

# Políticas públicas y desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo (1965-2005)<sup>1</sup>

JUAN PABLO MARTÍ<sup>2</sup>

## Resumen

*Este trabajo explora una política pública de fomento del cooperativismo en el ámbito rural en Uruguay desde una perspectiva histórica. Se analiza la política de promoción de las cooperativas de productores de caña de azúcar en la localidad de Bella Unión, al norte del Uruguay. Entre 1965 y 2005, Bella Unión experimentó un fuerte desarrollo local impulsado por cooperativas que tuvo como eje el cultivo de caña y su industrialización. Tanto en el auge como en el declive fue fundamental el papel jugado por el Estado uruguayo. Para la creación de la Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo (CALNU) fue esencial el apoyo otorgado por el Estado para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero. Posteriormente, y también con apoyo estatal, van a prosperar un conjunto de cooperativas que tenían como objetivo complementar y diversificar la acción de CALNU. Sin embargo, a comienzos de los años 90, la política de protección del azúcar fue parcialmente abandonada y radicalmente modificada, dando un fuerte golpe a CALNU y a sus cooperativas asociadas. La crisis del modelo de desarrollo cooperativo tendrá su colofón cuando, a fines de 2005, el Estado uruguayo cancela la deuda que mantenía CALNU a cambio de tomar el control del ingenio azucarero.*

**Palabras clave:** desarrollo local, cooperativas agroindustriales, políticas públicas, Bella Unión, CALNU

---

## Resumo

**Políticas públicas e desenvolvimento no local Bella Unión a través do modelo cooperativo (1965-2005)**

*Este trabalho explora uma política pública de fomento do cooperativismo no âmbito rural no Uruguai, de uma perspectiva histórica.*

*Faz-se a análise da política de fomento das cooperativas de produtores de cana de açúcar na localidade de Bella Unión, ao norte do Uruguai.*

*Entre 1965 e 2005, Bella Unión teve um desenvolvimento importante impul-*

Artículo arbitrado

Fecha de recepción:  
03/05/2016

Fecha de aprobación:  
01/07/2016

---

Revista Idelcoop, N° 220,  
*Políticas públicas y desarrollo local de Bella Unión a través del modelo cooperativo (1965-2005)*, noviembre de 2016.

ISSN 0327 1919. P.125-144 / Sección: Historia del Cooperativismo

---

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la participación del proyecto de investigación titulado "Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010" (Moraes *et al.*, 2014).

<sup>2</sup> Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciasociales.edu.uy.

sado pelas cooperativas com foco no cultivo da cana de açúcar e sua industrialização. Tanto na época de auge como na de declínio foi fundamental o papel jogado pelo Estado uruguaio.

Para a criação da Cooperativa Agrária Limitada do Norte Uruguaio (CALNU) foi essencial o apoio outorgado pelo Estado para a construção e posta em funcionamento do engenho azucareiro.

A posteriori, e, também, com apoio estatal, desenvolveram-se um conjunto de cooperativas que tinham como objetivo complementar e diversificar a ação da CALNU.

No entanto, nos inícios dos anos 90, a política de proteção da produção de açúcar foi parcialmente abandonada e radicalmente modificada, batendo na CALNU e nas suas cooperativas associadas. A crise do modelo de desenvolvimento cooperativo teve seu término quando, no final de 2005, o Estado uruguaio pagou a dívida que mantinha com a CALNU na troca do controle do engenho açucareiro.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento local, cooperativas agroindústrias, políticas públicas, Bella Unión, CALNU

---

Abstract

**Public policies and local development of Bella Union through the co-operative model (1965-2005)**

This work explores, from a historic perspective, a public policy that fosters co-operativism in the rural sectors of Uruguay. It analyses the promotion policy of sugar cane farmers' co-operatives in the town of Bella Union, in the North of Uruguay. Between 1965 and 2005, Bella Union experienced a strong local development driven by co-operatives, thanks to the cultivation and industrialization of the sugar cane. The Uruguayan State played a key role both in the height as well as the decline of the industry. The support granted by the State for the construction and the setting into operation of the sugar mill, was essential in the creation of the Limited Agricultural Cooperative of Northern Uruguay (Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo, CALNU). Later on, and also under the auspices of the State, a group of co-operatives would thrive, and would set as their goal to complement and diversify CALNU's actions. However, in the early 90s, the sugar protectionist policy was partially abandoned and radically changed, striking a hard blow at CALNU and its associate co-operatives. The co-operative development model crisis finally precipitated when, in the late 2005, the Uruguayan State cancelled CALNU's debts in exchange for taking over the sugar mill.

**Keywords:** local development, agro-industrial co-operatives, public policies, Bella Union, CALNU

## INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta parte de la idea que solamente tomando en cuenta la diversidad de orígenes de las cooperativas se podrá identificar un conjunto de factores críticos para su éxito y desarrollo.<sup>3</sup> La pregunta que subyace a la investigación es: ¿cómo se relacionan las condiciones de emergencia de las cooperativas con el desarrollo posterior de las mismas? Es decir, para entender su posterior desarrollo debemos comprender las condiciones de surgimiento de las cooperativas.

En esta ocasión reflexionamos sobre el rol del Estado en la promoción de las cooperativas.<sup>4</sup> Nos interesan las políticas desarrolladas por el Estado para el fomento del cooperativismo que crean o que facilitan el desarrollo de cooperativas agropecuarias o agroindustriales. Buscamos entender por qué el Estado opta por las cooperativas para llevar adelante sus políticas y cómo condiciona esto el posterior desarrollo de la cooperativa. En este caso analizamos la política de promoción de la cooperativa de productores de caña de azúcar en la localidad de Bella Unión, al norte de la República Oriental del Uruguay.

Como metodología de análisis, nos basamos en el ciclo de las políticas públicas para facilitar su interpretación como un proceso dinámico y que permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscriptos y un número limitado de actores involucrados. Tomamos el esquema conceptual propuesto por Subirats<sup>5</sup> para el análisis de las políticas públicas. En cuanto a las técnicas de recolección de información, se recurrió básicamente a la reconstrucción de

fuentes y al análisis documental y de datos secundarios, y a entrevistas en profundidad a informantes calificados.

Junto a esta introducción, el trabajo se compone de otras cuatro secciones. En la primera exponemos los antecedentes que tiene esta temática. A continuación planteamos sucintamente el marco conceptual empleado para el análisis de las políticas públicas. En la siguiente sección se estudia el caso de la promoción de cooperativas para el desarrollo local de Bella Unión, el cual se analiza en función de lo propuesto para el ciclo de construcción de las políticas públicas. Finalmente, discutimos los resultados de la investigación que nos muestran diversos escenarios de éxito y fracaso en la utilización de la figura cooperativa.

## ANTECEDENTES DEL DESARROLLO COOPERATIVO DE BELLA UNIÓN

Bella Unión es una pequeña localidad ubicada en el Departamento de Artigas, en el extremo norte del Uruguay, en la frontera con Brasil y Argentina.<sup>6</sup> En el último medio siglo se ha caracterizado por el desarrollo del cultivo de caña.

Diversos trabajos han abordado el particular desarrollo de Bella Unión desde diferentes puntos de vista. Este inusual interés por esta alejada región se origina en que el Censo de Población de 1985 dejó en evidencia que Bella Unión era la localidad del país que registró el mayor aumento porcentual de población. El crecimiento demográfico y la pujanza económica de la región llevaron a referirse a Bella Unión como un “polo de desarrollo”. Esto motivó una serie de estudios para entender el proceso de desarrollo de Bella Unión.

