Maldonado. Sus socios se manifiestan conformes con los servicios, gestión y funcionamiento, y la perciben como una organización local importante, con capacidad para resolver problemas, enfrentar dificultades y generar propuestas, y con adecuado nivel representatividad y relacionamiento interinstitucional.

Conviene precisar, que la referencia al reducido número de socios (24) de la agremiación debe relativizarse en la medida que, sin embargo, aglutina a la casi totalidad de los productores lecheros remitentes del departamento de Maldonado.

Entre otros factores, la reducida masa social provoca la escasa disponibilidad de aspirantes a dirigentes de la gremial y consecuentemente una baja capacidad de reemplazo de los mismos. Si bien puede visualizarse como una ventaja en cuanto a la capitalización de experiencia individual, provoca desgaste en quienes permanecen como directores por varios períodos. En adición, en los últimos años se ha verificado el abandono de la actividad de algunos productores activos y comprometidos con la gremial, lo que la ha debilitado.

En este sentido los directores de APLEMA perciben amenazas que llevan a presumir la continuidad de una tendencia reduccionista del número de explotaciones en el departamento, profundizando lo que se ha verificado en los últimos años. Esto lo fundamentan no solo en factores de índole general para el sector, sino también en elementos de raíces locales como el elevado valor de la tierra debido al interés turístico, dificultades en conseguir mano de obra ya que existen opciones atractivas en el entorno a veces con marcada estacionalidad en la temporada estival, entre otros. Particularmente, el precio de la tierra es un elemento latente que provoca vulnerabilidad e incertidumbre sobre la permanencia de los predios lecheros, especialmente los que se asientan en superficie arrendada. La tendencia señalada perjudica al sector lechero departamental, reduce la masa social de la gremial y consecuentemente lesiona sus ingresos económicos por concepto de cuotas social, todo lo cual condiciona y debilita su capacidad de proyección y desarrollo.

En términos generales la actividad de la gremial y sus servicios brindados se mantienen incambiables en los últimos años. Se aducen ingresos económicos escasos y ajustados al presupuesto, por lo que se entiende limitada la capacidad para desarrollar eventuales iniciativas o la ampliación de los servicios. Se observa una dinámica del consejo directivo orientada generalmente a abordar los temas en la

medida que sobrevienen, y una escasa planificación estratégica de mediano y largo plazo.

Los socios de APLEMA frecuentemente están también afiliados a otras organizaciones locales como CALIMA, la Sociedad Fomento Rural e Industrial de Maldonado y la Asociación Rural de Maldonado³, lo que evidencia la complementariedad de servicios y beneficios aportados por la diversidad de estructuras presentes en el sector agropecuario de la zona. Inclusive, frecuentemente integran el cuerpo directriz de alguna de estas agremiaciones, y hasta a veces ejercen cargos simultáneos en más de una. Estas interacciones permiten en buena medida, colectivizar hacia el entorno agropecuario general las distintas facetas y realidades de cada organización, sus problemáticas, actividades y reivindicaciones. En efecto, aunque con diferente grado de profundidad, los productores lecheros consultados para el presente trabajo, en general están en conocimiento de la “vida” de cada organización local: identifican por lo menos un directivo y hasta lo conocen personalmente, reconocen el perfil de actividad institucional, su caudal de socios, el personal ocupado, la calidad de los servicios, entre otras características. Lo señalado pone de manifiesto las significativas posibilidades de interacción y coordinación entre las estructuras presentes, basado en los buenos niveles de relacionamiento y confianza que se percibe.

Con frecuencia se resalta en las entrevistas con los distintos actores, la buena afinidad y solidaridad que existe entre los productores de leche, lo que es sintetizado en la expresión: “*somos una gran familia*”. En la asamblea ordinaria y fiesta anual organizada por APLEMA, se invita entre otros, a ex productores afiliados que asisten y participan con agrado, generándose un ambiente de reencuentro y fraternidad valorado significativamente por todos, lo que exalta el sentido de identidad y pertenencia. En este sentido, estos ex productores representan una reserva latente de capital social y humano de la lechería departamental.

³ El productor del único predio de referencia apostado en Maldonado (Sr. Fabián Sánchez) es socio simultáneamente de APLEMA, CALIMA, Sociedad Fomento Rural e Industrial e Maldonado y de la Asociación Rural de Maldonado.

APLEMA y la agremiación de Productores de Leche de Rocha (PROLER) mantienen un adecuado relacionamiento, aunque parece estar escasamente desarrollado en cuanto a la promoción de actividades conjuntas. Estas han sido ocasionales y esporádicas, tales como la organización de una jornada técnica o el análisis de alguna problemática específica.

Fuera del ámbito institucional, por afinidad, proximidad o diversas circunstancias, APLEMA se ha vinculado con productores de Rocha afiliados a PROLER, quienes han participado en giras, visitas técnicas, capacitaciones e inclusive en la utilización del campo de cría. La escasa interacción entre APLEMA y PROLER estaría desestimando oportunidades de cooperación tendiente a potenciar las capacidades individuales. Desde el punto de vista del Capital Social existe claramente una débil expresión del mismo, sin embargo, es un activo a desarrollar en procura de la mejora de la lechería regional.

En las entrevistas realizadas no se recogió ninguna mención referida a relacionamientos o actividades conjuntas de APLEMA con productores lecheros u organizaciones del departamento de Lavalleja.

En términos generales APLEMA dispone de una amplia red de vínculos, tanto en el área local como fuera de esta con capacidad de intervenir o manifestarse en ámbitos de decisión y poder, aunque con grados de influencia relativos. Dispone potencialmente de capacidades para desarrollar procesos asociativos o de cooperación con diversas entidades como expresión de la ampliación del Capital Social.

3.1.1.3. Productores Lecheros de Rocha

PROLER es la única agremiación de productores lecheros del departamento de Rocha. Fue creada en el año 2002, como respuesta a una realidad compleja que vivía la producción lechera de la época (económica y climática), y a las dificultades propias del distanciamiento de la cuenca lechera tradicional, la falta de servicios, etc. Actualmente cuenta con 23 socios todos remitentes a CONAPROLE, habiéndose mantenido siempre más o menos estable en cuanto a la cantidad de afiliados.

PROLER opera en las instalaciones de la Cooperativa Agropecuaria de Rocha (CAR), donde una secretaria rentada por PROLER desarrolla funciones un día a la semana. La misma se ocupa básicamente de brindar apoyo administrativo a los productores, colabora en la gestión de créditos de PROLECO, articula con la ANPL y con CONAPROLE por diversos temas de interés de los asociados, así como se encarga de la comunicación y transferencia de información con los afiliados. No dispone de servicios de maquinaria, operativa colectiva de reservas forrajeras o de grano húmedo, campo de recría y asesoramiento técnico.

La referida sede de PROLER en Rocha se desempeña también como “oficina colaboradora” de la Asociación Nacional de Productores de Leche, es decir a través de la misma se gestionan sus servicios.

Desde hace algún tiempo se verifica el debilitamiento de la gremial, que se percibe tanto en la escasa actividad de las estructuras formales, como en la exigua generación de propuestas, a la vez que no está planteada una estrategia y planificación hacia el futuro. En este sentido, no se están efectuando reuniones periódicas de la Comisión Directiva y las instancias de intercambio entre los dirigentes son principalmente telefónicas, ocasionales y motivadas por factores o demandas coyunturales. No se verifican instancias de participación colectiva que involucren a todos los asociados en procura de analizar problemas, ideas y estrategias, promover el intercambio y relacionamiento.

Hace algunos años, PROLER evidenció una actividad más dinámica, promovió varias actividades exitosas en beneficio del colectivo afiliado y del departamento. Entre otras, se promovió a través de contactos con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y otras organizaciones, un curso de lechería de una duración de 5 meses, al que asistieron unas 50 personas, entre tamberos y jóvenes interesados de la zona. Varios de los cuales actualmente están trabajando en el departamento en esta actividad.

PROLER ha tenido y tiene buen relacionamiento y afinidad con diversas organizaciones, por ejemplo, APLEMA, ANPL, CONAPROLE, INALE, Intendencia

Municipal de Rocha, Sociedades de Fomento departamentales, entre otras; sin embargo, aunque con matices según el caso, en general no existe una conexión y articulación regular, que permita profundizar los vínculos y la confianza en procura del desarrollo conjunto de actividades sinérgicas. Los dirigentes actuales de PROLER tienen vasta experiencia en la producción lechera y en la actividad gremial, conocen la institucionalidad sectorial y los principales actores. Sin embargo, existe una escasa participación y compromiso de la masa social con la agremiación, lo que no contribuye a generar las estructuras básicas mínimas para la promoción y adecuado funcionamiento gremial.

En el período de sequía ocurrido en el país en el verano y otoño de 2015, donde los primeros síntomas críticos se verificaron en el departamento de Rocha, la preocupación de PROLER a través de expresiones de su presidente en los medios de comunicación, generó inmediatas repercusiones y el llamado telefónico del Ministro de Ganadería y del presidente del INALE. Entre otras cosas, éste reclamo fue un promotor desencadenante para la ejecución de acciones ministeriales a efectos de mitigar los efectos del incipiente déficit hídrico. Esta circunstancia, deja en evidencia la importancia de contar con estructuras locales organizadas, así como también la relevancia de fortalecer los vínculos y conexiones institucionales como expresión del alcance del capital social y su materialización en beneficios concretos.

Según señala el Presidente de PROLER, la baja participación y compromiso de los productores con la gremial radica en diversos factores, entre otros: la dispersión territorial de los predios en el departamento obliga a traslados significativos y consecuentes costos; la condición de productor familiar demanda una elevada carga de trabajo, tiempo y dedicación dispuesta en su predio; a su vez, en épocas problemáticas enfatizan la atención de su propia realidad; *“el productor uruguayo no es cooperativista, cuando necesita de la cooperativa la utiliza pero no está formado como cooperativista”*; también puede percibirse como un esfuerzo poco reconocido y en consecuencia desestimulante.

Según el principal de la organización, los productores afiliados participan de reuniones o jornadas cuando son convocados, es decir en actividades concretas, sin embargo, en general, no se proponen para ocupar cargos en la Directiva o funciones que impliquen compromisos y responsabilidades, y menos aún por períodos prolongados. Por otra parte, los productores que han estado más comprometidos con el funcionamiento de PROLER, llevan varios períodos en el cargo, manifiestan cansancio y desgaste, y no visualizan posibilidades de reemplazo. Entre otras circunstancias, esta cadencia de factores ha conducido a la “*actual situación de adormecimiento de la gremial.*”

Los reducidos ingresos, basados esencialmente en aportes por concepto de cuotas sociales ha sido una limitante de la gremial para su desarrollo. El valor de la cuota social se relaciona con el volumen de remisión de leche a planta. Entre las debilidades de la lechería del departamento se encuentran las dificultades para acceder a servicios de maquinaria (ensiladora, enfardadora, fumigadora), lo que normalmente tiene costos más elevados que en la cuenca tradicional, muchos de los insumos son más caros en la medida que se debe pagar flete, y dificultades para acceder a mano de obra capacitada en el rubro. Sin embargo, en ocasiones se señala ciertos beneficios económicos en algunos productos debido a la proximidad con Brasil, sin que esto sea de relevancia para los establecimientos lecheros.

La dispersión geográfica de los predios lecheros en el departamento parece potenciar las debilidades propias de la extracuenca, quedando sometidos a las condiciones particulares del entorno local y de sus capacidades individuales de superar las necesidades. Estos elementos sugieren una mayor exposición relativa a las dificultades que se presentan en el sector, y en consecuencia una percepción más aguda de vulnerabilidad de estos predios.

Es frecuente en la región Este (y en la extracuenca en general) escuchar referencias a la “falta de cultura lechera”, como expresión gráfica, sintética y contundente de las diferencias existentes respecto a la cuenca lechera tradicional. En alusión a que, en ésta última, existe una naturalización de esta actividad en el

territorio, con elevada densidad de predios lecheros y disponibilidad de fuertes estructuras de apoyo a la producción (insumos, maquinaria, asistencia técnica, organizaciones y mano de obra), y asimismo, se percibe en los lugares de encuentro corrientes, una disposición natural y sistemática a conversar cotidianamente respecto a temas relacionados con la lechería. Inclusive, normalmente los productores agrícolas y/o ganaderos, así como otros actores del medio local están informados y familiarizados con la realidad de la producción lechera, no solo por ser un tema recurrente, sino también porque sus problemáticas repercuten directamente en el entorno. En el mismo sentido, se señala también que en la cuenca tradicional se “respira” y se “siente” la lechería. Esta caracterización está relacionada a lo que Boisier (1999), alude como *capital cultural*, es decir, el acervo de tradiciones, relaciones sociales y modos de producción presentes en determinada comunidad.

La radicación en el año 2006 de emprendimientos lecheros de gran escala promovidos por la New Zealand Farm System⁴ (NZFS) en el departamento, ha sido un elemento dinamizador de la lechería local. Su elevada demanda de insumos y maquinaria agrícola permitió mejorar la disponibilidad por parte de los establecimientos lecheros del entorno.

PROLER se percibe como una organización con débil capital social, reducida actividad, exigua participación y compromiso de los socios, escaso relacionamiento con otras organizaciones, y baja expresión corporativa. Asimismo, prácticamente no se verifican instancias grupales tendientes a promover la participación e integración del colectivo afiliado, analizar problemáticas, fijar objetivos y estrategias en forma consensuada. Si bien se reconoce la adecuada experiencia, capacidad y confianza respecto a los directores de la entidad, hay escepticismo entre los productores asociados en cuanto a la mejora de la actividad y el fortalecimiento de la gremial. Existe escasa actividad de las estructuras formales a la vez que reducida motivación y respaldo mínimo para generar e impulsar estructuras sostenibles.

⁴ Actualmente el 100% de las acciones de los referidos emprendimientos son propiedad Olam International, transnacional de capitales de Singapur. En 2008 adquirió el 75% de las acciones y en diciembre de 2012 las restantes (Manzi A., 2015).

3.1.1.4. Organizaciones de productores lecheros de Lavalleja

En el departamento de Lavalleja no se verifica la presencia de agremiaciones lecheras de carácter departamental. Sin embargo, se verifica la existencia de algunos grupos de escaso número de productores y más bien de carácter informal. Varios productores del departamento están afiliados a la ANPL y a la Sociedad de Productores Lecheros de San Ramón (SPLSR) en el departamento de Canelones.

La cuenca lechera de Lavalleja, se concentra esencialmente en la zona Suroeste del departamento y tuvo su origen y creciente impulso a fines de la década de 1980 como resultado de la reconversión de productores remolacheros frente al cierre de la empresa RAUSA⁵. En un proceso similar al ocurrido en el Noreste de Canelones, donde dicha empresa involucraba un total de mil productores (trescientos en Lavalleja) tuvieron que encontrar soluciones alternativas. En un contexto general de productores familiares de reducida escala se generó una difícil coyuntura económica y social en la región. La lechería, entre otras actividades, se presentó como una producción alternativa siendo acogida por numerosas familias, en condiciones iniciales muy precarias y con escaso conocimiento técnico. Existieron ciertos apoyos en atención a la difícil situación a través del Plan Agropecuario (Plan de reconversión de la remolacha), CONAPROLE, entre otros, promoviendo distintos estímulos técnicos y financieros.

En este contexto, y ante la ausencia de gremiales lecheras locales, los incipientes productores de Lavalleja se apoyaron en las organizaciones agropecuarias más próximas, como la Sociedad de Fomento Rural de Ortíz y la Sociedad Fomento Rural de Tala. Aunque con perfiles más bien ganadero y hortícola respectivamente, oficiaron como referentes para la incipiente producción lechera ya sea por la influencia de sus técnicos y como proveedores de insumos. También, progresivamente algunos productores encontraron respaldo en estructuras más específicas del sector como la ANPL y/o la SPLSR.

⁵ Remolacheras y azucareras del Uruguay Sociedad Anónima, que operó entre los años 1944 y 1988.

En esencia estas referencias institucionales aún se mantienen vigentes para los productores lecheros de Lavalleja, lo que en alguna medida suplió la necesidad de constituir una agremiación sectorial local. Parecería que dichas organizaciones lecheras otorgan un adecuado soporte a las demandas de los productores del departamento, y la distancia y acceso a las mismas no significaría gran dificultad. La mayoría de los productores remitentes del departamento se sitúan geográficamente en las proximidades del noreste de Canelones donde existe un nutrido contingente. En buena medida se observa una suerte de continuidad o prolongación de la cuenca lechera canaria con la producción de Lavalleja, de la cual ésta se nutre de diversa manera, tal como lo evidencia la conexión gremial.

3.1.2. Agrupamientos informales

Entre otras, las limitaciones de recursos (tierra, maquinaria, mano de obra, etc.) han promovido históricamente el encuentro y la solidaridad de productores vecinos y sus familias, más allá de las estructuras formales. Estos agrupamientos son en esencia una tradición de la ruralidad uruguaya, habiendo adquirido distinto grado de amplitud y expresión según infinidad de factores. Son manifestaciones de cooperación y sinergias a escala local, fruto de las relaciones de interacción y confianza, es decir expresiones del Capital Social “simple”.

En este sentido, se pudo verificar en el Predio Piloto de Lavalleja, fuertes lazos de afinidad, empatía y afecto entre las familias de la zona, con profundas expresiones de solidaridad recíproca en las más diversas situaciones. Inclusive, se hace referencia al apoyo recibido en atención a la vivencia de críticas situaciones familiares, trascendiendo a organizaciones como la ANPL o la SFR de Tala o la SFR de Ortíz, evidenciando la capacidad de amplificar el Capital Social, de “simple” a “ampliado”. Asimismo, se ejemplifica la constitución de un grupo de productores con más de 20 años de antigüedad, donde colectivamente han administrado maquinaria, realizaron distintos trabajos de forma asociativa, e inclusive a la fecha tienen un campo colectivo de 32 hectáreas donde tienen las vacas secas y/o la recria. Este grupo inicialmente estaba constituido por 20 productores lecheros de la zona y actualmente

son 4, producto del cierre de varios tambos fundamentalmente por dificultades en el relevo generacional. También se han movilizad entre vecinos a efectos de obtener mejoras en la caminería, un puente deteriorado e inundable o para ayudar a la escuela de la zona, entre otros, evidenciando la capacidad de organización a nivel local.

En Maldonado se formó recientemente el denominado Grupo del Este, integrado por productores lecheros de los departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres, con un perfil similar en cuanto a dimensionamiento de los predios y predisposición a mejorar los indicadores productivos. La dinámica de trabajo de este grupo informal, es realizar visitas prediales cada mes y medio aproximadamente, donde se discuten y analizan aspectos técnicos, productivos e indicadores físicos y económicos. Si bien el grupo tiene poco tiempo de constituido, se percibe un buen grado de motivación por parte de los productores y una valoración positiva de la forma de trabajo.

En Lavalleja existe un agrupamiento de siete productores lecheros, denominado Grupo Andreoni que desarrollan actividades compartidas, entre las que se destaca un campo de recría colectivo en un predio del INC. El grupo está realizando gestiones a efectos de su regularización.

También se verifica en la región algunos casos de agrupamientos de productores originados en los llamados realizados por la DGDR-MGAP para la presentación de proyectos, donde además de actividades individuales, se establecen acciones grupales con el respaldo o aval de la propuesta integral a través de organizaciones formalizadas.

Estas experiencias de integración grupal son relevantes como expresión del capital social “de unión” (*bonding social capital*), lo que evidencia la capacidad de los productores de generar interrelaciones en el ámbito local, organizarse y sustanciar objetivos comunes. El fortalecimiento y estímulo de estos núcleos es relevante como matriz o sustrato elemental para aspirar alcanzar objetivos progresivamente más “elevados”, especialmente en las zonas lecheras más debilitadas de la extracuenca.

