

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

Capital social y desarrollo rural:
El caso del sector lechero en la ciudad de Artigas

MARÍA FERNANDA DELGADO GARCÍA

Tutora: Rossana Vitelli

2016

Resumen

La presente investigación aborda la organización de los productores familiares lecheros de la ciudad de Artigas y su relación con actores públicos y privados en el marco de las políticas públicas para el desarrollo rural. Se estudiaron las relaciones y las interacciones entre los diferentes actores involucrados en la realidad de la producción lechera a través del marco teórico del capital social y se buscó dar cuenta de los elementos que dan forma a estas relaciones, enfocando en las trayectorias de los productores y como estas influyen en sus interpretaciones y en sus prácticas respecto al Estado y entre sí, y los cambios que han sufrido estas en el marco de las políticas públicas aplicadas en los últimos años. Los resultados muestran que no existe un arraigo de las formas organizativas entre los productores lo que ha determinado una relación problemática con la industria y asimismo que el Estado asuma un papel de tutela respecto a estos, convirtiéndose en el actor clave en el marco de los proyectos de desarrollo a partir de su capacidad de control del capital social de las organizaciones. Asimismo se detectó la emergencia de nuevas dinámicas locales que están produciendo cambios en las estrategias de los productores y en su relación con lo público y lo privado en el marco de las políticas públicas para el desarrollo rural.

PALABRAS CLAVE: asociativismo, productores familiares, políticas públicas, capital social, desarrollo rural.

Índice

I. Introducción.....	4
II. Justificación y antecedentes.....	5
III. Problema de investigación.....	8
IV. Marco teórico.....	13
V. Metodología de investigación.....	22
VI. Los productores familiares lecheros en Artigas: la comercialización informal de leche y sus antecedentes organizativos	26
VII. Capital social, cooperativas y Estado	38
VIII. Conclusiones	57
IX. Bibliografía.....	60
X. Anexos.....	63

I. Introducción

Las transformaciones que han tenido lugar en el agro uruguayo en las últimas décadas han tenido profundas consecuencias para la producción agraria familiar que se enfrenta a grandes desafíos no solo en términos de su adaptación al nuevo modelo económico agropecuario sino también respecto a su misma subsistencia como productores. Frente a esta realidad, desde el Estado se diseñan y aplican diversos instrumentos con el fin de promover el desarrollo rural y lograr la preservación de la producción agraria familiar, y asimismo emergen diversas experiencias asociativas como una estrategia tanto de los productores como del Estado para hacer frente a las problemáticas que enfrentan los productores familiares. Dentro de este contexto se verifican relaciones cada vez más dinámicas y complejas donde una multiplicidad de individuos, organizaciones y organismos públicos determinan los sentidos y los resultados de las políticas públicas, y dan forma a las perspectivas del desarrollo rural uruguayo.

La presente investigación se presenta como monografía final de grado de la Licenciatura en Sociología, y se originó y desarrolló en el marco del Taller Central de Investigación: Sociedad rural en movimiento. Con este proyecto se buscó profundizar en un caso específico de esta compleja realidad de la sociedad rural uruguaya, el de los productores familiares lecheros en la ciudad de Artigas, y conocer y discutir los principales elementos que configuran la realidad de los productores y de sus organizaciones en su relación con el Estado en el marco de políticas para el desarrollo rural.

II. Justificación y antecedentes

Justificación

En las últimas décadas se ha producido en el Uruguay un proceso de modernización y de crecimiento del sector agropecuario que ha resultado en un aumento sostenido de la producción y del peso de las exportaciones agropecuarias del país. Esta modernización sectorial marcada por el desarrollo de las agroindustrias y por los consiguientes estímulos que generan para la economía, ha producido también profundos impactos en la producción agraria familiar la cual se enfrenta con diversos procesos que ponen en cuestión su sostenibilidad. Entre estos se encuentran la concentración de la tierra, la incapacidad de acompañar los cambios tecnológicos e integrarse a un modelo orientado hacia el mercado externo, el aumento de precio de la tierra, entre otros¹. A estos desafíos a la sostenibilidad de la producción familiar se suman las desigualdades económicas y sociales entre las distintas regiones dentro del país, donde las dinámicas económicas y las potencialidades de desarrollo económico y social asumen perspectivas diferenciales en función de las capacidades con las que cuentan los diferentes departamentos para potenciar el crecimiento productivo y acompañar los cambios en el modelo de producción.

El caso que se desarrolla en esta investigación es el de la producción familiar en el sector lechero de la ciudad de Artigas; el departamento de Artigas presenta diversas problemáticas socioeconómicas que ponen de manifiesto estas desigualdades territoriales a nivel país. En este contexto, el sector lácteo es marginal dentro de una producción agropecuaria departamental concentrada fundamentalmente en el cultivo de arroz, la ganadería de carne y la producción de lana, y enfrenta diversos obstáculos que plantean desafíos a la sostenibilidad de la producción y en relación al bienestar de los productores familiares dedicados a este rubro. A esta situación buscan dar respuesta la serie de acciones de fomento que se han desarrollado en los últimos años tendientes a la búsqueda de la mejora en las condiciones de producción y a la formalización de la actividad. Teniendo en cuenta que estos programas promueven el asociativismo entre los productores, la presente investigación se orientó a abordar el cooperativismo como

¹ “XX Reunión especializada de agricultura familiar” (2013).

forma de organización entre los productores familiares del rubro lechero en la ciudad de Artigas en el marco de los proyectos de desarrollo impulsados desde el Estado.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente se pueden identificar algunas de las principales problemáticas con las que se enfrenta los productores en términos productivos y la respuesta que busca darse a ellas desde el Estado así como por parte de los mismos productores a través de la asociación voluntaria en organizaciones cooperativas. El tema de investigación se justificó en la necesidad de profundizar en la dimensión social de esta problemática para así identificar las normas, valores y prácticas que determinan las relaciones entre los diversos actores que participan en las iniciativas de desarrollo en este medio, considerándolos aspectos relevantes para comprender tales dinámicas y conocer los aspectos que influyen en sus resultados. Con esto se buscó por un lado discutir y ampliar el enfoque del capital social en su utilización en el campo del desarrollo rural, a través de la aplicación de sus conceptos a una realidad concreta, pero asimismo se pretende que esta investigación constituya un insumo para la evaluación de las estrategias y políticas para el desarrollo aplicadas, así como del marco institucional relacionado a la producción familiar en el departamento de Artigas y que de esta forma constituya un aporte al mejoramiento de las condiciones de vida y de producción de los productores.

Antecedentes

Los antecedentes más cercanos a la realidad estudiada consisten en estudios realizados en el marco de las estrategias de promoción de la lechería en el departamento. Un documento muy relevante para esta investigación es “Estudio de prefactibilidad de la planta industrializadora de lácteos en el departamento de Artigas” realizado en el año 2012 por encargo de la Intendencia Municipal de Artigas con el objetivo de realizar un diagnóstico de la realidad de la producción lechera en el departamento y plantear recomendaciones para el desarrollo del proyecto. En dicha investigación además de relevar datos de carácter histórico y presentar un panorama actual de la actividad en términos productivos se abordan elementos de orden cultural y social, enfatizando en las pautas de consumo de la población de Artigas y en la actividad de los productores como vendedores informales de leche no pasteurizada.

Pasando a las investigaciones realizadas en el marco capital social es importante mencionar que ha sido abundante la literatura en los últimos años sobre la promoción del desarrollo a partir del fomento del asociativismo entre los individuos. El núcleo de la producción acerca de la temática se produce fundamentalmente a partir de un interés creciente por parte de Estados, organismos internacionales y demás actores por encontrar respuestas a las problemáticas del desarrollo, surgiendo en diversas disciplinas de las Ciencias Sociales nuevos conceptos que atienden a la dimensión social del mismo, este es el origen del interés por el enfoque del capital social en relación al desarrollo rural.

A nivel nacional se encuentra la investigación de Rossana Vitelli (2010) que desde un enfoque de género exploró la participación de las mujeres de comunidades rurales en organizaciones, redes e instituciones, y como esta participación contribuye a la generación de capital social y a la ampliación y generación de ciudadanía, y en definitiva al crecimiento y fortalecimiento de las comunidades rurales. A partir del trabajo en las localidades de Santa Cruz do Sul en Brasil y San Pedro en el departamento de Colonia se observó el rol que cumplen las mujeres a través de la participación en la creación de redes y grupos en términos de trasmisión de normas y valores, funcionando como base para el ejercicio de la ciudadanía.

Siguiendo en el marco del desarrollo rural pero a nivel internacional se encuentran los trabajos de John Durston (2001) quien ha utilizado el marco del capital social para analizar políticas públicas de superación de la pobreza rural en comunidades campesinas de Chile; para este autor en los sistemas socioculturales se encuentran los determinantes de las formas y resultados de las acciones económicas. En este sentido se identifican en los sistemas socioculturales comunitarios a los precursores del capital social que pueden ser potenciados o debilitados por las políticas públicas, lo que lleva al abordaje de la problemática del clientelismo y la dependencia en las relaciones comunidades-Estado. Dentro de esta línea Eduardo Moyano (2001) ha desarrollado el enfoque del capital social en su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo en zonas rurales en el marco del asociativismo en el sector agroalimentario español, estudiando las distintas formas organizativas de los productores y su relación con las dinámicas de desarrollo rural. El autor analiza tales dinámicas y sus resultados potenciales en función de las características diferenciales de las organizaciones,

encontrando potencialidades y limitaciones para el desarrollo rural en los distintos tipos de asociaciones así como en su relación con el Estado y otros actores. También en el marco del capital social, Javier Esparcia y Jaime Escribano (2014) analizan las transformaciones socioeconómicas en los territorios rurales a través de los cambios en el capital social relacional en los mismos en el marco del proyecto LEADER de la Comunidad Europea. A partir del análisis comparado de dos localidades rurales en España, estos autores encuentran que este capital social territorial constituido por redes sociales e institucionales dinámicas y bien estructuradas constituye un elemento que canaliza los esfuerzos por el desarrollo, determinando las diferencias entre los territorios por sus profundas implicaciones en la evolución socioeconómica territorial.

Por la difusión que ha tenido el enfoque teórico del capital social dentro de las Ciencias Sociales, es relevante mencionar alguna de las investigaciones realizadas a nivel nacional que abordan el capital social en relación a otras temáticas. Entre estos estudios se puede mencionar al de Rafael Rey (2014) quien busca establecer los efectos del capital social en el logro de estatus o de ingresos de individuos. A partir de la utilización de datos estadísticos el autor encuentra que el capital social desempeña un papel explicativo importante en las diferencias de ingresos de individuos que no alcanzaron la educación superior pero no así de aquellos más educados; concluyendo que entre aquellos individuos que no disponen de capital humano, el capital social opera como un sucedáneo de la restricción impuesta por el nivel educativo alcanzado.

Como puede advertirse, esta revisión de antecedentes no es exhaustiva considerando los numerosos estudios realizados utilizando el enfoque teórico del capital social, pero sirve para dar cuenta de las posibilidades que presenta su utilización para el análisis de variadas temáticas en realidades diversas.

III. Problema de investigación

La situación de la producción lechera familiar en el departamento de Artigas ha sido objeto de diversos estudios y motivó el desarrollo de múltiples programas que buscan el desarrollo de los establecimientos lecheros familiares. En el marco de esta preocupación se encuentra la batería de instrumentos de apoyo que comienzan a implementarse desde

el año 2007 aproximadamente y se profundizan a partir del año 2010 con la iniciativa de la instalación de una planta pasteurizadora de leche en Artigas. Con estos instrumentos se busca desarrollar el sector lácteo a través de la formalización de la producción e implicó la formación de una cooperativa que nuclea a varios productores de la ciudad para la gestión de la planta, la Cooperativa Agropecuaria de Productores Lecheros de Artigas (CAPROLAR).

A partir de la temática planteada se buscó conocer la existencia y las características de los vínculos de los productores establecen entre sí como individuos y en forma colectiva a través de sus organizaciones con actores públicos y privados en el marco del mencionado proyecto. Esto llevó a la búsqueda y examen de los distintos elementos que configuran tales relaciones, para lo que fue necesario indagar acerca de las motivaciones de los productores para participar en organizaciones, las características asume dicha participación, los tipos de vínculos se construyen con diversos actores tanto en la localidad como fuera de este ámbito, buscando asimismo conocer la influencia que ejercen en el desarrollo del proyecto en cuestión las percepciones y evaluaciones que realizan los productores de la institucionalidad pública. Para dar respuesta a estas cuestiones y enfocando en la dimensión asociativa del programa específico se utilizó como eje el enfoque teórico del capital social.

En función de lo anterior, el problema de esta investigación es el análisis de las formas y características del capital social de los productores familiares lecheros pertenecientes a la Cooperativa Agropecuaria de Productores Lecheros de Artigas y la influencia de dicho capital en el desarrollo de este proyecto colectivo.

i. Preguntas de investigación

Las preguntas que guiaron esta investigación fueron las siguientes:

- ¿Cuál es el grado de participación e identificación de los productores con la organización cooperativa en la que participan?
- ¿Qué dinámicas de interacción se producen entre los actores en un nivel supralocal?

- ¿Qué percepción tienen los productores acerca de los actores públicos y privados involucrados en el proyecto?
- ¿Qué influencia ejercen las experiencias asociativas de los productores en su participación en proyectos colectivos?

ii. Objetivo general y objetivos específicos

El objetivo general de esta investigación es aportar al conocimiento de las organizaciones rurales a través del análisis de las redes sociales y de las interacciones entre los productores familiares del rubro lechero integrantes de la cooperativa CAPROLAR de Artigas y su relación con los proyectos de desarrollo en los que participan.

Los objetivos específicos fueron:

1. Caracterizar y describir las estrategias asociativas los productores.
2. Describir las relaciones e interacciones que se producen entre los productores a nivel local y de estos con otros agentes en el marco del proyecto.
3. Conocer la percepción de los productores acerca de las organizaciones en las que participan y de los diferentes actores con lo que interactúan.
4. Analizar y tipificar las formas de capital social presentes en el marco del proyecto.

iii. Hipótesis de investigación

- En el nivel de las cooperativas primarias existe entre los productores un stock de capital social en forma de integración que implica relaciones estrechas dentro de sus grupos de pertenencia y que fomenta la solidaridad y la cooperación.

- Existe un bajo nivel de vínculos extragrupalos que se traduce en dificultades para construir relaciones y participar en redes que trasciendan el grupo primario de pertenencia.

- Las diferentes experiencias asociativas con las que cuentan los productores dificultan relaciones de confianza y cooperación dentro de las organizaciones.

- Existen lazos débiles de integración y cooperación entre los actores locales y de estos con otros agentes a nivel nacional que dificulta la construcción de una estrategia conjunta favorable al avance de proyectos en el marco de las políticas de desarrollo.

Antes de pasar a desarrollar las referencias teórico-conceptuales, se presentarán algunas de las características de la producción lechera en el Uruguay así como en el departamento de Artigas y los fundamentos del proyecto de la cooperativa CAPROLAR que enmarca las diferentes dinámicas que viven los productores lecheros en la actualidad y que constituyen el objeto de esta investigación.