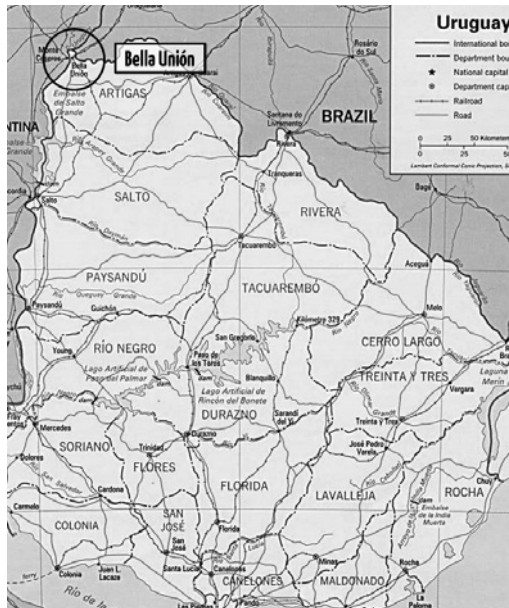
<sup>3</sup> Battaglia (2004).

<sup>4</sup> El trabajo se enmarca en una línea de investigación que tiene por objetivo “analizar y caracterizar en perspectiva histórica las políticas públicas hacia el sector cooperativo tanto en el marco normativo como en las acciones y programas estatales, especialmente, en lo referido a la promoción de cooperativas por el Estado”.

<sup>5</sup> Subirats *et al.* (2008).

<sup>6</sup> Fue fundada en 1829 como Santa Rosa de la Bella Unión del Cuareim y renombrada como Bella Unión en 1929. De acuerdo al Censo de Población 2011 (ROU, 2013), la población de Bella Unión era de 12.200 habitantes.

Figura 1. Ubicación de Bella Unión



El primer trabajo que da cuenta del desarrollo local de Bella Unión y sus cooperativas es el de Terra<sup>7</sup> que analiza el caso de la Cooperativa Agraria Limitada del Norte Uruguayo (CALNU) como ejemplo de cooperativa agroindustrial. Destaca la significación de la cooperativa en la producción de azúcar y los avances tecnológicos logrados en lo agrario y en lo industrial, convirtiendo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país.<sup>8</sup>

Uno de los más importantes trabajos fue el realizado por un grupo de geógrafos de la Universidad de la República (Udelar)<sup>9</sup> que estudia el modelo cañero y cooperativista de desarrollo de Bella Unión en pleno apogeo. El trabajo muestra el contraste de esta región y el resto del país agrario e identifica a la producción de azúcar como origen del proceso de agregación de valor y aumento del empleo a

escala local sin precedentes, sobre la base del desarrollo de la organización cooperativa.

También, en 1988, se publica un estudio la Dirección de Estadística Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre los modelos de producción cañera y las características de los productores. El estudio muestra que sobre un total de 167 establecimientos que solo plantan caña, predominan (37% del total) los de tipo transicional, seguidos por un 28% de establecimientos empresariales y un 20% de tipo familiar.<sup>10</sup>

Un par de años más tarde, el Programa Interdisciplinario de Agroindustria (PIA) de la Udelar realiza una investigación para evaluar el impacto territorial del modelo de desarrollo agroindustrial de Bella Unión en su espacio de inserción. Entre las principales conclusiones, la primera es el aumento de la población rural con los procesos de inversión productiva ligados al desarrollo cañero; la existencia de un proceso inmigratorio reciente reflejado en la concentración de una población más joven y con más hombres que la del entorno inmediato; y, finalmente, revela la existencia de un mercado de trabajo dinámico con un fuerte componente de empleados y obreros privados, una cifra muy superior a la de los otros centros urbanos cercanos y al de la población urbana de todo el país. También identifica una serie de problemas como la fuerte dependencia del cultivo de caña sostenido por la protección arancelaria. De igual forma se muestran escépticos respecto de los procesos de diversificación productiva basados en la horticultura extensiva. Finalmente, si bien reconocen el liderazgo de la organización cooperativa apuntan la pérdida del sentido de la comunión, de la solidaridad y de la igualdad que estaba en el origen cooperativista.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> DIEA-MGAP (1988).

<sup>11</sup> Al respecto, argumentan que el avanzado proceso de diferenciación social a escala local traía como consecuencia que “a mayor volumen de apropiación de excedentes, ubicación más privilegiada en el aparato de toma de decisiones”, Instituto de Teoría y Urbanismo (1990), 236.

<sup>7</sup> Terra (1986).

<sup>8</sup> Terra, *op. cit.*, 131 y ss.

<sup>9</sup> Cardozo et al. (1988).

Posteriormente, en 1991 se publica un estudio desde la perspectiva de la historia económica con el objetivo de conocer los orígenes del proceso de desarrollo local. Este trabajo muestra el proceso de transición vivido por Bella Unión entre aproximadamente 1930 y 1970, desde formas familiares de producción caracterizadas por recurrentes crisis de supervivencia, a la prosperidad de un capitalismo agrario sobre la base de medianos y pequeños productores cooperativizados.<sup>12</sup>

En 1993, la UdelaR realiza un estudio de carácter sociológico con el objetivo de conocer las causas del crecimiento reciente económico, demográfico y del mercado de trabajo experimentado en dos territorios específicos del interior del país: Bella Unión y Maldonado, Punta del Este. Luego de la comparación entre los dos territorios el estudio señala el “carácter nítidamente de enclave económico, social y físico que tiene la región de Bella Unión”.<sup>13</sup>

Finalmente, cabe destacar una serie de estudios realizados por la UdelaR luego del declive de Bella Unión.<sup>14</sup> Estos trabajos presentan una visión diferente del apogeo cañero de Bella Unión.<sup>15</sup> Sobre la base del análisis documental y de entrevistas a trabajadores y representantes del gobierno, el estudio concluye en la “artificialidad del modelo” de producción de caña protegido por el Estado que “nunca pudo ser sustentable ni cumplir sus promesas de crecimiento con equidad”.<sup>16</sup> Para estos autores, junto con el desarrollo

Bella Unión era la localidad del país que registró el mayor aumento porcentual de población. El crecimiento demográfico y la pujanza económica de la región llevaron a referirse a Bella Unión como un “polo de desarrollo”. Esto motivó una serie de estudios para entender el proceso de desarrollo de Bella Unión.

del complejo agroindustrial se desarrolla también la contradicción principal de clase entre productores cañeros *versus* “peludos” (cortadores de caña), obviando otras contradicciones posible entre capital extranjero y capital privado, o entre capital financiero y capital productivo.

Todos estos trabajos, con distintas perspectivas y enfoques, analizan el desarrollo de la localidad de Bella Unión y muestran la importancia de las políticas públicas y la organización cooperativa. En este caso nos proponemos indagar sobre la participación del Estado en la promoción del cooperativismo en Bella Unión y los resultados que produjo. Nos concentramos en el estudio de la política pública, entendida como “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad”.<sup>17</sup> Sostendremos que la creación por parte del Estado es una de las posibles formas de surgimiento de las cooperativas, de allí que nos parezca pertinente analizar una política de promoción de cooperativas desde el marco conceptual de las políticas públicas.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Moraes (1990).

<sup>13</sup> De Sierra *et al.* (1993).

<sup>14</sup> Los trabajos fueron realizados por un equipo interdisciplinario de la Universidad de la República integrado por docentes provenientes de distintos servicios: la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) del Servicio Central de Extensión (SCEAM), el Equipo de Bella Unión (BU) y el Centro Universitario de Paysandú; conjuntamente con organizaciones de trabajadores locales: el Sindicato de Obreros de Alur (SOCA), la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA), y la Asociación de Pequeños Productores y Asalariados Rurales de Bella Unión (APARBU).

<sup>15</sup> UdelaR (2012).

<sup>16</sup> Rieiro (2013).

<sup>17</sup> Mény y Thoenig (1989), 10, citado por Subirats *et al.*, *op. cit.*, 17.

<sup>18</sup> Para analizar el surgimiento de las organizaciones cooperativas son interesantes los aportes de Vanek (1985) y Terra, *op. cit.* Una revisión de las propuestas de estos autores se puede encontrar en Camilletti *et al.* (2005).

## EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una rápida revisión por las experiencias de fomento cooperativo en América Latina en los últimos años, nos muestran un papel cada vez más activo del Estado en la creación de cooperativas.<sup>19</sup> El rol del Estado como promotor de las cooperativas puede manifestarse de muy diversas formas.<sup>20</sup> El estudio de políticas públicas y de sus impactos contiene una dimensión temporal que le es intrínseca. Por ello es posible hablar de un proceso social al analizar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución.<sup>21</sup> Utilizaremos el enfoque del ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Para ello tomaremos la propuesta de análisis de las políticas públicas de Subirats.<sup>22</sup>

### A. El ciclo de las políticas públicas

El modelo conceptual del ciclo de las políticas públicas facilita la interpretación de ellas como un proceso dinámico y permite, en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscriptos y un número limitado de actores involucrados.<sup>23</sup> Podemos recono-

<sup>19</sup> Véase al respecto Cravino y Mutuberría (2010); Hintze (2010); Martí y Pérez de Uralde (2010); Martí *et al.* (2008).

<sup>20</sup> Algunas posibilidades de acción del Estado son la legislación, las disposiciones fiscales, el asesoramiento técnico, la ayuda financiera, etcétera.

<sup>21</sup> Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]), 109-110. Los mismos autores entienden por resolución la desaparición del tema de la agenda pública sin que por ello este haya sido solucionado. En ocasiones un tema se resuelve porque otros problemas más visibles monopolizan la atención.

<sup>22</sup> Subirats *et al.*, *op. cit.*

<sup>23</sup> Este proceso no se verifica en forma lineal en la realidad, e incluso algunas de sus fases pueden omitirse. Se trata de un modelo útil para el análisis aunque Subirats *et al.*, *op. cit.*, 49-47, nos advierten de las limitaciones de este enfoque. Tal como sostiene Muller (1990, 33, citado por Subirats *et al.*, *op. cit.*): "La representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido".

cer distintas fases y para cada una de ellas los productos de la política pública:

#### a. Inclusión en la agenda

Esta etapa se refiere a los procesos a través de los cuales un problema *social* se identifica y más tarde se "tematiza" como problema público, así como las diferentes formas en que se produce su inclusión en la agenda política. Como ninguna sociedad está en condiciones de atender todas las necesidades y demandas de sus integrantes solo algunas cuestiones –problemas, necesidades o demandas sociales– son socialmente problematizadas.<sup>24</sup> Los autores de referencia<sup>25</sup> van a considerar a la definición de un problema público como un proceso que forma parte de la política y que incluso puede determinar los actores involucrados en ella y la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas.

#### b. Decisión-programación

El primer paso en esta etapa es fijar las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública. Para ello aparece el programa de actuación político-administrativo que incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública. El segundo producto es el acuerdo político-administrativo que fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los

<sup>24</sup> Problematizadas en el sentido de que ciertos grupos, organizaciones, grupos o individuos creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y promueven su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O'Donnell, *op. cit.*, 110).

<sup>25</sup> Subirats *et al.* (2008), 25.

actores públicos para la implementación del programa político-administrativo. Representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado. Es interesante para nuestro análisis remarcar que un acuerdo de actuación político-administrativo no integra exclusivamente actores públicos, sino que se extiende a todos los actores privados que tienen atribuidas o delegadas responsabilidades propias de los poderes públicos y que, en razón de esta delegación de responsabilidades, participan como iguales en la producción de acciones concretas (*outputs*) vinculadas a la política pública en cuestión.<sup>26</sup>

### c. Implementación

Subirats *et al.*<sup>27</sup> entienden la fase de implementación como el conjunto de acciones y decisiones que, tras la fase de programación, tiende a la realización concreta de los objetivos de una política pública. Está compuesto por el conjunto de decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales para la implementación de la política pública. El primer producto de esta etapa son los planes de acción que establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo. El segundo producto son los actos de implementación (*outputs*) que incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos.

### d. Evaluación

Aunque no siempre se desarrolla de manera explícita y sistemática la fase de "evaluación de una política pública pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que esta se fundamentó en su proceso de elaboración".<sup>28</sup> El último producto que corresponde a la etapa de evaluación son los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas que pretenden evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (*outcomes*) y puede permitir valorar científicamente o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada.

Todas las fases se hallan vinculadas por lo que una alteración en cualquiera de ellas afecta a las demás, de ahí que el análisis de las políticas públicas deba llevarse a cabo con una perspectiva de globalidad e interdependencia de elementos.

### B. Actores, recursos e instituciones

Tres conceptos más restan por definir antes de entrar en el análisis. Estos son: los actores, los recursos y las instituciones.

Podemos reconocer la existencia de una variedad de actores involucrados en las políticas públicas, no solamente de actores estatales. Las políticas públicas analizadas son interesantes justamente porque involucran fuertemente a actores privados –las cooperativas– en la ejecución de la política.

Los autores de referencia<sup>29</sup> entienden como actor tanto a un individuo como a varios in-

<sup>26</sup> Ídem, 168.

<sup>27</sup> Ídem, 179.

<sup>28</sup> Ídem, 207.

<sup>29</sup> Ídem, 49.

dividuos o, también, a un grupo social. A su vez los actores se pueden clasificar en función de su carácter público, es decir, los que tienen el estatuto de actores político-administrativos y actores no públicos. Dentro de los actores privados encontramos grupos-objetivo (personas y organizaciones cuya conducta es considerada políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que se quiere resolver, beneficiarios finales (personas, grupos u organizaciones a quienes el problema colectivo que está en el origen de la política pública afecta negativamente) y grupos terceros (personas a las que no están destinadas las políticas públicas pero que a partir de ella ven modificada su situación).<sup>30</sup> Las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen el triángulo de base de la política pública.<sup>31</sup>

La política pública, entonces va a estar gestionada por una compleja red de interacciones de actores públicos y privados.<sup>32</sup> Y modifica las relaciones entre actores con un carácter redistributivo.

Otro elemento importante de las políticas públicas son los *recursos*. Es fácilmente comprensible la importancia de los recursos económicos. Sin los medios financieros es impensable que una política pública pueda llevarse adelante adecuadamente.<sup>33</sup> Lo mismo para los recursos jurídicos, que se distinguen por estar principalmente (aunque no exclusivamente) a disposición de los actores públicos y los recursos humanos, condicionado por la capacidad de reclutamiento y for-

Podemos reconocer la existencia de una variedad de actores involucrados en las políticas públicas, no solamente de actores estatales. Las políticas públicas analizadas son interesantes justamente porque involucran fuertemente a actores privados –las cooperativas– en la ejecución de la política.

mación que poseen los actores.<sup>34</sup> Recientes investigaciones incorporan a los recursos, además de los tradicionales, como el derecho y los recursos económicos y personales, a otro tipo de recursos.<sup>35</sup> No es momento aquí para desarrollar todos los recursos, pero tal vez sea importante destacar el recurso consenso. En el caso de las políticas analizadas, la participación de las personas involucradas aporta una legitimidad adicional que permite ahorrar en otros recursos como derecho, tiempo y dinero.<sup>36</sup>

Respecto de las reglas institucionales, los autores de referencia sostienen que hay que tener en cuenta (al menos) tres dimensiones en relación a las reglas institucionales: reglas formales *versus* informales, instituciones estables *versus* instituciones dinámicas, comportamientos estratégicos *versus* comportamientos fijados por las normas sociales.<sup>37</sup>

Este marco conceptual expuesto lo tomaremos como referencia para nuestro análisis. Pero nos centraremos en el contenido *sustantivo* de la misma, es decir, cuál era el problema público y cómo se propone resolverlo;

<sup>30</sup> Ídem, 54.

<sup>31</sup> Importa destacar, a los efectos de nuestro análisis, que “algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen de hecho, aunque sea indirectamente, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término ‘administraciones parapúblicas’ (o paraestatales)” (ídem, 60).

<sup>32</sup> Ídem, 56.

<sup>33</sup> Ídem, 75.

<sup>34</sup> Ídem, 71 y 73.

<sup>35</sup> Pueden considerarse como recursos de las políticas públicas también la información, la organización, las infraestructuras públicas, el tiempo y el consenso (ídem, 67).