3.1.3. Cooperativas relacionadas a la lechería presentes en la región

3.1.3.1. Cooperativa Nacional de Productores de Leche

“CONAPROLE se identifica con el trabajo del tambo, con el trabajo que no tiene pausas, con el trabajo que no se detiene nunca, con el ordeño, con la vigilancia de las pariciones, con la siembra, con la cosecha del forraje. Son ochenta años de una actividad dura, sacrificada, que no en vano, en buena medida, estribó en el protagonismo que el esfuerzo y el trabajo de inmigrantes impulsaron”

Carlos Camy (2015)

CONAPROLE fue creada por la Ley 9526 de fecha 14 de diciembre de 1935 y comenzó a funcionar el 1 de junio de 1936. Es la principal empresa privada del país, y la mayor del sector captando el 65% de la producción de leche remitida, constituyéndose en un actor relevante como dinamizador de la economía. Cuenta con ocho plantas industriales, ocupa unos 1.800 funcionarios de forma directa, y dispone de una masa de productores cooperativistas compuesta actualmente por unas dos mil ochocientas matrículas. Y la generación de empleo a nivel nacional es muy significativa, teniendo una incidencia directa en la ocupación de cerca de cinco mil familias con una importante multiplicación indirecta debido a diversidad de insumos y servicios que demanda la cadena láctea que depende de la cooperativa. Ha crecido significativamente como respuesta a una importante corriente exportadora verificada principalmente en las últimas décadas, con negocios realizados en más de setenta países. Es una empresa diversificada en diferentes áreas especializadas y con elevado profesionalismo en el desarrollo de sus actividades. Como cadena agroindustrial integra y coordina las distintas fases y procesos, es decir desde la producción de la materia prima a nivel de los tambos, la recolección de la leche y traslado a planta, control de calidad en todas las etapas, industrialización, empaque, distribución y comercialización de los productos finales.

Los órganos superiores de la empresa lo constituyen el Directorio y la Asamblea de productores. El primero es la entidad ejecutiva integrada por cinco miembros, que son elegidos por los productores socios cooperativistas cada cinco

años. Se reúnen formalmente todas las semanas y entre las decisiones más importantes que adopta se encuentran la determinación del precio de la leche a pagar a los productores, la distribución de utilidades, programa de inversiones y financiamiento, aprobación del presupuesto anual y balance de gestión. Por otra parte, la Asamblea de Productores, es un órgano compuesto por 29 miembros también electo por los socios cooperarios que se reúnen a convocatoria del Directorio o cuando lo solicitan diez de sus miembros (en el ejercicio 2014/15 se reunió dos veces) para tratar temas relativos a: consultas o asesoramientos; aprobación de la Memoria y el Balance anual; censura al Directorio, con el voto de dos tercios del total de sus miembros. Adicionalmente existen otras estructuras formales como la Comisión Fiscal y distintos Comité en las siguientes áreas: auditoría y vigilancia, de recursos humanos, de sustentabilidad, de agua, de energía, de ingeniería; auditoría interna y externa, auditorías internas al sistema de gestión integrada, entre otras (CONAPROLE, 2015).

La cooperativa, habiendo cumplido recientemente 80 años de existencia, cuenta con una dilatada, prestigiosa y fructífera trayectoria, la que ha sido destacada a través de numerosos premios y reconocimientos en los más diversos ámbitos. Entre muchos otros, obtuvo durante los años 2010 a 2015 el premio otorgado por el BROU y la Unión de Exportadores como principal exportador del Uruguay; primer lugar en el ranking anual de prestigio empresarial otorgado por CEOP⁶ a través de la valoración de los ejecutivos de las principales corporaciones que operan en el país; Premio nacional de eficiencia energética 2014 en el sector industrial, instancia organizada por la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

CONAPROLE es reconocida por la población nacional, basada en sus profundas raíces históricas en el medio agropecuario, su amplia y dilatada presencia en el mercado, con una creciente variedad de productos, significativa visibilidad y acciones promocionales, entre otras cosas. Desde el punto de vista organizacional dispone de una sólida estructura diversificada en distintas áreas especializadas,

⁶ Consultora latinoamericana de estudios sociales e investigaciones de mercado.

dotándola de integridad operativa, funcional y profesionalismo ejecutivo. Evidencia cohesión y articulación entre los distintos niveles de la cadena agroindustrial, a la vez que mantiene un importante y fluido relacionamiento interinstitucional en los más altos niveles de representación. Históricamente, como cooperativa ha articulado fuertemente y con visión orgánica estableciendo y materializando prácticas institucionales tendientes a la efectiva integración y desarrollo de la empresa.

Prácticamente todos los productores remitentes de la región Este envían su producción a CONAPROLE, a excepción de escasos ejemplos que proveen de leche a alguna planta elaboradora de quesos artesanales o de helados.

En general estos productores cooperativistas perciben un elevado sentido de reconocimiento, pertenencia e identificación con CONAPROLE, lo que se exalta en aquéllos de más antigüedad y donde en las explotaciones ha ocurrido relevo generacional, representando un activo social significativo. Ha sido un destacado referente de la agroindustria, del cooperativismo y de la agropecuaria nacional.

CONAPROLE ha promovido la creación de distintas estructuras de apoyo al sector productivo, a través de empresas colaterales como por ejemplo PROLECO y PROLESA solidificando el desarrollo del primer nivel de la cadena láctea. También ofrece productos y servicios en el marco de distintos proyectos o programas, tales como:

- Gestión: el proyecto de Costos es una herramienta de monitoreo de la gestión productiva y económica, aportando elementos de análisis y planificación.
- BONAT: es un programa que promueve la planificación y evaluación productiva de los establecimientos a través de la registración semestral de datos prediales con la participación de un técnico privado. La información emergente permite analizar la situación de cada establecimiento y compararse con la zona o el promedio general por medio de informes estandarizados.
- Apoyo a la gestión lechera y producción competitiva: consiste en un sistema de seguimiento mensual de las empresas permitiendo el análisis de cada empresa y su comparación. La información permite el análisis, discusión y

definición de líneas de estrategias, lo que se enriquece trabajando con reuniones grupales y técnicos asesores.

- Calidad de leche: promueve los máximos estándares de calidad de leche brindando una serie de herramientas (visita de técnicos especializados para la detección de problemas, chequeo de máquina de ordeño y análisis de laboratorio de agua y leche).
- Recursos humanos: capacitaciones para operarios, mandos medios, empresarios y jóvenes en las principales áreas del tambo. Entre los temas abordados están: formación de ordeñadores, manejo de pasturas, manejo del parto, inseminación artificial, manejo de la cría, operación del mixer, etc.
- Infraestructura: se ofrecen consultorías para el diseño y ejecución de obras de caminería, salas de ordeño, corrales de alimentación, distribución de agua para el ganado, obras para riego, sistemas de tratamiento de efluentes, entre otras.
- Cría y recría: se brinda apoyo técnico a productores que desean intensificar la cría y recría de sus terneras y vaquillonas.

En San Carlos, Maldonado, se encuentra ubicada la Planta Industrial N° 10, Dr. F. Panizza de CONAPROLE, siendo la única de la empresa presente en la región Este, y una de las dos ubicada en la extracuenca lechera (la otra situada en Rivera). La Planta fue adquirida por CONAPROLE en el año 1975, procesa un volumen aproximado de 100.000 litros de leche por día, fundamentalmente destinada a la elaboración de leche fresca entera y descremada en sachet, envasando diariamente un total de 90.000 litros. Recibe leche de establecimientos de Rocha y Maldonado, y en las épocas de máxima producción el excedente es derivado a otras plantas procesadoras de la empresa. La instalación de esta planta de CONAPROLE a mediados de la década de 1970 fue el principal promotor del desarrollo y crecimiento de la cuenca lechera de Maldonado y Rocha.

En la región Este no existen otras plantas procesadoras de volúmenes significativos de leche, un caso excepcional es el tambo y planta de elaboración FAROLUR, instalada a pocos kilómetros de la Planta N° 10 de CONAPROLE.

CONAPROLE cuenta con nueve técnicos zonales distribuidos en el territorio nacional dando cobertura a la totalidad de los establecimientos lecheros remitentes a la cooperativa. Cada quince días se reúnen con la gerencia técnica en la sede central de Montevideo, a efectos de compartir información relevante, coordinar actividades, planificar estrategias, entre otras funciones. Constituyen una sólida red de interacción lo que permite el flujo ágil de información, compartir y analizar diversas temáticas y amplificar experiencias.

Estos técnicos, son los referentes de la cooperativa frente a los productores y ofician de articuladores entre ambos. Sus funciones son muy variadas entre las que se encuentran la transferencia de información a los productores, supervisar aspectos vinculados a la calidad de la leche, colaborar con las diversas problemáticas de los productores, coordinar actividades (jornadas, capacitaciones, giras técnicas) y asesorar técnicamente. Este último aspecto es más bien de carácter puntual, ya que la cooperativa promueve a través de diversas modalidades la asistencia técnica privada de los predios. Asimismo, en ocasiones cumplen una importante función como articuladores con diferentes instituciones y frente a diversas coyunturas o necesidades, por ejemplo, con las agremiaciones locales, la ANPL, INC, Intendencias, MGAP, entre otros. En algún caso participan en espacios radiales, divulgando información de interés o presentando temas específicos como calidad de leche, manejo animal y de pasturas, entre otras.

La conexión de la cooperativa con sus socios es estrecha, lo que facilita la corrección oportuna de desvíos en la calidad de la leche, un monitoreo cercano de la gestión productiva, y la difusión de los principales acontecimientos que afectan al mercado lácteo a nivel nacional o internacional. La rapidez de acceso a información relevante del negocio es una herramienta fundamental para que cada socio pueda gestionar con la mayor eficiencia su unidad productiva.

Concretamente en la región Este operan dos técnicos zonales de CONAPROLE, uno de los cuales interviene en los departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres y parte de Lavalleja (Regional Este); y el otro actúa en otra

zona de este último departamento, en Canelones y Florida (Regional San Ramón). El primero, tiene su oficina en San Carlos (el mismo local donde opera APLEMA y la regional de la ANPL), y el segundo en la planta industrial de San Ramón.

El técnico regional de San Ramón tiene a su cargo la supervisión de unos 300 establecimientos lecheros, de los cuales unos 30 están radicados en Lavalleja. Los mismos son visitados en promedio 2 o 3 veces al año y en algunos casos más. Mantiene una fluida relación con los técnicos privados asesores de los predios, con quienes se coordinan diferentes actividades. Entre otras cosas, cada tres meses se realizan reuniones grupales con estos técnicos a efectos de analizar diversos temas, productivos, forraje, malezas, el programa producción competitiva, etc. Inclusive, según la especificidad temática la convocatoria puede ser dirigida particularmente a técnicos ingenieros agrónomos o veterinarios.

Los técnicos zonales de CONAPROLE son actores del sector que conocen profundamente la realidad de la lechería donde operan. Sus años en la función, la amplia movilidad y conocimiento del territorio, el vínculo directo con el universo de productores remitentes de la zona, los diversos contactos personales e institucionales que manejan, la disponibilidad de información oportuna y afinada, les otorgan una elevada riqueza de interpretación. En general los productores tienen muy buen relacionamiento y afinidad con los técnicos zonales, así como valoran sus sugerencias y aprecian su aptitud para gestionar inquietudes. En este sentido, son potenciales articuladores para resolver necesidades locales y como facilitadores de las conexiones necesarias a tales efectos. Es decir, son actores que eventualmente permiten fortalecer y amplificar el capital social local a través de su capacidad para “tender puentes”.

Entre otras cosas, los técnicos regionales han promovido y/o facilitado la realización de convenios para el mantenimiento de caminos a través de contactos con privados, coordinación para el acceso a maquinaria, contribuir con la entrega de insumos. En ocasiones, la propia CONAPROLE ha facilitado la financiación de actividades en atención a demandas concretas canalizadas a través de los técnicos

zonales. Asimismo, coordinan y promueven capacitaciones a través de jornadas técnicas o cursos cortos sobre temas específicos (pasturas, alimentación, etc.).

Se organiza un viaje recreativo y de integración con los productores y sus familias durante un fin de semana, el que es financiado parcialmente por la cooperativa. Asimismo, en esa ocasión se propicia un espacio para la recorrida de un establecimiento lechero de la zona visitada, permitiendo observar y analizar otra realidad productiva, enriqueciendo aún más la actividad. Se entiende que este tipo de eventos genera un adecuado ambiente de dispersión y afinidad, a la vez que estimula la integración y promueve el fortalecimiento de vínculos personales y colectivos. Es decir, es una instancia estratégica de promoción de capital social entre los productores lecheros, sus familias y técnicos de la cooperativa.

3.1.3.2. Cooperativa de Ahorro y Crédito PROLECO

Es una cooperativa sin fines de lucro, de ahorro y crédito de capitalización, de productores de leche de CONAPROLE que opera desde el año 1997. Tiene su sede central ubicada en Montevideo y representación en 21 localidades del interior del país, en su mayoría en las oficinas regionales de la ANPL. El objetivo de la cooperativa es proporcionar el mejoramiento económico de sus socios, y en especial de los remitentes de CONAPROLE, mediante el estímulo del ahorro sistemático y por concesión de créditos a intereses razonables, la prestación de servicios financieros y otros de tipo socioeconómicos. Manejan líneas de crédito de inversión (compra de ganado, tanque de frío, máquina de ordeño, inversiones de infraestructura, maquinaria en general, compra de fracciones de campo); para capital de giro (línea de libre disponibilidad para el productor, para cualquier gasto relacionado al establecimiento); para reservas forrajeras y semillas; anticipos sobre la liquidación de CONAPROLE; para el consumo.

En la región Este PROLECO tiene representación en Maldonado y Rocha a través de las agremiaciones locales APLEMA y PROLER respectivamente. Lo que realza la importancia de las mismas como instrumento de soporte para los intereses

de los productores, y a la vez la relevancia de la cooperación inter institucional en ese sentido, como expresión de capital social.

3.1.4. Otras entidades de apoyo o asistencia a la lechería

Si bien el presente trabajo aborda como eje central de estudio a las organizaciones de productores de leche con presencia o representación en la región de interés, existe también un cúmulo de entidades relacionadas directa o indirectamente con la lechería. Estas son esencialmente de carácter nacional y representan distintos planos de convergencia sobre el entorno de la agroindustria lechera. Su reconocimiento, incidencia a nivel regional y grados de articulación con las organizaciones de productores, es un aspecto a considerar en el análisis, puesto que serían eventuales apoyos la producción lechera y eventuales promotores de su desarrollo.

3.1.4.1. Productores de Leche S. A. (PROLESA)

PROLESA es una empresa privada perteneciente a CONAPROLE, que opera desde el año 1994. Se dedica a proveer la más amplia variedad de insumos necesarios para la producción a sus clientes remitentes de leche a CONAPROLE. La empresa es dirigida por un Directorio, compuesto por tres miembros, un síndico y el Gerente General, todos designados por el Directorio de CONAPROLE.

Es la empresa privada proveedora de insumos más grande del país, tanto en volumen como en variedad, y está organizada en ocho unidades de negocios: granos y concentrados, fertilizantes, semillas, agroquímicos, insumos, veterinaria, nutrición animal y negocios especiales. Dispone de una red de 22 locales comerciales distribuidos en el territorio nacional, un centro de distribución y logística, una planta de almacenamiento y embolsado y sus oficinas centrales en Montevideo. Sin embargo, solo dos locales comerciales se encuentran en la extracuenca lechera, uno en Rivera y otro en Maldonado (San Carlos). En consecuencia, este último local es el único con presencia en la región Este, y se ubica contiguo a la oficina común que comparten entre APLEMA, la ANPL y el técnico zonal de CONAPROLE, según fuera señalado oportunamente.

Unos 30 productores lecheros, en su totalidad del departamento de Maldonado y Rocha se abastecen de la agencia de PROLESA de San Carlos. Esta sucursal es de las más chicas de la empresa, cuenta con un funcionario, y numerosos insumos son solicitados a otras dependencias ya dispone de un stock limitado. En ocasiones y frente a solicitudes de productores de reducida escala, es necesario obtener la adhesión de otros a efectos de completar una demanda mínima del insumo a efectos de viabilizar su traslado (flete) y efectivizar la compra; por ejemplo, para concretar el abastecimiento de ración a un productor que requiere 5 toneladas, hay que conseguir el interés por 30 toneladas totales (un camión). El traslado de este insumo desde la planta de PROLESA ubicada en Santa Lucía hasta Rocha, representa un costo de 34 dólares por tonelada; siendo un costo adicional significativo respecto al de otras zonas con mejor accesibilidad, lo que redundará en una desventaja para los productores del Este.

El funcionario de la agencia cuenta con 3 años en el cargo, habiendo generado un muy buen relacionamiento con los productores, lo que en algunos casos trasciende a un trato de confianza y amistad. La empresa tiene una política o estrategia de trabajo tendiente a promover el buen relacionamiento y estrechar los vínculos interpersonales entre el funcionario y los productores. En este sentido, la empresa facilita y estimula que el funcionario vaya por lo menos en una ocasión a los establecimientos, conozca la familia de los productores y su personal, aspecto que es apreciado y observado con agrado por éstos. Esta dinámica ha generado relaciones de confianza y acercamiento personal, siendo la agencia frecuentemente un punto de encuentro con fines meramente sociales. La exigua cantidad de establecimientos que canalizan sus compras en esta agencia, donde el tiempo dispuesto a la atención de clientes parecería no ser una limitante, facilita el desarrollo de vínculos interpersonales.

Los beneficiosos precios de comercialización para el productor respecto al mercado, el asesoramiento, la capacidad de financiación y la facilidad de pagar a través de la retención de los haberes de la remisión mensual, hacen de PROLESA un actor fundamental como proveedor de insumos del sector. Esta valoración se debilita

en la medida que los establecimientos se encuentran más alejados de las agencias expendedoras; por ejemplo, los productores de Rocha aunque compran sus insumos en PROLESA San Carlos, la distancia, la urgencia de la demanda y el costo de flete, provoca reiteradamente que se abastezcan de otras empresas. Inclusive, como fuera señalado, en ocasiones la falta de stock de ciertos productos induce a que los productores consigan insumos en otros locales de venta o en la Cooperativa Agraria Limitada de Maldonado (CALIMA) de la cual muchos son socios.

La proximidad en que se encuentran diferentes organizaciones agropecuarias en la Ciudad de San Carlos, tanto vinculadas a la lechería (PROLESA, APLEMA, ANPL y la oficina técnica de CONAPROLE) como a otros sectores productivos (CALIMA y la Soc. Fomento Rural e Industrial de Maldonado) facilita y estimula el encuentro de productores y diversos actores del sector. Este núcleo de confluencia es apreciable y potencialmente beneficioso para el encuentro de estrategias de cooperación y actividades sinérgicas. Precisamente son señaladas algunas experiencias concretas de articulación y cooperación interinstitucional con resultados eficientes, sin embargo, parecen ser de carácter esporádico y coyuntural.

3.1.4.2. Mesa Coordinadora de Campos de Recría (MCCR)

La Mesa Coordinadora de los Campos de Recría es una organización civil de los productores lecheros de Uruguay. Constituye un ámbito de coordinación entre diferentes organizaciones de productores agropecuarios de todo el territorio nacional, integrada por catorce emprendimientos asociativos, nucleados bajo diversas figuras jurídicas como Sociedades de Fomento Rural, Cooperativas Agrarias o Asociaciones civiles. Estas organizaciones de base gestionan Campos de Recría colectivos, siendo estos establecimientos agropecuarios que tienen la finalidad de criar las terneras de distintos productores hasta su entrega como vaquillona preñada. La implementación de estrategias asociativas como los Campos de Recría constituyen una herramienta capaz de mejorar la viabilidad de los productores familiares, en la medida que facilita el acceso a medios de producción limitados aumentando indirectamente la escala de los predios y reducirían los costos de producción.