El sector lechero en el Uruguay

Desde hace 40 años la producción lechera uruguaya ha crecido sostenidamente tanto en producción total como por hectáreas como producto de la innovación técnica y organizativa que la convierten en una de las producciones más eficientes del sector. El éxito de la cadena láctea uruguaya se funda en la dotación de recursos naturales adecuados para la producción pero también en la infraestructura y en el capital humano e institucional especializados. Es importante subrayar que la mayoría de los predios lecheros del país son familiares, representando estos el 61% de la producción, aunque se viene produciendo una continua disminución de la cantidad de predios familiares y la concentración de estos². El eje fundamental de la transformación del sector estuvo marcado por la alimentación en base a pasturas mejoradas aumentando la calidad y la disponibilidad de los alimentos para los animales; con esto se logró una mejora de la eficiencia permitiendo la creciente intensificación en el uso de los recursos y además bajar los costos de producción en la fase primaria, uno de los principales factores de

² “XX Reunión especializada de agricultura familiar” (2013).

competitividad del sector. También se destacan otros cambios técnicos como salas de ordeño, tanques de enfriamiento, ordeñadoras, entre otros, que mejoran las condiciones de higiene y la calidad del producto. Todos estos cambios tuvieron repercusiones en la industria que debió ajustarse en su capacidad de procesamiento, significando un aumento sostenido de la capacidad industrial de procesamiento en las últimas décadas.

Para comprender el desarrollo histórico de la producción lechera en el Uruguay y sus condiciones actuales es imprescindible hacer referencia a la acción del Estado y el impacto decisivo que ha tenido este accionar en las características de este rubro, destacándose tempranamente la idea de fomento a través de las organizaciones de productores, más específicamente a través de cooperativas de tamberos como recurso para organizar y controlar la actividad; en este marco puede considerarse como hito fundamental para la lechería en el país la creación de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole) en 1935.

La producción lechera familiar en Artigas

La producción lechera en el departamento de Artigas comienza a desarrollarse de forma significativa en la década de 1940. Si bien las características de la producción y comercialización del producto compartían las carencias de otras regiones, a medida que la legislación y los controles sobre la producción y comercialización de leche avanzaron en el país, específicamente el sur, el rubro en Artigas quedó rezagado manteniendo un carácter rudimentario hasta la década de 1980 aproximadamente; esto puede ser atribuido no solo a un tipo de suelo y clima poco propicios para la actividad sino también por la lejanía de los grandes mercados internos como Montevideo y su área metropolitana.

En la actualidad, el productor promedio en Artigas es un pequeño productor con un área promedio de explotación de 25 a 30 hectáreas; el manejo deficiente de los predios y la escasa incorporación de tecnología impone un profundo contraste con el proceso de modernización del sur del país. El principal indicador de la situación precaria del rubro es que el 75% de la producción de leche en el departamento es comercializada cruda, en contravención con la legislación vigente que prohíbe la comercialización de leche no

pasteurizada³. Las dificultades que enfrenta la producción lechera en el departamento de Artigas han llevado a que se desarrollen acciones desde los organismos públicos para promover el desarrollo productivo en el rubro. Como se mencionó anteriormente, desde el año 2007 comienzan a implementarse una batería de instrumentos de fomento a la lechería en el departamento; este proceso entra en una nueva etapa en el año 2010 con la propuesta de instalación de una planta pasteurizadora de leche en Artigas. En este marco comienza a conformarse una nueva cooperativa que busca integrar a los productores de la ciudad de Artigas así como del interior departamental con el fin de promover la autogestión de la planta, proceso que está fundamentado en la necesidad de formalizar la producción de leche. El proyecto trabaja con productores integrantes de las dos asociaciones de productores lácteos de la capital departamental: la Cooperativa Lechera de Artigas (COLEAR) y el grupo Tamberos Unidos Remitentes a Lactinor (TURILAC); los productores pasaron a integrar una nueva cooperativa denominada CAPROLAR (Cooperativa Agropecuaria de Productores Lecheros de Artigas).

En función de la dimensión cooperativa de este programa, en los capítulos siguientes se pasarán a considerar las organizaciones en el medio rural y su relación con el desarrollo a través del marco del capital social, pero antes se definirá que se entiende por productor familiar y algunas de las características que asume este sujeto en el agro uruguayo.

IV. Marco teórico

La producción familiar en el agro uruguayo

La producción agraria familiar representa según datos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el 74% de las explotaciones agropecuarias del Uruguay, abarcando aproximadamente 39.000 establecimientos en todo el país (INIA, 2006). La importancia de la producción familiar no solo está relacionada con su participación en las distintas cadenas productivas a nivel nacional, sino también por su rol como captador de mano de obra y como contenedor de la migración campo-ciudad. Como se mencionó anteriormente los cambios de gran magnitud que se han producido en el agro uruguayo en los últimos años han planteado desafíos a sostenibilidad de la producción agraria

³ “Informe de la coyuntura actual en torno al fomento de la producción lechera familiar en el departamento de Artigas” (2011).

familiar fundamentalmente a través de la modificación del uso de los recursos naturales, el uso de la tecnología, pasando por la intensificación de la producción, el desarrollo de nuevas actividades y la gran influencia que ejercen sobre los precios de la tierra. Según Virginia Rossi (2010) la persistencia de la producción familiar en América Latina frente al desarrollo del capitalismo en el agro puede explicarse tomando en consideración el carácter mercantil de las unidades familiares de producción, el aprovechamiento que hacen de los recursos estatales y sus formas singulares de socialización. Para esta autora se establecen mecanismos de excepción por los cuales se ponen límites a la operación irrestricta del mercado, entre estas excepciones se encuentra el fomento de las cooperativas de pequeños productores y el rol activo del Estado en la industrialización y comercialización de productos agropecuarios. En el caso de Uruguay el desarrollo capitalista en el agro durante la primera mitad del siglo XX se caracterizó por una fuerte participación del Estado, donde se intervino en favor de la formación de colonias y en la promoción de sociedades de fomento y cooperativas agrarias de pequeños productores particularmente en el sector lácteo.

Las cooperativas rurales y el papel de las organizaciones en el desarrollo rural

Las organizaciones orientadas a actividades económicas entre las que se encuentran las cooperativas de productores agropecuarios, están caracterizadas por realizar tareas ligadas al ámbito productivo y económico entre los que se encuentran la compra de insumos, comercialización de productos y el otorgamiento de créditos, entre otros. Algunos de sus rasgos son la carencia de una ideología y la persecución de fines exclusivistas y particularistas, es decir, solo para sus miembros, por lo tanto se puede decir que ofrecen bienes no públicos a diferencia de sindicatos u organizaciones sectoriales. Asimismo por los servicios que ofrecen a sus afiliados, la relación entre los socios y el proyecto cooperativo tiende a ser de carácter instrumental (Gómez, 2000; Moyano, 2005). Los productores rurales forman organizaciones para maximizar los beneficios obtenidos de los activos que poseen, a través de los cuales pueden mejorar sus condiciones de producción y comercialización y obtener recursos que no sería posible obtener actuando de forma aislada. Según Fernando Rello (2001) el sujeto del poder social son los grupos no los individuos, estos tienen que asociarse para obtenerlo, de esta manera a través de las asociaciones los individuos participan en los asuntos

públicos, hacen oír sus demandas, defienden sus intereses, ejercen presiones y pueden cuestionar instituciones y relaciones sociales que les son desfavorables.

En las últimas décadas ha sido creciente la importancia otorgada desde las Ciencias Sociales a la dimensión social, a las redes e interacciones entre los individuos y grupos para la promoción del desarrollo rural. Siguiendo a Alexander Shejtman y a Julio Berdegú (2004:4) se puede definir el desarrollo rural como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”. Las organizaciones locales y comunitarias como mecanismo canalizador de demandas y organizador de participación adquieren un papel fundamental en los procesos de desarrollo rural; estas cumplen funciones productivas, sociales y políticas y con frecuencia los servicios de asistencia y fomento son canalizados a través de ellas explotando las experiencias de cooperación de las comunidades en iniciativas de promoción del desarrollo y de combate a la pobreza.

Esta creciente atención a las normas, redes y asociatividad entre los individuos como generadoras de beneficios ha sido expresada en el desarrollo del campo del capital social, cuya relación con la promoción del desarrollo ha sido defendida desde organismos internacionales y ha generado una extensa producción intelectual. A continuación se expondrán algunas definiciones y elementos importantes del mismo y se explorará a través de diversos aportes teóricos su utilidad para abordar la temática del desarrollo en el medio rural.

El capital social

Orígenes del concepto y algunas definiciones

Los orígenes del concepto pueden rastrearse desde los comienzos de las Ciencias Sociales, donde en los estudios clásicos pueden encontrarse ya elementos del enfoque del capital social como es entendido en la actualidad. En dichos estudios emergía la discusión acerca de las potencialidades de la sociabilidad para los emprendimientos económicos y para las actividades de cooperación y de gestión, y de cómo la participación en grupos podía generar consecuencias positivas (Arriagada, 2003). A partir de la década de 1980 comienza a tener lugar el análisis sistemático del concepto a

partir de trabajos como los de Pierre Bourdieu y James Coleman. La pretensión de Coleman (1988) fue incluir el principio económico de la acción racional en el análisis de los sistemas sociales utilizando como herramienta el concepto de capital social. Partiendo de una teoría de la acción racional en que los actores tienen control sobre ciertos recursos e interés puesto en otros recursos y eventos, el capital social constituye un tipo particular de recurso disponible para el actor. El concepto se utilizó para identificar ciertos aspectos de la estructura social que tienen valor para los actores como recursos para lograr sus intereses; se trata de una variedad de entidades con dos elementos en común: todos consisten en un aspecto de las estructuras sociales y facilitan ciertas acciones de los actores en la estructura. Como otros capitales, este es productivo haciendo posible el logro de ciertos fines que en su ausencia no serían posibles y a diferencia de otras formas de capital este es inherente a la estructura de relaciones entre actores, pudiendo estos ser individuos o grupos (Coleman, 1988).

Pierre Bourdieu (2001:148) por su parte definió al capital social como “constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos [...] la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo.” Por lo tanto a diferencia del capital económico y cultural, el capital social demanda la existencia de un grupo o una red duradera de relaciones sociales. Estas relaciones de capital social tienen su condición de existencia en relaciones de intercambio materiales y/o simbólicas las que a su vez contribuiría a mantener; para Bourdieu estos aspectos materiales y simbólicos están unidos a tal punto que las relaciones de intercambio en las que se basa el capital social solo pueden mantenerse y funcionar mientras esta unión sea reconocible, descartando su reducción a relaciones de proximidad ya sea física o económico-social. Si bien no es reducible inmediatamente al capital económico y cultural, el volumen de capital social poseído por un individuo dependería tanto de la extensión de la red de conexiones que éste pueda efectivamente movilizar, como del volumen de capital poseído por aquellos con quienes está relacionado; a su vez el capital social tendría un efecto multiplicador sobre los otros capitales de los que dispone un individuo.

En los años 90 el concepto se amplía con los trabajos de Robert Putnam (1995) quien definió el capital social como los rasgos de la organización social como redes, normas y

confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo. Según el autor esta noción es un marco para entender los mecanismos a través de los cuales el compromiso cívico y las conexiones sociales producían resultados positivos para las comunidades. Las redes de compromiso cívico tendrían entre sus efectos positivos: fomentar normas robustas de reciprocidad generalizada y alentar la emergencia de confianza social; facilitarían la coordinación y la comunicación, y permitirían que los problemas de la acción colectiva sean resueltos; amplían el sentido de identidad y fomentan el interés de los individuos por la acción colectiva ya que encarnan el éxito pasado en la colaboración, sirviendo como modelo para la colaboración futura (Putnam, 1995).

Capital social y desarrollo

La noción de capital social fue adoptada por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en este marco surge gran parte de la literatura sobre capital social y su relación con el desarrollo. En este ámbito se considera al capital social con un enfoque económico, entendiendo que este permite mejorar las condiciones de vida de las poblaciones pobres (Arriagada, 2003). Se diferencia de otros enfoques aplicados al desarrollo ya que el enfoque económico tradicional del desarrollo no tenía una visión coherente acerca de papel de las relaciones sociales. Para Narayan y Woolcock (2006) el desarrollo teórico acerca del capital social representa el intento para responder a las debilidades de los enfoques tradicionales en la concepción de las relaciones sociales en el desarrollo, emergiendo un consenso acerca de la importancia de las comunidades e instituciones para el mismo.

Dentro de esta línea, John Durston (2000) plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a beneficios como la reducción de los costos de transacción, la producción de bienes públicos y de facilitar el desarrollo de organizaciones efectivas y de actores sociales y sociedades saludables. El contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, como las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación, constituyen un capital en el sentido de que proporcionan mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones. Para Arriagada (2003) el capital social refiere a la “capacidad

efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo”. Rello (2001) lo define como “relaciones sociales y organización que facilitan la acumulación de ingresos y recursos por parte de quienes tienen acceso a él”, enfatizando la relación que guarda la pobreza rural con el capital social de individuos y grupos.

A continuación se profundizará en las dimensiones y conceptos relevantes dentro del marco del capital social para luego a partir de estas, presentar el modelo que se utilizó para el análisis del tema propuesto.

Dimensiones del capital social y conceptos relevantes

Un concepto fundamental dentro del enfoque del capital social es el de enraizamiento (embeddedness) que refiere al hecho de que todas las formas de intercambio económico están enraizadas en relaciones sociales. El proceso de enraizamiento puede darse de diferentes maneras sea en forma de lazos sociales o como prácticas, y afecta las oportunidades y las constricciones que se le presentan a los individuos cuando emprenden proyectos de desarrollo (Durstun, 2000; Moyano, 2005 y 2011). Según Vitelli (2010) este concepto aplicado al medio rural permite ver como las estrategias de vida, los mecanismos de crecimiento económico y las actividades productivas comunitarias están vinculados y dependen de las formas de capital social existentes. El proceso de enraizamiento implica beneficios pero estos su vez van acompañado de costes, según Moyano (2005 y 2011) la dinámica entre costes y beneficios se modifica a medida que avanzan los procesos de desarrollo, de esta manera un alto grado de enraizamiento en las primeras fases se traduce en beneficios por implicar un stock de capital social en forma de integración que facilita la ayuda mutua y la solidaridad, pero el mismo puede convertirse en un coste en fases avanzadas, pudiendo fomentar la rigidez y convertirse en un obstáculo a la continuidad de los proyectos. Tomar en cuenta los costes y beneficios de las formas de capital social permite distanciarse de visiones que tendieron a abordar el capital social solamente por sus efectos beneficiosos sin tomar en cuenta que puede dar lugar a elementos negativos. Según Vitelli (2010: 53) al considerar al capital social solamente desde la óptica de sus beneficios lleva a desvirtuar el concepto volviendo débil analíticamente y disminuyendo su potencial explicativo, “se puede llegar a concluir que la asociatividad de por sí sola es buena y productiva, sin

considerar los fines para los cuales la gente se nuclea, ni los conflictos inherentes a cualquier grupo humano, o los que tienen que ver con el manejo del poder”. De esta manera en la identificación de los costes y beneficios del enraizamiento se vuelve necesario el análisis complementario de la dimensión de autonomía que hace referencia al grado de autonomía con la que los individuos pueden relacionarse con individuos, grupos y áreas de interés que no pertenecen al grupo de referencia.

Para Moyano (2005 y 2011) estos procesos se producen tanto en el nivel micro por los individuos y en el nivel macro por instituciones, por esta razón se vuelve necesario analizar cómo se manifiestan y determinar las formas que adquiriría el capital social dependiendo de la combinación de las dos dimensiones tanto en el nivel micro cómo macro. En el nivel micro el enraizamiento guarda relación con los lazos intracomunitarios o intragrupalos que se establecen entre los individuos y se manifiesta en las relaciones estrechas con los grupos de pertenencia, este tipo de capital social se ha denominado como “de unión” (*bonding*), este es un capital social intensivo constituido por los lazos de unión dentro de una comunidad (Narayan y Woolcock, 2006). En el nivel macro la dimensión refiere al grado de integración entre entidades públicas y organizaciones de diverso tipo y de las sinergias que se dan entre ellas en el ámbito local (Moyano, 2005). La autonomía en el nivel micro se refiere a las redes que se forman entre los miembros de distintos grupos, este es capital social que “tiende puentes” (*bridging*) (Narayan y Woolcock, 2006; Vitelli, 2010); en este nivel también se puede incluir un tercer tipo de capital social es el “de escalera” que vincula a los individuos y grupos con otros de mayor poder sociopolítico facilitando el acceso de otros recursos económicos o políticos (Durstun, 2002, Vitelli, 2010). En el nivel macro la autonomía remite a la credibilidad y a la eficiencia de las instituciones encargadas de gestionar los asuntos colectivos. Por lo tanto para que el capital social fuera un factor positivo para el desarrollo sería necesario que estuvieran presentes ambas dimensiones (Moyano, 2005).