<sup>36</sup> A la legitimidad primaria aportada por el soberano, a esto se agrega la *legitimidad secundaria* proveniente de los destinatarios directos (grupos-objetivo) e indirectos (beneficiarios finales) (ídem, 82).

<sup>37</sup> Ídem, 99.



y en el contenido *institucional*: cuáles fueron los actores, con qué recursos y cuáles fueron las reglas empleadas en la resolución del problema público.

## ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE BELLA UNIÓN (1965-2005)

Para analizar el fomento de las cooperativas de productores de caña de azúcar en Bella Unión, nos proponemos responder las preguntas relacionadas con las distintas etapas del ciclo de la política pública y los productos correspondientes a cada una de ellas: 1) ¿cuál fue y cómo se definió el problema al que la política pública busca dar respuesta?; 2) ¿cuáles fueron las normas que determinaron los objetivos?, ¿a qué actores y con qué competencias se les asigna la responsabilidad? y ¿cuáles fueron los recursos comprometidos para la política pública?; 3) ¿cuáles fueron las acciones y decisiones que se llevaron adelante para la implementación de la política?; y 4) ¿cuáles fueron los resultados evaluados desde la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública aplicada? A su vez, en cada una de las fases del ciclo de política pública intentaremos preguntarnos por la configuración de los actores, los recursos y las instituciones.

Tal como analizaremos a continuación, entre 1965 y 2005 Bella Unión experimentó un fuerte desarrollo local impulsado por cooperativas que tuvo como eje el cultivo de caña y su industrialización.

A. La identificación y la definición del problema: la soberanía alimentaria y el desarrollo local

La historia del cultivo de caña de azúcar en Uruguay es bastante reciente. Las primeras experiencias se hicieron por iniciativa de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)<sup>38</sup> en 1935 con la

<sup>38</sup> ANCAP fue creada en 1931 con el objetivo de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante na-

introducción del cultivo de caña de azúcar en el país con el propósito de obtener alcohol. Posteriormente fue el ingeniero Mones Quintela<sup>39</sup> quien introdujo el cultivo de caña de azúcar en Bella Unión como parte de la experimentación de este cultivo para ANCAP. En 1941 comenzó a funcionar la Compañía Azucarera Artigas S.A. (CAASA), empresa privada para la producción y refinamiento de la caña de azúcar en el Departamento de Artigas. En 1946 se fundó en la zona de Bella Unión la Compañía Agrícola e Industrial del Norte (CAINSA) que se propuso producir azúcar sobre la base de la caña.<sup>40</sup> En 1945, ANCAP creó su propia refinería en El Espinillar (Departamento de Salto) y comenzó a producir en 1952.

A pesar de estas iniciativas para el desarrollo de la producción de azúcar nacional, esta no era suficiente para abastecer al mercado interno y debía importarse crudo. Frente a la dependencia de las importaciones de materia prima, que equivalían al 80% del azúcar consumido en el país, el Estado empezó a promover el desarrollo del cultivo y su posterior procesamiento industrial.

En 1950 fue aprobada la Ley 11.448 de Especies Sacarígenas que declaraba de interés nacional los cultivos de remolacha azucarera y de caña de azúcar y la fabricación de azúcar. Dicha ley estableció distintos dispositivos para la expansión de los cultivos y la ampliación de la industria, así como restricciones a la importación de crudo. También habilitó al Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)<sup>41</sup> la concesión de créditos con el objetivo de fomentar los cultivos y desarrollar

cional, el cemento portland así como importar, refinar y vender derivados de petróleo.

<sup>39</sup> Alfredo Mones Quintela (1910-1969), ingeniero agrónomo uruguayo promotor del cultivo de caña y de la organización cooperativa en Bella Unión.

<sup>40</sup> Moraes, *op. cit.*

<sup>41</sup> El BROU fue fundado en 1896, es el banco más importante de Uruguay y está constituido por capitales estatales.

En 1950 fue aprobada la Ley 11.448 de Especies Sacarígenas que declaraba de interés nacional los cultivos de remolacha azucarera y de caña de azúcar y la fabricación de azúcar. Dicha ley estableció distintos dispositivos para la expansión de los cultivos y la ampliación de la industria, así como restricciones a la importación de crudo.

la industria. Además se ataba la importación de crudo a quienes produjeran azúcar con materia prima nacional.

La política de promoción de la producción de azúcar continuó a lo largo de la década de 1950 con el establecimiento de un régimen de fijación de precios a cargo de la Comisión Honoraria del Azúcar (CHA) y el Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar (FEPA). La CHA fue creada en 1952 y estaba compuesta por delegados de los ministerios de Industria y Trabajo, Ganadería y Agricultura, y Hacienda, con el cometido de intervenir y fiscalizar la producción agrícola e industrial. También estaba encargada de evaluar y autorizar a los nuevos emprendimientos industriales y fiscalizar los existentes. Finalmente, cada año debía proponer al Poder Ejecutivo el precio para la remolacha y la caña tomando en cuenta los costos de producción y las utilidades estimadas. Por su parte, el FEPA debía subsidiar el azúcar cuando el precio propuesto por la CHA superaba el precio de venta final. Este fondo era administrado por la CHA y se integraba con aportes de los diferentes actores de la producción de azúcar, pero básicamente con el aporte de los productores de azúcar con crudo importado.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> La ley 13.720 de 1968 creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) con el objetivo de estabilizar los precios ante la disparada de las cifras infla-

Estas políticas estaban en consonancia con el modelo de protección de la industria nacional de la época. En 1941 se aprobó la ley 10.000 que clasificaba las importaciones como bienes finales, materias primas o bienes de capital. El Estado regulaba las cuotas para cada una de estas categorías en función de su disponibilidad de divisas.<sup>43</sup> La importación de crudo para la refinación de azúcar se podía hacer en la medida que se fuera desarrollando la industria nacional.<sup>44</sup>

B. La programación: aumentar la producción de azúcar a través de un ingenio cooperativo

a) Buscando aumentar la producción de azúcar nacional

Las medidas promovidas por el gobierno de la época apuntaban a lograr la soberanía alimenticia en el consumo de azúcar a través del desarrollo de la industria nacional. En 1964 el Poder Ejecutivo avanzó en su pretensión de autosuficiencia azucarera y desarrollo de la industria nacional, con la aprobación de un decreto del 43/964 del 6 de febrero de 1964 que llamaba a la presentación de proyectos para la construcción de ingenios azucareros. Así profundizaba la política de sustitución de importaciones, ahorrando divisas al país y promoviendo el desarrollo de las localidades en las que se producían las especies sacarígenas.

cionarias. Un decreto posterior del Poder Ejecutivo cesó a los miembros de la CHA y encomendó a un interventor del Ministerio de Industria y Comercio la administración del FEPA y a la COPRIN la fijación de los precios de la caña, de la remolacha y del azúcar.

<sup>43</sup> Además del ahorro de divisas, la idea era desincentivar las importaciones de bienes finales a través de un tratamiento cambiario desfavorable, en tanto el tipo de cambio favorecía la importación de materias primas y bienes de capital.

<sup>44</sup> En 1959 se aprobó la Ley 12.670 de Reforma Cambiaria y Monetaria, a través de la cual se modificó el contralor del comercio exterior y se derogaron los tipos de cambios múltiples. Sin embargo, en la práctica distintos componentes del sistema de protección como las cuotas de importación y el control de cambios estuvieron vigentes hasta las reformas realizadas por el gobierno militar en 1974.

De los quince proyectos presentados, solo diez fueron admitidos para su evaluación, seis seleccionados y finalmente tres elegidos para ser apoyados. Solamente dos proyectos se concretaron: CALNU y ARINSA.<sup>45</sup> La evaluación de los proyectos fue hecha por la CHA y la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)<sup>46</sup> y significaron un importante incremento de la inversión en capital fijo del país entre 1969 y 1979. Los nuevos ingenios significaron una inversión total de casi 35 millones de dólares. Representó además un importante aumento de la capacidad instalada para la producción de azúcar que pasó de 68 mil toneladas anuales a 117 mil en 1970, cantidad estimada suficiente para abastecer la demanda local.