La Mesa fue creada en el año 2000, sin embargo, el 9 de diciembre de 2014 se realizó la Asamblea constitutiva a los efectos formales de gestionar y obtener su personería jurídica. Los delegados de los campos de recría se reúnen mensualmente en Montevideo y frecuentemente realizan jornadas en los diferentes campos que integran esta organización.

En la región Este (Maldonado, Rocha y Lavalleja) existe solamente un Campo de Recría en el departamento de Maldonado, conocido por el nombre “El Solar” y administrado por APLEMA. Tiene la peculiaridad que es el único de estos campos colectivos que es propiedad de una Intendencia, en este caso de Maldonado, mientras que los otros pertenecen al INC.

Las reuniones de la MCCR atienden problemáticas individuales y colectivas inherentes a su competencia, y frecuentemente las temáticas planteadas están relacionadas al Instituto Nacional de Colonización en virtud de ser el propietario de la mayoría de los campos abocados a este fin.

3.1.5. Entidades públicas o públicas de derecho privado

No se puede soslayar la incidencia de la institucionalidad pública sobre la agropecuaria nacional, y particularmente en el análisis del sector lechero regional, foco del presente trabajo. Principalmente desde la óptica de la interrelación con las distintas organizaciones y actores relacionados a esta producción.

3.1.5.1. Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)

La Ley N° 18126 llamada de “Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental”, promulgada el 12 de mayo de 2007, creó entre otros ámbitos⁷ las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), como instrumento de política pública para el desarrollo rural y territorial. Se estableció que en cada departamento funcionara una Mesa, constituida por un representante del Consejo Agropecuario Departamental (CAD), un representante de cada una de las

⁷ Se crea el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) y los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD).

cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la comisión de Agro de la Junta Departamental.

Los cometidos de las MDR Departamental son promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando distintos proyectos de desarrollo. Asimismo, promover una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

El Consejo Agropecuario Departamental, es un actor relevante y con representación en las Mesas de Desarrollo Departamentales, volcando a las mismas, políticas, proyectos y programas del MGAP, y articulando con la Intendencia local y el Instituto Nacional de Colonización.

A pesar de la previsión del funcionamiento de una Mesa de Desarrollo Rural por departamento, en 2014 habían constituidas 40 Mesas en todo el territorio nacional, en las que participaban entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil (Villalba, 2015). Concretamente en la región Este, funcionan actualmente cuatro MDR, una en Lavalleja, otra en Maldonado y dos en Rocha (Rocha Norte y Rocha Sur, Castillos).

Las reuniones de las MDR se realizan en general una vez al mes, aunque en alguna puede existir otra frecuencia, es convocada por los técnicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR-MGAP) de cada departamento, quienes además hacen la secretaría de la misma. En las reuniones participan diversos actores, representaciones y organizaciones, habiendo un grupo de participantes que lo hacen regularmente, pero la pauta es que hay una rotación permanente.

En el caso de Maldonado la MDR se reúne cada mes y medio, desplazándose de forma itinerante por el departamento, sesionando en la sede social de las distintas organizaciones locales (San Carlos, Aiguá, Pan de Azúcar, etc).

La idea general de estos espacios es articular necesidades, generar participación, compromiso y, en definitiva, que los involucrados se “apropien de la Mesa y le den vida”, la DGDR es básicamente un facilitador. La visión de los técnicos de la DGDR en el departamento es que en general, el sector lechero no tiene necesidades que los atraiga a la MDR, han participado en pocas ocasiones por temas puntuales y específicos, en el entendido de que están organizados y “*saben cómo moverse*”.

APLEMA participó de la MDR cuando se presentaron llamados de la DGDR para proyectos vinculados al sector lechero, y asimismo, con la gestión y proceso de entrega de ración promovido por el MGAP de un episodio de sequía. Por otra parte, se relativiza las inquietudes de la lechería departamental en la medida que la producción ampliamente predominante es la ganadería, así como existen otros sectores productivos más problematizados y demandantes de apoyos en necesidades más básicas.

Muchos de los motivos de trabajo de las MDR no se orientan a temas específicamente productivos, sino que se apunta a resolver y canalizar inquietudes diversas en el entendido de un concepto amplio del desarrollo rural, como puede ser la creación de una escuela rural o el tendido eléctrico para un determinado poblado o localidad. En ese sentido, es frecuente que la Mesa convoque a instituciones de referencia en los temas de interés, como la ANEP, UTU, MEVIR o UTE, entre otras.

Los técnicos de la DGDR de Maldonado y Rocha consultados para este trabajo, perciben el ámbito de la MDR “*como favorable y valioso, que lograr cosas y es un importante generador de afinidad entre las organizaciones y esto no se construye de un día para otro*”.

En el caso de Rocha, como se dijo, funcionan dos Mesas de Desarrollo Rural, en atención a un mayor descentralizado, lo extenso del departamento y las numerosas

organizaciones y contextos diferentes. En las MDR del departamento participan periódicamente la Sociedad de Fomento Rural (SFR) de Castillo, la SFR 19 de abril, la SFR Ruta 109, la Cooperativa de Productores de Rocha, entre otras. El sector lechero no participa en las Mesas, pese a que eventualmente algún socio de PROLER puede hacerse presente en las reuniones en representación de una SFR de la cual también es socio. Los técnicos territoriales de la DGDR no recuerdan la intervención de la agremiación lechera en las Mesas, y reconocen una débil organización de la misma, así como la existencia de un reducido número de productores. Inclusive un grupo de cinco productores lecheros que presentó un proyecto para el último llamado, no fue canalizado a través de la gremial lechera.

En Lavalleja la Mesa se reúne una vez al mes de forma itinerante, salvo que existan necesidades coyunturales que amerite mayor frecuencia como ocurrió en ocasión de la pasada sequía. En las reuniones participan numerosas Sociedades de Fomento, Cándido Cal, Mariscal, Pirarajá, Ortíz, entre otras, y algunas instituciones públicas. Si bien en el departamento no existen agremiaciones lecheras, el sector está representado por la ANPL a través de la participación de una productora del departamento. El interés está centrado esencialmente en inquietudes sobre las ofertas de proyectos promovidos por la DGDR, y no se plantean actualmente otras temáticas relacionadas a esa producción. En la Mesa se presentan temas muy diversos, desde necesidades de canalizar soluciones de acceso a la tierra, mantenimiento de la caminería, locomoción, acceso a la salud y electrificación, entre otros. Los técnicos de la DGDR articulan con la unidad ejecutiva que corresponda a la temática planteada y se la convoca a participar en la próxima reunión de la Mesa, a efectos de evaluar las consultas y demandas pertinentes, con el objeto de obtener compromisos presenciales frente al colectivo demandante.

No surge de las entrevistas realizadas la participación directa de CONAPROLE y el INALE en las Mesas de Desarrollo de los tres departamentos analizados.

Todos los llamados a proyectos o programas vinculados a la ruralidad que se lanzan en el departamento son dados a conocer en el ámbito de las Mesas de

Desarrollo, lo que permitiría informar y divulgar ampliamente las oportunidades a través las distintas organizaciones. Asimismo, los proyectos de la DGDR-MGAP aprobados en el departamento son avalados en primera instancia por una organización local, y comunicados y validados por la Mesa respectiva.

Las Mesas de Desarrollo Rural son entonces, ámbitos de relacionamiento entre la institucionalidad pública y privadas del ambiente rural donde se canalizan distintas demandas apuntando al desarrollo integral de los territorios, a la vez que se construye capital social en sus diversas expresiones. Principalmente están enfocadas a contribuir a la solución de los problemas y demandas de los productores rurales familiares y de la población rural más vulnerable.

Es un espacio donde se encuentran los representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), asalariados, mujeres, jóvenes con técnicos extensionistas públicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (MGAP) y otros actores colectivos de la ruralidad. Ocasionalmente, también participan otros actores institucionales públicos según las necesidades e intereses que plantean las organizaciones participantes (técnicos de Entes públicos, encargados de la energía eléctrica, la salud, las telecomunicaciones, educación primaria, secundaria, etc). En las MDR no participan actores individuales a título personal, sino representantes de organizaciones e instituciones (Villalba, 2015).

Estos espacios generados a partir de 2007 favorecen el encuentro, participación y articulación institucional, y estimulan la promoción del necesario capital social para canalizar las necesidades y problemáticas, en procura del desarrollo rural. Parecerían ser ámbitos que están en construcción, donde la participación regular de las organizaciones beneficia la maduración de las relaciones y la confianza colectiva, y por tanto afianzan las capacidades de cooperación. En este sentido, sería un ámbito estratégico a cultivar, aún sin que en lo inmediato produzca beneficios tangibles. Por otra parte, se trata de espacios singulares desde el punto de vista de la riqueza institucional representada, a la vez que parecerían constituirse progresivamente en ámbitos de integración y proclives al desarrollo rural. Sin embargo, parecería que por

diversos motivos la lechería regional y sus organizaciones representativas no han visualizado, más que en ocasiones concretas, líneas de trabajo sectoriales capaces de canalizarse a través de las Mesas de Desarrollo.

Algunos programas impulsados por la DGDR:

Entre los programas impulsados por la DGDR que han tenido repercusión en el sector lechero y que aún están en distintas etapas de desarrollo se encuentran:

➤ Propuestas de Fortalecimiento Institucional:

En el año 2013, el MGAP a través de su Dirección General de Desarrollo Rural, entre otros, instrumentó un “Programa de Fortalecimiento Institucional y apoyo a la participación” que tenía como objetivo general promover y apoyar proyectos orientados al fortalecimiento de organizaciones de base en el medio rural. Las “Propuestas de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Sustentable” (PFI) consistían en un conjunto de actividades orientadas a potenciar las organizaciones, buscando mejorar sus capacidades para analizar, proponer y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo de sus territorios de influencia y apoyar la integración de productores, trabajadores y otros pobladores rurales.

Las propuestas aprobadas gozaban de un elevado porcentaje de subsidio no retornable a favor de la organización. Las entidades relacionadas al sector lechero disponían de un aporte adicional financiado por el Instituto Nacional de la Leche (INALE), dirigido al área de gestión de las mismas, alcanzando aspectos de dirección, administración, servicios y participación entre otros.

Algunos de los objetivos expresamente señalados en las bases del referido llamado, están directamente relacionados con la construcción de Capital Social:

- Promover la participación y la democracia institucional.
- Fomentar el asociativismo en el medio rural, promoviendo la institucionalidad que incluya a los históricamente más excluidos.

- Promover los valores de solidaridad, el desarrollo económico con justicia social, la inclusión social y la participación con equidad de género en instancias decisorias de la población rural.
- Contribuir con el fortalecimiento de las organizaciones sociales impulsando y propiciando ámbitos participativos de intercambio de opiniones y de generación de propuestas para el diseño de políticas públicas en el medio rural, apoyando la consolidación de redes.

A pesar de la oportunidad de participar de estos Proyectos de Fortalecimiento Institucional, tanto APLEMA como PROLER no presentaron propuestas. En el primer caso se analizó la posibilidad e inclusive se empezó a trabajar en la elaboración de los contenidos del proyecto, sin embargo, no se concluyó con la presentación del mismo. Esta resignación, de alguna manera deja en evidencia las debilidades de estas organizaciones para impulsar y sustanciar acciones concretas. Estas propuestas preveían la participación de, entre otros, técnicos de áreas sociales (sociólogos y asistentes sociales) apuntando a potenciar aspectos vinculados a la participación, integración y la construcción de capital social como componente central de las propuestas para la obtención efectiva del fortalecimiento institucional.

- Propuestas para la innovación tecnológica y el manejo sustentable de los recursos naturales en la producción lechera:

El llamado realizado en el año 2013 estaba dirigido a productores lecheros familiares y medianos, y se brindaba apoyo económico no reembolsable para cubrir parcialmente los costos de implementación de propuestas orientadas a promover mejoras en los sistemas productivos lecheros. Contaba con un componente denominado “tecnológico productivo”, donde entre otras cosas, se promovía la incorporación de medidas innovadoras en relación al manejo, gestión y desarrollo de mejoras de la unidad de producción. Y un segundo componente relacionado a los “recursos naturales”, en el cual se financiaban costos incrementales para facilitar el manejo sostenible de dichos recursos y aumentar la resiliencia en los sistemas productivos lecheros, ante la variabilidad ambiental y el cambio climático.

Las propuestas presentadas debían integrarse por un grupo de productores, y en tal sentido contenía cierta proporción de actividades colectivas (compra de maquinaria de forma asociativa, capacitaciones grupales, jornadas y visitas técnicas, etc.) y asimismo, de carácter individual vinculadas por ejemplo a la realización de fuentes de agua, compra de tanques de frío, manejo de efluentes, mejoras en la sala de ordeño, entre otras. La formulación de las propuestas fue realizada por técnicos privados, quienes también asesoraban en la ejecución y seguimiento de las actividades establecidas en cada proyecto. Asimismo, las propuestas grupales presentadas debían contar con el aval de una organización con personería jurídica, pretendiendo dinamizar y formalizar ciertas estructuras locales, favoreciendo la integración y fortalecimiento de estas entidades, es decir promoviendo la construcción capital social.

A través de este llamado la DGDR aprobó y promovió en Lavalleja unos 20 proyectos individuales; en Maldonado se benefició un grupo de unos 20 productores de APLEMA que incluía también al campo de recría, y otro contingente al Norte de este departamento constituido por 5 productores queseros artesanales; y en Rocha un grupo de 5 productores de los cuales 4 son remitentes a CONAPROLE y un quesero artesanal.

Se han desarrollado otros programas impulsados por esta Dirección, los que tienen como denominador común beneficios diferencial a favor del productor familiar, y la pretensión de fomentar la integración de éstos y el fortalecimiento de las organizaciones.

3.1.5.2. Instituto Nacional de la Leche

El INALE fue creado por la Ley 18242 de fecha 27 de diciembre de 2007, asignándole los siguientes cometidos:

- Asesorar al Poder Ejecutivo y a todo órgano de Gobierno en materia de política lechera.

- Articular y promover el relacionamiento entre todos los agentes de la cadena láctea y la coordinación de acciones con las instituciones públicas y privada relacionadas a la misma.
- Estudiar, planificar y promover el desarrollo de la producción lechera a través de las instituciones que correspondan, en particular en los siguientes aspectos: promoción de planes para atender la producción familiar, las pequeñas y medianas empresas; promover la investigación e innovación tecnológica de toda la cadena láctea; planes de capacitación de agentes del sector; programas que desarrollen el acceso a la tierra y a los medios de producción; fomento de la producción artesanal, entre otras.
- Generar y difundir información sectorial, estudios especializados y publicaciones que contribuyan al conocimiento del sector y a la transparencia en el relacionamiento de los agentes involucrados.
- Estudiar y proponer un programa para la erradicación de la venta de leche cruda.

El INALE está dirigido por un Consejo Ejecutivo integrado por representantes del poder ejecutivo (Presidente), uno del MGAP, uno del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), uno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), uno del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), dos de las gremiales de los productores remitentes de leche con proyección nacional, dos de las gremiales de la industria láctea y uno de las gremiales de productores artesanales.

La representatividad que conjuga dicho órgano de dirección parece otorgar una visión amplia de la institucionalidad. A los efectos del presente trabajo, resulta particularmente destacable el objetivo del Instituto en cuanto a articular y promover el relacionamiento entre agentes de la cadena láctea y la coordinación de acciones con las instituciones públicas y privadas. Asimismo, adquiere relevancia como asesor en materia de política lechera y en impulsar el desarrollo de la lechería.

Debe señalarse que el INALE colabora en el Proyecto FPTA 317 objeto del presente trabajo, y promovió un proyecto cofinanciado por la Oficina de

Planeamiento y Presupuesto (OPP), con incidencia sobre la lechería de cuenca no tradicionales Este del país, aunque no se centra específicamente en ésta.

El mismo se denomina “Apoyo a la lechería familiar bajo modalidades innovadoras y énfasis en el territorio”, y se inició en diciembre de 2014 y prevé la duración exacta de un año. Uno de los tres componentes del proyecto, llamado “Desarrollo del Sureste de la cuenca lechera tradicional” se focaliza en el Sureste de Florida, Este y Noreste de Canelones y Suroeste de Maldonado y Lavalleja. A los efectos del presente trabajo se resalta la intervención en éstos últimos dos departamentos (Maldonado: Seccional Policial 3 y 5 y Lavalleja: Seccional Policial 2, 3, 4 y 13) (Figura 3).

Figura 3: Zona de intervención del componente “Desarrollo del Sureste de la cuenca lechera tradicional”



El proyecto se fundamenta en la conveniencia de impulsar acciones territoriales para el crecimiento de la producción, mejora de la competitividad y el desarrollo de instrumentos apropiados, asociativos e individuales, de aplicación general para la intensificación de la producción familiar lechera. Se parte de la premisa de que la zona está postergada y “desperdiciada”, tiene menor desarrollo relativo, cuenta con buena infraestructura (electricidad, carreteras, servicios, etc) y hay predios con superficies y capacidades productivas adecuadas para la lechería. La estrategia para la intervención es apoyarse en el vínculo con las organizaciones locales. En este sentido, se pone en relieve la participación de programa Uruguay Más Cerca de OPP tanto en referencia a su capacidad institucional de articulación en todo el territorio nacional, facilitando la alineación y cooperación de actores departamentales y

nacionales detrás de visiones compartidas del desarrollo local y sectorial, como en la experiencia acumulada en intervenciones territoriales.

A estos efectos, el coordinador del Área de Programas y Proyectos de INALE, señala que las referencias institucionales son básicamente la ANPL y la Asociación de Productores Lecheros de San Ramón. Para la ejecución del proyecto se crearon mesas ejecutoras, como espacios formales técnico y administrativo, con un coordinador territorial que cumplen la función de brindar asesoramiento técnico e institucional y de organizar las actividades. En el caso del referido componente de este proyecto, además del coordinador se creó una red de diez asesores técnicos locales que trabajan en el territorio. No se pretende el acompañamiento productivo de los predios, sino generar iniciativas de cierto impacto de carácter asociativo. Esencialmente, un elevado porcentaje del monto total del proyecto se destina a asesoría. Las acciones concretas del proyecto están orientadas a fomentar y desarrollar actividades asociativas, algunas de carácter innovador, vinculadas con los campos de cría, campo de apoyo, banco de forraje, reservas de granos y subproductos, servicios, modalidades de financiamiento (tambo joven, ANPL BROU), etc. Por ejemplo, los técnicos territoriales están colaborando en la formulación de proyectos prediales para este financiamiento.

El Instituto Nacional de la Leche apoyó y cofinanció, en lo que tiene que ver a ese sector, al llamado Proyecto de Fortalecimiento Institucional impulsado por la DGDR-MGAP, destinado a organizaciones agropecuarias. Estos apuntaron a mejorar la eficiencia y sustentabilidad de sus estrategias y acciones, fortalecer la gestión de dirección, aumentar la participación de los asociados, incorporar buenas prácticas de gestión, profesionalizar distintas áreas de la gestión y prestación de servicios y estimular las acciones de cooperación y trabajo en red entre gremiales. Sin embargo, las organizaciones lecheras de la región Este, es decir la APLEMA y PROLER no presentaron propuestas por lo que no se beneficiaron de la misma.

El INALE por sus facultades y funciones parece ser un actor clave e influyente en la contribución a propuestas tendientes a promover el desarrollo lechero de la

región Este del país. Particularmente relevante sería su aporte como agente articulador de la institucionalidad y coadyuvante de eventuales impulsos en ese sentido.