Este modelo comenzó a tener dificultades de aplicación en términos del análisis dinámico del desarrollo, cuando se querían analizar los factores que condicionan la viabilidad y sostenibilidad de los procesos en el tiempo no solo las condiciones primeras de implantación. Para responder a este problema Michael Woolcock propone un modelo síntesis para el análisis dinámico del desarrollo, según Moyano (2005) no basta con la

comprensión de los dilemas estáticos de la acción colectiva, es decir aquellos referidos a la cooperación de individuos en proyectos colectivos, sino que también se deben considerar las dimensiones que contribuyan a la comprensión de los dilemas dinámicos de la acción colectiva, que son aquellos que permiten la sostenibilidad en el tiempo de la acción colectiva para el desarrollo.

Un modelo para el análisis

Mediante la ampliación del modelo e inclusión de nuevas dimensiones y profundizando en su manifestación en los distintos niveles, Woolcock propone nuevas categorías en el nivel micro, como *a) integración intracomunitaria*, haciendo referencia tanto a las relaciones en el grupo de pertenencia así como las relaciones con otros individuos fuera del mismo, *b) conexión extracomunitaria* que incluye la participación en redes sociales, asociaciones e instituciones que trascienden el ámbito local. Y en el nivel macro se plantean las nociones de *c) sinergia institucional* para referirse a la cooperación entre instituciones, y la categoría de *d) eficiencia organizativa* que hace referencia a la credibilidad de las instituciones públicas y privadas que intervienen en las estrategias de desarrollo, a la confianza que inspiran y la capacidad que tienen para desarrollar sus funciones (Moyano, 2005 y 2011). Diferentes combinaciones de integración y conexión extracomunitaria conducen a diferentes resultados de los procesos de desarrollo a nivel micro y diferentes combinaciones de eficiencia organizacional y sinergia conducen a diferentes resultados en el nivel macro.

En síntesis el modelo que se utilizó para esta investigación tomó como categorías centrales aquellas propuestas por Woolcock a saber: integración intracomunitaria, conexión extracomunitaria, sinergia institucional y eficiencia organizativa, que responden en los niveles micro y macro de las dimensiones de integración y de autonomía que caracterizan a las relaciones que constituyen el capital social de individuos y grupos. Se entiende que la distinción entre estos dos niveles tiene potencialidad para analizar objetos como en el que se propone en esta investigación, en función de la importancia que asumen las entidades públicas y demás organizaciones dentro de los programas de desarrollo y de la importancia de su interacción con la poblaciones objetivo de tales proyectos. De acuerdo a la distinción entre individuos y grupos, se consideró en esta investigación al capital social como atributo tanto de los

actores individuales así como de los grupos entendiendo que estos no son excluyentes; siendo relevante explicitar los mecanismos a través de los cuales estos dos niveles de capital social se complementan e influyen mutuamente en una realidad determinada.

Capitales y desigualdad

Si bien se reconoce la importancia de las relaciones sociales en grupos y comunidades para el desarrollo, existe consenso en considerar que el capital social es una de las variables que entran en juego para el logro de beneficios; los recursos materiales y humanos con los que se cuentan son igualmente relevantes para el éxito de estrategias concretas así como para el aprovechamiento del capital social (Durstun, 2000). Por lo tanto se vuelve necesario profundizar en la relación del capital social con los demás capitales que poseen los individuos y las desigualdades en su distribución. Según Rello (2011) las estrategias de los individuos entre las que se encuentran la de asociarse con otros dependen de los capitales que poseen y del contexto económico y social en el que tienen lugar sus iniciativas. El capital social como recurso puede ser utilizado por los individuos y grupos para lograr objetivos diversos, pero es un recurso que está desigualmente distribuido y además la ausencia de otros factores puede determinar que este desempeñe un papel poco significativo. La desigualdad en la distribución de capital social depende de diversos clivajes sociales, y tomarlos en cuenta permite evitar el error de considerar que la posesión de capital social por sí misma podría traducirse en beneficios, principalmente de carácter económico, ya que estos dependen de otras condiciones favorables, como las oportunidades que los actores tienen a su alcance y que guardan relación con el contexto político y económico (Arriagada, 2003; Rello, 2001). En este sentido cualquier abordaje que utilice este enfoque teórico debe considerar la heterogeneidad de los actores, ya que estos cuentan con acervos distintos de capitales físicos, financieros, de recursos naturales y de capital humano, así como de capital social. El conjunto de estos activos determina las capacidades de las personas para generar beneficios económicos, para participar de la sociedad, para lograr influencia o prestigio o para ejercer presiones para modificar cierto estado de cosas a su favor (Rello, 2001).

La construcción de capital social: empoderamiento y participación

En relación a lo dicho respecto a las dinámicas de desarrollo, se entiende que es posible la construcción de capital social a partir de la sinergia entre Estados y organizaciones, pudiendo favorecer de esta manera la colaboración y la asociación. Para Durston (2000:33) la perspectiva del capital social se complementa con las reflexiones sobre el empoderamiento, que es un proceso intencionado cuyo objetivo es la generación de oportunidades entre actores sociales: “El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, y de nivelación hacia arriba de actores débiles”. En este sentido según el autor una política de empoderamiento debe promover la “minería” y la “arqueología” del capital social, la búsqueda de los precursores y del capital social enterrado en la memoria histórica de los grupos. Según este autor el mismo grupo debe protagonizar su propio empoderamiento, es decir que se utilizan las bases con que cuentan los grupos para potenciarlas. Según Arriagada (2003:571) para que el empoderamiento se efectúe son necesarias ciertas condiciones entre las que se encuentran: la creación de espacios institucionales adecuados para la participación en el quehacer político-público, el fomento de organizaciones a través de las cuales sea posible extender y ampliar las redes sociales de las personas que las integran y que de esta manera puedan influir en las estrategias adoptadas por la sociedad y la creación de acceso a recursos y activos y a su control, “una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de la constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, la como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, de negociación y de ejecución”. Narayan y Woolcock (2006) se refieren a una inversión en capacidad organizacional que ayude a tender puentes entre grupos, para estos autores este aspecto es relevante cuando las decisiones son tomadas fuera del nivel local, volviéndose fundamental la generación de procesos participativos con el fin de lograr cierto grado de consenso entre grupos con intereses y recursos diversos.

V. Metodología de investigación

En función del objeto de investigación y de los objetivos planteados, se justificó un abordaje de tipo cualitativo, en tanto que se procuró un acercamiento a la dimensión

valorativa y motivacional de los individuos participantes de las organizaciones, sus percepciones acerca de ellas así como de las interacciones y las redes que establecen con otros en el marco de las mismas, en definitiva de la interpretación que estos realizan acerca de su participación en estas organizaciones y de sus vínculos. Estos aspectos son difícilmente abordables mediante un enfoque de tipo cuantitativo como han señalado diversos autores refiriéndose al marco del capital social, reconociéndose la importancia de la dimensión cualitativa para el análisis el mismo (Arriagada, 2003; Narayan y Woolcock, 2006; Vitelli, 2010). Ante la intención de comprender la relación que establecen los productores entre sí y con los demás agentes involucrados en el proyecto cooperativo esta investigación estuvo orientada a la búsqueda de los significados que los actores otorgan a sus prácticas así como a la búsqueda de los procesos a través de los cuales estos significados son construidos por estos. Esta búsqueda de los procesos de construcción de sentido llevo a hacer énfasis en el contexto social en el que están insertos los productores entendiendo que colaboran a estructurar dichos esquemas de interpretación.

Técnicas

- Entrevista en profundidad

A partir de las consideraciones anteriores, la técnica principal de la recolección de información fue la entrevista en profundidad a informantes calificados y a productores familiares lecheros asociados a CAPROLAR. A través de esta técnica se buscó conocer la percepción y evaluación que realizan los productores sobre sus organizaciones así como de los diferentes actores con los que interactúan, así como acercarse a sus trayectorias particulares y sus experiencias pasadas. Para este tipo de objetivo se considera a la entrevista como técnica privilegiada, en tanto que lo que se busca a través de ella es la aproximación al objeto a través de la experiencia de los actores, de la interpretación significativa que el actor hace de su experiencia (Alonso, 1999; Blanchet, 1989). Las entrevistas se realizaron en dos salidas de campo, la primera en el mes de abril y la segunda realizada a principios del mes de junio del año 2015. El cuerpo de datos obtenido mediante esta técnica fueron once entrevistas en profundidad, una a un informante calificado, una trabajadora social de la Intendencia de Artigas y las restantes

diez entrevistas se realizaron a productores pertenecientes a la cooperativa CAPROLAR, estando dos de ellos vinculados a tareas de dirigencia.

- **Análisis documental de fuentes secundarias**

Otra técnica utilizada en esta investigación fue el análisis de documentos secundarios, específicamente documentos de carácter institucional facilitados por la Intendencia Municipal de Artigas. Siguiendo a Valles (1999) podemos definir al análisis documental como una técnica de obtención de información basada en la lectura de documentos, entendidos en un sentido amplio como cualquier material que contenga significado. Además de los documentos primarios que son las entrevistas producidas de acuerdo a los objetivos de investigación, estos documentos de carácter secundario responden a otros propósitos y en la gran mayoría de los casos son producidos sin un propósito específico de investigación. A través del análisis de estas fuentes secundarias se buscó un acercamiento al discurso de los actores con los que se relacionan los productores, es decir, como estos son vistos desde el Estado y la influencia de esta mirada en el desarrollo del proyecto, contribuyendo a la descripción y análisis de las relaciones que se construyeron entre los sujetos en el marco de aplicación de las políticas públicas y en particular en el proyecto de la planta pasteurizadora. Los documentos utilizados fueron: “Proyecto de fortalecimiento institucional de la Federación de Productores Lecheros de Artigas” (2011); “Informe de la coyuntura actual en torno al fomento de la producción lechera familiar en el departamento de Artigas” (2011); “Resumen ejecutivo del proyecto de industrialización de leche en el departamento de Artigas” (2011); y finalmente “Estudio de prefactibilidad de la planta industrializadora de lácteos en el departamento de Artigas” (2012).

Plan de análisis

A continuación se expondrán esquemáticamente los puntos fundamentales dentro del análisis que se realizó así como las dimensiones y subdimensiones que se utilizaron en el abordaje de los datos. Dentro de las mismas se incluirán conceptos teóricos y una breve definición de las mismas y lo que se buscó analizar a través de ellas.

- **Contexto:** La consideración de algunas de las características del entorno económico, político y social de los productores permite enmarcar las otras dimensiones y fue fundamental para interpretar los hallazgos.
- **Desigualdades:** Se buscó tener en cuenta las heterogeneidades existentes entre los productores y examinar la influencia mutua entre las mismas y el proyecto de CAPROLAR.
- **Caracterización de las cooperativas:** Se buscó conocer las características que adopta esta forma organizativa entre los productores, para esto se indagó en los fundamentos para el ingreso a las organizaciones por parte de los productores, como estos conciben la cooperativa y su rol dentro de las mismas.

Las dimensiones derivadas del marco teórico fueron las siguientes:

- **Integración intracomunitaria:** Esta dimensión refiere a las relaciones de los productores dentro de sus grupos de pertenencia. Sus subdimensiones son: participación, solidaridad y confianza. Concepto clave: *capital social de unión*.
- **Conexión extracomunitaria:** Esta dimensión refiere a la construcción de vínculos y el acceso a redes con otros actores fuera del ámbito local o de las cooperativas de origen. Se buscó entender cómo se producen estos vínculos y cuales son los factores que influyen en dicho proceso. Las subdimensiones consideradas fueron: autonomía, experiencias en organizaciones y participación en las actividades de la organización. Los conceptos clave: *capital social de puente* y *capital social de escalera*.
- **Sinergia institucional:** refiere al grado de integración entre entidades públicas y organizaciones de diverso tipo y de las sinergias que se dan entre ellas en el ámbito local. Las subdimensiones son: vínculos entre organismos públicos y privados en el marco del proyecto y relaciones de productores y cooperativas con dichos organismos.

- **Eficiencia organizativa:** Esta dimensión remite a la credibilidad y a la eficiencia de los diversos actores vinculados al proyecto. Bajo esta dimensión se buscó conocer las percepciones y evaluación que realizan los productores de las organizaciones en las que participan y de los diferentes actores con los que están en contacto. Permite considerar el mecanismo de diálogo entre productores y Estado e indagar acerca de los elementos que estructuran y determinan este diálogo. Las subdimensiones consideradas fueron: Confianza en organismos públicos y evaluación del desempeño de los distintos actores en el marco del proyecto.

VI. Los productores familiares lecheros en Artigas: la comercialización informal de leche y sus antecedentes organizativos

Antecedentes de las formas asociativas entre los productores lecheros de Artigas

Se ha mencionado que la producción familiar lechera en el departamento de Artigas se caracteriza por graves problemas de escala y de adopción de tecnología, donde un importante volumen de leche cruda, es decir que no ha pasado por el proceso de pasteurización⁴, se produce y comercializa en condiciones de total informalidad. Históricamente la lechería así como otras actividades agropecuarias fueron desarrolladas en Artigas fuera de un marco institucional de control que garantizara la procedencia o la calidad de los productos. Hasta la década de 1980 las explotaciones lecheras familiares mantenían rasgos preindustriales, se trataba de una producción de subsistencia de muy baja escala, con escasa o nula incorporación de tecnología y con un manejo deficiente en base a ración. Estas características favorecieron el aislamiento de los productores y la ausencia cualquier forma de organización entre los mismos.⁵

La primera organización entre los productores se dio en el marco de un endurecimiento de las medidas contra la comercialización de leche cruda por parte del interventor militar en el gobierno departamental en la primera mitad de la década de 1980. En el

⁴ Proceso térmico realizado a líquidos con el objetivo de reducir la presencia de agentes patógenos (Real Academia Española, 2001).

⁵ “Proyecto de fortalecimiento institucional de la Federación de Productores Lecheros de Artigas” (2011).

año 1984 se promulga la ley 15.640 de leche pasteurizada⁶ en la cual el Poder ejecutivo establecía la prohibición de la venta de leche cruda en todos aquellos lugares donde estuviera garantizado el abastecimiento de leche. La intimación a terminar con la venta de leche cruda en la ciudad propició las negociaciones con la empresa Conaprole, presente en el departamento de Rivera, y la conformación por parte de los productores artiguenses de la cooperativa CALPROLEA. A través del discurso de un productor activo en la época podemos ver que esta experiencia fue vivida con recelo: *“la dictadura nos obligó a vender la leche a Conaprole (...) era un comandante, entonces él nos llamó en la Villa Lola y nos apuntó como si apuntara con una espada dijo: ‘ustedes mandan la leche a Conaprole o yo los prohíbo de vender leche en Artigas’, y ahí mandamos la leche. (...) nos fundieron. En 2 años nos dejaron solo con las vacas y las deudas... y los campos”* (Entrevista N° 10). Como se verá más adelante esta experiencia tendrá consecuencias significativas en los posteriores procesos asociativos que en los que se vieron involucrados los productores. Expuestos a la caída de los precios de la leche a mediados de los años 90 que amenazaban la sostenibilidad de la actividad, los productores fueron autorizados por el gobierno departamental a volver a la comercialización de leche cruda, lo que significó el rápido retorno de muchos productores a dicha actividad. Esto llevó a que la remisión a la industria disminuyera ya que la venta informal de leche cruda reportaba mejores ganancias que la venta a Conaprole y más aún en el contexto de la caída de los precios. Años más tarde, en octubre del año 2000 se produce el brote de fiebre aftosa en el departamento de Artigas, en un predio de la Colonia Rivera cercano a la frontera con Brasil. Luego del último foco del virus en el año 1990 en Maldonado, Uruguay había recuperado su estatuto de país libre de aftosa sin vacunación en el año 1996. El brote del virus en el departamento significó un gran impacto a nivel nacional y desencadenó una enérgica respuesta por parte de gobierno nacional. Se determinó aplicar el rifle sanitario y el aislamiento, lo que implicó que muchos productores no pudieran comercializar la leche producida por sus animales por lo que debieron deshacerse de la misma⁷. Estos factores desencadenaron finalmente el fin de la relación de la cooperativa CALPROLEA con la empresa Conaprole, y asimismo significó el fin de la organización entre los productores.