Para 1975 se había logrado el autoabastecimiento de azúcar aunque para esa época las políticas de corte proteccionista y desarrollistas empezaron a cambiar. La dictadura militar empezó a promover políticas de apertura y liberalización de la economía, transitando hacia una menor intervención del Estado. Aunque sin abandonar todavía el papel protagónico del Estado, se fueron dejando de lado algunos instrumentos de política como la CHA y el FEPA.

Si el financiamiento estatal fue fundamental para lograr la construcción de los ingenios, el aumento de la capacidad instalada y el autoabastecimiento de azúcar, no fue menos importante la labor cumplida por CALNU. La cooperativa se benefició del financiamiento estatal a través de un crédito del BROU para construir un ingenio que no era ajeno a su misión y sus proyectos.

#### b) La organización cooperativa en la región

#### Las pretensiones de la política pública de autosuficiencia azucarera y desarrollo de la

<sup>45</sup> Ingenio remolachero en la zona de Mercedes (Departamento de Río Negro).

<sup>46</sup> La CIDE fue creada por decreto del 27 de enero de 1960 con el cometido de formular planes, hacer proyectos, buscar financiación y vigilar la puesta en práctica.

industria nacional se van a vehiculizar a través de la promoción de una cooperativa. La organización cooperativa en la zona de Bella Unión contaba con diversos antecedentes. El más antiguo era la creación de la Sociedad de Fomento Agropecuario en 1906 con el objetivo, entre otros, de organizar las ferias ganaderas de la zona. El antecedente más directo de las cooperativas de cañeros es la fundación del Sindicato Agrícola Cristiano Santa Rosa del Cuareim en 1935, a instancias del P. Horacio Meriggi, quien tuvo una fecunda labor de promoción de este tipo de organizaciones asociativas.<sup>47</sup> La labor del sindicato de Santa Rosa del Cuareim se concentró en las actividades de comercialización que cobraron fuerza a partir de 1938 cuando se inauguró un “galpón social” para almacenar productos como cítricos, girasol y trigo. En 1959 el Galpón fue vendido a una compañía azucarera evidenciando el desplazamiento de las actividades agrícolas hacia la producción de caña de azúcar.<sup>48</sup>

Para formar cooperativas hubo que esperar hasta 1941 cuando fue aprobada la Ley 10.008 de Cooperativas Agropecuarias que dio estatus legal a las cooperativas en Uruguay.<sup>49</sup> Las cooperativas en Bella Unión fueron desarrolladas por los productores de caña de azúcar. En 1952 se formó la “Primera Cooperativa Agrícola de Cañeros Santa Rosa”, a partir de un plan de colonización impulsado por la Compañía Azucarera Artigas S.A. al amparo de las nuevas condiciones generadas por la ya mencionada Ley 11.448 de Especies Sacarígenas. Se trataba de un grupo pequeño de ex funcionarios de CAASA que pasaron a ser propietarios cada uno de una parcela,

<sup>47</sup> Horacio Meriggi (1892-1949) fue un activo sacerdote salesiano impulsor de cajas populares y sindicatos agrícolas cristianos.

<sup>48</sup> Moraes, *op. cit.*, 154-155.

<sup>49</sup> La aprobación de la ley creó un cauce para la aparición de cooperativas que antes se constituían en sociedades de fomento o sindicatos agrícolas. Posteriormente, en 1956 se constituirá la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) (Terra, *op. cit.*, 109 y ss.).

Las cooperativas en Bella Unión fueron desarrolladas por los productores de caña de azúcar. En 1952 se formó la “Primera Cooperativa Agrícola de Cañeros Santa Rosa”, a partir de un plan de colonización impulsado por la Compañía Azucarera Artigas S.A. al amparo de las nuevas condiciones generadas por la ya mencionada Ley 11.448 de Especies Sacaríferas.

en tanto la cooperativa llevaba a cabo las inversiones en caminos y regadío.<sup>50</sup> Posteriormente, en 1960, los colonos miembros de la Cooperativa de Cañeros constituyeron una nueva cooperativa, con el objetivo de comprar el antiguo ingenio de CAASA. Se fundó la Cooperativa Agropecuaria Limitada de Industrialización de la Caña de Azúcar (CALPICA) con el objetivo de industrializar la caña en forma directa. Para el surgimiento de estas cooperativas fue fundamental el apoyo de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) y la acción del ingeniero Mones Quintela, quien, además de promotor el cultivo de caña, era un convencido cooperativista.

A la acción de estas cooperativas se sumó la movilización popular lograda primero a través del movimiento “Bella Unión en Marcha” creado con el objetivo de “lograr la recuperación del país, en todos los órdenes en grave crisis, (...) a través del esfuerzo responsable y solidario de todos y cada uno de los habitantes de todo el territorio nacional consustanciados en una causa superior”.<sup>51</sup> Posteriormente, en 1964 nació el Movimiento el Norte Uruguayo en Marcha (NUM) que viabilizó la

concreción del modelo cañero de desarrollo local, sobre la base de la entusiasta participación popular y un sólido grupo dirigente.<sup>52</sup>

El diagnóstico de la realidad de Bella Unión realizado por el NUM atribuía el problema del estancamiento económico de la región a la falta de ingenios azucareros adecuados y reafirmaba el destino cañero de la agricultura regional. Entre sus propuestas se encontraba la construcción de un ingenio azucarero moderno capaz de procesar la producción de caña, a través del apoyo del BROU.<sup>53</sup> También proponía la disminución de los costos de producción de la caña de azúcar y la formación de recursos humanos. Para obtener los avales solicitados por el BROU para conceder el préstamo era necesario que los productores comprometieran sus tierras como garantía del pago. Contar con este compromiso era una tarea difícil en la que los líderes del movimiento ponían en juego su credibilidad en pos de la obtención de objetivos a mediano plazo. También logró el apoyo del principal sindicato de trabajadores de la zona, la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA).

El proyecto de ingenio azucarero fue elaborado por un conjunto de técnicos bajo la coordinación de las autoridades del NUM. Fue presentado ante la Comisión Honoraria del Azúcar (CHA) como un ingenio mixto, capaz de moler tres mil toneladas diarias de caña y dos mil toneladas de remolacha en los meses de verano. El proyecto se financiaría con: un capital integrado de diez millones m/n; un capital a integrar por los socios; y créditos a largo y corto plazo avalados por

<sup>52</sup> El 27 de febrero de 1964, “un núcleo de productores y gente progresista de Bella Unión emprendió las tareas de convocar y organizar a la masa social de la zona para obtener la instalación de un nuevo Ingenio azucarero. El núcleo inicial de productores (...) era el de los cañeros de CALPICA. (...) Encabezando el movimiento como presidente del mismo se situaba el ingeniero Mones Quintela” (idem, 245).

<sup>53</sup> Ídem, 246.

<sup>50</sup> Moraes, *op. cit.*, 202.

<sup>51</sup> *Guión*, 10 de junio de 1964, p. 1. Visita de legisladores (Moraes, *op. cit.*, 243).

trescientos productores de la zona. El costo total de la inversión rondaría los nueve millones de dólares.

Lo novedoso del proyecto era la figura cooperativa para su organización. El ingenio sería gestionado por una cooperativa agraria limitada de acuerdo a la ley 10.008 y tendría las siguientes características: participación democrática de los socios, posibilidad de incorporación de nuevos asociados, criterios no capitalistas para el reparto de las utilidades y aprovechamiento integral de la experiencia cooperativa de la zona.