3.1.5.3. Instituto Nacional de Colonización

La única oficina del Instituto presente en la región Este está en Minas, departamento de Lavalleja. Su área de influencia es todo el departamento de Lavalleja y Maldonado, y la zona Sur de Rocha y el Noreste de Canelones. La zona Norte del departamento de Rocha es supervisada por la oficina regional instalada en Melo, Cerro Largo.

Como fuera señalado oportunamente, el INC es por Ley un miembro permanente de los Consejos Agropecuarios Departamentales, y participa regularmente en la Mesa de Desarrollo Rural. En este sentido es un actor de relevancia y con un amplio conocimiento de la institucionalidad agropecuaria departamental, así como sus representantes e inquietudes. Es en el ámbito de las Mesas de Desarrollo que el INC presenta sus proyectos, fracciones de campo disponibles, información de interés y demás temas de su competencia.

En la región Este, salvo excepciones, no se han recibido demandas de particulares ni de agremiaciones por campo para uso en lechería; éstas son fundamentalmente referidas a campos para producción ganadera. En Lavalleja son pocos los predios del Instituto destinados a la producción lechera; por ejemplo, hay tres fracciones en el llamado Grupo Andreoni, y en Villa Rosario algún productor individual de reducida escala. En Rocha el Instituto dispone de escasas fracciones de campo de reducida superficie y ninguna está afectada a la producción lechera.

El INC está trabajando en el desarrollo de un proyecto sobre un predio de unas 4.000 hás, donde aproximadamente 2.100 hás se destinarán a emprendimientos lecheros beneficiando a 18 familias. El resto de la superficie está forestada o es campo de sierras que no admite ningún tipo de laboreo, y cuyo destino no está determinado. El campo está situado sobre Ruta 9 a poca distancia de la localidad de Gregorio Aznárez en el departamento de Maldonado.

El proyecto tiene un fuerte componente integrador de las familias en la medida que se prevé la utilización de unas 557 hás como campo de apoyo (recría y vacas secas), cuatro salas de ordeño de uso colectivo y núcleos habitacionales de unas 5 viviendas ubicadas en las cercanías de los tambos. Se pretende beneficiar a productores lecheros familiares, y la superficie de las fracciones son de entre 73 y 107 hectáreas. Cada colono manejará independientemente su fracción de campo y ganado, y se utilizarán las instalaciones de ordeño de manera compartida. Se prevé la remisión total de leche a CONAPROLE, con quien ya existe acuerdo, así como también con MEVIR en cuanto a la construcción de las edificaciones previstas. En el diseño y evolución del proyecto el INC mantuvo sistemática interacción con el INALE, MEVIR, CONAPROLE, ANPL y técnicos privados.

Entre los objetivos establecidos en el proyecto se encuentra, dinamizar la actividad agropecuaria de la zona, mejorar las condiciones de vivienda de los asalariados, trabajar en forma articulada y complementar esfuerzos financieros y físicos entre instituciones (INC y MEVIR) que apuntan al asentamiento de familias en el medio rural.

El Instituto Nacional de Colonización es un actor relevante en la región Este, no solo por su participación sistemática en las Mesas de Desarrollo, sino como organismo competente y con capacidades de intervenir en temas vinculados al acceso a la tierra. Asimismo, su visión favorable a la instalación de emprendimientos asociativos, y el reconocimiento de la lechería como una producción dinamizadora, lo constituyen en un referente para contribuir con el desarrollo lechero regional.

El INC desarrolló en el año 2010 un instrumento denominado Programa Específico para la Estabilidad del Lechero, destinado a productores familiares con buenos niveles de productividad y que realizan su actividad en predios mayoritariamente bajo la forma de arrendamiento, es decir más del 70% de la superficie total explotada. El procedimiento consiste esencialmente en que el arrendador y el productor venden sus respectivas áreas propias al INC, y éste posteriormente le arrienda el campo en calidad de colono al tambero.

3.1.5.4. Intendencias Municipales

Las intendencias han incrementado su visibilidad y protagonismo en el medio rural en los últimos años en virtud de su participación como miembro permanente de los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) y por su intervención en las Mesas de Desarrollo Rural. En este sentido tienen articulación con distintas instituciones y organizaciones agropecuarias, disponen de información calificada y están en conocimiento de los proyectos y actividades que se promueven y desarrollan en cada departamento. Las intendencias mantienen relacionamiento con la OPP a través de programas tales como el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) y el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) donde a iniciativa de la primera se canalizan distintos proyectos.

En términos generales las intendencias municipales de la región Este muestran escaso grado de vinculación con los productores rurales, limitándose esencialmente a la prestación de algún de infraestructura, como por ejemplo el arreglo de un camino. En los tres departamentos analizados hay coincidencia en cuanto a que la producción lechera remitente es de escasa representatividad, a la vez que se lo reconoce como un sector consistente por su disponibilidad de instrumentos para canalizar sus problemáticas. Las escasas menciones aludidas por referentes de las intendencias en cuanto a intervenciones en apoyo a la lechería, están vinculadas esencialmente a pequeños productores queseros artesanales con distintas problemáticas.

Sin embargo, en el caso de la Intendencia Municipal de Maldonado, ésta cedió a APLEMA un campo para la cría de animales lecheros de más de mil hectáreas. Como ya fuera señalado, el mismo es administrado por la gremial y dirigido por cinco miembros de los cuales dos representan a la intendencia, en este sentido existe un vínculo relativamente estrecho entre ambas organizaciones. El Intendente departamental de Maldonado es productor lechero, habiendo mantenido una vasta trayectoria durante años como técnico extensionista de CONAPROLE en la región, por lo que tiene profundos lazos con el sector. Tiene afinidad con numerosos productores y actores del medio agropecuario, lo que se observa como una fortaleza

para la construcción de sinergias que puedan potenciar al sector lechero departamental.

En Rocha se han impulsado proyectos dirigidos a productores queseros artesanales, a efectos de mejorar la producción, la calidad de elaboración y su formalización. Entre otras cosas se facilitó el asesoramiento sin costo para los productores a través de un técnico quesero, un agrónomo y un veterinario. Otra línea de trabajo similar apuntó a la regularización de productores “cruderos” mediante un acuerdo con el MGAP y la canalización de la producción a una planta privada de elaboración de muzzarella. Sin embargo, no se han desarrollado programas específicos apuntando a los productores remitentes, los que no constituyen una prioridad para la Intendencia. Se han verificado contactos con representantes de PROLER por demandas en cuanto a mejoras en la caminería a efectos del adecuado tránsito del camión cisterna, así como exploró la posibilidad de acceder a un campo para uso colectivo por parte del sector lechero.

En Lavalleja las intervenciones vinculadas a la lechería remitente del departamento han estado relacionadas exclusivamente al mantenimiento de la caminería.

A pesar de la escasa interacción o sinergia de las intendencias con el sector lechero (bajos niveles de capital social), debe reconocerse su relevancia como actor institucional en virtud de su representatividad en diversos espacios, aptitud técnica para promover y gestionar proyectos, capacidad reguladora como gobierno local, conexiones con ámbitos y actores nacionales, disponibilidad de recursos e infraestructura, entre otros aspectos. En este sentido, las intendencias son actores centrales de las redes de relacionamiento principalmente en el ámbito local (pero también regional y hasta nacional), y potencialmente relevantes a efectos de establecer asociaciones sinérgicas con los sectores productivos en procura del desarrollo. Sin embargo, parecería que las iniciativas que involucren al sector lechero deberían establecerse y promoverse desde el mismo.

3.2. ASPECTOS OPERATIVOS, ESTRUCTURALES Y DE RELACIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

En el ítem anterior se presentaron las organizaciones de productores con incidencia en la región de interés, y se describieron las principales instituciones pública y entidades privadas relacionadas con el sector lechero. En este apartado se caracterizan las agremiaciones de productores desde el punto de vista de su accionar.

3.2.1. Redes de relaciones de las organizaciones de productores

La región Este constituye un territorio relativamente denso y diverso en cuanto a la presencia de estructuras institucionales del sector público y de organizaciones representativas de diferentes ramos de actividad. Sin embargo, en general distintos actores locales señalan debilidades en el relacionamiento, exceso de burocracia y formalismos, bajos niveles de coordinación y una dinámica en los vínculos y conexiones escasamente desarrollada.

Particularmente en lo referente al agro, existe cierta descentralización de la institucionalidad oficial, aspecto que se ha pretendido profundizar en los últimos años. Se establecieron políticas tendientes a estimular la dinamización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, e incrementar la participación de los distintos actores del medio rural. Por otra parte, se aplicaron instrumentos a efectos de promover los niveles de articulación y coordinación, así como favorecer el acercamiento entre la institucionalidad pública y privada. Es decir, se alentaron políticas de estímulo y fortalecimiento de las organizaciones rurales, y de promoción de la participación y articulación interinstitucional como competencias básicas a efectos de respaldar impulso de desarrollo. En esencia, se intenta enriquecer las capacidades de las organizaciones y estimular la promoción y acumulación de CS.

Las organizaciones de productores lecheros con base local presentes en la región (APLEMA y PROLER), se encuentran inmersas en un sustrato agropecuario e institucional orientado principalmente a otros sectores. Esto determina una matriz donde la producción lechera, esencialmente a través de sus entidades representativas debe asumir un rol activo y protagónico a efectos de captar la atención y canalizar

adecuadamente sus inquietudes. En este sentido, la diversidad de entidades tanto públicas como privadas presentes en la región, configuran estructuras sociales y un entramado de relaciones donde las gremiales lecheras están inmersas, incrustadas o enraizadas (*embeddedness*) según la terminología aludida por algunos autores.

En general, los principales núcleos de decisión e influencia en materia lechera operan en la capital del país, aunque algunas entidades muestran cierta descentralización alcanzando entornos esencialmente limitados a la cuenca tradicional. Esto refiere a una diversidad de aspectos, políticos, reglamentarios, gremiales, industriales, económicos, financieros, laborales, sanitarios, entre otros. En este sentido, se verifica en la región Este desde una perspectiva del capital social relacionado a su dimensión estructural y organizativa, con características deprimidas respecto a la cuenca tradicional.

En ese marco, las entidades representativas de la producción lechera del Este uruguayo, necesitan desarrollar estrategias a fin de generar articulaciones sólidas y estables con el entorno extra regional. Esto implica establecer procesos emanados desde las organizaciones locales, tendientes a expandir o ampliar la dimensión del capital social.

APLEMA ha logrado establecer relaciones sólidas y estables, sustanciando acuerdos sinérgicos con distintas entidades del medio local y extra regional. Con la Intendencia de Maldonado mantiene un convenio vigente por más de dos décadas, que le ha permitido constituir un campo de cría, propiciando el aumento indirecto de la superficie lechera de los predios del departamento. Dicha Asociación también mantiene un acuerdo con la ANPL, mediante el cual representa los servicios de esta última, expandiendo las prestaciones propias. Asimismo, comparte la oficina con el técnico regional de CONAPROLE, lo que además de propiciar un ámbito interinstitucional estrecho, contribuye a la complementariedad de recursos y la promoción de acciones sinérgicas. Es también un medio efectivo de retroalimentación comunicacional, para el traslado de inquietudes locales a los centros de consideración y decisión de esa cooperativa y de la asociación nacional.

En igual sentido se inscribe la presencia de un local de PROLESA contiguo a la oficina de APLEMA, estableciéndose un núcleo de convergencia importante de la lechería regional y un tejido social denso inherente al sector.

Son estas, muestras de cierto nivel de desarrollo de capital social de la asociación de Maldonado, que le ha permitido el acceso a recursos, oportunidades y la expresión de inquietudes tanto en el entorno local como fuera del mismo. Se observan vínculos con entidades privadas afines al sector lechero, así como con el sector público como lo es el gobierno departamental. La alianza establecida con este último, ha sido de elevada trascendencia para los productores del departamento y la gremial, propiciando el fortalecimiento y desarrollo del sector.

A pesar de las consideraciones señaladas, no deben soslayarse las dificultades y limitaciones que presenta la agremiación de Maldonado. Especialmente en un proceso progresivo de erosión del caudal de afiliados, debido al abandono sistemático de la actividad por parte de los productores. Esto implica naturalmente y entre otras cosas, la pérdida de masa crítica, de capacidad de propuesta y promoción de iniciativas, y el debilitamiento de la gestión y de recursos humanos. Lo que entre otros elementos, advierte una orientación tendiente a horadar los niveles actuales de capital social y un escenario de creciente complejidad.

Particularmente Lavalleja y Maldonado, debido a su situación geográfica de relativa proximidad a la cuenca lechera tradicional, parecen favorecerse de mejores condiciones para establecer una dinámica relacional más fluida con ésta. Precisamente, en el caso de Rocha y otros departamentos distanciados de la cuenca lechera principal del país, en general evidencian mayores dificultades relativas para el desarrollo de vínculos activos y estables.

Las dificultades económicas y financieras que padece el sector lechero en los últimos años, es un factor de desestimulo para los productores, y que lógicamente repercute negativamente en la dinámica y vitalidad de las organizaciones. Especialmente, en estructuras debilitadas, con escasa capacidad de respuesta y limitaciones de recursos y gestión. En este escenario parece importante explorar

eventuales redes de cooperación con otras entidades de productores del sector rural local y regional. Esto podría mejorar las capacidades individuales, a través del incremento de la escala y reducir costos entre otros aspectos.

Según se relevó en la investigación, los productores de los predios observatorios están afiliados a la organización lechera de referencia local, pero también a la ANPL, y adicionalmente a otras entidades gremiales de perfil ganadero.

A continuación, se esquematiza las principales características de las agremiaciones lecheras con influencia en la región Este (Figura 4).

Figura 4: Caracterización de las organizaciones lecheras de la región Este.

	ANPL	APLEMA	PROLER
ALCANCE	NACIONAL (Región Este: Oficina Zonal en San Carlos y Oficina colaboradora en Rocha)	MALDONADO	ROCHA
FUNDACIÓN (año)	1933	1985	2002
SOCIOS	1.210 (25 Lavalleja; 22 Maldonado; 11 Rocha)	24	23
REUNIÓN CONSEJO DIRECTIVO	Semanal	Variable (aprox. 2 meses)	Indeterminado
SEDE PROPIA	SI	NO	NO
DESCENTRALIZACIÓN	1 oficina central; 16 oficinas regionales; 15 oficinas colaboradoras	1 oficina en San Carlos, compartida con ANPL	1 oficina en Rocha (en la sede de la Cooperativa Agropecuaria de Rocha)
FUNCIONARIOS DEPENDIENTES	Más de 60	1 (compartido con ANPL)	1
ATENCIÓN OFICINA	Diaria (8 a 17 hs)	L a V de 8 a 12 hs	1 día a la semana
FORTALECIMIENTO			
Participación	Alta	Media	Muy baja
Capacidad de gestión	Alta	Media	Muy baja
Compromiso de los socios	Medio	Medio	Muy bajo
Identificación de los socios	Alta	Media	Muy baja
Facilidad renovación de cargos	Fácil	Difícil	Muy difícil
Capacidad de generar propuestas	Muy buena	Buena	Regular
Capacidad de ejecución nuevas ideas	Alta	Media	Baja
Satisfacción con servicios ^{1/}	Sí	Sí	No
Planificación / estrategia / previsión	Buena	Regular	Mala
Incorporación servicios últimos años	Sí	No	No
ESTRUCTURA FUNCIONAL	Amplia y diversificada	Reducida y concentrada	Escasa y concentrada
SERVICIOS SEGÚN ÁREA			
Apoyo a la producc. y gestión	Muchos	Algunos	Reducidos
Campo de recría	Sí (Montes, Canelones)	Sí ("El Solar" - Maldonado)	No
Servicios sociales	Muchos	Reducidos	Reducidos
Gremial y representación	Muchos	Algunos	Reducidos
RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL			
Amplitud	Amplio a nivel nacional	Esencialmente con el entorno	Esencialmente con el entorno
Frecuencia	Muy frecuente	Media	Reducida
Disposición a relacionarse	Muy alta	Media a reducida	Reducida
Representatividad	Alta	Reducida	Reducida
Con agencias estatales	Fuerte	Débil	Muy débil
Experiencias de cooperación	Muchas	Algunas	Pocas
Participación proyectos conjuntos	Sí	No	No

^{1/} Según productores de predios de referencia.

Esta diversidad de referencias sociales evidencia la necesidad de complementar las demandas a través de distintas entidades. Son a la vez, muestras de las estrategias

desarrolladas por los productores lecheros a efectos enfrentar sus necesidades. Aspecto que presume la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación entre entidades, como fuera sugerido con anterioridad.

3.2.2. Debilidades estructurales y operativas de las organizaciones locales

Las agremiaciones de productores lecheros de base local de la extracuenca, si bien evidencian heterogeneidades, en general todas tienen apreciables debilidades y limitaciones estructurales y operativas. En particular, la región de interés no escapa a esta consideración, donde principalmente PROLER evidencia claramente elementos más agudos en ese sentido que la agremiación de Maldonado, APLEMA.

El bajo número de productores lecheros afiliados es probablemente uno de los aspectos más limitantes, restringiendo las capacidades de trabajo, gestión, dinámica y desarrollo de la organización. Naturalmente, cuanto más reducido es el caudal de socios de las organizaciones, existe una creciente necesidad y aspiración por la participación e involucramiento de cada uno de ellos. Esto implica normalmente, que un escaso grupo de productores se ocupe y lidere la gestión y persistencia de la organización. Lo que a menudo recae por sucesivos períodos sobre las mismas personas, pudiendo considerarse una fortaleza desde el punto de vista de la capitalización de experiencia gremial, el desarrollo de habilidades y redes de conexiones, sin embargo, también provoca desgaste y agotamiento sobre los mismos.

Por otra parte, el impulso, promoción, seguimiento y la efectiva materialización de iniciativas, demanda esfuerzos continuos e intensos de gestión, que dependen entre otras cosas, del empeño y dedicación personal de los directores que asumen la tarea. Esto frecuentemente se constituye en una limitante de las organizaciones, en virtud de las dificultades para sostener su participación regular y activa. La producción lechera, por sus características propias es altamente demandante de tiempo, lo que comúnmente dificulta la asunción de compromisos de esa naturaleza. Si bien este asunto puede depender de diversos factores, como la estructura empresarial de los predios, su escala, tipología productiva, características

personales y factores familiares, entre otros, es evidente que la participación en la dirección de las agremiaciones demanda esfuerzo, dedicación y responsabilidades.

En adición, en general no hay un buen grado de participación e involucramiento de los socios, lo que a menudo no es bien percibido por parte de los socios más activos y comprometidos. En efecto, el débil apoyo de la masa social y un contexto gremial débil, conducen a la desmotivación personal y la pérdida de interés.

La dispersión territorial de las explotaciones y la distancia a la sede social, obstaculiza la participación activa y frecuente. No resulta despreciable la consideración de que los cargos directrices no son rentados, y por el contrario insume recursos personales debido a gastos de traslados y comunicación, entre otros.

Se percibe cierto nivel de reticencia y desarraigo de algunos productores afiliados respecto de las organizaciones, basado en diversos motivos. En ocasiones originado en una posición escéptica sobre las capacidades de la organización de aportar soluciones o beneficios. A veces se aprecian posturas demandantes de los afiliados para con la agremiación, desprovistas de un sentido de pertenencia e involucramiento con la misma. En este sentido se señala en alguna entrevista realizada, que “... *el productor uruguayo no es cooperativista, sino que utiliza la organización*”, o la percepción de “... *que los problemas de la agremiación no son de él*”. Lo que deja en evidencia debilidades en la concepción y espíritu de los sistemas asociativos. Parecen ser entonces, aspectos a atender a través de actividades de capacitación, concientización, con objeto de fomentar la participación, la integración, el sentido de pertenencia, y el fortalecimiento de las organizaciones, su dinámica y las capacidades colectivas. En definitiva, promover la construcción de capital social, como sustrato esencial de aquéllas.