⁶ Ley n° 15.640 de Leche pasteurizada, 4 de octubre de 1984. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15640&Anchor=>

⁷ Informe de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Representantes, Noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2001110761-01.pdf>

Los nuevos procesos asociativos entre los productores lecheros de Artigas se dieron en un contexto de los nuevos lineamientos políticos en el marco del primer gobierno del Frente Amplio. Como expresión de estos lineamientos se crea el Instituto Nacional de la Leche en el año 2007, a través de la Ley N°18.242, que contiene una serie de disposiciones en diferentes materias, teniendo como objeto el fomento, la regulación, la promoción y el desarrollo de la producción láctea, considerándose ésta de carácter estratégico para el desarrollo agroindustrial⁸. En el marco de estos lineamientos se realizan una serie de intervenciones a través del proyecto Uruguay rural del MGAP dando lugar a la conformación de un grupo de productores que tenía como objetivo el fortalecimiento a través de acciones colectivas. Las medidas de apoyo a la formalización por parte del gobierno nacional, los anuncios de la instalación de una industria en el norte y la coyuntura favorable del mercado contribuyeron a la sensibilización de un grupo de productores para la formación de una nueva cooperativa, la Cooperativa Lechera de Artigas (COLEAR) en el año 2007; esta organización quedó compuesta por 35 productores de la ciudad de Artigas y sus alrededores.

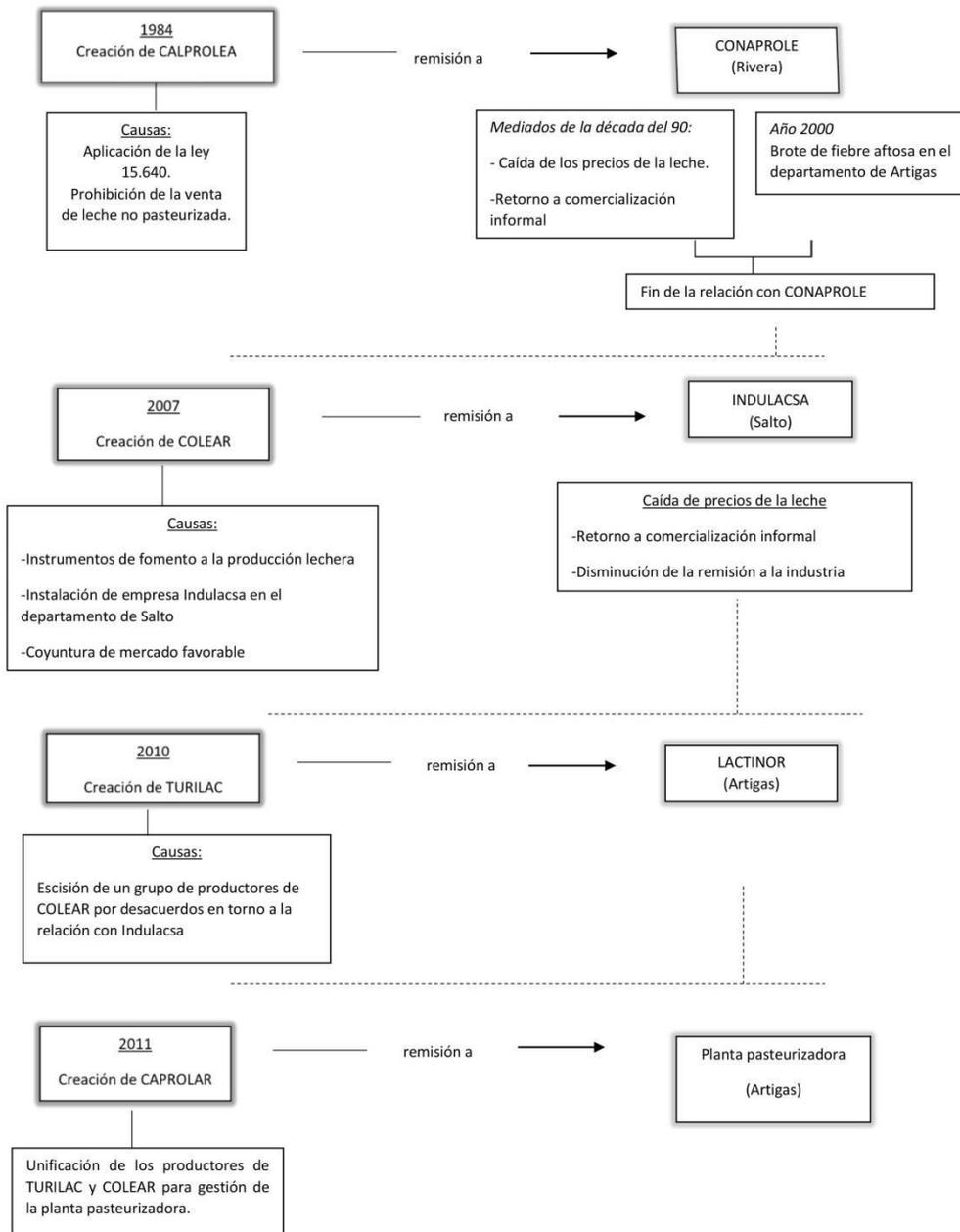
La concreción de la nueva cooperativa y la consiguiente remisión a la empresa Indulacsa⁹ localizada en Salto significaron el comienzo de un nuevo proceso de formalización de la comercialización, ya que todos los productores integrantes de la organización COLEAR comercializaban leche cruda en la ciudad. Sin embargo, las contingencias del mercado internacional con la consiguiente baja de los precios de la leche significaron nuevamente un retorno a la comercialización informal. La relación con Indulacsa, ya amenazada por la venta informal, fue debilitada por la competencia por el acopio de leche que se produjo con la instalación de una industria láctea local en la ciudad de Artigas dedicada a la producción de quesos y manteca, Lactinor. La remisión de leche por parte de algunos productores a esta industria local implicó la polarización de los productores y finalmente la escisión de la cooperativa, formándose una nueva organización compuesta por los productores que abandonaron COLEAR. Esta pasó a denominarse Tamberos Unidos Remitentes a Lactinor (TURILAC), y como

⁸ Ley de lechería N°18.242 del 27 de diciembre del 2007. Disponible en:
<http://www.inale.org/innovaportal/v/58/4/innova.front/ley-de-lecheria-n%C2%B0-18242.html>

⁹ Industria láctea salteña S.A, de capitales mexicanos dedicada a la producción de quesos. En el año 2015 es adquirida por la compañía Parmalat.

indica su nombre pasaron a remitir la producción de leche a la empresa local. A continuación se presenta un resumen del desarrollo de la organización entre los productores:

Esquema: Desarrollo de las organizaciones de productores en Artigas



Como se vio en el apartado anterior, la primera organización formada por los productores lecheros en Artigas fue la cooperativa CALPROLEA para remitir a Conaprole en el marco de un endurecimiento de la prohibición de la venta de leche cruda en la ciudad. De esta manera el ingreso de los productores a dicha cooperativa tuvo un carácter coercitivo ya que se les prohibía la venta de leche si estos se negaban a remitir. Estudios anteriores han señalado que el proceso de remisión a Conaprole fue llevado a regañadientes por algunos productores habituados a prácticas tradicionales, ya que resentían los controles de calidad de la leche, la no devolución de los rechazos¹⁰, los bajos precios y las demoras en los pagos. Un productor expresa a través de la experiencia de sus padres: *“(...) era otro momento, no había refrigeración, entonces Conaprole para todos fue una experiencia media brava, porque de repente mandabas 500 litros a Conaprole y de los 500 cortaban 400. Es una experiencia que quedó marcada”* (Entrevista N° 5).

La formación de la segunda organización entre los productores en el año 2007, la cooperativa COLEAR que nucleó en sus comienzos a la mayoría de los productores de la ciudad de Artigas y sus alrededores respondió a la necesidad de colocar el excedente de leche que se producía en la primavera, esta es una motivación generalizada entre los productores que fueron o son socios de COLEAR. La formación de la cooperativa y la remisión de leche a la industria en Salto permitieron a los productores aumentar la producción, y lograr algunos beneficios como asistencia técnica, además de lograr un ingreso mayor y más estable. Para muchos productores que tenían su primer experiencia cooperativa, COLEAR significó la mejor alternativa en función de sus características como pequeños productores: *“a pesar de nuestros errores con la cooperativa nuestra [COLEAR] uno se da cuenta que la única forma de lograr cosas es uniéndose, para conseguir precios (...). Es la forma del productor chico salir adelante”* (Entrevista N° 3).

Como se dijo, con el debilitamiento de la relación con la empresa Indulacsa debido a la caída de los precios, la organización se vio debilitada, esto tuvo su expresión en la formación de una nueva cooperativa con productores que se escindieron de COLEAR y

¹⁰ Se rechazaba la leche que llegaba a la planta por estar en mal estado pero esta no era devuelta para que los productores pudieran comprobar si esto era cierto, lo que generaba desconfianza hacia la empresa.

que pasaron a remitir a la industria local Lactinor recientemente creada, como expresa un productor vivió este pasaje: “*querían seguir con Indulacsa [refiriéndose a algunos productores de COLEAR], entonces una parte nos dimos cuenta que ya no era rentable, que ya no podía ser, no pudimos lograr el acuerdo de todos entonces decidimos formar este otra cooperativa [TURILAC] (...) decidimos hacer eso para poder obtener todos los beneficios que nos correspondían*” (Entrevista N° 2). Es fundamental tener en cuenta que COLEAR surge en función del establecimiento de una relación comercial con la empresa Indulacsa y en un marco de fuerte apoyo de diversos actores como fueron la Intendencia de Artigas, la UDELAR, el MGAP, Instituto Nacional de Colonización, ART-PNUD, entre otros; estableciendo la Intendencia de Artigas un convenio con dicha empresa por una duración de 5 años. Si bien el ingreso a la cooperativa fue voluntario y nació de una preocupación de los productores, esta surgió a través de un fuerte apoyo externo y no logró consolidarse con independencia del mismo o de la relación con Indulacsa, si bien continuó brindando algunos servicios a los productores y desarrollando proyectos a través de los mencionados apoyos. Estudios anteriores han señalado respecto a COLEAR: “las falencias en su funcionamiento han sido disimuladas por este entorno de sobreabundancia de ofertas de apoyo que la organización no ha podido consolidar”¹¹. En el caso del proyecto de CAPROLAR, la nueva cooperativa, vemos que presenta un desarrollo similar al de las cooperativas anteriores en el sentido del fuerte apoyo que ha tendido la iniciativa. En esta instancia donde se busca integrar a todos los productores en una nueva organización han sido variados los incentivos por parte de diversas instituciones, y el proyecto está fuertemente ligado a los lineamientos políticos de los gobiernos nacional y departamental.

Como se ha intentado mostrar las formas organizativas entre los productores lecheros en Artigas carecen de antecedentes sólidos; las organizaciones surgen ligadas a la remisión a una determinada industria: Conaprole en el caso de la cooperativa CALPROLEA, la empresa Indulacsa en el caso de COLEAR, y la industria artiguense Lactinor en el caso de TURILAC. Se pudo constatar que estas organizaciones tienden a disolverse como CALPROLEA o debilitarse como en el caso de COLEAR cuando se termina la relación con la industria. De esta manera se puede concluir que si bien existe por parte de los

¹¹ “Proyecto de fortalecimiento institucional de la Federación de Productores Lecheros de Artigas” (2011: 1)

productores ideas respecto a la necesidad de organizarse para obtener beneficios, estas experiencias se han llevado a cabo con un fuerte apoyo estatal y de diversas instituciones y no por una iniciativa directa de los productores, ni logrando una consolidación independiente de esta tutela.

Teniendo en cuenta que la cooperativa fue la forma asociativa predominante entre los productores podemos aplicar algunos criterios que se han utilizado para el análisis de estas organizaciones y que ayudan explicar los desarrollos que han tenido las cooperativas de lecheros en Artigas. Siguiendo los criterios propuestos por Piñeiro y Fernández (2008) podemos decir que en todos los casos se trató de cooperativas de primer grado, no alcanzando niveles superiores de organización; asimismo estas cooperativas tuvieron fundamentalmente un carácter local, ya que el carácter regional de las organizaciones fue efímero integrando pocos productores de otras localidades del departamento los cuales estuvieron poco tiempo ligado a las mismas. Estas asociaciones cooperativas sirvieron a los cometidos tradicionales para los que son formadas dichas organizaciones que son objetivos de carácter económico, particularmente la compra de insumos, comercialización de productos o el otorgamiento de créditos; en el caso de los productores lecheros en Artigas el fin fue principalmente la comercialización del producto, ya que como vimos estas cooperativas emergen a través del vínculo con empresas industrializadoras de productos lácteos. El discurso de los productores en relación a estas experiencias indica que su asociación a estas tuvo un carácter práctico, es decir, estos tenían una necesidad de colocar la producción de leche en el mercado lo que únicamente podría ser realizado a través de la unión con demás productores. Esta trayectoria está de acuerdo con la caracterización que se realiza de las organizaciones cooperativas en términos de que la relación de los socios con la organización tienden a asumir un carácter meramente instrumental (Gómez, 2000; Moyano, 2011). Este aspecto característico de las organizaciones cooperativas contribuye a entender por qué las cooperativas formadas por los productores en Artigas se disolvieron o se vieron debilitadas cuando se acabó su relación con las empresas industrializadoras de leche, es decir, estas se disuelven cuando ya no se puede cumplir el objetivo para el cual fueron establecidas. En relación a esto también se puede decir adquieren también un carácter meramente jurídico-formal no habiéndose desarrollado procesos de construcción identitaria o ideológica dentro de las organizaciones.

Luego de esta breve caracterización de las formas asociativas de los productores lecheros de Artigas se pasará a realizar un abordaje más profundo de la comercialización de leche cruda en la ciudad ya que contribuye a entender el desarrollo que han tenido las organizaciones y es el principal motivo de preocupación por parte de las autoridades, estando en el centro de la justificación de la formación de CAPROLAR.