Por decreto 132/965 del 11 de marzo de 1965 el Poder Ejecutivo da a conocer la selección de tres proyectos: el presentado por el NUM, el de la Sociedad Remolachera de Mercedes, en el Departamento de Soriano, y el de RAUSA en el Departamento de San José; fijando plazos y ajustes para la realización de los proyectos. Conocido el decreto se convocó a una asamblea para la creación de la cooperativa. Esta tuvo lugar el 1º de mayo de 1965. Luego de arduas discusiones se llegó al acuerdo para la creación de la cooperativa: “Los fines de la fábrica será el de la mayor promoción de los productores, asegurando fórmulas de abastecimiento total de la fábrica con el mayor número de productores, para evitar que los ricos sean más ricos y los pobres más pobres”.<sup>54</sup>

El 4 de mayo volvió a reunirse la asamblea y recién después de la medianoche se aprobó el Acta de Fundación de la cooperativa y se procedió a elegir las autoridades. La cooperativa tendría por nombre Cooperativa Agropecuaria Limitada Norte Uruguayo (CALNU) y el ingenio recibiría el nombre de ingeniero Mones Quintela en honor a su impulsor y primer presidente de la cooperativa. El objetivo de la cooperativa sería la “producción e industrialización de las especies sacarígenas”

<sup>54</sup> *Guión*, 16 de mayo de 1965, “Esta es la crónica”, pp. 1 y 4 (ídem, 263).

(art. 4 de los estatutos de CALNU), a lo que se sumaban otras actividades como “la colaboración y asistencia a sus asociados en todos los aspectos a la mejor producción y trabajo”, la obtención de créditos para sus asociados, la realización de diversas tareas de la fase agrícola como siembra, compra de insumos, compra de tierras, fraccionamiento de tierras, etc. (art. 5 de los estatutos de CALNU). Podría integrar la cooperativa todo “productor agropecuario de especies sacarígenas o aspirante a tal; o trabajador permanente en el ingenio de la cooperativa con, por lo menos, un año de antigüedad continuada en el mismo” (art. 25 del estatuto de CALNU).<sup>55</sup>

Durante 1965 el Poder Ejecutivo aprobó los estatutos de la cooperativa y por decreto del 25 de noviembre del mismo año dio a conocer los ingenios aprobados siendo el de CALNU el que figuraba primero.

### C. Implementación: un ingenio moderno y eficiente en el centro del desarrollo local

Una vez conocido el apoyo del gobierno, la cooperativa emprendió la compra de maquinaria. Entre 1967 y 1969, comenzó el montaje del ingenio en la ubicación seleccionada previamente: la fracción 54 del Instituto Nacional de Colonización (INC) en “Colonia España”. Finalmente, se concretó una infraestructura que incluía viviendas para técnicos, hotel y campo de juegos, extendiéndose sobre quince mil metros cuadrados, y la planta fabril, con capacidad para procesar 3.500 toneladas por día.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Ídem, 264-265. La cooperativización de los trabajadores del ingenio apuntaba a una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, a diferencia de los productores agropecuarios, la forma de ingreso de los trabajadores no se reglamentó y tampoco se efectivizó.

<sup>56</sup> Cardozo *et al.*, *op. cit.*, 56. El ingenio había sido concebido como mixto, con capacidad para procesar caña de azúcar y remolacha, pero la fase remolachera finalmente no se concretó.

En 1970 se realizó la primera zafra de CALNU y a partir de ese momento las hectáreas cosechadas de caña y la producción de azúcar experimentaron un fuerte crecimiento. Además del ingenio, los cooperativistas de CALNU compartían las obras de riego, la compra de insumos, la asesoría técnica y la maquinaria agrícola.<sup>57</sup>

Pasados veinte años del comienzo del ingenio, producían para CALNU trescientos productores agrícolas que cultivaban 9.064 hectáreas, empleaban a tres mil trabajadores de la zafra, setecientos trabajadores industriales y gran cantidad de técnicos; y respondía por más de la mitad del abastecimiento de azúcar del mercado interno. En lo que respecta a la productividad, en pocos años se duplicó: el ingenio de CALNU pasó de algo más de tres toneladas de azúcar por hectárea cosechada en las primeras cosechas a 6 toneladas en 1977.

Los estatutos de la cooperativa habían establecido en su artículo 31 que los socios debían solicitar autorización del Consejo Directivo para ampliar el área de cultivo para “fomentar la incorporación de nuevos productores y evitar los cultivos extensivos”. Hasta 1978, la cooperativa autorizó aumentos del área cultivada. A partir de entonces puso en funcionamiento un sistema de cuotas de caña. En 1984 el sistema de cuotas fue redefinido para contemplar los rendimientos agrícolas de cada productor. A pesar de las cuotas de producción, el funcionamiento de la cooperativa continuó siendo democrático, ateniéndose al principio de un hombre, un voto. Este sistema permitió que el número de productores socios creciera pasando de menos de doscientos al momento de la fundación, 366 socios en 1973, 430 en 1985 y en 1990 llegó a contar con 460 cooperativistas.<sup>58</sup>

A pesar del éxito del trabajo con la caña de azúcar en términos del aumento del área cultivada y de la producción de azúcar, la li-

beralización del mercado interno del azúcar a partir de 1978 obligó a los actores sociales involucrados a pensar otras alternativas. CALNU buscó alternativas para una “actualización histórica” de la región, mediante un programa de desarrollo agroindustrial, sobre la base del cooperativismo y en la reinversión de excedentes en su área de influencia.<sup>59</sup> Las diferentes alternativas se pensaron desde y con CALNU como eje, tanto así que Terra la describe como “la cabeza de un sistema cooperativo”.<sup>60</sup>

Los productores acompañaron mayoritariamente la propuesta de diversificación. Existía conciencia de que la producción de caña uruguaya no era competitiva respecto de los países productores de la región como Brasil y Argentina, que trabajan con costos inferiores. El mercado internacional del azúcar era excedentario y subsidiado por lo que se hacía necesario emprender nuevos proyectos.<sup>61</sup> Esto llevó a la puesta en práctica de tres grandes proyectos: CALAGUA para la tecnificación de la horticultura, CALVINOR para el cultivo de uvas para producir vinos de alta calidad, y CALPICA para la incorporación sistemática del riego.

Para ello se realizó una inversión total cercana a los 30 millones de dólares, de los cuales 23 millones los aportaba el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y siete millones de aportes locales. En una histórica asamblea de CALNU en 1983, por votación unánime de sus asociados y con una participación del 90% de los socios, se decidió contribuir con un millón de dólares al año, durante seis años. Solamente cien socios de CALNU estaban asociados a CALAGUA y CALVINOR, con quienes se firmó contratos societarios de participación para cobrarse paulatinamente los préstamos acordados, siempre que hubiera excedentes.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Cardozo *et al.* *op. cit.*, 77.

<sup>60</sup> Terra, *op. cit.*, 132.

<sup>61</sup> De Sierra *et al.*, *op. cit.*

<sup>62</sup> Cardozo *et al.* *op. cit.*, 79.

<sup>57</sup> Correa Alsina (1995).

<sup>58</sup> Moraes *et al.* (2014).

Para la concreción del préstamo del BID fue fundamental el aval del Estado uruguayo, quien contrajo un préstamo destinado a un emprendimiento privado. No obstante, en este nuevo apoyo para el financiamiento de los proyectos el Estado uruguayo tendrá una presencia marginal en el modelo de desarrollo local de Bella Unión. El Estado no tuvo una intervención planificada en la zona, hasta que en marzo de 1983 se creó una unidad ejecutora estatal dependiente del Poder Ejecutivo identificada con la sigla VERNÓ (Vértice Noroeste), la cual se propuso, aunque sea de manera declarativa, orientar el desarrollo local. Tenía entre sus objetivos: la planificación del desarrollo de los recursos renovables, la planificación urbana, la garantía y la administración de los préstamos internacionales, viabilizando financieramente los proyectos de diversificación productiva con el aval del BROU, la garantía de CALNU y el apoyo de las firmas de toda la población de Bella Unión.<sup>63</sup> En 1986, ya con el retorno a la democracia, el VERNÓ fue sustituido por la recientemente creada Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).<sup>64</sup>

El papel del Estado fue fundamental en lo que significó desarmar los mecanismos de protección y promoción de la industria nacional, fundamentalmente a partir de 1991, como veremos más adelante.