Los dirigentes en general privilegian una visión productivista (“porteras adentro”), propia de su trabajo e interés cotidiano, lo que frecuentemente posterga una mirada más amplia, global y estratégica de mediano y largo plazo. La capacitación de los directores en temas inherentes a la gestión de la actividad

gremial, estrategias de fortalecimiento institucional, estímulo de la participación, entre otros elementos, podría mejorar estos aspectos.

Los recursos económicos son escasos siendo una importante restricción para la gestión y el desarrollo de iniciativas. Normalmente el ingreso por cuotas sociales se encuentra vinculado a la remisión de leche, por lo que cuencas poco desarrolladas y una tendencia reduccionista del número de productores constituye un escenario adverso. Inclusive, en ocasiones la falta de estructura, débil organización o exiguos antecedentes de gestión colectiva, pone en duda la capacidad de diligenciar iniciativas y/o recursos económicos provenientes de proyectos o eventuales subsidios. Con buenas intenciones se han formulado propuestas, que sin embargo, al momento de su ejecución fracasan debido a deficiencias del soporte institucional.

Las organizaciones que han logrado establecer emprendimientos colectivos, como por ejemplo, gestionar campos de recría, bancos de forraje o maquinaria agrícola, normalmente exhiben mayor vitalidad y diferencias cualitativas respecto a otras. Ese tipo de campos, es también un importante instrumento de fortalecimiento de estas cuencas. Sin embargo, en algún caso se evidencian debilidades para su gestión, y en otros se observan dificultades para explotar sus potencialidades.

La heterogeneidad de los productores en términos de escala de producción, formación, posición económica, capacidad de liderazgo y otros elementos, a menudo inhibe la participación de algunos. Reconocer la existencia de estos factores, y encontrar los adecuados equilibrios para estimular la inclusión, no son aspectos despreciables cuando se pretende trabajar en grupo y propiciar objetivos colectivos. La participación del mayor colectivo posible no solo enriquece el ámbito, sino que complementa las capacidades y virtudes individuales, a la vez que estimula el desarrollo de capital social, como atributo para alcanzar metas.

A pesar de las debilidades reseñadas, es importante resaltar también las capacidades y virtudes internalizadas en las organizaciones lecheras, que quedan en clara evidencia en su experiencia y trayectoria. Lo cual no es un caudal despreciable,

sino por el contrario, se constituye en un significativo valor como sustrato para afianzar el desempeño futuro.

3.3. CULTURA LECHERA

Surge de la investigación la evidencia de aspectos culturales relacionados a la producción lechera, que otorgan connotaciones, percepciones y derivaciones distintas en la extracuenca y en la cuenca lechera tradicional. Aspectos que a su vez se perciben con matices en cada uno de estos territorios.

Es frecuente escuchar en las regiones de extracuenca referencias a la “falta de cultura lechera”, como expresión gráfica de las diferencias existentes entre éstas respecto a la cuenca lechera tradicional. En alusión a que en ésta última, existe una naturalización de esta actividad en el territorio, con elevada densidad de predios lecheros y disponibilidad de fuertes estructuras de apoyo a la producción (insumos, maquinaria, asistencia técnica, organizaciones y mano de obra). Asimismo, se percibe en los lugares de encuentro corrientes, una disposición natural y sistemática a conversar cotidianamente respecto a temas relacionados con la lechería. Inclusive, normalmente los productores agrícolas y/o ganaderos, así como otros actores del medio local están informados y familiarizados con la realidad de esa producción, no solo por ser un tema recurrente, sino también porque sus problemáticas y vicisitudes repercuten directamente en el entorno. Sin embargo, esta situación difícilmente se observa o tiene exigua repercusión en el caso de la extracuenca.

En el mismo sentido, se señala también que en la cuenca tradicional se “respira” y se “siente” la lechería. Esta caracterización está relacionada a lo que Boisier (1999), alude como “*capital cultural*”, es decir, el acervo de tradiciones, relaciones sociales y modos de producción presentes en determinada comunidad.

En el Uruguay, la producción lechera, el procesamiento y elaboración de productos lácteos, desde una perspectiva histórica, está fuertemente arraigada en procesos de inmigración. En buena medida las zonas de asiento de estas corrientes migratorias, conocedoras y protagonistas del sector, han sido precursoras del

desarrollo de la lechería y albergan una entrañable identificación con la misma. Valoración que también le alcanza a explotaciones de larga trayectoria familiar.

Precisamente, los predios con “tradicción lechera” donde sucesivas generaciones han crecido e internalizado con empatía la producción, normalmente muestran orgullo por la trayectoria familiar, lealtad y entusiasmo con el rubro. A pesar de reconocer épocas de grandes dificultades, así como resaltar virtudes de la producción, el sentido de pertenencia e identificación parecen otorgar resiliencia y fortalezas para enfrentar etapas complejas.

Las explotaciones lecheras de varias sub cuencas no tradicionales, se despliegan en el territorio como una excentricidad, frecuentemente ocupado y liderado por producciones ganaderas. Adicionalmente, en ocasiones la dispersión geográfica de los establecimientos lecheros profundiza esa apreciación. Surge de algunas entrevistas, la percepción de que el ganadero visualiza a la producción lechera con algo de rechazo o apatía. Si bien reconoce y admira la capacidad de trabajo y empeño de los tamberos, se resisten a la elevada dependencia, dinámica y rutina de las labores comprometidas, además de no advertir en estos un progreso y desarrollo económico apreciable. Evidentemente, parece existir cierta idiosincrasia internalizada en el entorno rural de extracuenca (principalmente en los departamentos ubicados más al norte del país), no visualizando como atractiva la producción lechera. Sin embargo, estas apreciaciones se observan relativizadas, siendo de menor intensidad en la extracuenca Este, en la medida que se percibe como una suerte de transición progresiva desde áreas lecheras tradicionales a la extracuenca.

En esta línea, a menudo aparecen expresiones acuñadas en el medio rural, cargadas de cierto contenido cultural, e ilustrativas del contraste entre quienes se dedican a la producción lechera y ganadera. Mientras los lecheros son aludidos como “*los de botas de goma*”, los ganaderos son “*los de botas de cuero*”. También existe una percepción antagónica a la lechería, que se relaciona con la tipología de producción ganadera extensiva o tradicional, muy arraigada en muchas regiones de la

extracuenca. En efecto, estas estrategias productivas tienen incorporado cierto perfil conservador, lo que en buena medida se contrapone y distancia de la esencia dinámica de la producción lechera.

Alguna visión crítica referida a la capacidad empresarial del tambero de extracuenca, indica que “...no somos profesionales de la lechería, es una profesión complicada, especializada, somos ganaderos que tiran de las tetas de las vacas”. Estas apreciaciones algo extremistas, ratifican la visión de desnaturalización de la lechería en el territorio, a diferencia de lo que se observa en la cuenca tradicional. Evidentemente, proyectar el desarrollo y crecimiento de la lechería en las regiones de extracuenca, debería tener presente los aspectos antes referidos. Lo que si bien puede relativizarse, se palpan en el sentir de los productores y trabajadores rurales de esas zonas, principalmente en las de mayor arraigo de la producción ganadera extensiva.

En línea con lo argumentado, a menudo en la cuenca tradicional, el colectivo vinculado a la producción lechera se alude a sí mismo como la “familia tambera”. Lo que testimonia los lazos de proximidad afectiva y sentido de pertenencia entre colegas y su entorno social. Esta expresión, no se recoge en las regiones de extracuenca, o eventualmente, en alguna zona de transición entre ambos contextos como puede ser en la región Este.

3.4. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y EL SISTEMA DE INNOVACION AGRARIO

Desde una perspectiva regional, la ausencia de investigación que genere información para el sector lechero ajustada a las características de la región, es una gran debilidad del SIA. Esto obliga a tomar referencias de INIA La Estanzuela u otras, por lo tanto se debe ajustar y adaptar propuestas tecnológicas de otras regiones (cuando existen contribuciones locales de técnicos ATER y productores que deberían ser tenidas en cuenta).

En cuanto a ATER, la presencia de los técnicos de CONAPROLE (regionales y cofinanciados) permite sustentar los relacionamientos del sistema, superando las limitantes de ser muy pocos para una región grande. Se ha observado que cuando se

retiran estos apoyos (menos dedicación temporal de los técnicos, menor articulación con otros actores, menos presencia en la región) se generan fuertes consecuencias negativas en la lechería de extracuenca.

La debilidad del capital social en la medida que se avanza hacia el Este condiciona fuertemente las interacciones en el sistema, la ausencia de interlocutores lleva a un bajo planteo de demandas, esta situación impone limitantes desde las bases al funcionamiento de un SIA para el desarrollo de la lechería en la región. Tampoco existe una masa crítica de productores lecheros. El siguiente Cuadro 3, muestra las debilidades de los actores del SIA y establece propuestas.

En definitiva, la región Este no cuenta con un instituto de investigación que decida investigar en lechería, dado que la producción lechera no es dominante y en el plano político los recursos se destinarán a otros rubros fuertes en la región (arroz, ganadería, campo natural y pasturas). La Facultad de Agronomía (UdelaR), cuenta con una estación experimental ubicada en Bañado de Medina (Cerro Largo), que dista unos 300 km del epicentro de la región y el Centro Regional Sur (CRS) que dista unos 213 km del centro de la región, si bien en ambas existen actividades de investigación y difusión en lechería las distancias limitan la participación efectiva de los productores de la región Este (Areosa, 2017).

Los recursos económicos son otro factor determinante en la sustentabilidad del sistema, financiar los enlaces permite asegurar la estructura. En el SIA del este los recursos para los salarios de los extensionistas provienen de CONAPROLE, en el caso de los técnicos cofinanciados, la mayor parte del honorario la aportan los productores y el resto lo completa la cooperativa nacional; los recursos para los proyectos de DGDR provienen de endeudamiento externo y una parte menor de recursos públicos, las organizaciones aportan escasos recursos pero permiten financiar algunas capacidades técnicas para capacitaciones y tareas de secretaria. Los recursos para implementar proyectos de investigación provienen de INIA, donde los técnicos son aportados en algunos casos por Facultad de Agronomía (caso FPTA 317) o técnicos idóneos privados. En síntesis, existen diversas fuentes de

financiación, pero el elemento que describe mejor los recursos es su inestabilidad e incertidumbre, muchos fondos son por corto plazo y mediano plazo, no hay proyecciones mayores a 5 años, lo que limita planificar acciones estables. A continuación, en el Cuadro 3 se presentan funciones y limitaciones de los actores que integran el SIA de la región Este (Areosa, 2017).

Cuadro N ° 3 - Funciones y limitantes de los actores que integran el SIA de la región Este.

Actores del SIA	Función en el SIA del este	Principales limitantes en la región este	Propuestas de mejora
Actores de la investigación	Generar conocimiento y participar en la fase de transformación de conocimiento a información con los actores de la extensión.	La estación experimental (EE) INIA Treinta y Tres, no genera conocimiento en el rubro lechero, desde la EE se considera a la lechería un sector minoritario en la región. Los aportes de la EE se asocian a las propuestas forrajeras estudiadas para la región, y se delega toda la propuesta técnica de manejo tecnológico del rubro a la EE La Estanzuela.	Articular proyectos concretos de investigación, donde se integren técnicos de CONAPROLE, extensionistas en lechería y organizaciones de productores lecheros, aportaría a mejorar los enlaces del SIA y a identificar las demandas de información técnica de la región.
Actores de la Extensión	Trabajar en la interface del sistema entre la investigación y los productores rurales. Es fundamental su trabajo en la transformación, transmisión, recuperación, integración, difusión y utilización del conocimiento y la información.	Existe poca vinculación con la investigación y la institucionalidad pública (DGDR, INALE, apoyos MGAP). Cumplen funciones de GSI, pero no pueden ser considerados como GSI propiamente, ya que en el desarrollo de sus funciones representan los intereses de una industria lechera nacional.	Son un actor fundamental del SIA, mejorar su vinculación con la investigación y los apoyos públicos, podría abrir la oportunidad de trabajar sobre los problemas que identifican en los productores lecheros.
Productores lecheros	Conforman la matriz productiva de la región, presentarse como organizaciones tendrá efectos positivos en el logro de objetivos comunes, plantear demandas y poder interactuar con los demás actores del SIA.	En la región conforme se avanza hacia el este aumentan las debilidades en el capital social. APLEMA puede definirse como la principal organización de productores en la región, con capacidad de apoyar procesos de desarrollo.	Reactivar sus organizaciones, trabajar como colectivos demandando información, recursos y apoyos en lógica de articulación con la investigación, la extensión, las políticas públicas y las empresas privadas que dan servicios al rubro.
Agroindustrias	Estar en contacto con los productores, conocer su situación y apoyar procesos de mejora de la producción. La industria tiene llegada a sus productores por sus técnicos regionales y cofinanciados, mantiene una red de contactos enviando información sobre la remisión, apoyo de insumos por PROLESA, ofrece capacitaciones a productores y asalariados.	La industria realiza grandes esfuerzos por mantener los niveles de producción de sus predios (generando una estrategia de apoyo), se ha observado en otras extracuenas, que ante el retiro de estos apoyos, conllevan a retrocesos en las cuencas y pérdida de productores. Contextos económicos que afecten la estrategia de apoyo a los productores remitentes, son considerados como una limitante.	Mantener los apoyos de la industria (cooperativa nacional) a los productores lecheros es fundamental, la contención que brinda a partir de todos los servicios PROLESA, PROLECO, información técnica, capacitaciones. Además de mantenerlos es importante articular con otros actores para mejorar su llegada a los productores.

Gobierno local	Las oficinas de desarrollo departamentales cumplen funciones de apoyo a la lechería del depto. se observaron articulaciones en reparación de caminería de predios lecheros, abastecimiento de agua (perforaciones) y mejoras de infraestructura. Muchas veces estas oficinas dan apoyo a los productores lecheros de pequeña escala que no acceden a las políticas públicas.	Los bajos recursos económicos que manejan y sus limitantes en número y disponibilidad de técnicos, no le permiten amplificar sus acciones en los territorios. Otro aspecto no menor son los cambios de administración que pueden afectar la continuidad de un apoyo, incluso que desaparezca. A veces existen limitantes para encarar un proceso de desarrollo regional involucrando varios departamentos.	Cumplen funciones importantes en apoyo a productores de pequeña escala, mejorar la articulación con otros actores del SIA permitiría tener una mejor llegada. Al coordinar con otros actores pueden amplificar sus acciones, las oficinas de desarrollo reciben muchas demandas de los productores que no son canalizadas para dar respuestas, se debe integrar a las intendencias en proyectos con la investigación, la extensión y las organizaciones de productores.
Gobierno nacional (Institucionalidad pública agraria).	Los apoyos que pueden llegar a los productores lecheros por parte del gobierno nacional se visualizan en el acceso a las políticas públicas. El aprovechamiento de esos apoyos es clave, proyectos a través de la DGDR y otras oficinas MGAP, acceso a apoyos por parte de la institucionalidad pública agraria en general.	Se observó que existen limitantes en la llegada de las políticas públicas a las organizaciones de lecheros. La falta de componente organizativo determina que se pierdan apoyos (por ejemplo, no se concretaron proyectos de fortalecimiento institucional en las organizaciones de productores lecheros en toda la región este).	Mejorar la llegada a los destinatarios de las políticas públicas es un factor clave en el desarrollo, el trabajo en las mesas de desarrollo rural ha representado un gran avance en este sentido. La oportunidad que representa la MDR como espacios de diálogo y coordinación entre actores del SIA, es un gran paso para avanzar en la concreción de proyectos donde articulen varios actores.
Empresas del sector privado	Son importantes en el abastecimiento de insumos, algunas desarrollan charlas donde se dan a conocer nuevas tecnologías (puntuales).	Se observó poca a nula articulación entre las empresas privadas y los actores públicos, desde una perspectiva de sistema. Es un espacio que hay que explorar y que en la región este es un debe.	Generar articulaciones con empresas privadas que abastecen insumos y servicios claves para la producción, podría representar oportunidades para acercar tecnologías, insumos, operaciones en colectivo bajando costos, donde articulen la investigación, la extensión, las organizaciones de productores y los actores públicos.

Fuente: Tesis de Maestría del Ing. Agr. Pablo Areosa (2017).

La lechería regional evidencia debilidades en los procesos relacionados a la investigación, generación, transferencia y adopción de tecnología. Entre otros elementos existe una reducida “masa crítica” demandante, que aunque con matices según la zona, presenta bajos niveles de organización para gestionar dichos procesos. Se percibe que los impulsos de investigación y generación de tecnología se centran y originan casi exclusivamente en asociación con la cuenca lechera tradicional. En la región Este se verifica alguna experiencia de “investigación” aislada a impulso e iniciativa de algún productor, como por ejemplo la prueba local de una variedad forrajera. En adición, se observa una baja presencia de agentes de asistencia técnica y extensión rural (ATER), inclusive varios productores no cuentan con acceso a estas redes o es de carácter marginal.

El contexto de la región con débil capital social de las organizaciones lecheras, con problemas de gestión y escasa articulación, afecta el SIA lechero. Por otra parte, la falta de “cultura lechera” y el carácter regional relativamente marginal de esta producción, se alinean en el mismo sentido. La modificación de estas limitaciones no es un proceso sencillo ni repentino, entre otras cosas porque también compite con tensiones o resistencias de carácter cultural. Bourdieu (2002), señala que los individuos no aprenden las reglas, sino que las incorporan, a través de las prácticas cotidianas y habituales. Es lo que llama “habitus”, un sistema de disposiciones adquiridas que funciona como un sistema de esquemas generadores; prácticas cotidianas que incorporadas a la acción, orientan nuestras decisiones. Tiene que ver con la subjetividad social que impregna una región o un grupo de productores. Es de carácter inconsciente, y en ese sentido se entiende o asume por natural. Son atributos estructurales, fuertemente arraigados, y en consecuencia de difícil intervención. Sin embargo, los asesores técnicos y extensionistas rurales (ATER), juegan un rol en haber explícitos estos esquemas como paso previo a su modificación.

En las regiones de extracuenca con mayor desarrollo relativo de la producción lechera, es decir, con mayor adopción tecnológica, se observa generalmente una presencia más significativa de capital social en las gremiales locales. Asimismo,

regiones menos desarrolladas en esta producción, muestran elementos relativamente más deprimidos de este capital.

El incentivo de los niveles de capital social desde una perspectiva amplia, es también un desafío importante para el crecimiento y desarrollo de las cuencas lecheras no tradicionales. El estímulo de procesos de innovación depende en buena medida de la capacidad grupal y organizada para establecer redes vigorosas de diálogo técnico y acuerdos de cooperación con otras entidades.

4. REFLEXIONES FINALES

La investigación revela debilidades de las *organizaciones representativas de los productores presentes en la zona de estudio*. Aunque con matices según el departamento, la estructura y los recursos de las agremiaciones locales son escasos, y el capital social relacionado a la lechería en un sentido amplio (incluyendo la dimensión organizativa y psicosocial) es débil, tanto en la dimensión simple (se podría asociar al capital social de unión) como en su manifestación ampliada (regional o nacional, en lo que sería el capital social escalera). Esta realidad contribuiría a explicar por lo menos parcialmente, el rezago relativo en el desarrollo lechero de la región Este respecto a la cuenca tradicional (a través de su accionar en lo que denominamos sistema de innovación).