La comercialización informal de leche cruda

Para comprender lo extendido de la comercialización informal de leche no pasteurizada, debe advertirse que representó por muchos años la única forma de comercialización viable, y en la actualidad se presenta como la mejor alternativa ante la relación problemática de los productores con empresa industriales ya que la venta directa al consumidor reporta mayor ingreso que aquella destinada a la industria con una diferencia que puede llegar hasta los 10 pesos por litro, siendo además un ingreso diario. La casi totalidad de los productores obtienen la mayor parte de sus ingresos de dicha comercialización; en términos generales cada productor tiene una zona donde realiza la venta, sea directamente a los consumidores visitando sus casas o bien en los almacenes, donde luego se realiza una reventa del producto. Es relevante destacar que si bien la mayoría de los productores cuenta con vehículos para realizar el reparto, algunos todavía utilizan la tracción animal para realizar dicha tarea. Como se puede advertir al analizar el desarrollo que ha tenido la relación de los productores con la industria, la venta informal de leche adquiere relevancia cuando el vínculo con las empresas industrializadoras se ve debilitada debido a los precios, y se presenta como la mejor alternativa de los productores para sostener la producción. Como se verá con mayor profundidad más adelante, muchos productores son reacios a abandonar la venta de leche cruda para vender a la empresas, esto se debe al control del precio que pueden ejercer al realizar la venta individualmente: *“es el patrimonio que está en juego, es de lo que vivimos, es lo que tenés, viste que a veces el productor chico dice: ‘¿me juego o no me juego?’ porque yo sé que voy a la ciudad vendo mis litros de leche y al menos tengo la comida (...)”* (Entrevista N° 2).

Un elemento fundamental para analizar esta modalidad de comercialización tan extendida son los hábitos de consumo de la población, ya que los productores encuentran una demanda de este producto que hace atractivo continuar con dicha forma

de venta. Por ser un producto alimenticio básico la demanda de leche tiende a ser estable tanto de la cruda como de la pasteurizada; el factor que permite hablar de un hábito de consumo determinado, es la frecuencia con la que se consume determinado alimento, es decir, cuando este no es una alternativa a otro producto, sino que se realiza de forma habitual. El hábito de consumir leche cruda en Artigas es una mezcla de factores culturales y factores que se pueden caracterizar como de orden práctico, especialmente en lo relativo al precio de la leche. Encuestas sobre el consumo de leche realizadas en el departamento ¹², indican que la razón principal que da la población para el consumo de este producto es el precio, que se encuentra siempre por debajo del precio de mercado de la leche pasteurizada. Respecto a esto un productor expresa: *“Mi reparto es todos los barrios más por abajo (...) Toda la costa y gente humilde, gente que te compra leche suelta, que tiene costumbre de tomar leche suelta.”* (Entrevista N°11); la modalidad que asume el pago de la leche cruda en el cual predomina la forma de pago mensual hace que sea más cómodo para el consumidor comprar al lechero. Un segundo factor es el de la costumbre; en relación a esto hay una visión muy difundida de que la leche cruda es más saludable que la leche pasteurizada, entendiéndose que el proceso de pasteurización le quita propiedades nutricionales a la misma, la leche cruda sería más “completa” o no “pura agua” como la leche envasada. El tercer factor mencionado por los consumidores es el de la confianza en el productor lechero que vende el producto, es decir, se genera un vínculo con la persona que va al hogar a vender el producto; muchos productores mantienen los mismos clientes por muchos años. En las entrevistas se vio una apreciación de este tipo por parte de un productor que expresa: *“el muchacho que me pasó el negocio el hacía más de 30 años que repartía, hay clientes míos que tienen mi edad y que desde criaturas se criaron tomando leche de ahí (...), ese reparto mío si lo ves desde ese punto de vista es una injusticia dejarlo, porque es gente que llegas y entras en la casa, te ganás la confianza enseguida”* (Entrevista N° 11). Otros factores mencionados fueron aquellos relativos a la distribución, es decir de recibir la leche en sus casas y la posibilidad de fraccionar la compra de leche, de comprar la cantidad necesaria para el consumo y no la estandarizada en el envase de la leche pasteurizada.

¹² “Estudio de pre-factibilidad planta industrializadora de lácteos en el departamento de Artigas” (2012).

Los estudios acerca de la producción lechera en Artigas señalan que el escepticismo de los productores frente a los anuncios de endurecimiento de controles sobre la venta de leche cruda es producto de un marco institucional complaciente¹³, respecto a este tema los productores subrayan la importancia de la venta de leche cruda para poder sostener su producción por lo se justifica la falta de controles por parte de las autoridades; una productora señala: *“los gobiernos nunca pudieron imponer esa ley porque no tenemos donde vender la leche, entonces todos los intendentes que están de turno siempre nos decían ‘es una ley que nosotros no la podemos imponer porque sabemos que matamos al productor’* (Entrevista N° 2), en otra entrevista un productor señala respecto a Indulacsa: *“uno ve desde el punto de vista de ellos tienen razón y cuando más bajaba [el precio] nosotros menos le llevamos porque se desviaba a la calle (...) nosotros somos todos chiquitos, no podemos trabajar con volumen de leche sino que al tener poco tenés que trabajar margen de precio”* (Entrevista N°11).

Si bien como se mencionó, existe un mercado para la leche cruda podemos constatar que se está produciendo un cambio en los hábitos de consumo de la población. Como expresa un productor de larga trayectoria: *“yo reparto la leche, pero vendo más para gente adulta, y los bolicheros me compran... uno me compra 10 litros, otro 5 litros pero no es como antes que yo llegaba en un boliche y dejaba 30 ,40 litros. Ahora no; la gente llega allí y ‘una leche’. (...) Uno vende más porque vende de fiado para la gente jubilada (...) la gente nueva no quiere”* (Entrevista N° 10).

Capital económico, individualismo y cooperación

Si bien como se vio la mayoría de los productores que participan del proyecto de CAPROLAR son productores familiares y gestionan establecimientos pequeños, existen diferencias tanto de escala de los establecimientos así como de capital económico entre los productores; los productores más grandes son aquellos que vienen de familias que se han dedicado por mucho tiempo a la actividad. Un hecho a destacar en el desarrollo del trabajo de campo fue el quiebre que se produjo en el discurso en las últimas entrevistas realizadas, cuando aún existían productores que no habían avanzado en el proceso de

¹³ “Proyecto de fortalecimiento institucional de la Federación de Productores Lecheros de Artigas” (2011).

habilitación¹⁴ de los tambos para el comienzo de la remisión a la planta pasteurizadora. Los productores entrevistados en ese momento manifestaron su preocupación en los siguientes términos: *“hoy por hoy no estamos con la planta todavía porque hubo mucha gente que está para atrás, gente que tiene posibilidades por la cantidad de leche que produce de remitir a planta y esta con un pie atrás (...) siempre son los más grandes que no piensan tanto en los demás sino en si propios, en su ganancia (...)”* (Entrevista N° 9). Otro productor afirma: *“son la gente que tienen más volumen de leche que por ser dos o tres generaciones que trabajan en eso son los que tienen más volumen, son los que más se demoran para entrar y son la gente que nosotros precisamos por el volumen.”* (Entrevista N° 11). Para estos productores el motivo que subyace a este accionar es que aquellos que producen y comercializan la mayor cantidad de leche de manera informal ponen una mayor cantidad de capital en juego que aquellos con menor producción. El descontento de los productores guarda relación con el peso que representa la producción de estos productores más grandes para la producción de la planta y en consecuencia para el funcionamiento de la misma.

Estas concepciones de los productores se corresponden con la visión de que la venta informal de leche constituye un factor que fomenta el individualismo en la medida en que no favorece su asociación ya que estos se tornan competidores por un mercado local restringido¹⁵. Se puede considerar que son los productores más pequeños y con menor capacidad de producción los que son más proclives al establecimiento de la planta, así como a al desarrollo del proyecto de un tambo asociativo por parte de la cooperativa COLEAR; un productor señala respecto a esta última iniciativa: *“Cuando surgió ese tema para mi es excelente, yo como productor y sin campo (...) para poder acompañar el proceso de la pasteurizadora con las exigencias del Ministerio [MGAP] (...) yo y cuatro productores más que no tienen campo es una cosa de muy buena receptividad”* (Entrevista N° 1). Respecto al punto anterior otro productor señala: *“el capital ya viene, hay que cuidarlo son dos o tres generaciones y depende... están acostumbrados; vos te acostumbras siendo así a depender de lo que vos haces, si te fue bien el reparto, si*

¹⁴ La habilitación de un establecimiento lechero implica el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias de acuerdo a los requisitos dispuestos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

¹⁵ “Resumen ejecutivo del proyecto de industrialización de leche en el departamento de Artigas” (2011).

mantuviste buenos clientes... ahí [CAPROLAR] nosotros vamos a depender de todos” (Entrevista N° 11).

Como se pudo ver hasta ahora, la relación de los productores familiares con la industria fue y continúa siendo problemática. Se ha señalado en previos estudios que la remisión de leche a la industria tanto a la salteña Indulacsa como la local Lactinor, aportaron un marco que actuó como catalizador de procesos de formalización, sin embargo en función de estas relaciones el proceso de formalización aún se presenta complejo como se buscará mostrar en los apartados siguientes a partir de la consideración de los aprendizajes que han tenido los productores en las organizaciones que han participado y se pasará a enmarcar las consideraciones precedentes a través del marco del capital social, esto permite elucidar diversos aspectos de las prácticas y las actitudes de los productores que se conocieron a partir de las entrevistas.

Experiencia en asociaciones: aprendizajes positivos y negativos

Como se indicó la organización entre los productores lecheros de Artigas ha sido muy compleja y no ha logrado consolidar una base sólida sobre la cual erigir los proyectos de desarrollo aplicados. Estos antecedentes tienen consecuencias en el desarrollo de la cooperativa CAPROLAR que nuclea a productores pertenecientes a las dos cooperativas que existen en la ciudad. Fue señalado el recelo con que han mirado esta nueva iniciativa los productores que han tenido experiencias negativas con las organizaciones previas así como en la relación con la industria. Este problema de desconfianza es recurrente principalmente en el caso de productores que remitieron a Conaprole; una productora expresa: *“tienen mucho recelo de entregarse de cuerpo y alma porque ellos tuvieron malas experiencias, yo no las tuve, pero ellos van sin mucha entrega. Participan, en lo que hay que comprometerse se comprometen, pero hay mucha cautela”* (Entrevista N° 1); otro productor señala: *“si ya te fue mal un par de veces, vos siempre al tomar el mismo paso de vuelta uno tiene un pie atrás (...)”* (Entrevista N° 11).

Estas reservas respecto a las iniciativas de industrialización de la leche se expresan en los temores que implica lanzarse en un proyecto nuevo con todo lo que esto implica pero así mismo como un recelo respecto a la relación con la industria, emergiendo

nuevamente la venta informal como alternativa más viable: *“nunca fue favorable al productor [en referencia a la industrialización] entonces ahora esto con lo de la planta hay ciertos productores que le tienen un poco de temor; (...) es más fácil vos producir tu leche que vas allí producís y vendes y vos haces tu negocio directamente; yo pienso que en parte por eso algunos productores le tienen un poco de miedo a esto”* (Entrevista N° 3). A pesar de esta actitud recurrente por parte de productores que han tenido malas experiencias en el pasado en organizaciones cooperativas, otros valoran positivamente la pertenencia a las mismas: *“de a poco fui aprendiendo muchas cosas y a gustarme trabajar en la cooperativa (...) Eso me lleva a participar y lleva a proponer ideas, a tener ideas de cómo mejorar y acompañar todo el proceso (...)”* (Entrevista N° 1). Respecto al vínculo con Indulacsa un productor afirma que: *“aprendimos un montón, todo fueron cosas que no pudieron continuarse pero todo fue un aprendizaje, fue experiencia que hoy en día nosotros podemos llegar a esto”* (Entrevista N° 2). Uno de los factores explicativos de este tipo de dinámicas ha sido analizado por Durston (2001) en términos de aprendizajes positivos y negativos. A partir de esto, se puede considerar que estos productores reacios a las iniciativas conjuntas han tenido aprendizajes negativos en las previas experiencias cooperativas, y constituye un obstáculo en el proceso de establecimiento de la pasteurizadora y para la integración de los productores en la nueva organización.

Las complejidades que ha presentado la construcción de la nueva organización llevan al análisis de estas dinámicas través de la consideración de las formas y características del capital social entre los productores, considerando que estas son fundamentales para interpretar el desarrollo y el destino que han tenido sus acciones colectivas y el proceso vivido en el marco del proyecto de la cooperativa CAPROLAR.

VII. Capital social, cooperativas y Estado

El capital social entre los productores

En toda sociedad humana existen elementos socioculturales relacionados con la proximidad, el afecto, la identidad compartida, entre otros, que movilizados voluntariamente para construir relaciones de intercambio recíprocas o cooperativas

pueden generar capital social; esto es especialmente válido para las comunidades rurales en términos de la estabilidad que adquieren las relaciones en un espacio local dado y con continuidad en el tiempo (Durston, 2000). Si bien no constituye un área rural, la ciudad de Artigas, en función sus características geográficas y demográficas con una cantidad de población baja en comparación con otras ciudades del país, adquiere algunos de los rasgos mencionados, a saber, la relativa proximidad en términos espaciales y de estabilidad de las relaciones personales. Asimismo los productores asociados a la cooperativa CAPROLAR producen y residen cerca del núcleo urbano de la ciudad y también relativamente próximos unos a otros. En las entrevistas emergieron estas consideraciones por parte de los productores respecto a la cercanía y a las relaciones de vecindad para justificar el buen relacionamiento con otros productores, incluso en varios casos los productores tienen relaciones de parentesco.

Sin embargo como se señaló, estos elementos son precursores, es decir, capital social en potencia que deben ser movilizados para convertirse en tal. Es especialmente relevante la consideración de Bourdieu (2001) acerca de los aspectos materiales y simbólicos de las relaciones de intercambio en las que se basa el capital social; Bourdieu propone que estos elementos están unidos a tal punto que dichas relaciones solo pueden mantenerse y funcionar si esta unión fuese reconocible, descartando así la reducción de las relaciones de capital social a relaciones de proximidad física o económico-social. En función de estas consideraciones se puede decir que ni las relaciones de cercanía física o de vecindad entre los productores, ni tampoco su identidad compartida en términos de una actividad común pueden asegurar que exista entre ellos capital social de ningún tipo. Por lo tanto a partir de la caracterización de las organizaciones en las que han participado los productores y los desarrollos que han tenido las mismas se buscó conocer la existencia de relaciones de capital social, y de lo contrario que factores explicarían la ausencia de los tipos específicos de capital social.

Participación en asociaciones y redes: de la integración a la autonomía

Como se mencionó, una de las mayores preocupaciones expresadas por las autoridades departamentales en el proceso de desarrollo de la cooperativa CAPROLAR fue la integración de productores provenientes de las dos cooperativas en una sola organización. De acuerdo a su visión, una causa probable de la reticencia a la asociación

y de la confrontación entre los tamberos es su rol de productores-comerciantes que fomentaría el individualismo en función de la competencia por el restringido mercado de leche en Artigas: “La competencia entre los productores ha operado como una forma de proceder inherente al sistema productivo. El proyecto será más exitoso en la medida que contemple aspectos que permitan permutar esta lógica de la competencia por otra de cooperación”¹⁶. De acuerdo a estas apreciaciones se había planteado como hipótesis de esta investigación de que existían relaciones estrechas dentro de las cooperativas primarias, COLEAR y TURILAC que supondrían dificultades en la integración de los productores en una sola organización. Sin embargo, a partir de las entrevistas no se identificaron dificultades en la integración a la nueva organización por parte de los productores de ninguna de las cooperativas; si bien estuvo presente la cuestión del retraso en la habilitación de los tambos y en muchos casos una desconfianza acerca de proyectos colectivos, no puede considerarse como una desconfianza hacia los demás productores como individuos sino a los resultados de emprendimientos particulares pasados. Señala un productor en referencia a la nueva cooperativa: *“Fueron unidos todos por la intendencia, (...) ‘bueno acá es la pasteurizadora para todos’, y a pesar de que eran dos grupos de lecheros tenemos buena relación igual entre todos, somos conocidos y parientes no hay problemas de relacionamiento, no eran adversarios, era por un motivo que se formó una [cooperativa] y otros después formaron otra pero... problema ninguno”* (Entrevista N° 7).