#### D. Evaluación de los resultados: auge y declive del modelo cañero

En términos de la producción de caña de azúcar, la implementación del ingenio cooperativo fue a todas luces exitosa. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, el área sembrada pasó de 2.160 hectáreas en 1968 a 9.064 en 1991; en tanto la producción de

En marzo de 1983 se creó una unidad ejecutora estatal dependiente del Poder Ejecutivo identificada con la sigla VERNÓ (Vértice Noroeste), la cual se propuso, aunque sea de manera declarativa, orientar el desarrollo local.

azúcar pasó de poco más de siete mil toneladas a casi cincuenta mil para el mismo período. Si se evalúa en términos del autoabastecimiento nacional del azúcar también fue exitosa, el mercado nacional se autoabastecía y CALNU era el responsable del 63% de la producción nacional. (Ver gráfico II)

El desarrollo de la producción azucarera sobre la base del modelo cooperativo también tuvo importantes impactos sociales. Esto puede apreciarse claramente si observamos que el crecimiento demográfico de la zona entre 1963 y 1985 fue mucho mayor que en el conjunto del país y del departamento: mientras la población del país aumentó un 14% y la de Artigas un 31%, la sección censal 7ª, en la que está Bella Unión, aumentó un 76% en el mismo período. (Ver cuadro I)

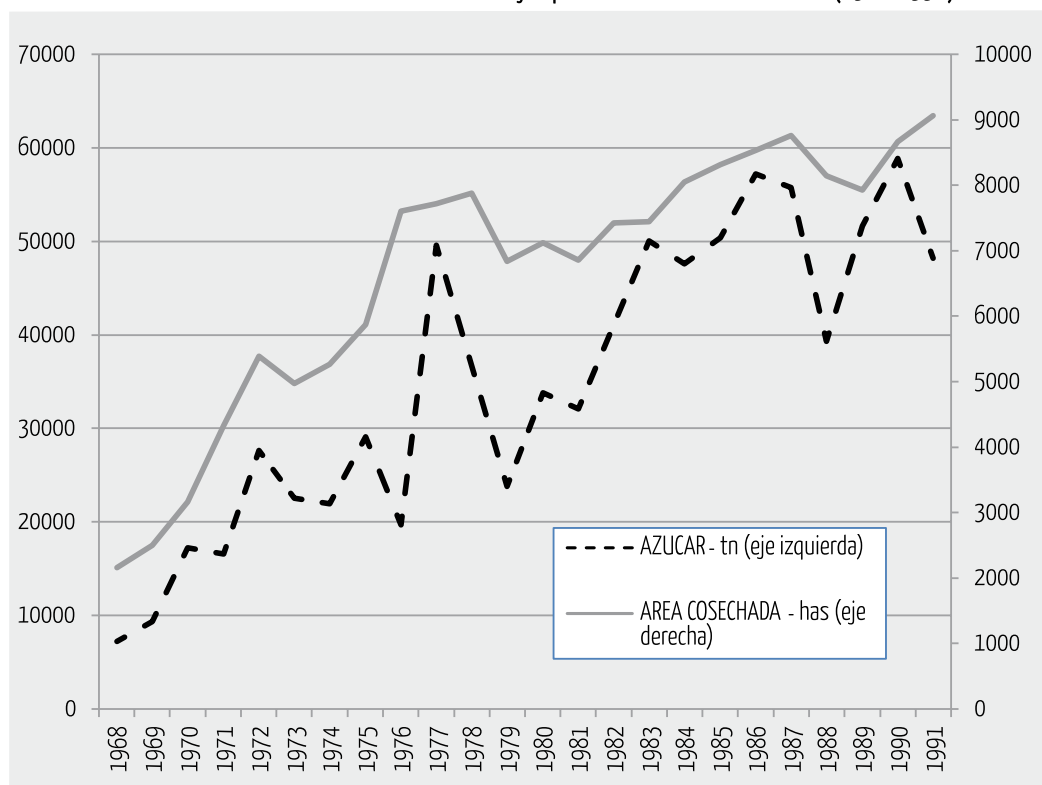
También es posible evaluar la experiencia en términos de la significación de las cooperativas en el sector azucarero. Terra<sup>65</sup> destaca que no solo lograron controlar un renglón de producción importante, sino que, después de hacerse cargo de un espacio abandonado por empresas capitalistas por no resultar redituable, lo desarrollaron tecnológicamente en lo agrario y en lo industrial, convirtiéndolo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país. En la zona, representaban, además, la mayor fuente de ocupación y de desarrollo económico. Contaban con servicios de salud y apreciables condiciones

<sup>63</sup> De Sierra *et al.*, *op. cit.*, 4, 10.

<sup>64</sup> De Sierra *et al.*, *op. cit.*

<sup>65</sup> Terra, *op. cit.*

Gráfico II. Evolución del área de caña de azúcar cosechada y la producción de azúcar en CALNU (1968-1991)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DIEA y Correa Alsina, *op. cit.*

Cuadro I: Evolución de la población

	1963	1975	1985	1996	2004	2011
Total país	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.164.763	3.241.003	3.286.314
Total del Departamento de Artigas	52.843	57.947	69.145	75.059	78.019	73.378
Bella Unión	5.010	7.745	12.246	13.537	13.633	12.200
Sección 7	10.050	11.851	17.737	19.038	20.033	18.406

Fuente: Elaboración propia sobre la base de censos de población.



de vivienda y proporcionaron un impulso inquestionable al desarrollo social.

Los posteriores cambios en las políticas de apertura comercial, iniciados en los 70 y profundizados en los 90 con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), sumergió al modelo azucarero cooperativo en una profunda crisis. Las nuevas políticas promovieron la producción de azúcar sobre la base de materia prima importada. Esto significó desmontar la estrategia de autoabastecimiento que se había iniciado en los 50 y la protección para la industria nacional.<sup>66</sup>

CALNU y las cooperativas asociadas se vieron obligadas a llevar adelante un severo Plan de Ajuste y Reconversión para el quinquenio 1991-1995. El centro del plan consistía en mantener en funcionamiento el ingenio sobre la base de la importación de materia prima y desalentar la producción local de caña de azúcar. Esta reconversión se hizo en sentido contrario a lo que había sido la tradición cooperativa inclusiva de los pequeños productores agrícolas a aquello que había dado identidad a la zona.

Los efectos sociales de la reconversión fueron devastadores. No solo cayó el área sembrada, la producción de azúcar, sino que esto tuvo impactos sociales terribles: aumento del desempleo y caída de los salarios reales de los trabajadores. Erosionando fuertemente la confianza hacia las cooperativas, hasta entonces articuladoras del desarrollo local y que, a comienzos del nuevo milenio, estaban sumidas en crisis económica y disputas políticas.

Finalmente, para 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional y en el marco de una nueva legislación para la pro-

<sup>66</sup> El decreto 589/991 de 1991 eliminó las barreras arancelarias para el azúcar y estableció una tasa arancelaria cero para ese mismo producto hasta el 31 de diciembre de 1992.

ducción de agrocombustibles (la ley 17.567 de 2002) se produce el traspaso del ingenio de CALNU a la empresa de propiedad estatal Alcoholes del Uruguay S.A. (ALUR). Esta empresa se hizo cargo de las deudas de CALNU contraídas con el BROU y en enero de 2006 tomó posesión del ingenio azucarero “Alfredo Mones Quintela”, cerrándose así la etapa de desarrollo cooperativo de Bella Unión.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis de las políticas públicas para el fomento del cooperativismo en Bella Unión nos muestra que las acciones del Estado han sido de fundamental importancia para el desarrollo rural y de las cooperativas en la localidad.<sup>67</sup> A lo largo de los cuarenta años analizados, el Estado transitó por posturas que fueron desde el decisivo impulso a las cooperativas hasta el desconocimiento y el abandono. En distintos escenarios y con diferentes motivaciones el Estado uruguayo optó por las cooperativas para llevar adelante sus políticas en Bella Unión. Como fue analizado anteriormente, las razones que llevaron al Estado a promover la figura cooperativa fueron diversas. A comienzo del período analizado, la promoción de las cooperativas era funcional a objetivos de política pública como lo eran la búsqueda de la soberanía alimentaria y la promoción de la industrialización. En la década de los 70 y 80, el objetivo de la política pública que promovió el desarrollo cooperativo se relacionaba con la diversificación productiva como manera de preservar el desarrollo local. También las consecuencias que estas políticas han tenido en términos del desarrollo de la localidad fueron diversas.