La Asociación de Maldonado (APLEMA) dispone de cierta trayectoria y capacidades relativas respecto a la de Rocha (PROLER), lo que le permitiría promover procesos muy moderados de apoyo e impulso de la lechería departamental. Posiblemente la mayor cercanía a la cuenca tradicional de APLEMA tiene su influencia. PROLER evidencia limitaciones esenciales que no le han permitido consolidar una actividad regular y la implementación de iniciativas consistentes. Lavalleja, con elevada proporción de los predios situados en las proximidades del noreste de Canelones, encuentra conexiones con gremiales sectoriales de esa zona, habiéndole permitido resolver buena parte de sus demandas. La ANPL es la entidad nacional de referencia del sector, disponiendo de cierta descentralización y presencia en el territorio analizado, sin embargo, su influencia y servicios se valoran sobriamente en la región Este.

Se percibe escaso grado de relacionamiento entre las agremiaciones lecheras intrarregionales (APLEMA y PROLER), lo que se interpreta como una debilidad para la producción lechera de dos departamentos próximos, con problemáticas y necesidades semejantes.

El *análisis de las organizaciones desde una perspectiva de “sistema de innovación”* ayuda a identificar los puntos de mejora para alcanzar un mejor

funcionamiento del conjunto. Es importante recalcar que utilizar la perspectiva de sistema de innovación no implica necesariamente que exista el mismo en la práctica. La situación imperante puede entenderse más como un sistema de Ciencia y Tecnología (CT) con esquemas de difusión de tecnología (se diluye la innovación entendida como la tecnología en sentido amplio que se usa). Sin duda que en la región Este, entre los actores principales del sistema de innovación en lechería, las organizaciones de productores, el sistema de asistencia técnica y extensión rural (ATER) y la investigación (INIA, UDELAR), deben mencionarse.

Se ha expresado en el punto anterior que las debilidades de capital social existentes tienen su impacto en el análisis de la región y su actitud innovadora. Las organizaciones regionales juegan un papel importante en canalizar la demanda de sus asociados por conocimiento e informaciones que respondan a sus problemáticas. La propia sustentabilidad del sistema de innovación está amenazada si no hay demandas. El resultado es que se continúe trabajando en función de propuestas tecnológicas adaptadas a otras regiones (y a otras demandas).

Un aspecto importante a considerar, y que se relaciona con lo anterior expresado, es la debilidad existente en términos de gestores sistémicos de la innovación (como los servicios de ATER). La baja presencia de técnicos extensionistas genera la ausencia de “filtros” que actúen adaptando la tecnología a las realidades de la región. Cuando presente la ATER en lechería, puede caracterizarse en líneas generales su actuación como modelo de intermediación clásico (transferencia). O sea, el cambio técnico lineal. No hay presencia significativa de modelos tipo mediación y moderación (roles si presentes en los proyectos basados en los predios foco que existen en la región, impulsados por MGAP, IPA, INIA, UDELAR y Gremiales, con apoyo de otros países). Esta debilidad representó también un desafío para el proyecto FPTA, ya que la apuesta de los predios piloto (observatorios), en los hechos puede entenderse como una estrategia de propiciar capital social de tipo puente y escalera (que son los que aportan la actitud innovadora). Para que se concrete esta estrategia se necesita de la presencia de gestores sistémicos de la innovación (ATER). Por otro lado, el modelo

clásico de transferencia que opera tiene sus limitaciones cuando se trata de impulsar tecnologías blandas (por ejemplo, tecnologías de gestión, estrategias asociativas, etc).

Estimular la integración y el encuentro de estrategias asociativas entre ambas agremiaciones (APLEMA y PROLER) debería ser un aspecto a atender y explorar, ya que podría favorecer la expresión de eventuales sinergias, en un contexto local y sectorial crecientemente adverso. En este marco regional también debería incluirse y comprometer una mayor articulación y participación con la ANPL. El reconocimiento y creciente incorporación en la agenda de esta asociación nacional, de los temas propios de la extracuenca debería contribuir a mejorar las capacidades y enfrentar las dificultades de ésta.

Lo anterior cobra progresiva importancia en un entorno crecientemente desafiante y problematizado para la lechería nacional, y especialmente para la producción de tipo familiar. En efecto, no se pueden soslayar los cambios verificados en el transcurso de la presente investigación, transitando de un escenario inicial alentador, de crecimiento sostenido de las exportaciones, buenos precios de la leche y adecuados resultados económicos, a la actual situación de complejidad y desestímulo del sector. Aspecto que ha conducido a la pérdida sistemática de productores lecheros, amenazando la dinámica y sostenibilidad de las ya debilitadas agremiaciones lecheras del Este uruguayo.

Precisamente, y entre otros factores, el reducido número absoluto de productores de las organizaciones locales, en adición a una escasa participación y compromiso de los mismos, se constituye en una de sus limitaciones más significativas. Esto no permite establecer condiciones adecuadas para fomentar una gestión activa, de soporte y promoción de la lechería. Debe reconocerse la complejidad de esta realidad y las dificultades para el abordaje de soluciones atinadas para el fortalecimiento de las agremiaciones.

En un territorio donde prevalece la producción ganadera y las organizaciones de productores afines, sería deseable explorar el desarrollo de vínculos y acuerdos horizontales con éstas. Lo que permitiría eventualmente incrementar la escala,

potenciar las estructuras, recursos y capacidades individuales, así como reducir los costos relativos. En ocasiones existen atributos o fortalezas propias de cada entidad, que podrían disponerse para el establecimiento de experiencias de complementación, como sustrato inicial de nuevas iniciativas.

El fortalecimiento de las organizaciones de productores lecheros del Este uruguayo se constituye en un importante desafío, en un contexto actual complejo para el sector. Resulta relevante para la lechería familiar remitente contar con la adecuada asistencia y soporte de estructuras gremiales sólidas y pujantes. Parece imprescindible disponer de esfuerzos en ese sentido, los que deberán promoverse esencialmente desde los territorios y los actores involucrados. El desarrollo de redes fuertes y maduras tendientes a estimular la integración y el establecimiento de alianzas sinérgicas entre organizaciones, se visualiza como un aspecto importante y estratégico a impulsar.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ANPL (Asociación Nacional de Productores de Leche). 2015. Noviembre y diciembre 2015, Año 1, N° 6. Montevideo, Uruguay. Revista Oficial ANPL. pp 72
- Areosa P. 2017. Estudio del sistema de innovación agrario para el desarrollo de la lechería remitente en la región Este de Uruguay. Tesis posgrado. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. pp 1-127
- Arriagada I. 2003. Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Estudios sociológicos. Año XXI, número 003. Universidad Autónoma del estado de México. pp 557-584
- Boisier S. 1999. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. (En línea) Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais N°2. Recife, Brasil. Noviembre, 1999. pp 39-53. Consultado 10 marzo 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952492004>
- Bourdieu P. 2002. Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto. Argentina. Montressur. pp 1-128
- Camy C. 2015. Cámara de Senadores. Homenaje a los 80 años de la promulgación de la Ley N° 9526, de creación de CONAPROLE. Cesión parlamentaria del 18/12/2015. Montevideo, Uruguay. (Datos sin publicar).
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2006. Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas LC/R.2135. CEPAL. pp 54
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe). 2000. ¿Qué es el capital social comunitario? Santiago de Chile. Serie 38 políticas sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL. (En línea). Consultado 30 enero de

2016. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf;jsessionid=2BCFC40DC1191D71CA09DAEF1B14DD83?sequence=1

CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche). 2015. Memoria anual 2015. (En línea). Consultado el 14 de febrero de 2016. Disponible en:
<http://www.conahorro.com.uy/wp-content/uploads/2015/11/memoria-conaprole-2015.pdf>

De Hegedüs P. 2013. Informe de consultoría. Proyecto “Estrategias de Extensión: Los Agricultores familiares y su adaptación al Cambio Climático en territorios seleccionados del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay)”. (En línea). IICA-PROCISUR. pp 62. Consultado 10 abril 2018. Disponible en:
<http://www.infoagro.net/sites/default/files/2018-05/informefinal%20-%202002b.pdf>

Durston J. 2000. ¿Qué es el capital social comunitario? Serie 38. Políticas sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. 2000. pp 45. (En línea). Consultado 16 abril 2016. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf;jsessionid=2BCFC40DC1191D71CA09DAEF1B14DD83?sequence=1

Evans P. 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. University of California, Berkeley, USA. World Development, Vol 24, N° 6, pp 1119-1132.

Freire P. 1984. ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Montevideo, Uruguay. Traducción Lilian Ronzoni. 13° edición. Siglo XXI. Editores.

Howells J. 2006. Intermediation and the role of intermediaries in innovation. Reserch Policy. Vol. 35 (5): pp 715-728

Klerkx L, Van Mierlo B, Leeuwis C. 2012. Evolution of systems approaches to agricultural innovation: concepts, analysis and interventions. En: Farming

Systems Research into the 21st century: The new dynamic. Netherlands: Springer. 457-483

Klerkx L, Hall A, Leeuwis C. 2009. Strengthening agricultural innovation capacity: are innovation brokers the answer? *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*. 8 (5/6): pp 409-438

Lorenzelli M. 2004. Capital social comunitario y gerencia social. Montevideo, 2da serie, año 29. Cuadernos del CLAEH. N° 88. pp 113-128

Manzi A. 2015. Perspectivas de la inversión extranjera en la lechería uruguaya: Explorando la reciente crisis del sector lácteo en Uruguay. *Anuario OPYPA 2015*. MGAP. pp 473-485

MGAP-DIEA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). 2014. Censo general agropecuario 2011. Resultados definitivos. Montevideo, Uruguay.

MGAP-DIEA. 2003. (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias). Censo general agropecuario 2000. Volumen II. Montevideo, Uruguay.

Molina C, Álvarez J. 2009. Identificación de factores incidentes en las decisiones de adopción tecnológica en productores ganaderos criadores familiares. *Agrociencia Vol XIII (N°2)*. pp 70-83

Moyano E. 2006. El asociacionismo en el sector agroalimentario y su contribución a la generación del capital social. (En línea). En: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC). Córdoba, España. Consultado 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/2060/1/20-06.pdf>

Moyano E. 2005. Capital social y desarrollo en zonas rurales. (En línea). En: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC). Córdoba, España. Consultado 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/2078/1/13-05.pdf>

- Ortiz O. 1997. The information system for IPM in subsistence potato production in Peru: experience of introducing innovative information in Cajamarca Province. The University of Reading. Department of Agricultural Extension and Rural Development. Doctor of Philosophy thesis.
- Ostrom E, Ahn T.K. 2003. Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. México. Revista mexicana de sociología. Año 65, N° 1. Enero-marzo 2003. pp 155-233
- Paolino C. 2014. Desarrollo rural y capital social en Uruguay: algunos desafíos para la gobernanza asociativa. Montevideo, Uruguay. Anuario OPYPA 2014. pp 581-596
- Platt J. 1992. Case study in American methodological thought. *Current Sociology*, 40 (1) pp 17-48
- PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur). 2012. El rol de la extensión rural en la gestión de innovaciones. Montevideo, Uruguay. PROCISUR. pp 20
- REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar). (20°, 2013, Caracas, Venezuela). 2013. El sector lechero uruguayo. Contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo. FIDA-MERCOSUR-CLAEH. pp 16
- Rendon Medel R, Díaz J, Hernández B, Camacho TC. 2015. Modelos de intermediación en la extensión agrícola. (En línea). Consultado 15 febrero de 2018. Vol. 6 (1): pp 139-150. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/remexca/v6n1/v6n1a12.pdf> Revista mexicana de ciencias agrícolas.
- Rodríguez N, Vassallo M. 2010. Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. Uruguay. *Agrociencia*, Vol 14 2:103-114.

- Röling N. 1990. The agricultural research-technology transfer interface: A knowledge systems perspective. Kaimowitz D. Making the link. Agricultural research and technology transfer in developing countries. Boulder, Colorado, San Francisco y London. Westview press. pp 1-43.
- Stoecker R. 1991. Evaluating and rethinking the case study. The Sociological review. 39 (1) pp 88-11
- Tirado C. 2007. Participación, cultura local y calidad educativa en áreas rurales del Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Revista Educación, Vol 16, N° 30. pp 53-76
- Uruguay. Poder Legislativo. 2007. Ley 18242/2007. Lácteos. Normas relativas a la producción, fomento, desarrollo y regulación. (En línea). Consultado 27 marzo 2019. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1770970.htm>
- Uruguay. Poder Legislativo. 2007. Ley 18126/2007. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. (En línea). Consultado 27 marzo 2019. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3567111.htm>
- Uruguay. Poder Legislativo. 1935. Ley 9526/1935. De la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, su naturaleza y fines. (En línea). Consultado 27 marzo 2019. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4284730.htm>
- Villalba C. 2015. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. Montevideo, Uruguay. IICA, DGDR-MGAP. pp 1-60
- Wilson y Morren G.E.B. 1990. Systems approaches for improvement in agriculture and resource management. New York: Mac Millan Pub.

Woolcock M. 2001. La importancia del capital social para comprender los resultados económicos y sociales. (En línea). Consultado 6 de agosto de 2015. Disponible en: <http://preval.org/documentos/00489.pdf>

Woolcock M, Narayan D. 2000. Capital Social implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. (En línea). Consultado 10 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://preval.org/documentos/00418.pdf>

Yin R. 1992. The case study method as a tool for doing evaluation. *Current Sociology*. 40 (1) pp 121-137

6. ANEXOS

6.1

Las agremiaciones de productores lecheros del Este del Uruguay y su incidencia en el desarrollo del sector.⁸

Grau Stirling, Martín¹

¹Universidad de la República, Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. Grupo Disciplinario Gestión de Empresas y Extensión Rural.

Garzón 780. 12900 Montevideo, Uruguay.
mgrau@fagro.edu.uy / mgraustirling@hotmail.com

Título abreviado

Las agremiaciones lecheras de la región Este del Uruguay.

⁸ Se planifica su publicación en Agrocienca (Uruguay)

Resumen

En los últimos quince años la lechería uruguaya tuvo un crecimiento y desarrollo nunca antes observado. Desde un punto de vista territorial, esta manifestación se observó con diferente intensidad. Como en otras regiones, la cuenca no tradicional (extracuenca) del Este del Uruguay mostró niveles inferiores de desarrollo respecto a las regiones más dinámicas e impulsoras de este rubro. Siendo un factor poco analizado, esta asimetría relativa estaría explicada por lo menos parcialmente, en carencias o debilidades de las organizaciones de productores lecheros presentes. El objetivo es contribuir al conocimiento y desarrollo de la cuenca lechera no tradicional del Este del país (Lavalleja, Maldonado y Rocha), con foco en la producción familiar y con remisión a planta industrial. Se plantea identificar y caracterizar las organizaciones de productores lecheros de esa región, establecer su estructura, competencias, niveles de participación y forma en que se alinean a las necesidades de esa actividad. El marco conceptual se basa en la visión de Capital Social como factor coadyuvante del desarrollo productivo, económico y social. Los resultados muestran que las organizaciones locales cuentan con reducida masa social, bajos niveles de participación de los socios, escasos recursos y debilidades en cuanto al grado de articulación y cooperación con otros agentes del medio local y nacional. En términos generales y en un sentido amplio, existen debilidades en el Capital Social regional relacionado a la lechería, lo que contribuiría a explicar parcialmente, las causas del rezago relativo de esta región respecto a la cuenca tradicional.

Palabras clave: extracuenca, lechería, capital social.

The associations of milk producers in the eastern Uruguay and its impact on the development of the sector.

Summary

In the last fifteen years, the Uruguayan dairy had a growth and development never before observed. From a territorial point of view, this manifestation was observed with different intensity. As in other regions, the non-traditional basin (extra basin) of eastern Uruguay showed lower levels of development, when compared to regions of traditional dairy basins in this area. Being a little analyzed factor, this relative asymmetry would be explained at least partially, in deficiencies or weaknesses of the organizations of dairy producers present. The objective is to contribute to the knowledge and development of the non-traditional dairy basin of the eastern of the country (Lavalleja, Maldonado and Rocha), with a focus on family production and remission to an industrial plant. It is proposed to identify and characterize the organizations of dairy producers of that region, to establish their structure, competences, levels of participation and how they are aligned with the needs of that activity. The conceptual framework is based on the vision of Social Capital as a contributory factor in productive, economic and social development. The results show that local organizations have a low social mass, low levels of participation of members, scarce resources and weaknesses in the degree of articulation and cooperation with other local and national agents. In general terms and in a broad sense, there are weaknesses in the regional social capital related to the dairy, which would partially explain the causes of the relative lag of this region compared to the traditional basin.

Keywords: non-traditional basin, dairy production, social capital.

Introducción

La producción lechera uruguaya mostró en los últimos quince años un crecimiento y desarrollo significativo, aunque no exenta de períodos de dificultades. Entre 2003 y 2017 la leche remitida a planta industrial se incrementó de unos 1.100 a 2.000 millones de litros por año. Sin embargo, la cuenca lechera del Este del país (Lavalleja, Maldonado y Rocha), ha evidenciado debilidades y dilaciones en su desarrollo respecto a la denominada cuenca tradicional, siendo ésta la principal promotora de aquel comportamiento. Surge del Censo General Agropecuario del año 2000 (MGAP-DIEA, 2003), que ocho departamentos integrantes de esta última producen el 92% del volumen nacional de leche, situación que se mantiene según igual censo del año 2011 (MGAP-DIEA, 2014).

La diferenciación entre cuenca lechera tradicional y extracuenca, se sustenta esencialmente en la mayor especialización relativa de la primera, y no se relaciona estrictamente con la antigüedad en que se desarrolla en los distintos departamentos o regiones. En este sentido, hay zonas del país consideradas como cuenca no tradicional y que sin embargo, han sido precursoras de la cadena lechera en nuestro país.

Entre los dos últimos censos agropecuarios se verificó la reducción en el número de productores remitentes a planta industrial en la región Este en 47% (pasó de 180 a 96), mientras que en el resto del país se redujo en 12% (pasó de 3.551 a 3.113). En igual referencia temporal, la cantidad de predios con lechería comercial mostró una caída del 63% (397 a 147) en el caso de la primera, mientras que en el resto del país se redujo en 30% (6.151 a 4.327). La venta de leche a particulares, aunque pudiendo coexistir con otro destino comercial la realiza el 22% de los predios comerciales de la región, mientras que en el resto del país representa el 10% y en la cuenca tradicional es menor al 5%. Aspecto que refleja una

mayor informalidad relativa en el comercio de lácteos y cierta desarticulación entre la fase productiva e industrial, en el Este uruguayo.

Según el censo de 2011 las explotaciones lecheras comerciales de la región Este representan el 3,3% del total nacional, el 5,4% de la superficie y el 4,8% de la producción del país. Esta región cuenta con 147 explotaciones con lechería comercial, las que ocupan un área de 54.887 hectáreas y producen unos 86 millones de litros.

El sector lácteo uruguayo se gestó y desarrolló acompañado de un creciente contenido asociativo, de integración colectiva, siendo un rasgo característico del mismo. La dinámica de las organizaciones de productores lecheros, su capacidad de gestión, de representación y defensa de sus intereses, la promoción de servicios, entre otros factores, son gravitantes para el estímulo y soporte de la producción, y su adecuada inserción en el medio y en la cadena láctea. La solidez y madurez de estas estructuras están asentadas en gran medida en la participación y compromiso de los socios, la construcción de relaciones de confianza, y la promoción de redes sinérgicas con otras entidades de proyección local y nacional.

La asimetría observada en la evolución y comportamiento de la lechería de la región de interés y la cuenca tradicional, estaría explicada por diferentes factores. Un aspecto poco analizado, y que podría contribuir en tal sentido, es el rol e incidencia de las organizaciones de productores lecheros como instrumento de soporte, defensa y promoción del sector.