La capacidad de haberse integrado sin mayores conflictos a la nueva organización puede interpretarse considerando que no se produjo un proceso de consolidación de las cooperativas primarias en términos de permanencia temporal tratándose de organizaciones de reciente creación, o asimismo de obtención de logros conjuntos que pudieran operar como elemento de unidad entre los productores; no se identificó en ningún caso un sentido de identidad respecto a las cooperativas primarias por parte de los productores socios.

Como se ha visto, las organizaciones constituidas por los productores adquirieron en todos los casos un carácter instrumental fundamentado en la necesidad de adquirir ciertos servicios y lograr ciertos objetivos que no se podían lograr de forma individual.

¹⁶ “Resumen ejecutivo del proyecto de industrialización de leche en el departamento de Artigas” (2011: 8).

Como también se mencionó, ninguna de las organizaciones pudo tener consolidación autónoma independiente de la política pública que la generó, la integración de los productores en organizaciones cooperativas ha sido promovida a través de distintos organismos pero fundamentalmente de la Intendencia Departamental. Sin embargo los resultados de esta investigación permiten apoyar el diagnóstico de los estudios anteriores respecto a la poca inclinación de los productores al asociativismo. No parece ser extendida una actitud proactiva respecto a la cooperación y solidaridad con otros productores; si bien son conscientes de la necesidad de unión, estas actitudes parecen ser un resultado necesario e inevitable de la propia forma cooperativa y su dinámica: la necesidad de gestionar los recursos comunes, de decidir las cuestiones relativas a la cooperativa, entre otras. Por lo tanto se puede concluir que no existe un grado elevado de integración de los productores en el marco de las organizaciones primarias, es decir de las respectivas cooperativas previas a la unificación en CAPROLAR. Se puede decir en este sentido que el capital social de unión entendido como relaciones estrechas dentro de los grupos que fomentan cooperación y solidaridad, se presenta como muy débil entre los productores en ambas cooperativas primarias como también parece haberlo sido en la antigua cooperativa CALPROLEA. Es relevante tener en cuenta que las dos cooperativas existentes COLEAR y TURILAC fueron el resultado de la escisión de la primera por desacuerdos en torno al vínculo con la empresa Indulacsa, ya que un grupo de productores no estaba conforme con el precio que pagaba esta empresa y decidió formar una nueva cooperativa y remitir a la recién formada empresa industrializadora de leche en Artigas, Lactinor. Esto puede ser un indicador de la debilidad del capital social de unión entre los productores de COLEAR ya que no se pudo resolver el conflicto por otra vía, se optó por crear una nueva organización sin poder enfrentar un desacuerdo en torno a un tema específico.

Por lo tanto, considerando la debilidad del capital social de unión dentro de las cooperativas primarias se pueden resumir los factores que podrían ayudar a interpretar esta situación:

- Debilidad de las organizaciones: A partir de lo que se pudo ver, las organizaciones han mostrado ser frágiles en el largo plazo ya que no solo dependían en todos los casos de una relación con una industria particular estando sujetas a las eventualidades de esta relación, sino que no lograron ser la prioridad de los productores presentándose como la

alternativa a la venta informal de leche cruda en la ciudad. Tampoco se encontraron elementos que pudieran indicar un sentido de identidad respecto a sus organizaciones primarias lo que hubiera podido operar como un mecanismo cohesionador de las organizaciones.

- Aprendizajes negativos: Muchos productores muestran reparos respecto a proyectos colectivos por las malas experiencias que han tenido en la relación de sus organizaciones con empresas industrializadoras.

- Competencia e individualismo: Otro factor que puede influir en esta debilidad de la integración dentro de los grupos primarios guarda relación con la particular situación de los productores como productores y comerciantes. Como se mencionó, la venta informal de leche cruda siempre se mostró como la alternativa más ventajosa para los productores frente a la remisión a la industria, permitiéndoles ejercer un control de los precios y obtener mayores ingresos. Este perfil de productor-comerciante fomentaría el individualismo ya que la actividad más rentable depende de sus actividades individuales, no del grupo. En las entrevistas se pudo constatar que muchos productores fueron reacios a la iniciativa de CAPROLAR y retrasan el proceso de habilitación de los tambos para remitir a la planta, la interpretación de otros productores de este hecho es que los primeros producen más y perciben mayores ingresos, por lo que serían más individualistas que los productores más pequeños que asumen menor riesgo respecto al capital económico que se pone en juego en el proceso de implementación de la planta.

Considerando la debilidad de la integración de los productores y la ausencia de grandes dificultades o conflictos en la transición a la nueva organización puede plantearse que los productores contaron con una mayor autonomía para establecer relaciones que trascienden la cooperativa primaria de pertenencia. Por eso se entiende que existe un capital social de puente entre los productores que les permitió realizar este pasaje, es decir, que les permitió establecer lazos extragrupalos con otros individuos fuera de sus respectivas cooperativas de origen. Sin embargo, en relación a lo que plantea Moyano (2005) respecto a un equilibrio saludable entre integración y autonomía, parece ser que la autonomía en el caso de los productores artiguenses pasa justamente por una falta de integración y no por el equilibrio de estos dos tipos de lazos. La falta de integración entre los productores o de capital social de unión no fomentó la solidaridad y la

cooperación dentro de las cooperativas primarias pero sin embargo evitó la rigidez que hubiera obstaculizado la transición a la nueva cooperativa.

Otro aspecto relevante respecto a los tipos de capital social presentes en el marco del proyecto está relacionado a la fuerte presencia estatal y el esfuerzo interinstitucional involucrado en el mismo. Podemos considerar que existe un capital social de escalera (Durston, 2002, Vitelli, 2010) que permitió a los productores establecer conexiones extra grupales y extracomunitarias con otras organizaciones y organismos públicos con mayor poder político y económico a través de los cuales han accedido a diversos recursos que redundan en beneficios para la organización. Recordemos que así como las otras cooperativas, el proyecto de CAPROLAR surge en el marco de una fuerte intervención del Estado así como de organizaciones nacionales e internacionales a través de una serie de mecanismos de fomento a la producción familiar lechera en Artigas. Ya en el marco de las cooperativas primarias los productores tuvieron acceso a contactos con diferentes organizaciones que les proporcionaron apoyos de diverso tipo, pero se pudo verificar que estos contactos aumentaron en el marco de la nueva cooperativa. Un hecho muy relevante en función de lo que se vio respecto a la relación problemática de los productores con la industria, fue el acuerdo realizado por CAPROLAR con Conaprole, quien cederá el mercado de leche fluida a medida que la planta pasteurizadora en Artigas comience a producir y a abastecer el mercado local. Asimismo se han establecido vínculos con actores gremiales como la Asociación Nacional de Productores de Leche, y con otras cooperativas de productores lecheros del sur del país como la Cooperativa de Lecheros de Melo (COLEME). Estas experiencias de contacto con diferentes actores son evaluadas de forma muy positiva por la directiva de CAPROLAR ya que se convierten en un referente y son presentados como ejemplo de las posibilidades de éxito que tiene la nueva cooperativa en la gestión de la planta pasteurizadora.

La autonomía en relación al capital social de escalera merece algunas consideraciones en este caso, ya que no deja de ser relevante la mediación de la Intendencia de Artigas y los organismos públicos en el establecimiento de vínculos de la cooperativa con esos distintos actores, ya que cooperativa en sí no tiene autonomía respecto a ellos para el establecimiento de estos vínculos. Este punto lleva a considerar las relaciones que se establecen con el Estado en el marco del proyecto.

Los productores y el Estado: Sinergias, credibilidad y gestión en el marco de las políticas públicas

Las organizaciones que han formado los productores están íntimamente ligadas con los gobiernos tanto nacionales como departamentales. Como se indicó, los lineamientos de distintos gobiernos dieron origen a tales organizaciones en todos los casos, sea mediante la coerción para lograr el cumplimiento de la ley que prohíbe la venta de leche cruda en el caso de la antigua cooperativa CALPROLEA, o a través de la búsqueda de la regularización de la actividad a través de distintos tipos de incentivos para desarrollar la producción en los últimos años. Si bien existen subsidios y otros mecanismos que están ligados al productor individual, en los últimos años los mecanismos de apoyo a la producción han sido canalizados a través de las asociaciones cooperativas. Rello (2001) señala la importancia de las organizaciones locales en los procesos de desarrollo rural, por su función canalizadora de servicios de asistencia y fomento, planteando que las políticas públicas pueden explotar las experiencias asociativas y cooperación de las comunidades en las iniciativas de fomento del desarrollo. En el caso de los productores artiguenses la forma cooperativa ha sido incentivada por el Estado y a través de ellas se dirigen los incentivos de diverso tipo, pero es relevante señalar que a diferencia de lo que plantea Rello, en este caso, no se explota una base asociativa y cooperativa preexistente sino que se busca formarla justamente para que sea destinataria de los programas; esto debe llevar a reflexionar acerca de la complejidad que plantea la tarea no solo de poner en práctica un proyecto de este tipo sino a su vez de consolidar una organización de forma simultánea. La multiplicidad de actores que participan en el proyecto lleva a considerar las sinergias que se producen entre estos y los productores pero también entre sí, y asimismo observar a partir de las evaluaciones de los productores tales sinergias y de las capacidades del aparato estatal dentro del proyecto en cuestión.

En términos de la sinergia entre estos distintos actores se ha constatado que existe por parte de los productores una percepción de una mayor presencia estatal en el marco del proyecto y asimismo se identifican por parte de los mismos la consecución de logros importantes para su actividad como los campos cedidos por el Instituto de Colonización. El rol activo asumido por la Intendencia de Artigas en la conformación de la

cooperativa CAPROLAR y de la planta pasteurizadora, han significado una presencia permanente en todas las actividades relacionadas con el desarrollo del proyecto: “yo pienso que acá la Intendencia en estos años fue la que estuvo más al lado del productor (...) en unos años para acá hubo bastante ayuda de tanto de la Intendencia como el gobierno nacional” (Entrevista N° 3). Si bien los productores ya tenían una relación constituida con la Intendencia y otros organismos, se identificó por parte de los mismos una mayor interacción a partir del proyecto; el factor que explica esta interacción más directa con las instituciones involucradas parece ser la habilitación de los tambos para el comienzo de la remisión a la planta, proceso que ha resultado complejo para los productores, tomando en consideración las condiciones precarias de muchos de los tambos y el arraigo de las prácticas de explotación tradicionales. Para muchos productores es la primera vez que tienen una interacción directa con organismos públicos ya que al igual que en el caso de los vínculos con otras organizaciones de productores, el relacionamiento era delegado a los representantes de la directiva. Señala un productor: “Yo no [participé] porque nunca estuve en ninguna directiva, más manejaba [las reuniones] la gente de la directiva de COLEAR, yo no.” (Entrevista N° 11).

Asimismo se considera tanto por parte de los productores como por técnicos de la Intendencia de Artigas que existe un mayor involucramiento de los productores en este nuevo proyecto y que estos tienen más capacidad de influir en la toma de decisiones: “En todo participamos (...). La directiva de la cooperativa participa en todo, viste que todas las instituciones que nos están apoyando todo lo que ellos hacen nosotros tenemos que dar el aval” (Entrevista N° 2). Un aspecto fundamental para entender la sinergia entre sociedad y Estado es la capacidad de estas entidades estatales de no solo inducir relaciones con contenido de capital social en la localidad sino también de proporcionar canales adecuados de interlocución para las organizaciones y los individuos (Moyano, 2005). Por lo tanto se puede decir que existe una sinergia entre la organización y los diferentes organismos involucrados, en términos de una relación más estrecha y con componentes de cooperación, y asimismo de la existencia de la posibilidad de diálogo entre la cooperativa y tales organismos. En la perspectiva de las autoridades departamentales, las instancias de validación por parte de los productores son uno de los objetivos para fortalecer CAPROLAR, consideran que tendría como resultado la sensibilización de los productores en las distintas etapas del proyecto: “la

sucesión de encuentros de presentación de avances, intercambios y aportes a la propuesta, favorecerán la percepción de un proceso serio y de objetivos claros”¹⁷ . Si bien como se dijo existe una percepción de mayor incidencia por parte de los productores en las decisiones tomadas, estas reiteradas instancias colectivas donde se discuten los avances del proyecto desalientan a algunos productores: *“los aspectos negativos: la demora, y eso es lo que cansa al productor también, (...) vos tenés algo para ellos le tenés que en menos de un año concretar. (...) vos no podés tener tantas reuniones, las reuniones tienen que ser más concretas y productivas”* (Entrevista N° 9). Por lo tanto, si bien en términos de sinergia entre productores organizados y Estado se han establecido canales de interlocución donde los primeros se consideran con mayor poder de decisión sobre las cuestiones que les incumben, estos mismos canales pueden constituir para ellos un elemento de freno y que terminan por provocar desaliento. El objetivo de fortalecer la organización a través de mayor participación termina por llevar al resultado opuesto ya que estas instancias se presentan para algunos como poco productivas y vagas afectando su opinión sobre la eficiencia de las gestiones por parte de los entes involucrados y produciendo a su vez el alejamiento de algunos productores.

En términos de eficiencia organizativa, los productores observan una deficiencia en términos de la coordinación y cooperación de los organismos entre sí en el desarrollo del proyecto, considerando que existe obstaculización entre los organismos públicos, lo que no está de acuerdo, en su opinión, con una actitud de cooperación para “sacar adelante” el proyecto. Un productor señala: *“se unieron todos para que esto vaya adelante (...) uno encuentra de que ponen trabas, demasiado; [...] como están todos juntos, todos por un mismo objetivo, me parece que tendrían que facilitar más las cosas de que eso funcione de una vez por todas”* (Entrevista N° 6). Así, un elemento recurrente que emerge cuando se discute la relación con lo público es la burocracia y la demora de las gestiones en el proceso de la planta. Cuando se indagó sobre las dificultades del proceso, una productora señaló: *“la burocracia, (...) la planta se demoró horrores de tiempo. No es lo mismo que cuando vos haces con un privado (...) cuando trabajas con gente de las intendencias o de organismos, principalmente en este caso de la Intendencia, la lentitud es tanta... (...)”* (Entrevista N° 9). De cualquier manera se advierte que es extendida una opinión positiva del acompañamiento de los diversos organismos involucrados, así como de la necesidad de contar con dicho

¹⁷ “Proyecto de fortalecimiento institucional de la Federación de Productores Lecheros de Artigas” (2011).

acompañamiento. Los productores se han expresado en torno a la necesidad de seguir contando con la presencia estatal una vez concretada la planta y comenzada la producción: *“yo pienso que esas instituciones nunca pueden alejarse del productor, aunque le den más libertad vamos a decir, pero siempre tienen que estar acompañando siempre tienen que estar allí de cerca para evitar errores”* (Entrevista N°3).

Un elemento de relevancia que hace a la relación con lo público que emergió en las entrevistas, son las referencias de los productores a los técnicos de la Intendencia de Artigas; su rol dentro del proyecto consiste en la realización de las tareas de campo, lo que lleva a que estén en vínculo permanente con los productores por lo que puede decirse que realizan una tarea de mediación entre estos y el gobierno local. Se puede plantear a través de lo recogido en las entrevistas que estos son en buena medida responsables de la visión positiva que se tiene del acompañamiento que reciben los productores. Se entiende que estos emergen como representantes directos de gobierno local por lo que la evaluación positiva que realizan los productores de su labor repercute en la opinión general sobre el compromiso y la eficiencia de la Intendencia; un productor expresa respecto a uno de los técnicos: *“nos conoce que trata por nombre, conoce la tierra (...) el antes de andar como ingeniero anduvo en la Intendencia en los tractores arando, él sabe cómo son las tierras (...) yo por ejemplo lo escucho, yo antes de hacer cualquier cosa lo llamo (...).”* (Entrevista N° 11). Según Durston (2000 y 2001) en el marco de las políticas públicas las redes de confianza y reciprocidad de los funcionarios con los beneficiarios de las políticas puede generar una sinergia en las relaciones Estado-sociedad. De esta manera cuando se establecen lazos positivos de los funcionarios públicos en términos de compromisos asociativos, es decir, no con personas individuales sino con los grupos o comunidades, pueden desembocar en efectos positivos en la relación Estado- sociedad. De la misma manera este autor defiende la necesidad de fortalecer vínculos entre funcionarios y comunidad con el fin de crear un ambiente de cooperación y contribuir a la vocación de servicio de aquellos.