Tomando como base de análisis a Bella Unión, entre 1965 y 2005, podemos sostener que el desarrollo fue impulsado por cooperativas y fue sobre la base del cultivo de caña y

<sup>67</sup> Una evaluación más abarcadora del rol del Estado en el desarrollo rural y el fomento del cooperativismo agrario se puede encontrar en Martí (2016).

su industrialización. Tanto para el surgimiento de la cooperativa como para su crisis fue fundamental el papel jugado por el Estado uruguayo.

La cooperativa CALNU surgió en el marco de las políticas proteccionistas desarrolladas a mediados del siglo XX con el objetivo de promover la industrialización y la soberanía alimentaria. Confluyeron los intereses del Estado con los productores de caña que buscaban valorizar su producción y avanzar en la etapa industrial. La puesta en marcha del ingenio azucarero permitió avanzar en la apropiación de valor y tuvo importantes impactos en la economía de Bella Unión.

El apoyo estatal para la construcción y puesta en funcionamiento del ingenio azucarero por parte de CALNU facilitó la generalización del cultivo de caña de azúcar. Esto permitió un proceso la transición desde la agricultura familiar a un nuevo tipo de agricultura de tipo empresarial con altos niveles de inversión por unidad de superficie y sobre la base de la mano de obra asalariada. El control de la fase de industrialización por parte de los productores cañeros ayudó a la supervivencia de los pequeños y medianos productores agrarios en explotaciones que exigían incorporar tecnología y altas inversiones de capital. El modelo de desarrollo local de Bella Unión fue sobre la base de la pequeña propiedad y en formas asociativas, en consonancia con la protección estatal a la producción azucarera y la promoción industrial. Cuando estas se retiraron el modelo entró en crisis.<sup>68</sup> A sabiendas de la fragilidad en la que se encontraban al depender de la protección estatal, los productores cooperativizados buscaron alternativas conjuntas y ensayaron políticas de diversificación productiva a través de la horticultura. A pesar de la fuerte inversión realizada y los apoyos recibidos, la experiencia de diversificación no dio los resultados esperados.

<sup>68</sup> Moraes *et al.*, *op. cit.*, 27.

El modelo de desarrollo local de Bella Unión fue sobre la base de la pequeña propiedad y en formas asociativas, en consonancia con la protección estatal a la producción azucarera y la promoción industrial. Cuando estas se retiraron el modelo entró en crisis.

A comienzos de los 90, una vez que el Estado hubo desmontado la política de protección de la producción de azúcar, la viabilidad de la cooperativa y de la producción de caña fue fuertemente cuestionada. La cooperativa que había nacido para maximizar el valor de lo producido por los productores cañeros, en una estrategia paradójica abandonó el procesamiento de caña de sus asociados y pretendió continuar como planta industrial que procesaba azúcar cruda importada. Esta tensión no fue resistida por los productores y, a pesar de los múltiples intentos de salvataje, la cooperativa entró en crisis.

Una experiencia que había nacido para dar respuesta a las necesidades de los productores de caña en el marco de la promoción estatal y las políticas proteccionistas no resistió que su nueva misión pasase a ser procesar crudo importado. En 2005, el final del proceso tuvo mucho del comienzo, el Estado revirtió lo aplicado en los últimos quince años y retomó con más fuerza la protección arancelaria y la protección del cultivo de caña pero ahora bajo la órbita estatal y con la finalidad de producir biocombustible, para asegurar la soberanía energética.

## BIBLIOGRAFÍA

- Battaglia, Filippo. *L'organizzazione nelle cooperative*. Roma: Pigreco, 2004.
- Camilletti, A., J. Guidini, A. Herrera, M. Rodríguez, J.P. Martí, C. Soria, M. Torrelli, y M. Silveira. "Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión", *Revista UniRcoop*, 2005, pp. 32-56.
- Cardozo, Susana, Mercedes Chanquet, Virginia Fernández, Nora Galeano, Juan Hernández, y Germán Wettstein. *La región de Bella Unión: cooperativismo y desarrollo agro-industrial*. Montevideo: Índice, 1988.
- Correa Alsina, Fernando. *Azúcar, MERCOSUR y reconversión: el caso CALNU*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, 1995.
- Cravino, María Cristina y Valeria Mutuberría. "Cuando el Estado conforma cooperativas: entre la cooptación y la autonomía", en Juan Pablo Martí y José María Pérez de Uralde, eds. *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*. Valencia: FUNDIBES, 2010, pp. 99-111.
- De Sierra, G., M. Boado, M. Serna, y V. Filardo. "Bella Unión y Maldonado: dos casos ejemplares de transformaciones en la reestructura social del país", *Serie Informes de Investigación*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1993.
- DIEA-MGAP, República Oriental del Uruguay. *Representación mediante modelos de la producción cañera*. Montevideo: MGAP, 1988.
- Hintze, Susana. *La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CICUS/CLACSO, 2010, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120418030248/hintze.pdf>, 29 de septiembre de 2016.
- Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU). *Región Vértice Noroeste*. Universidad de la República Programa Interdisciplinario de Agroindustria. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Desarrollo local y agroindustria, 1990.
- Martí, Juan Pablo. "Estado y cooperativismo agrario en Uruguay. Vaivenes y contradicciones de una relación compleja (1935-2008)", en José Martín Bageneta *et al.*, eds. *Entre la economía social y el mercado. Reflexiones para un debate abierto en el agro latinoamericano*, Buenos Aires: INTERCOOP, 2016, pp. 71-114.
- Martí, Juan Pablo, Cecilia Soria, y María José Dabezies. "Programas públicos para el fomento del cooperativismo de trabajo en Uruguay (1976-2006)", en José María Pérez de Uralde, coord. *La economía social en Iberoamérica. Enfoques de interés en España, Portugal y Uruguay*. Valencia: FUNDIBES, 2008, pp. 271-307.
- Martí, Juan Pablo y José María Pérez de Uralde, eds. *La autonomía y la autogestión en las cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo*. Valencia: FUNDIBES, 2010.
- Moraes, María Inés. *Bella Unión: de la estancia tradicional a la agricultura moderna, 1853-1965*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas, 1990.
- Moraes, María Inés, María Fernanda De Torres, Cecilia Moreira, Juan Pablo Martí, y Ángela Ríos. *Políticas industriales y desarrollo local en Bella Unión, 1965-2010*. Montevideo: Convenio Universidad de la República-Ministerio de Industria, Energía y Minería, 2014.
- Oszlak, Oscar y Guillermo A. O'Donnell. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (1981), *REDES*, Universidad Nacional de Quilmes, 1995, vol. 2, N° 4, pp. 99-128.
- Rieiro, Anabel. "El desarrollo local cañero en Bella Unión. Territorios en disputa y construcciones emergentes en distintos contextos históricos", en DS-FCS, ed. *El Uruguay desde*

*la Sociología X*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udela, 2013.

República Oriental del Uruguay (ROU). *Censos 2011. 8º censo de población, 4º censo de hogares, 6º censo de viviendas y 1º Entorno Urbanístico*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2013, en <http://www3.ine.gub.uy/anda4/index.php/catalog/243/export>, 8 de junio de 2014.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frédéric Varone. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008, vol. 1.

Terra, Juan Pablo. *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Arca/CE-PAL/EBO, 1986.

UdelaR, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM). *Reconstrucción histórica de Bella Unión: análisis del proceso de construcción de hegemonía a partir de la actividad cañera. Desarrollo local, encadenamientos y potencial asociativo en Bella Unión: estrategias económico-productivas desde la participación de los trabajadores*. Documento de trabajo, Montevideo: Universidad de la República, 2012, vol. 3.

Vanek, Jaroslav. *Imprese senza padrone nelle economie di mercato, a cura di B. Giuliani*. Roma: Lavoro, 1985.