Objetivos de la investigación

El objetivo general es contribuir al conocimiento y desarrollo de la cuenca lechera no tradicional del Este del país.

Los objetivos específicos son:

- Identificar las organizaciones de productores de leche presentes en la región Este.

- Caracterizar a las organizaciones en cuanto a su estructura, competencias, niveles de participación, sustentabilidad y capacidad de gestión desde una perspectiva del capital social y de sistema de innovación.
- Aportar elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las organizaciones y del sistema de innovación.

Marco Conceptual: Capital Social

Se entiende al Capital Social (CS) como factor coadyuvante del desarrollo productivo, económico y social. Un creciente conjunto de evidencias indica que el tamaño y la densidad de las redes sociales e instituciones y la naturaleza de las interacciones interpersonales afectan significativamente la eficiencia y sustentabilidad de los programas de desarrollo. Se estima que la promoción del CS en las estrategias de desarrollo permitirá mayores niveles de participación y protagonismo de las propias personas en la solución de sus problemas (CEPAL, 2006).

Arriagada (2003), sintetiza seguidamente algunas de las definiciones de CS según los autores que alude como fundacionales: a) Es el conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas (Bourdieu, citado por Arriagada, 2003). b) Los recursos socio estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones comunes de quienes conforman esa estructura (Coleman, citado por Arriagada, 2003). c) Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. El CS acrecienta los beneficios de la inversión en capital físico y humano (Putnam, citado por Arriagada, 2003).

Diferentes miradas de Capital Social

El CS puede ser considerado en tres dimensiones (Woolcock, 2001). En primer lugar el “de unión” (*bonding*), que es el que se genera en la interacción entre personas homogéneas o similares, afines, que tienden a reforzar sus identidades, constituidas por lazos de unión entre miembros de la familia, amigos cercanos, vecinos; es un capital que no permite la interacción entre diferentes componentes de la sociedad. Otro tipo de CS es el “de puente” (*bridging*), que refiere a la interacción entre personas que trascienden nuestra identidad (política, social y profesional), para contactar con personas que no son como nosotros. Refiere a relaciones entre miembros heterogéneos, pertenecientes a distintos grupos socioeconómicos, culturales o étnicos, etc. El tercer tipo es el “de escalera” (*link*), y refiere a la interacción entre redes, grupos, organizaciones y personas, generalmente de diferente identidad y grados de poder, en diferentes regiones. Las dos últimas formas de capital social (puente y escalera) ofrecen la posibilidad de acceder a recursos que existen fuera de la primera red de contactos reducida. A medida que se transita del Capital Social de *unión* al de *escalera*, se expanden las capacidades y posibilidades de desarrollo, es decir se pasa de un CS simple a CS ampliado. La “Sinergia Estado-sociedad” puede ser un catalizador para el desarrollo. Normas de cooperación y redes de compromiso cívico entre los ciudadanos comunes pueden ser promovidas por organismos públicos y utilizados para fines de desarrollo. El refuerzo de las relaciones mutuas entre gobierno y los grupos de ciudadanos comprometidos pueden tomar variedad de formas. Los conceptos de complementariedad y *embeddedness* no solo implican diferentes formas de sinergias, sino también diferentes conexiones entre la idea de sinergia y las teorías previas de las relaciones entre las instituciones públicas y privadas. La

complementariedad es la forma convencional de conceptualización de las relaciones de apoyo entre los actores públicos y privados (Evans, 1996).

Boisier (1999), en referencia a la cuestión del desarrollo territorial, propone un concepto amplio que denomina capital sinérgico, similar al de Evans (1996) de relaciones sinérgicas, para referirse a la necesaria interacción que debe existir para articular y potenciar las distintas formas de capital que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que casi inexorablemente deberían producir desarrollo. Denomina el capital sinérgico a la capacidad social o, mejor, a la capacidad societal (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Las formas de capital que señala a efectos de ser articuladas para asignar la referida sinergia son nueve: capital natural, económico, cognitivo, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

La capacidad de emprender acciones colectivas depende de factores formales e informales, tan importantes los unos como los otros. También es relevante el tipo de vínculos (fuertes o débiles) que se generan en el interior de los grupos. Los lazos fuertes se producen cuando los integrantes de un grupo se conocen muy bien entre sí y comparten varias actividades cotidianas: trabajo, ocio y esparcimiento, ritos religiosos, etcétera. En cambio los vínculos débiles se generan entre personas que tienen más diversificadas sus redes de contactos. El sentido común indicaría que los vínculos fuertes son más idóneos para incrementar la capacidad de acción colectiva (Lorenzelli, 2004).

La capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan. Incluso el desempeño de los estados y las empresas depende de sus propias coherencias internas, su credibilidad y competencia, así como de su transparencia y responsabilidad ante la sociedad civil (North, citado por Woolcock y Narayan, 2000).

Los abordajes sistémicos para entender la innovación

Los paradigmas y enfoques de trabajo vinculados con el cambio técnico y la innovación refieren en líneas generales a la visión tradicional de cambio técnico lineal, al paradigma de la reflexión crítica (Freire, 1984) y a los abordajes sistémicos que se consideran a continuación.

El sistema de información y conocimiento

En la década del ochenta Röling (1990) desarrolló la idea de los Sistemas de Información y Conocimiento (Agricultural Knowledge and Information Systems). En estos sistemas el técnico de ATER⁹ interactúa con el investigador para transformar el conocimiento en información (que circula libremente); al tiempo que también interactúa con el productor para transformar la información en conocimiento aprendido (en el sentido "freiriano") para la posterior acción, o para transformar el conocimiento del productor en información valiosa para el investigador.

Röling (1990) describe el Sistema de información y conocimiento agrario (SICA) como "el conjunto de instituciones, organizaciones y personas del medio agrario y sus relaciones e interacciones, implicados en la generación, transferencia, almacenaje, recuperación,

⁹ Asistencia técnica y extensionista rural.

integración, difusión y utilización de conocimiento e información". De la definición se destacan cuatro consideraciones (de Hegedüs, 2013).

La *primera* es que el sistema está compuesto por actores que pueden ser organizaciones o personas. Esto es importante ya que no solamente las organizaciones generan información, sino que también las personas desarrollan conocimientos válidos (ej. conocimiento local).

La *segunda* es que esta perspectiva se preocupa más por las funciones que debe cumplir el sistema que por aspectos de estructura organizativa. No importa tanto quien hace determinada función, sino que la misma se cumpla en la práctica. Es desde esta consideración que aparecen luego las conceptualizaciones de organizaciones intermediarias o gestores sistémicos.

Las funciones básicas que un SICA debe desarrollar se describen como diferentes procesos básicos, los cuales pueden vincularse de esta forma. Se necesita generar conocimientos, transformarlos en información para su difusión y transferencia, e integrar esa información con los propios conocimientos del destinatario para su utilización real. Las funciones de almacenaje y recuperación son más de apoyo. La integración de diferentes conocimientos abre juego a lo que se entiende como "innovación abierta".

La *tercera* consideración alude al concepto de sinergismo. Si las partes trabajan sinérgicamente, el resultado es más que la suma de lo que se obtiene trabajando aisladamente. Para trabajar en forma sinérgica hay que establecer enlaces formales (o sea permanentes) que vinculen a los actores que componen el sistema. Los enlaces pueden visualizarse como las formas a través de las cuales los actores se asocian para interactuar.

La *última* consideración es entender a la innovación, la toma de decisiones y la resolución de problemas como propiedades emergentes del sistema. Si la innovación es una propiedad

emergente del sistema, entonces significa que emerge de las interacciones del mismo, no de algún componente aislado. El cambio técnico no puede ser descrito como un proceso lineal, que va desde la generación en estaciones experimentales de innovaciones que luego se transfieren a los productores mediante técnicos de ATER.

El sistema de innovación

En la actualidad el SICA evolucionó a lo que se denomina “Sistemas de innovación agraria” (SIA). Hay fuertes semejanzas y matices de diferencia (especialmente vinculados al rol de lo que tradicionalmente se mencionaba como ATER). PROCISUR (2012) señala cuales son los actores del Sistema de Innovación: i) subsistema de ciencia, tecnología y extensión; ii) productores; iii) redes y organizaciones de productores y empresas; y iv) organizaciones de la comunidad; y diferentes niveles de Gobierno. La concepción interactiva del SIA implica, por el gran número de actores involucrados, reconocer la existencia de probables diferentes visiones e intereses en juego entre los diversos actores sociales e instituciones involucrados (PROCISUR, 2012). Los servicios de ATER (o gestores sistémicos de innovación) juegan un papel en la construcción de una visión de futuro de los SIA que implica “tejer la trama” de los diferentes intereses en juego a los efectos de aliviar las tensiones.

El nuevo conocimiento puede formarse tanto por interacción formativa como modificante. La Interacción formativa se genera cuando la información difundida es asimilada por el productor. Nuevo conocimiento es formado y el productor puede reemplazar las ideas previas que tenía. La interacción modificante se genera cuando la información difundida modifica ligeramente el conocimiento previo del productor (y el productor puede entender mejor las ideas previas que tenía). Se puede complementar la interacción “conocimiento–información” con otras dos posibilidades. La interacción complementaria que se da cuando la información

difundida confirma el conocimiento que tenía el productor, y la interacción confusa, cuando existe conflicto entre la información difundida y el conocimiento del productor. Como resultado al productor se le dificulta asimilar el mensaje (Ortiz, 1997).

Rendon Medel *et al.* (2015) establecen una tipología de modelos de intermediación. Consideran una fuente de conocimiento e información (A), un intermediario de la innovación, y el productor (B). Existen 4 modelos de intervención: i) un modelo participativo en donde el intermediario de la innovación interactúa en forma intensa con A y con B (llamado modelo bidireccional), ii) un modelo clásico en donde el intermediario “transfiere información” de A hacia B (llamado de transferencia), iii) un modelo intermedio entre los anteriores, en donde el intermediario de la innovación actúa ejerciendo una mediación entre A y B, y iv) el modelo facilitador, en donde el intermediario de la innovación actúa ejerciendo una moderación entre A y B.

Marco General del estudio

La investigación se enmarca en el Proyecto FPTA 317¹⁰, denominado “Desarrollo de la lechería en las cuencas no tradicionales mediante la implementación de una red de predios de referencia”. El objetivo general es contribuir al conocimiento y desarrollo lechero de las denominadas extracuencas mediante la aplicación de agendas de investigación, desarrollo institucional y sistemas mejorados de extensión. El proyecto aborda los departamentos de Artigas y Salto (región Noroeste), Rivera y Tacuarembó (región Norte), Cerro Lago y Treinta y Tres (región Noreste) y Lavalleja, Maldonado y Rocha (región Este).

El estudio definió los siguientes tres Componentes o áreas de estudio interconectadas:

¹⁰ Fondo de promoción de tecnología agropecuaria del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

I) Investigación tecnológica: se pretende identificar las principales restricciones tecnológicas que estarían limitando el desarrollo y la implementación de los sistemas de producción lechera.

II) Las organizaciones vinculadas a la lechería: se pretende identificar las organizaciones presentes, estructura, competencias, niveles de participación y establecer la forma en que se alinean a las necesidades de la lechería local.

III) Agenda de temas a encarar sobre los sistemas de extensión a desarrollar en cada región: se pretende identificar los Sistemas de información y conocimiento agrario (SICA), estudiar su funcionamiento y sustentabilidad para el desarrollo de la lechería de la extracuenca.

El presente trabajo aborda exclusivamente una de las cuatro regiones de extracuenca definidas en el proyecto, es decir la región Este (departamentos de Lavalleja, Maldonado y Rocha), se focaliza específicamente en el Componente II antes referido.

En el marco del señalado proyecto se desarrolló adicionalmente otro artículo científico y Tesis de Maestría, realizada por Areosa (2017), que abordó el componente III del mismo, en la región Este. Debe señalarse que se interactuó fuertemente con ese componente (vinculado al estudio del SIA), ya que las organizaciones presentes en la región (componente II) son uno de los actores básicos del SIA.

El proyecto comenzó en agosto de 2014 y finalizó en diciembre de 2017, y se focalizó en la lechería familiar con remisión a planta industrial. En este sentido, no es objeto abordar la perspectiva de los llamados “cruderos”, productores artesanales, así como tampoco los emprendimientos lecheros de gran escala como los instalados recientemente en la región de interés.

Metodología

La estrategia de investigación es de carácter cualitativo, en particular es Estudio de Caso (EC). Los instrumentos para recabar la información fueron la observación directa, y entrevistas semi-estructuradas, a través de una pauta de preguntas preestablecidas. Se realizó un total de 35 entrevistas, entre productores de los predios de referencia (4), directivos de organizaciones lecheras (6), técnicos y actores institucionales (15), referentes de cooperativas lecheras (4), técnicos privados y de centros de estudios (6).

El cuestionario de las entrevistas fue diseñado por el grupo técnico del proyecto, considerando los distintos perfiles de los actores a ser consultados (productores, técnicos, directores de organizaciones, etc). La visión del sector productivo primario es considerada principalmente a través de la perspectiva de cuatro predios de referencia apostados en la región Este, es decir, uno en Lavalleja, otro en Maldonado y dos en Rocha. Estos predios son asumidos como estructuras básicas de observación e interpretación de la realidad de la lechería regional, sin pretender intervención alguna. Los predios de referencia fueron determinados por las agremiaciones lecheras locales en función ciertos criterios básicos.

El relevamiento de campo se efectuó entre agosto de 2015 y marzo de 2017. En mayo de 2017 se realizó un taller regional de exposición, consideración y discusión colectiva de los resultados preliminares con la intervención de los distintos actores, a efectos de consolidar y consensuar las evidencias y resultados.

Resultados y discusión

En la región Este se verifica la presencia de dos agremiaciones de productores lecheros de carácter departamental, y una de expresión nacional con cierta representación local. Las

primeras son la Asociación de Productores Lecheros de Maldonado (APLEMA) y Productores Lecheros de Rocha (PROLER), mientras que la última es la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL).

En Lavalleja no se verifica la presencia de organizaciones de productores lecheros, en virtud de lo cual varias explotaciones situadas en la zona Sur Este de ese departamento están vinculados a la Asociación de Productores de Leche de San Ramón (APLSR).

Unos pocos productores de elevada escala de la región están afiliados a la Cámara Uruguaya de Productores de Leche (CUPL). Entidad de primer grado de carácter nacional que nuclea establecimientos de tipo empresarial, por lo que se desestima a los efectos del presente trabajo, además de tener una incidencia regional exigua o nula. La Intergremial de Productores de Leche (IPL) es una organización de segundo grado, que aglutina a siete agremiaciones lecheras de distintos departamentos. Actualmente, ninguna de las entidades lecheras de la región Este se encuentra afiliada a la misma, razón por la cual no se abordará.

La ANPL es la agrupación más sobresaliente y representativa del sector productivo en el país. Cuenta con un padrón social de más de 1.200 afiliados de todos los departamentos, y una diversidad de servicios (asistencia a la producción, gestión, administración, contable, tributaria, legal, sociales y de salud). Asimismo, tiene una importante incidencia en su rol gremial, con representantes en diversos ámbitos (INALE, INC, consejo de salarios del sector rural, entre otras). Su opinión es requerida y considerada en ámbitos de discusión y toma de decisiones sectoriales de naturaleza política, reglamentaria, comercial y sanitaria del país. Es convocada frecuentemente por las comisiones de trabajo y de hacienda del Senado de la República, mantiene relacionamiento al más alto nivel del MGAP y MEF, entre otras

instituciones y actores del poder ejecutivo y la política nacional. Mantiene intervenciones sistemáticas en medios de comunicación y es un formador de opinión sectorial.

Esta Asociación tiene cierta descentralización, y representación de sus servicios a través de las agremiaciones locales. En el caso de la región Este, es a través de APLEMA y PROLER, y en este sentido se observan articulaciones y sinergias interinstitucionales. Sin embargo, surge de la investigación que si bien en dicha región se considera a la ANPL como una organización de referencia, se la percibe con escasa incidencia local. Donde esencialmente atiende necesidades o intereses de segundo orden respecto a la producción, es decir, no responde a las demandas cotidianas e inmediatas del quehacer productivo diario. Inclusive, frecuentemente debido a la distancia, los productores no acceden a varios de sus servicios o prestaciones. En este sentido, se respaldan en las agremiaciones locales, inmersas en el medio departamental.

La Asociación de Maldonado, fundada en el año 1985 tiene una oficina en San Carlos y cuenta con 24 socios remitentes a CONAPROLE, donde existe una planta industrial. En dicha oficina opera una representación de la ANPL, y adicionalmente el técnico zonal de CONAPROLE. En un local contiguo está instalada una agencia de Prolesa, lo que deja en evidencia la existencia de un nutrido tejido institucional relacionado a la lechería, y la presencia de ciertos niveles de desarrollo del capital social asociado al sector. APLEMA brinda diferentes servicios al productor, y cuenta con un campo de cría de poco más de mil hectáreas. Exhibe una moderada red de vínculos y capacidades para relacionarse y captar oportunidades. Con limitaciones, dispone de cierta estructura y atributos para impulsar procesos básicos de desarrollo y fortalecimiento de la lechería local. Asimismo, en cuanto a articular y estimular esfuerzos de cooperación con otras entidades, captar proyectos, generar

y liderar propuestas tendientes a mejorar las capacidades de la lechería local. Sin embargo, es una organización debilitada, con baja participación de sus afiliados y escasos recursos, en un escenario de retracción sistemática del número de productores. La proximidad de esta sub cuenca lechera a la tradicional, le otorga ventajas, evidenciándose en varios aspectos particularidades y atributos de ésta. En este sentido, se la puede considerar como un apéndice de la cuenca tradicional, e inclusive como área de transición entre ambas referencias.

La agremiación PROLER constituida en el año 2002, cuenta con 23 socios y funciona en las instalaciones de la Cooperativa Agropecuaria de Rocha. En su trayectoria ha evidenciado un escaso nivel de actividad, encontrándose actualmente debilitada en su operativa y servicios, así como por el disminuido funcionamiento del consejo directivo y expresiones colectivas. Se verifica una reducida participación y compromiso de la masa social, lo que impide conformar estructuras básicas para la promoción y adecuado funcionamiento de la gremial. Surge de las entrevistas realizadas, que los afiliados participan de reuniones o jornadas cuando son convocados a actividades concretas, sin embargo en general, no se proponen para ocupar cargos o colaborar en funciones que implican compromisos y responsabilidades. Es una organización con débil capital social, con dificultades para operar, impulsar iniciativas, gestionar recursos y proyectos. El grado de representación gremial es tenue, y el relacionamiento con otras entidades es acotado y en general esporádico.

La región Este constituye un territorio relativamente denso y diverso en cuanto a la presencia de estructuras institucionales del sector público y de organizaciones representativas de diferentes ramas de actividad. Sin embargo, en general se perciben debilidades en el relacionamiento, exceso de burocracia y formalismos, bajos niveles de coordinación.

Particularmente en lo referente al agro, existe cierta descentralización de la institucionalidad oficial, aspecto que se ha pretendido profundizar en los últimos años. Se establecieron políticas tendientes a estimular la dinamización y fortalecimiento de las organizaciones de productores, e incrementar la participación de los distintos actores del medio rural. Por otra parte, se aplicaron instrumentos a efectos de promover los niveles de articulación y coordinación, así como favorecer el acercamiento entre la institucionalidad pública y privada. En esencia, se intenta enriquecer las capacidades de las organizaciones y estimular la promoción y acumulación de CS. Sin embargo, las gremiales lecheras locales si bien cuentan con vínculos y conexiones, y habiendo participado en programas estatales, estos aspectos no parecen estar suficientemente desarrollados.