Otro aspecto de la relación organizaciones-Estado es la estrecha relación que guarda el proyecto con los lineamientos del gobierno nacional; el contexto de surgimiento del proyecto encuentra a un gobierno local alineado políticamente con el gobierno nacional favoreciendo la coyuntura por las afinidades político ideológicas, expresado en alianzas

y definiciones que imprimen un fuerte impulso a estas iniciativas¹⁸; esta cuestión no es ajena a los productores quienes vinculan directamente el proceso de establecimiento de la planta y de su gestión con el gobierno de turno, tanto departamental como nacional. Se advirtió la preocupación por parte de algunos productores de los cambios que podrían originarse en función del cambio de autoridades de gobierno que se estaba produciendo, un productor señalaba: *“yo creo que la apertura que hubo con el presidente Mujica... yo espero seguir teniendo, pero no creo que podamos (...) sabemos que hoy por hoy no es lo mismo trabajar con la línea de Tabaré Vázquez que trabajar con la línea de Mujica”* (Entrevista N° 9). Vinculado a esto, es pertinente tomar las expresiones de un productor respecto al proyecto de la planta: *“la intendenta dijo que la cooperativa se regalaba por el presidente y tiene que ser para las dos cooperativas”* (Entrevista N° 11). Esto es ilustrativo de la tendencia por parte de algunos productores a personalizar el proceso de desarrollo y aplicación de las medidas de fomento. En los testimonios anteriores se puede ver como se tiende a vincular este proyecto en particular directamente a una figura política, específicamente a la del entonces presidente José Mujica. En este caso según la visión del productor está en la potestad del presidente “regalar” la planta y asimismo es su responsabilidad directa los fallos que pueda tener la implantación de la misma. Si bien esta no es una visión que esté generalizada entre los productores, puede ser representativa de una manera particular de relacionarse con lo público y/o lo político que tiene fuerte arraigo histórico principalmente en el interior del país y que puede vincularse con el fenómeno del clientelismo.

Aquí nuevamente emerge la cuestión de la autonomía con la que cuentan los productores respecto al Estado o asimismo del gobierno y de los organismos involucrados en las políticas de las que son destinatarios. Se pudo ver que los productores no han logrado crear o gestionar con efectividad una organización al margen del acompañamiento de diversos organismos o del gobierno local ni tampoco establecer redes independientemente de la mediación de estos; pero como ya se ha señalado, esto puede guardar relación con el poco arraigo de las organizaciones en las que han participado. Cabe entonces plantear la cuestión en torno a complejidad en términos de tiempo y de esfuerzos para fomentar el proceso de fortalecimiento

¹⁸ “Informe de la coyuntura actual en torno al fomento de la producción lechera familiar en el departamento de Artigas” (2011)

institucional de cualquier organización de este tipo. En investigaciones en comunidades rurales en Chile, Durston (2001) encontró que cuando el Estado imponía como un requisito el carácter asociativo de los proyectos de desarrollo rural de las comunidades para otorgar subsidios, estimulaba la organización y la activación de capital social pero en función de este mismo condicionamiento esta organización y activación podría adquirir formas clientelares dependientes. Los grupos prefieren negociar con organizaciones políticas para lograr apoyos que le otorguen beneficios que lograr mayor autonomía del aparato estatal. Se puede plantear en el caso de los productores de Artigas que esta restricción de la autonomía de las organizaciones no solo es producto del papel del Estado para la formación de las mismas sino también de su fragilidad en términos de consolidación temporal y asimismo de que estas cuentan con escasos recursos materiales para actuar de forma autónoma.

En función de lo que se planteó respecto a la relación organizaciones-Estado, si bien se trata de un proceso en marcha se pueden plantear siguiendo a Durston (2001) los posibles perfiles que puede adquirir esta dinámica en el proyecto de CAPROLAR. Se puede tener una dinámica de 1) *clientelismo pasivo* caracterizada por receptividad pasiva y de dependencia; 2) asimismo puede desarrollarse una dinámica de *semiclientelismo*, a través de la cual el Estado fomenta la organización y las capacidades de gestión, protegiendo la organización en términos sociales, económicos y políticos; 3) el Estado puede asimismo asumir un papel de *agencia empoderadora y apoyadora* en la cual se sigue desarrollando un sistema de autogestión de la organización que funcione con cierta autonomía, y actúa fortaleciendo a actores sociales débiles; 4) finalmente puede producirse una *sinergia* que se entiende como una coproducción entre el Estado y las organizaciones a través de la cual las últimas determinen y gestionen sus propias estrategias y recursos y puedan exigir rendición de cuentas a funcionarios y técnicos. Considerando estas categorías se puede decir que el proyecto de la cooperativa en Artigas se ajusta a las características del tipo semiclientelar que implica un fomento de la organización y de las capacidades de gestión y donde existe una protección de las organizaciones en distintos terrenos. Si bien el autor no lo plantea, sería productivo entender a estas categorías como fases de un proceso que puede desembocar finalmente en una sinergia en la cual predomine la autogestión y la autonomía de las organizaciones, o bien el proceso puede truncarse manteniendo una dinámica clientelar y de pasividad. Como se ha dicho, es muy temprano para evaluar resultados, pero sería

fructífero volver a considerar la tipología antes expuesta en el futuro con el fin de evaluar el desarrollo del proceso.

Habiendo establecido algunas consideraciones respecto a la relación de los productores y su cooperativa con actores externos, a continuación se pasaran a considerar las dinámicas internas en las organizaciones, lo que llevara al abordaje de las relaciones de poder y a la discusión sobre el capital social como atributo grupal o individual.

Del individuo al grupo: construcción de liderazgos y apropiación del capital social

En el marco de las consideraciones que se hicieron respecto a las conexiones establecidas por la cooperativa con otros actores se pudo observar que los tipos de capital social que permiten conexiones extra grupales o extracomunitarias con otros actores son fundamentalmente un atributo de la organización a través de la mediación de la Intendencia u otros, no así de los productores como individuos. Un indicador de lo anterior es que la mayoría de los productores manifiesta no haber tenido un acercamiento con otros actores por lo que es difícil hablar de un capital social de tipo puente o escalera por parte del productor individual. Se pudo constatar que la creación de estas conexiones horizontales y verticales se produce a través de los dirigentes de la cooperativa CAPROLAR, o productores más próximos a la gestión de la misma, aunque es un hecho raro que productores ajenos a la directiva participen en instancias donde se realizan tales conexiones. Como se pudo constatar a través de una dirigente: *“hay gente que hasta tiene miedo de salir (...) siempre trataba de llevar a otro [productor] (...) porque en todos esos encuentros, ves un panorama diferente (...)”* (Entrevista N°2), pero aún más, puede advertirse la concepción por parte de varios productores de que la participación en redes y en actividades con otros actores está asociada exclusivamente con la actividad de dirigencia de las organizaciones : *“desde que formamos COLEAR la directiva siempre participaba en encuentros cooperarios en mesas de desarrollo, siempre hubo participación”,* la misma productora agrega: *“cuando era COLEAR no era yo la que participaba (...) yo empecé a participar después que forme TURILAC, que encabecé el grupo”* (Entrevista N° 2).

Podemos considerar que las redes y la posibilidad de crear vínculos con otros actores a los que tienen acceso los miembros de la directiva son devueltas a la cooperativa ya que

implican un beneficio directo para la organización, pero a su vez que también contribuye a consolidar el liderazgo de esta directiva, y tiende a afianzar su rol más activo y llevar a un rol más pasivo a los productores socios. En relación a una reunión de importancia, una productora expresa: *“lo que tenemos que ingeniarnos en como convocar, (...) no es lo mismo que vayamos a firmar en un escritorio la presidenta y yo que soy la secretaria, que somos las que firmamos toda la documentación, que se haga en una asamblea y que todos vean lo que se está firmando; para que el compromiso sea de todos no solo de nosotras”* (Entrevista N° 3). Se puede decir que la delegación excesiva de las funciones y actividades de interés para el grupo a aquellos que asumen roles de liderazgo, pueden fomentar una concentración del capital relacional del grupo en dichos individuos, y desincentivar la participación de los productores socios impidiendo su acceso a este capital. Existe una percepción por parte de la directiva de que no existe suficiente participación de los productores socios en términos de las responsabilidades para con la organización; sin embargo siguiendo a Durston (2000) podemos ver que esta carga de responsabilidades de la directiva puede repercutir en beneficios para los individuos que la componen por ejemplo en prestigio o en la posibilidad de construir sus propios vínculos fuera del marco grupal; Esparcia y Escribano (2014) plantean que aquellos actores con una muy elevada capacidad de control de relaciones y de flujos de información tienen la potencialidad de consolidar posiciones de poder, es decir, ejercer un control del grupo a través del control de las redes sociales.

Durston (2000) plantea que la interacción entre el capital social individual y el grupal puede significar que el primero refuerce el segundo o por el contrario que actúe contra este. Sin embargo el autor parte de una diferencia entre los mismos, es decir, distingue el capital social individual que consiste en redes ego-centradas y el capital social de grupo que consta de instituciones de cooperación grupal. En el caso de la relación entre el capital social individual de los productores y aquel de la cooperativa no implica el establecimiento de redes ego-centradas por parte de los dirigentes, es decir estos no generan sus propias redes sino que existe un control del capital social del grupo por parte del dirigente; por lo tanto no estamos frente a una división entre capital social individual y grupal sino que existe capital social grupal controlado por los dirigentes. De cualquier manera ha de entenderse que esto no implica que los demás productores no se vean beneficiados por los lazos de la cooperativa ya que estos hacen uso de los

recursos que provienen del capital social grupal; tampoco significa que los dirigentes se beneficien más que los socios ya que como veremos la mediatización de los lazos y el control ejercido por los distintos organismos impide el disfrute individual de dicho capital.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores es importante en este punto volver a la cuestión de los conflictos en el proceso de integración de CAPROLAR con los productores provenientes de COLEAR y TURILAC, se había señalado que al contrario de la visión sostenida por las autoridades departamentales no se habían hallado indicadores de conflictos o dificultades en dicho proceso por parte de los productores socios; lo que si puede sostenerse a partir de los relatos de algunos productores es la existencia de conflictos y competencia entre las dirigencias de las cooperativas primarias por el control del proceso, no estando esta actitud generalizada en los demás productores. Se puede reconocer esta dinámica en el relato de la técnica de la Intendencia de Artigas: *“si bien decimos la cooperativa ellos [los productores] no pierden la identidad, siguen formando su cooperativa [de origen], pero hoy tenemos CAPROLAR (...) nosotros tenemos la presidente de CAPROLAR que es presidenta de TURILAC, entonces como ella siempre se refiere a “mis productores”, como que ella lleva el tema TURILAC a la reunión”* (Entrevista N° 4). Asimismo un productor relata en relación a la integración de las dos cooperativas: *“no había mucha amistad entre ellos [entre algunos productores de COLEAR y TURILAC], los de COLEAR estaban resentidos porque ya estaban con la planta ya para ellos (...) al final tuvieron que aceptar porque la intendenta dijo que la cooperativa se regalaba por el presidente y tiene que ser para las dos cooperativas”* (Entrevista N° 11); por lo tanto puede plantearse que el conflicto se produce por el control del capital social y los recursos a los que accedió la nueva cooperativa a través del proyecto. Estos hechos coinciden con aquellos aspectos negativos del capital social que implican competitividad, rivalidad y existencia de facciones que pueden llegar a afectar a las organizaciones en las cuales el mismo capital social surge. En relación a este punto se coincide con Durston (2000) al observar que parte de la pertenencia a un grupo implica la exclusión de otros a los recursos a los que da acceso el capital social, en un primer momento los productores de COLEAR buscaban obtener la planta pasteurizadora solamente para esa organización pero el proyecto se extendió para nuclear a los productores integrantes de las dos cooperativas lo que habría producido malestar en los dirigentes de COLEAR. Este es un

aspecto intrínseco del capital social y un requisito del funcionamiento eficaz de las instituciones de capital social grupal o comunitario, pero también vemos que como señala Durston la identidad del grupo puede expandirse para incluir a otros sectores implicando un aumento de escala que fue justamente el proceso vivido por los productores lecheros de Artigas con la formación de la nueva organización.

Liderazgos y poder: capacidad de articulación y control de recursos

Partiendo de que en un determinado territorio interactúan una serie de actores que compiten por el control de los recursos, debe considerarse que los liderazgos pueden ser asumidos por actores económicos, agentes sociales o actores institucionales (como políticos o técnicos vinculados a administraciones locales). Respecto la cooperativa CAPROLAR, si bien se sugirió la idea de una consolidación del liderazgo de la dirigencia de la cooperativa y de que esta podía llevar a una dinámica de exclusión o de concentración del control de los recursos por parte de la misma, es importante matizar esta cuestión dada la importancia del gobierno departamental como intermediario de estos vínculos que se construyen con otros actores, ya que tiene la capacidad de articulación de las relaciones de la cooperativa, por lo que puede plantearse que el liderazgo es ejercido por el actor institucional, particularmente la Intendencia de Artigas. Esparcia y Escribano (2014) plantean que cuando predominan los actores institucionales sobre los actores sociales (como organizaciones locales, sindicatos, entre otras) se debe a la falta de importancia que adquieren estos últimos en el territorio, no funcionando como un elemento aglutinador de actores sociales. Esto se ajusta al caso de Artigas ya que como se propuso existe una debilidad de las formas organizativas de los productores, por lo que la iniciativa y el poder de decisión y control de recursos son ejercidos por la Intendencia seguida de los organismos públicos. Los autores plantean asimismo que cuando existe menor cohesión de las redes sociales entre los actores relevantes¹⁹, se deben realizar mayores esfuerzos para alcanzar a los demás actores que pertenecen a las redes; teniendo esta idea en consideración es claro que aquellos que cuentan con la posibilidad de acceder a los actores de redes dispersas a través de sus posibilidades de movilidad y acceso a las mismas no son los productores ni sus

¹⁹ Desde un punto de vista metodológico los autores definen como actores relevantes “a aquellos que juegan un papel destacado en los procesos de desarrollo socioeconómico del área rural” (Esparcia y Escribano, 2014)

organizaciones sino la Intendencia de Artigas ya que esta capacidad de articulación está en manos del actor institucional y solo indirectamente en manos de la directiva de la cooperativa. De esta manera se puede decir que el actor central en términos de una posición de poder es el actor institucional, especialmente la Intendencia de Artigas en tanto que posee una elevada capacidad de controlar las relaciones y los flujos de información de la cooperativa y por ende de los productores individuales. Esto la convierte en actor puente a través de su capacidad de intermediación y de la ausencia de otras alternativas de acceso por parte de los productores, que para el caso podrían ser las redes individuales que como ya se dijo son casi inexistentes²⁰. La importancia estratégica de esta posición de poder puede dar lugar a una concentración de poder y un uso partidista de las redes o por el contrario llevar a que este actor actúe como líder que movilice recursos en favor del desarrollo local, sin embargo no se cuenta en esta etapa con información para realizar una interpretación de este tipo, para lo cual sería necesario esperar a que avance el proyecto y evaluar qué tipo de dinámicas han tenido lugar.

Como conclusión parcial se podría plantear que para que la delegación de tareas en la directiva o de la concentración del poder sobre los vínculos y redes de la cooperativa por parte de la Intendencia no implique la exclusión de los productores socios del aprovechamiento del capital social de la cooperativa, se debería fomentar una adecuada participación y mayor involucramiento de los demás productores que les permitieran mayores posibilidades de competir por el aprovechamiento de los recursos a los que accede el grupo. Aquí emerge la cuestión de si es posible potenciar el capital social a pesar de que no exista una tradición de capital social revirtiendo de esta manera la path dependence, es decir que las experiencias pasadas dejen de interferir sobre las posibilidades futuras de los actores. Como indica Durston (2001) un cambio en distintos planos puede modificar el componente valórico del capital social, emergiendo la capacidad de revertir la carencia del mismo. En el caso de los productores se advierte que la visión de mayor apoyo estatal y de potencialidad de éxito del proyecto de la planta pasteurizadora opera como este factor de modificación valórica en el sentido de que la confianza que inspira el nuevo proyecto fomenta una actitud más proclive al asociativismo, a la cooperación y a la participación. Esto remite al abordaje de los

²⁰Lamentablemente no se pueden realizar comparaciones entre los resultados hallados por estos autores para el caso de áreas rurales en España ya que esto implicaría realizar un estudio sistemático de las redes a partir de un análisis de redes sociales en Artigas lo que excede los objetivos y las posibilidades de este trabajo.

canales de participación y su capacidad para producir el empoderamiento entre los productores.

Construcción del capital social: procesos de empoderamiento y mecanismos de fomento de la participación

Anteriormente se planteó que existe poca participación de los productores en instancias colectivas dentro de sus organizaciones, siendo frecuente el argumento de la falta de tiempo lo cual no permitiría la participación en actividades grupales requeridas por las cooperativas de origen así como de CAPROLAR. Las particularidades de la gestión del establecimiento lechero con la disponibilidad de tiempo que requiere, se ven acrecentadas en primer lugar por la imposibilidad de la gran mayoría de los productores de contratar trabajadores para colaborar en las tareas, los productores realizan las tareas relacionadas a la producción con nula o escasa ayuda por parte de otros miembros de la familia; y en segundo lugar se encargan de la comercialización del producto; una productora expresa: *“la lechería acá es diferente de todo el país porque acá nosotros somos productores y también vendemos nuestro producto hacemos un montón de tareas que en el caso de varios perdemos toda la mañana porque repartimos”* (Entrevista N° 3). Como ya se vio los productores consideran que la participación ha mejorado en el contexto de la nueva cooperativa, se advirtió que esto guarda relación con la visión optimista acerca de las potencialidades de proyecto. A pesar de esto, también se pudo advertir que los productores refieren a un debilitamiento de la participación que se produjo en el curso de la puesta en marcha de la planta, particularmente por el desaliento generado por las demoras en las gestiones. Es importante en este sentido volver a plantear que es un objetivo explícito de las autoridades que la participación en las diferentes instancias grupales sirvieran como un factor de sensibilización y de consiguiente empoderamiento de los productores con relación al proyecto, sin embargo como se dijo, tiende a producir el efecto contrario. Tomando en consideración estas cuestiones es evidente que representa un gran desafío retener el interés y la atención de los productores en el proyecto; el diálogo con estos sugiere que esto debe lograrse a través la consecución de resultados concretos que les permita percibir avances tangibles en el proyecto. Otro aspecto de esta cuestión es lo relativo a las capacitaciones, particularmente en relación al manejo de los predios, que tomando en consideración las condiciones precarias de la producción, se plantea como uno de los elementos

fundamentales para el desarrollo del rubro. Si bien muchos productores han participado en dichas actividades, existen dificultades por la poca convocatoria que han tenido emergiendo nuevamente el argumento de la falta de disponibilidad horaria. De cualquier manera se ha manifestado una voluntad de capacitarse por parte de los productores por lo que se optó por volver a retomarlas en una etapa posterior luego del comienzo del funcionamiento de la planta. Una técnica de la Intendencia expresa en relación a esta cuestión: *“siempre manejamos el tema de las capacitaciones pero hoy por hoy estamos pensando después que abra la planta, porque sabemos que ellos ordeñan, dejan la leche ahí o se la va a pasar a levantar en el domicilio y ahí ellos van a tener el tiempo disponible; pero por el momento ellos te dicen: ‘nos gustaría pero no tenemos tiempo’* (Entrevista N° 4).

A partir de lo anterior se puede señalar que en esta etapa existen algunas condiciones que fomentan la participación de los productores en las actividades colectivas y que esta ha mejorado respecto a las anteriores organizaciones. Las características que ha adquirido la relación entre la organización de los productores y Estado supone ciertas condiciones que podrían resultar en un proceso de empoderamiento de aquellos, lo que implicaría la creación de oportunidades y superación de una situación de exclusión (Durston, 2000). Existen espacios para la participación y es un objetivo del proyecto que estos puedan influir en las estrategias tomadas. Asimismo como ya se dijo, se han extendido las redes y los vínculos de la organización, lo que ha significado el acceso a diferentes recursos; pero como propone Arriagada (2003) estas son condiciones facilitadoras, y no significan que exista una participación efectiva. Como en otros puntos es muy temprano para evaluar si este fomento de la participación puede tener como resultado un verdadero empoderamiento en términos de apropiación por parte de los productores de instrumentos y capacidades propositivas, de negociación y de ejecución como plantea la autora como criterios para una participación efectiva.

Dimensiones emergentes

En el análisis de las entrevistas emergieron algunos aspectos que no fueron considerados en las etapas anteriores de la investigación. Es importante explicitarlos ya que podrían ser líneas a ser abordadas en futuras investigaciones. Una dimensión emergente fue la relativa a las dinámicas familiares en la gestión de los establecimientos

y su relación con las organizaciones en las que se involucran los productores. Si bien no se realizaron entrevistas a familiares de los productores ya que no era pertinente para la presente investigación, esta dimensión emergió al entrevistar a productoras que tienen una participación activa en la gestión de sus establecimientos y en las organizaciones, lo que no quiere decir que en el caso de los demás productores no exista colaboración por parte de la familia ya que estas realizan tareas vinculadas directamente al establecimientos así como actividades complementarias. Con participación activa busco hacer referencia a la implicación directa no solo en el proyecto de la planta sino también en las cooperativas y los diferentes elementos relacionados a ellas. Existen motivos para plantear que dicha la participación más activa en la gestión de los predios permite a algunos productores delegar la labor relativa al establecimiento a otros miembros de la familia lo que lleva a disponer de una mayor flexibilidad y movilidad para participar activamente en las organizaciones así como realizar actividades que llevan a la creación de redes y vínculos del tipo que se mencionó anteriormente. Si bien como se dijo son casos particulares los que llevan a plantear esta idea, puede ser fructífero el análisis de esta dimensión en investigaciones posteriores en el marco del capital social, en las que se pueda abordar con mayor profundidad las dinámicas familiares dentro de los establecimientos.

VIII. Conclusiones

En esta última etapa del trabajo de investigación se puede comenzar considerando la utilidad del enfoque teórico del capital social para el abordaje del tema propuesto; este enfoque ha ofrecido líneas interpretativas relevantes para el análisis de las dinámicas que se producen en el marco de las políticas públicas de desarrollo rural, permitiendo abordar las complejas relaciones que se producen entre los actores involucrados y como estas a su vez influyen en el desarrollo de los proyectos, permitiendo asimismo tipificar tales relaciones en función de este marco conceptual. De esta manera se considera que se han logrado cumplir los objetivos propuestos, fundamentalmente aportando una nueva mirada a la realidad de los productores y sus organizaciones así como en su relación con el Estado, y un acercamiento a los elementos que configuran ese entramado de relaciones. Se pudo observar como la realidad económica y productiva de la ciudad Artigas determina y su vez se ve reforzada por las estrategias de vida de los productores,

y como a su vez estas estrategias influyen en los vínculos que estos forman entre sí a través de sus organizaciones, por ejemplo como su particular rol de productores-comerciantes influye en sus actitudes respecto a la acción colectiva; pero se vio asimismo como el mercado informal de leche cruda configura una particular relación de los productores con la población artiguense consumidora.

Se pudo determinar que las formas organizativas entre los productores no han logrado consolidación y no han operado como elemento cohesionador de los mismos; esta falta de integración les ha permitido sin embargo cierta autonomía para establecer lazos con otros actores en el marco de su nueva organización y así adquirir recursos a través de esas redes con actores con más poder político y económico; este hallazgo es contrario a lo supuesto en una primera etapa donde se planteó la hipótesis de que existían relaciones estrechas dentro de los grupos primarios y que esto dificultaría las conexiones extragrupalas. También se logró delinear la relación problemática de los productores con la industria y se vio como las eventualidades de esta relación han afectado las débiles organizaciones como consecuencia de la relación instrumental que mantienen los productores con las mismas. Asimismo esto permitió reforzar la idea planteada al principio de la investigación de que las trayectorias de los productores y sus experiencias pasadas en organizaciones pueden llegar a dificultar la acción colectiva como consecuencias de aprendizajes negativos en tal tipo de acciones. Por otra parte se considera que se han podido conocer y esbozar algunos de los elementos que configuran la relación de los productores y el Estado en el marco de este proyecto así como de otros realizados en el pasado. Se advirtió como el Estado a través de sus distintos organismos así como de los gobiernos nacional y local se convierte en un actor clave en el territorio debido a la poca autonomía que tienen los productores de los mecanismos de apoyo y de la gestión estatal. Asimismo el gobierno local asume un rol de liderazgo y una posición de poder a través de su capacidad de controlar las relaciones y flujos de información de la cooperativa constituyéndose en un actor puente a través de su capacidad de intermediación. También se relevaron las percepciones de los productores sobre la gestión estatal lo que trajo a consideración la misma dinámica del aparato burocrático y como este puede estimular o al mismo tiempo cohibir la participación de los sujetos.

Asimismo se pudo observar que existe un control del capital social del grupo por parte de los dirigentes de la cooperativa; a partir de esto se planteó que puede dar lugar a una

consolidación del liderazgo de estos y a su vez puede contribuir a la pasividad de los productores socios en tanto que existe poca participación de estos en instancias colectivas a pesar de que esta haya mejorado en el contexto de la nueva organización, esto último se atribuye a las expectativas desarrolladas por los productores acerca de los resultados positivos que se esperan lograr a través de la instalación de la planta. Estas consideraciones acerca del rol de la directiva y de la participación de los productores permitió discutir un aspecto teórico muy debatido dentro del marco del capital social: aquel relativo al capital social como atributo de individuos y grupos, en este caso se advirtió que existe capital social grupal controlado individualmente mostrando que estas dos miradas no son excluyentes sino complementarias, y que la consideración de estos dos planos resulta fructífera en tanto permite considerar las transformaciones que se producen entre estos tipos de capital. Con esto se logra ver como en un determinado contexto interactúan una serie de actores que compiten por el control de recursos y que configuran los perfiles de las políticas públicas y de los emprendimientos conjuntos.

Existen cuestiones que no pueden ser abordadas en el presente estado del proyecto y requerirían una nueva aproximación al campo en el futuro; respecto a la relación organizaciones-Estado se planteó la cuestión del perfil que esta puede adquirir en función de la mayor o menor autonomía que logren los productores respecto a la tutela estatal, pasando del clientelismo a la autogestión y el fortalecimiento de las organizaciones. Finalmente, respecto al empoderamiento de los productores y la generación y reforzamiento del capital social entre estos, se puede plantear que existen condiciones facilitadoras del empoderamiento ya que se han generado espacios para la participación y canales de comunicación entre Estado y productores así como con otros actores, pero no es posible evaluar sus resultados en términos de una verdadera apropiación de capacidades por parte de los productores y sus organizaciones. Como se dijo, estas cuestiones así como la problemática emergente relacionada a las dinámicas familiares en la gestión de los establecimientos rurales en su relación con las organizaciones ameritan nuevas investigaciones dentro del marco de capital social o con otros enfoques teóricos que permitan nuevas miradas al campo y la generación de nuevos problemas.

IX. Bibliografía

- Alonso, L. (1999). *Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en la práctica de la sociología cualitativa*. En Delgado, JM. y Gutiérrez, J. (coords) “Métodos y Técnicas cualitativas de investigación Social” Editorial Síntesis. Madrid: España.
- Blanchet, A. (1989). *Entrevistar*. En: Blanchet, A.; Ghiglione, R.; Massonnat, J.; Trognon, A.: “Técnicas de investigación en Ciencias Sociales”. Narcea SA Ediciones. Madrid: España.
- Arriagada, I. (2003). *Capital social: Potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto*. Estudios sociológicos, N°003. El colegio de México, Distrito federal: México.
- Bourdieu, P (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Editorial Desclée de Brouwer, S.A. España.
- Coleman, J. (1988). *Social capital in the creation of human capital*. The American Journal of Sociology, Vol. 94. The University of Chicago Press.
- Comisión de Nacional de Fomento Rural (s.f). *Propuesta de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar*. Disponible en: http://www.cnfr.org.uy/uploads/files/propuesta_politicas_diferenciadas_para_la_AF.pdf
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?*. Serie políticas sociales, N° 38, CEPAL.
 - (2001). *Evaluando capital social en comunidades campesinas en Chile*. XXIII Congreso de LASA.
- Esparcia, J., Escribano, J. (2014). *Capital social relacional en áreas rurales: un análisis a partir del análisis de redes sociales*. En Cortizo, J., Redondo, J.M., Sánchez, M.J. (Coords.). “De la Geografía Rural al Desarrollo Local”. Disponible en: http://www.uv.es/~javier/index_archivos/Esparcia%20%20Escribano%20%20Capital%20Social%20relacional%20en%20%20C3%A1reas%20rurales%20-%202014.pdf

- Gómez, S. (2000). *Organizaciones rurales en América Latina. Marco para su análisis*. Revista Austral de Ciencias Sociales, N° 004. Universidad Austral de Chile, Valdivia: Chile.

- Moyano, E. (2005). *Capital social y desarrollo en zonas rurales*. Documentos de trabajo, N°13. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC), Córdoba: España.
 - (2011). *El asociacionismo en el sector agroalimentario y su contribución a la generación del capital social*. Documentos de trabajo, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC), Córdoba: España.

- Narayan, D. y Woolcock, M. (2006). *Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*.

- Piñeiro, D. y Fernández, E. (2008). *Organizaciones rurales*. En: El Campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural. Chiappe, M., Carámbula, M. y Fernández, E. (comp.). Departamento de Publicaciones Facultad de Agronomía, UdelaR. Montevideo: Uruguay.

- Putnam, R. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Journal of Democracy, pp. 65-78.

- Rello, F. (2001). *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*. Serie Estudios y perspectivas, N°2, CEPAL.

- Rey, R. (2014). *Desigualdad socioeconómica, educación y capital social*. En: el Uruguay desde la sociología XII. Departamento de sociología, FCS-UDELAR, Montevideo: Uruguay.

- Rossi, V. (2010). *La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya*. Revista Nera. Año 13, Nº. 16.

- Schejtman, A. y Berdegúe, J (2004). *Desarrollo territorial rural*. Centro latinoamericano para el desarrollo rural. Debates y temas rurales, Nº1.

- Valles, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis, Madrid: España.

- Vitelli, R. (2010). *Capital social, participación y ciudadanía en el medio rural. Una perspectiva de género*. Tesis doctoral. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: Brasil

- XX Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)- PPTV. (2013). *El sector lechero uruguayo: contribuciones de las políticas públicas y la institucionalidad sectorial a su desarrollo*. Seminario sobre Producción, Comercialización y Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria.

X. Anexos