Las organizaciones de productores lecheros presentes en la región (APLEMA y PROLER), se encuentran inmersas en un sustrato agropecuario e institucional orientado principalmente a otros sectores. Esto determina una matriz donde la producción lechera, esencialmente a través de sus entidades representativas debe asumir un rol activo y protagónico a efectos de captar la atención y canalizar adecuadamente sus inquietudes.

En general, los principales núcleos de decisión e influencia en materia lechera operan en la capital del país, aunque algunas entidades muestran cierta descentralización alcanzando entornos esencialmente limitados a la cuenca tradicional. Esto refiere a una diversidad de aspectos, políticos, reglamentarios, gremiales, industriales, económicos, financieros, laborales, sanitarios, entre otros. En este sentido, se verifica en la región Este, desde una perspectiva del capital social relacionado a su dimensión estructural y organizativa, con características deprimidas respecto a la cuenca tradicional. Las entidades representativas de la producción lechera del Este uruguayo deberían promover la constitución de mayores

articulaciones con el entorno extra regional. Esto implica establecer procesos emanados desde las organizaciones locales, tendientes a expandir o ampliar la dimensión del capital social.

APLEMA ha logrado establecer acuerdos sinérgicos con distintas entidades del medio local y extra regional, lo que evidencia cierto grado de desarrollo de capital social de la asociación de Maldonado. Particularmente Lavalleja y Maldonado, debido a su situación geográfica de relativa proximidad a la cuenca lechera tradicional, parecen favorecerse de mejores condiciones para establecer una dinámica relacional fluida con ésta. En el caso de Rocha, así como de otros departamentos distanciados de la cuenca lechera principal del país, en general evidencian mayores dificultades relativas para el desarrollo de vínculos y la generación de alianzas.

Las dificultades económicas y financieras que padece el sector lechero en los últimos años, es un factor de desestimulo para los productores, y que lógicamente repercute negativamente en la dinámica y vitalidad de las organizaciones. Especialmente, en estructuras debilitadas, con escasa capacidad de respuesta y limitaciones de recursos y de gestión. En este escenario parece importante explorar eventuales redes de cooperación con otras entidades de productores del sector rural local y regional. Esto podría mejorar las capacidades individuales, incrementar la escala y reducir costos.

Es frecuente que los productores estén afiliados a la organización lechera de referencia local y a la ANPL, pero también a otras entidades gremiales de perfil ganadero. Esta diversidad de referencias evidencia la necesidad de complementar las demandas a través de distintos agentes. Aspecto que presume la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación entre entidades, como fuera sugerido antes.

Del estudio surgen evidencias de aspectos culturales relacionados a la producción lechera, que otorgan connotaciones, percepciones y derivaciones distintas en la extracuenca y en la cuenca tradicional. Es frecuente escuchar en las regiones de extracuenca referencias a la “falta de cultura lechera”, como expresión gráfica de las diferencias existentes entre éstas respecto a la cuenca tradicional. En alusión a que en esta última, existe una naturalización de esta actividad en el territorio, con elevada densidad de predios lecheros y disponibilidad de estructuras de apoyo a la producción (insumos, maquinaria, asistencia técnica, organizaciones y mano de obra). Asimismo, se percibe en los lugares de encuentro corrientes, la disposición natural a conversar cotidianamente respecto a temas relacionados con la lechería. Esta percepción de falta de cultura lechera, en general, se observa con mayor intensidad en la medida que se incrementa la distancia desde la cuenca tradicional.

La ausencia de investigación en lechería enfocada específicamente en aspectos y coyunturas regionales se constituye en una deficiencia de SIA. Esto determina que en el Este se adopten tecnologías generadas en otros territorios, normalmente emanadas de zonas de cuenca tradicional.

Reflexiones finales

La investigación revela debilidades en la expresión y gestión colectiva de las necesidades e intereses de la producción lechera en la región de estudio, a través de las organizaciones representativas de los productores. Aunque con matices según el departamento, la estructura y los recursos de las agremiaciones locales son escasos, y el capital social relacionado a la lechería en un sentido amplio es débil, tanto en la dimensión local como en su manifestación ampliada (regional o nacional). Esta realidad contribuiría a explicar por lo menos

parcialmente, el rezago relativo en el desarrollo lechero de la región Este respecto a la cuenca tradicional.

La Asociación de Maldonado (APLEMA) dispone de cierta trayectoria y capacidades relativas respecto a la de Rocha (PROLER), lo que le permitiría promover procesos moderados de apoyo y promoción de la lechería departamental. Esta última agremiación evidencia limitaciones esenciales que no le han permitido consolidar una actividad regular y la implementación de iniciativas consistentes. Lavalleja, con elevada proporción de los predios situados en las proximidades del noreste de Canelones, encuentra conexiones con gremiales sectoriales de esa zona, lo que le ha permitido resolver buena parte de sus demandas. La ANPL es la entidad nacional de referencia del sector, disponiendo de cierta descentralización y presencia en el territorio analizado, pero que sin embargo, su influencia y servicios se valoran sobriamente en la región Este.

Se percibe escaso grado de relacionamiento entre las agremiaciones lecheras intrarregionales (APLEMA y PROLER), lo que se interpreta como una debilidad para la producción lechera de dos departamentos próximos, con problemáticas y necesidades semejantes. Estimular la integración y el encuentro de estrategias asociativas entre ambas agremiaciones debería ser un aspecto a atender y explorar, ya que podría favorecer la expresión de eventuales sinergias, en un contexto local y sectorial cada vez más complejo. En este marco regional también debería incluirse y comprometer una mayor articulación y participación con la ANPL. El reconocimiento e incorporación en la agenda de esta asociación nacional, de los temas propios de la extracuenca podría contribuir a mejorar las capacidades y enfrentar las dificultades de ésta.

Lo anterior cobra progresiva importancia en un entorno crecientemente desafiante y problematizado para la lechería nacional, y especialmente para la producción de tipo familiar. En efecto, no se pueden soslayar los cambios verificados en el transcurso de la presente investigación, transitando de un escenario inicial alentador, de crecimiento sostenido de las exportaciones, buenos precios de la leche y adecuados resultados económicos, a la actual situación compleja del sector. Aspecto que ha conducido a la pérdida sistemática de productores, amenazando la dinámica y sostenibilidad de las ya debilitadas agremiaciones lecheras del Este uruguayo. Precisamente, y entre otros factores, el reducido número absoluto de productores de las organizaciones locales, en adición a una escasa participación y compromiso de los mismos, se constituye en una de sus limitaciones más significativas. Esto no permite establecer condiciones adecuadas para fomentar una gestión activa, de soporte y promoción de la lechería. Debe reconocerse lo adverso de esta realidad y las dificultades para el abordaje de soluciones atinadas, que apunten al fortalecimiento de las agremiaciones.

En un territorio donde prevalece la producción ganadera y las organizaciones de productores afines, sería deseable explorar el desarrollo de vínculos y acuerdos horizontales con éstas. Lo que permitiría eventualmente incrementar la escala, potenciar las estructuras, recursos y capacidades individuales, así como reducir los costos relativos. En ocasiones existen atributos o fortalezas propias de cada entidad, que podrían disponerse para el establecimiento de experiencias de complementación, como sustrato inicial de nuevas iniciativas.

En términos de la clasificación de Rendon Medel *et al.* (2015), la situación imperante en líneas generales en los modelos de intermediación es la de predominancia del modelo de

transferencia (B). Más que un sistema de innovación, existe un sistema de Ciencia y Tecnología (CT) con esquemas de difusión de tecnología. La utilización del concepto de sistemas de innovación es para facilitar el análisis y no describe una situación existente en la región.

El fortalecimiento de las organizaciones de productores lecheros del Este uruguayo se constituye en un importante desafío. Resulta relevante para la lechería familiar remitente contar con la adecuada asistencia y soporte de estructuras gremiales sólidas y pujantes. Parece imprescindible disponer de esfuerzos en ese sentido, los que deberán promoverse esencialmente desde los territorios y los actores involucrados. El desarrollo de redes fuertes y maduras tendientes a estimular la integración y el establecimiento de alianzas sinérgicas entre organizaciones, se visualiza como un aspecto importante y estratégico a impulsar.

Bibliografía

- Areosa P.** 2017. Estudio del sistema de innovación agrario para el desarrollo de la lechería remitente en la región Este de Uruguay. (Tesis de maestría). Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 127p
- Arriagada I.** 2003. Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. Universidad Autónoma del estado de México. Estudios sociológicos. Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Año XXI (3): 557-584
- Boisier S.** 1999. El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico (En línea). Consultado 10 marzo 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952492004>

- CEPAL.** 2006. Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza. Santiago de Chile. CEPAL. 54p
- De Hegedüs P.** 2013. Informe de consultoría. Proyecto Estrategias de Extensión: Los Agricultores familiares y su adaptación al Cambio Climático en territorios seleccionados del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) (En línea). Consultado 10 abril 2018. Disponible en: <http://www.infoagro.net/sites/default/files/2018-05/informefinal%20-%2002b.pdf>
- Evans P.** 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. University of California, Berkeley, USA. World Development, 24 (6): 1119-1132.
- Freire P.** 1984. ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Montevideo, Uruguay. Siglo XXI Editores. 109p
- Lorenzelli M.** 2004. Capital social comunitario y gerencia social. Montevideo. Cuadernos del CLAEH. 29 (88): 113-128.
- MGAP-DIEA.** 2014. Censo general agropecuario 2011. Resultados definitivos. Montevideo: MGAP. 121p.
- MGAP-DIEA.** 2003. Censo general agropecuario 2000. Volumen II. Montevideo: MGAP. 142p.
- Ortiz O.** 1997. The information system for IPM in subsistence potato production in Peru: experience of introducing innovative information in Cajamarca Province. (Tesis de doctorado). The University of Reading. Department of Agricultural Extension and Rural Development. 203p.

- PROCISUR.** 2012. El rol de la extensión rural en la gestión de innovaciones. Montevideo, Uruguay. PROCISUR. 20p
- Rendon Medel R, Díaz J, Hernández B, Camacho-Villa TC.** 2015. Modelos de intermediación en la extensión agrícola. Revista mexicana de ciencias agrícolas. Vol. 6 (1): pp 139-150. (En línea). Consultado 25 febrero 2018. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/remexca/v6n1/v6n1a12.pdf>
- Röling N.** 1990. The agricultural research-technology transfer interface: A knowledge systems perspective. En: Kaimowitz D. (Ed). Making the link. Agricultural research and technology transfer in developing countries. Boulder, Colorado: Westview press. 1-43.
- Woolcock M.** 2001. La importancia del capital social para comprender los resultados económicos y sociales. (En línea). Consultado 6 agosto 2015. Disponible en: <http://preval.org/documentos/00489.pdf>
- Woolcock M, Narayan D.** 2000. Capital Social implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. (En línea). Consultado 10 diciembre 2015. Disponible: <http://preval.org/documentos/00418.pdf>

ANEXO 6.2: Pautas de entrevistas.

ORGANIZACIONES RELACIONADAS A LA LECHERÍA

Componente II

Organización: _____

Entrevistado: _____

Teléfono: _____

Fecha: _____

Lugar: _____

Entrevistador: _____

¿Qué cargo o responsabilidad ocupa Ud. en la organización y desde cuándo está vinculado a la misma?: _____

DE LA ORGANIZACIÓN

1. ¿Qué tipo de organización es (cooperativa, asociación gremial, oficina estatal (MGAP, Mesa de Desarrollo), asistencia técnica, crédito, insumos, servicios, investigación, etc.), y desde cuándo está instalada o está presente en la zona?: _____
2. ¿Está relacionada principalmente con la lechería u otro rubro?: _____
3. ¿Cuál es la misión de la organización, los objetivos más importantes que persigue (sobre el desarrollo de la lechería)?: _____
4. ¿Cuáles son las principales actividades o funciones que desarrolla?: _____
5. ¿Cuál es básicamente el radio de acción o influencia?: _____
6. ¿Cuál es el órgano de decisión y cómo está constituido?: _____
7. ¿Cómo se eligen y cada cuánto cambian las autoridades?: _____
8. ¿Cómo es la estructura (cuántas personas trabajan, cómo está organizada, etc)?: _____
9. ¿Cómo se financia la organización?: _____
10. ¿Cómo ha evolucionado la organización en los últimos años en función de las personas ocupadas, servicios prestados/funciones, etc. (creció, disminuyó, se mantiene igual)?: _____
11. En los últimos años se han instrumentado cambios significativos?: _____

DE LOS SOCIOS / MIEMBROS / INTEGRANTES

12. ¿Cuántos socios (miembros) tiene y cómo ha sido su evolución en los últimos años?: _____
13. ¿Los socios son productores, asalariados, hombres, mujeres, jóvenes, adultos, etc (cuál es el perfil del socio)?: _____

14. ¿Cómo considera que es el relacionamiento entre la organización y los socios (fluido, escaso, débil, etc): _____, en general con qué frecuencia establecen contacto y cuáles son los motivos más comunes de acercamiento?: _____
15. ¿Cómo es el grado de participación y compromiso de los socios con la organización?: _____
16. ¿En general, cómo piensa que es la actitud de los socios frente a la organización (de cooperación, solidaridad, demandante, etc): _____. Frente a una crisis o situación problemática compleja de la organización, cómo supone que será la actitud de los socios: _____, qué importancia piensa que le asignan los socios a la organización?: _____
17. ¿La organización promueve habitualmente actividades participativas, cuáles: _____, con qué frecuencia: _____, a quién/es está/n dirigida/s (socios, familias, clientes, toda la comunidad)?: _____
18. ¿En general, Ud. qué cree que piensan los socios/usuarios/clientes sobre la organización?:
- 18.1. Que están conformes con la gestión, funciones y/o servicios: _____
- 18.2. Que se identifican con la organización: _____
- 18.3. Que los dirigentes de la organización se preocupan por los socios: _____
- 18.4. Que confían en la organización, que hay transparencia en la gestión: _____
- 18.5. Se sienten respaldados y representados: _____
- 18.6. Cómo evolucionará en el futuro la gestión, funciones o beneficios que brinda la organización (seguirá igual, aumentarán, disminuirán): _____
- 18.7. Que generalmente cumple con las necesidades de los socios: _____
- 18.8. Que está bien organizada: _____
- 18.9. Que dispone de los recursos necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones: _____

CAPACIDAD DE PROPUESTA y GESTIÓN

19. ¿Qué tan parecidos o semejantes son los directores de la organización en cuanto a su nivel educativo, edad, actividad principal, género?: _____
20. ¿Piensa que existe capacidad emprendedora y de proposición entre los cargos dirigentes de la organización: _____, y que se cuenta con personas con capacitación y formación adecuada para impulsar y desarrollar nuevos proyectos o emprendimientos: _____. Si la respuesta es negativa, cuáles son las causas?: _____
21. ¿Cuáles son los principales problemas que visualiza en el relacionamiento de la organización con los socios?: _____. A qué factores lo atribuye (internos, externos a la organización)?: _____

22. Frente a problemas relativamente críticos de la organización, piensa que cuentan con conexiones o contactos urgentes en otras organizaciones para acceder a la ayuda necesaria (Explique): _____
23. ¿Considera que la organización dispone del personal suficiente y con la capacitación adecuada como para mejorar el funcionamiento o gestión?: _____

RELACIONAMIENTO, REDES Y CONEXIONES

24. ¿Cuáles son las organizaciones de la región vinculadas a la lechería?: _____
Con cuáles de éstas están relacionadas, _____, qué actividades desarrollan en conjunto con cada una de éstas y con qué frecuencia?: _____. Y con qué organizaciones de fuera de la región?: _____, qué actividades conjuntas realizan y con qué frecuencia?: _____
25. ¿Cómo cree que es el grado de relacionamiento y/o de conexión con otras organizaciones de la zona vinculadas a la lechería (escasa, adecuada, amplia)?: _____, qué tipo de vínculos o relacionamientos se promueven o priorizan (sector público, privado, área comercial, productiva, financiera, insumos, etc): _____
26. ¿Piensa que su organización es reconocida por la población de la zona (por la mayoría, algunos, casi nadie, etc): _____
27. ¿La organización está afiliada a alguna institución "superior" (CNFR, CAF, etc), a cuál/es: _____, desde cuándo, cuál es su participación, compromiso, responsabilidad, y qué beneficios tiene?: _____. ¿Qué actividades comunes han desarrollado?: _____
28. ¿Con qué organizaciones de la región piensa que sería conveniente relacionarse y por qué: _____, y de fuera de la misma?: _____
29. ¿Cómo considera que sería la disposición de su organización y otras para integrar esfuerzos a efectos de ejecutar acciones en común, aprovechar sinergias?: _____
30. ¿Cuáles serían las principales restricciones de su organización para establecer conexiones con otras instituciones?: _____

ANEXO 6.3: Descripción entrevistados.

1	Sr. Rodolfo Braga - ANPL Presidente
2	Ing. Agr. Walter Frisch - ANPL Secretario
3	Sr. Marcel Pereira - APLEMA Presidente
4	Ing. Agr. Jorge Noguez - APLEMA Secretario
5	Sra. Shirley Aida - ANPL y APLEMA Secretaria
6	Ing. Agr. Octavio de los Campos - PROLER Presidente
7	Ing. Agr. Gabriel Giudice - INALE Gerente de Area Programas y Proyectos
8	Ing. Agr. Carlos Sammarco - INALE Programas y Proyectos
9	Ing. Agr. Ricardo Cavassa - CONAPROLE Dirección técnica y Asesor privado
10	Ing. Agr. Carmen Fugazot - CONAPROLE Regional Este y Asesor privado
11	T/L Daniel Marquisio - CONAPROLE Jefe Planta Industrial San Carlos
12	Ing. Agr. José Salas - CONAPROLE Regional San Ramón
13	Ing. Agr. Ignacio Uriarte - Técnico privado
14	Sr. Javier Fernández - PROLESA San Carlos
15	Sr. Rodestan Pérez - Predio de referencia
16	Sr. Fabián Sánchez - Predio de referencia
17	Sr. Dionel Rosas - Predio de referencia
18	Sra. Rosario Hernández - Predio de referencia
19	Ing. Agr. José Manuel Fernández - MGAP-DGDR Rocha
20	Ing. Agr. Andrés Barillani - MGAP-DGDR Maldonado
21	Lic. Nicolás Marchant - MGAP-DGDR Maldonado
22	Ing. Agr. Ariel Hernández - INC Gerente Regional Este
23	Ec. Verónica Leiza - OPP Uruguay más Cerca, Regional Este
24	Ing. Agr. Andrés Fonseca - OPP Uruguay más Cerca Responsable Extensión y Fomento Productivo
25	Ing. Agr. Marcello Vaselli - UTU Rocha, Docente
26	DMV Diego Romano - UTU Rocha, Director
27	DMV Gustavo Moratorio - MGAP-DGDR Lavalleja
28	Ing. Agr. Lorenzo Franco - IM Rocha Dirección de Desarrollo
29	Sr. Eduardo Costa - IM Maldonado Director Gral. de Desarrollo e Integración Social
30	Téc. Agrop. Gonzalo Navarrete - IM Maldonado Director Desarrollo Productivo
31	Téc. Agrop. Julio Perira - IM Maldonado Ex Director Desarrollo Productivo
32	Ing. Agr. José Bentos - IM Lavalleja Director Desarrollo Agropecuario
33	Ing. Agr. José Manuel Mesa - SFR Ortíz Gerente
34	Ing. Agr. Alejandro Henry - Técnico privado Lavalleja
35	Ing. Agr. Ricardo Ayala - INIA Treinta y Tres

ANEXO 6.4: Fotos del Taller realizado en la APLEMA (24/05/2017)

Productores, técnicos y jefes de entidades de la región Este.



Grupo de productores trabajando en ocasión del Taller en APLEMA.

